



# FAMILIENBERICHT 2004



**Strukturelle Anforderungen an eine  
bedürfnisgerechte Familienpolitik**



# IMPRESSUM

## **Familienbericht 2004: Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik**

### **Herausgeber**

Eidgenössische Departement des Innern (EDI), 3003 Bern  
Internet: [www.edi.admin.ch](http://www.edi.admin.ch)

### **Realisierung**

*Bundesamt für Sozialversicherung:* Dr. Joana Guldimann (Projektleitung); Aurélie Moeri, Isabelle Villard (wissenschaftliche Mitarbeiterinnen); Dr. Urs Portmann (Teilprojektleitung Statistik); Dr. Marc Stampfli, Jost Herzog, Maia Jaggi (Vertreter/innen der Zentralstelle für Familienfragen), Nicolas Eschmann (Statistik).  
*Bundesamt für Statistik:* Christoph Freymond (Projektleitung BFS), Dr. Katja Branger, Wayra Caballero Liardet, Anne Cornali Schweingruber, Véronique Gosteli, Dr. Werner Haug, Marcel Heiniger, Enrico Moresi, Dr. Heiner Ritzmann, Jacqueline Schön-Bühlmann, Renate Storz, Alain Vuille, Dr. Walter Zingg.

### **Autor/innen**

Heidi Stutz, Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien BASS, Bern.  
Prof. Dr. Ueli Mäder, Corinne Sieber und Dr. Hector Schmassmann, Institut für Soziologie der Uni Basel / Hochschule für Pädagogik und Soziale Arbeit beider Basel.  
Hans-Martin Binder, Interface Politikstudien, Luzern.  
Prof. Dr. Daniel Kübler, Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich.  
Prof. Dr. Irene Gerlach, Susanne von Hehl, Oliver Richter, Bernd Stinsmeier und Pia Wetzorke, Institut für Politikwissenschaft der Westf. Wilhelms-Universität Münster, Deutschland.

### **Übersetzungen**

*Sprachdienst des Bundesamts für Sozialversicherung:* Verena Avanzini, Mauro Bagnaschi, Rudolf Herrmann, Lorenzo Lafranchi, Yvan Mudry, Crystel Müller-Lauber, Cinzia Panico, Béatrice Petit, Michèle Roquancourt, Luisa Rota, Jacqueline Sierro, Christian Viredaz.  
*Externe:* Monica Bruno Savoldelli, Marina Graham, Béatrice Lo Nigro, Flavia Molinari, Karin Singh, Bernadette von Arx.

### **Lektorat**

Ursula Frauchiger, Heidi Stutz, René Meier, Matteo Ferrari, Luc Montandon.

### **Fotos**

Jean-Pierre Grüter

### **Konzept und Gestaltung:**

[www.muellerluetolf.ch](http://www.muellerluetolf.ch) (Oliver Lütolf, Simone Kyburz)

### **Druck**

Länggass Druck AG, Bern

### **Copyright:** EDI, Bern 2004

### **Preis:** CHF 25.–

### **ISBN:** 3-909340-08-3

### **Gesamtauflage:** 4500 ex. (3000 d, 1000 f, 500 i)

### **Bezug**

BBL, Verkauf Bundespublikationen, 3003 Bern  
Tel. +41 (0)31 325 50 50, Fax +41 (0)31 325 50 58  
<http://www.bbl.admin.ch/bundespublikationen>  
Bestellnummer: 318.804.d

# **FAMILIENBERICHT 2004**

**Strukturelle Anforderungen an eine  
bedürfnisgerechte Familienpolitik**



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT DES INNERN

# VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

<b>BFS</b>	Bundesamt für Statistik
<b>BSV</b>	Bundesamt für Sozialversicherung
<b>CVP</b>	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
<b>EBG</b>	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
<b>EDI</b>	Eidgenössisches Departement des Innern
<b>EDK</b>	Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektor/innen
<b>EFK</b>	Eidgenössische Kommission für Frauenfragen
<b>EFS</b>	Evangelischer Frauenbund der Schweiz
<b>EJPD</b>	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
<b>EKA</b>	Eidgenössische Ausländerkommission
<b>EKFF</b>	Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen
<b>EKKJ</b>	Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen
<b>FDP</b>	Freisinnig-demokratische Partei der Schweiz
<b>KdK</b>	Konferenz der Kantonsregierungen
<b>NGO</b>	Nichtregierungsorganisation (Non Government Organization)
<b>SAV</b>	Schweizerischer Arbeitgeberverband
<b>seco</b>	Staatssekretariat für Wirtschaft
<b>SGB</b>	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
<b>SGK-NR</b>	Nationalrätliche Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit
<b>SKOS</b>	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
<b>SODK</b>	Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
<b>SP</b>	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
<b>SVP</b>	Schweizerische Volkspartei
<b>VSA</b>	Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände
<b>ZSFF</b>	Zentralstelle für Familienfragen (BSV)

# FAMILIENBERICHT 2004 - INHALT

<b>Für eine nachhaltige Familienpolitik</b>	<b>4</b>
Rede von Herrn Bundesrat Couchepin anlässlich der Präsentation des «Familienberichts 2004» am 31. August 2004 auf der Petersinsel	
<hr/>	
<b>Einleitung</b>	<b>8</b>
<hr/>	
<b>Zusammenfassung</b>	<b>10</b>
<hr/>	
<b>Statistischer Teil: Familien in der Statistik</b>	<b>21</b>
Haushaltstrukturen und Familienformen	24
Finanzielle Situation der Familie	36
Erwerbsarbeit, Haus- und Familienarbeit	46
Familienergänzende Angebote	54
Lebenssituation von Familien	62
Ländervergleich	72
<hr/>	
<b>Thematischer Teil: Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik</b>	<b>87</b>
Kapitel 1: Familienpolitik heute – was beinhaltet sie?	88
Kapitel 2: Die Familienpolitik in der Schweiz	108
Kapitel 3: Die Familienpolitik der Kantone und Gemeinden	140
Kapitel 4: Die Familienpolitik der Schweiz im europäischen Vergleich	180
Kapitel 5: Zusammenstellung und Diskussion möglicher Massnahmen	204
<hr/>	
<b>Kommentar und Ausblick der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF</b>	<b>206</b>
<hr/>	
<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>218</b>
<hr/>	
<b>Fotoverzeichnis</b>	<b>220</b>
<hr/>	

# FÜR EINE NACHHALTIGE FAMILIENPOLITIK

## **Rede von Herrn Bundesrat Couchepin anlässlich der Präsentation des «Familienberichts 2004» am 31. August 2004 auf der Petersinsel**

Meine Damen und Herren

Ich begrüsse Sie zum Petersinsel-Anlass 2004.

Es war mir ein Anliegen, dass wir dieses Jahr die «Familienpolitik» ins Zentrum stellen. Die Familienpolitik ist nämlich das politische Querschnittsthema der heutigen Zeit, in dem sich die Entwicklung der Gesellschaft widerspiegelt. Die Entwicklung der Familienstrukturen ist gleichsam ein Spiegel der Gesellschaft.

### **Familienbericht zeichnet die Entwicklung nach und ist Bestandesaufnahme der heutigen Familienpolitik**

Die Auseinandersetzung mit Entwicklungen und Veränderungen ist das Ziel des heute vorliegenden neuen «Familienberichts». Dieser Bericht, der zweite dieser Art auf nationaler Ebene seit 1978 (der Folgebericht von 1982 und die Zusammenstellung von wissenschaftlichen Beiträgen im Jahre 1991 können nicht als eigentliche Bestandesaufnahmen bezeichnet werden), zeichnet die Entwicklung der Familie der letzten Jahrzehnte «statistisch» nach, beschreibt die Veränderungen und beleuchtet, was sich stetig ändert, ohne dass es uns möglicherweise auffällt.

Der Bericht zeichnet aber auch die «Familienpolitik» nach, inwiefern sie auf Veränderungen reagiert hat. Die Familienpolitik in ihrer ganzen Breite wird dargestellt. Es wird aufgezeigt, was Bund, Kantone und Gemeinden leisten, aber auch wo Lücken bestehen. Zudem wird die schweizerische Familienpolitik mit drei europäischen Ländern (Deutschland, Frankreich, England) verglichen und so aufgezeigt, wo diese steht.

Es wird nachgewiesen, wie die Familienpolitik, vorerst als «Armutspolitik» konzipiert, sich in den letzten Jahren mehr und mehr darauf konzentriert hat, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern. Neben gleichstellungspolitischen waren hier je nach Wirtschaftslage auch arbeitsmarktpolitische Gründe massgebend. Der Familienbericht zeigt überdies, dass in den europäischen Industriestaaten mehr und mehr auch eine «bevölkerungspolitische» Argumentation zum Zug kommt.

### **Diskrepanz zwischen Kinderwünschen und Realitäten**

Die Schweiz hat immer weniger Kinder. Heute werden halb so viele Kinder geboren wie Mitte der 60er Jahre. Frauen haben durchschnittlich 1,4 Kinder, 1970 waren es 2,1. Wie Sie auf beiliegender Grafik (Grafik 3.2, S. 30) sehen, geht mit dieser Entwicklung ein kontinuierlicher Anstieg der kinderlos bleibenden Frauen, insbesondere bei Frauen mit Hochschulabschluss, einher. Heute bleibt gut ein Fünftel der Frauen kinderlos.

Es stellt sich eine erste existentielle Frage: Sind für junge Menschen Kinder zunehmend unerwünscht? Die nächste Grafik (Grafik 3.3, S. 31) zeigt Ihnen, dass dem nicht so ist. Über alle Bildungsstände hinweg ist der Kinderwunsch grösser als die Zahl wirklich geborener Kinder. Besonders gross ist die Diskrepanz bei den Akademikerinnen. Aber eines fällt auf: Während des Arbeitslebens werden diese Wünsche drastisch nach unten korrigiert. Dies ist ein Hinweis auf zu hohe Hindernisse bei der Familiengründung bzw. beim Entscheid für weitere Kinder.

### **Diskrepanz zwischen Wunsch nach Erwerbsleben und den realen Möglichkeiten**

Ein zweites Element fällt auf: Die jungen Mütter möchten mehr arbeiten. Sie sind heute häufiger erwerbstätig als früher. Bei fast der Hälfte aller Elternpaare ist die Frau teilzeitlich und der Mann vollzeitlich erwerbstätig. Gerade und vor allem bei Müttern ist aber die Erwerbslosigkeit (Grafik 12.1, S. 52) resp. die Unterbeschäftigung (Grafik 12.2, S. 53) sehr gross. Es gibt offensichtlich zu wenig Teilzeitstellen oder ganz allgemein zu viele Hindernisse, damit Mütter so viel arbeiten können, wie sie wollen.

### **Die Schweiz braucht mehr Kinder und eine hohe Frauenerwerbsquote**

Gibt es irgendeinen Grund, dass die Gesellschaft diese individuellen Wünsche und Entwicklungen hemmt? Das Gegenteil müsste der Fall sein. Kinder machen privat glücklich, aber sie machen auch die Gesellschaft glücklich. Denn mehr Kinder

bedeuten auch weniger demographiebedingte Probleme, standfestere Sozialwerke, vor allem aber mehr Innovationsfähigkeit, kurzum: Zukunftsfähigkeit.

Jedermann weiss zudem, dass es für die Schweiz volkswirtschaftlich vorteilhaft ist, wenn die Frauen, die heute genauso gut ausgebildet sind wie die Männer, ihre erworbenen Kompetenzen im Erwerbsleben einsetzen. Dass deren Beitragszahlungen zudem einen stabilisierenden Einfluss auf die Sozialwerke haben, ist ebenso klar.

Kann es sich die Schweiz wirklich leisten, auf die vielen Kompetenzen, die sie ausbildet, im Arbeitsleben zu verzichten? Kann es sich die Schweiz leisten, dass sie immer weniger Kinder hat, insbesondere auch bei den Akademikern? Das sind schwierige Fragen und der europäische Vergleich zeigt, dass es keine eindeutig erfolgreichen Wege dahin gibt.

Die Gesellschaft muss diese Fakten zur Kenntnis nehmen. Verdrängen bringt nichts. Darum hoffe ich, dass dieser Familienbericht möglichst viele interessiert und zum Nachdenken anregt.

### **Für eine «nachhaltige Familienpolitik»**

Ich glaube, ein erster Schritt zu einer Entwicklung in die richtige Richtung ist die Enttabuisierung der Geburtenfrage. Seit kurzem geschieht dies in immer mehr europäischen Ländern. Während lange Zeit nur Frankreich dieses Thema offensiv thematisiert hat, beginnen nun andere Länder diese Frage intensiv zu diskutieren. So hat beispielsweise vor einem halben Jahr Deutschland, wo diese Thematik aus verständlichen Gründen seit einem halben Jahrhundert ein Tabuthema war, ein viel beachtetes Gutachten erstellen lassen, dessen Analyse ich zu einem guten Teil zustimme. Es kommt zum nicht überraschenden Befund, dass Deutschland aus vielerlei Gründen zwei Entwicklungen anzustreben hat: eine Erhöhung der Geburtenrate sowie auch eine Erhöhung der Frauenerwerbsquote.

Effektiv bin ich der Ansicht, dass genau diese beiden Zielrichtungen auch für die Schweiz gültig sind. Allerdings möchte ich als liberaler Politiker etwas ganz klar festhalten: Es ist nicht Aufgabe des Staates, in die Wünsche der Individuen ein-

zugreifen. In diesem Sinne habe ich auch Mühe, die Ausdrücke «Bevölkerungspolitik» oder «Natalismus» zu verwenden. Der Staat soll höchstens Hindernisse abbauen, damit gewünschte Kinder auch geboren werden. Und er soll die Hürden abbauen, die dafür sorgen, dass Mütter auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt werden.

Diese Politik erfordert aber, dass in der Familienpolitik ein Paradigmenwechsel vorzunehmen ist: Wir müssen von der traditionellen Familienpolitik zu einer «nachhaltigen Familienpolitik» übergehen.

### **Grundzüge einer «nachhaltigen Familienpolitik»**

Was ist unter einer «nachhaltigen Familienpolitik» zu verstehen? Im Vergleich zur traditionellen Familienpolitik, bei der es darum geht, etwas für die Familien zu tun, sollten wir uns vermehrt der Frage zuwenden: Was beeinflusst eigentlich das Familiengründungsverhalten oder den Entscheid für ein zweites oder drittes Kind? Oder auch: Wie können wir das Familienleben auch in 20 Jahren lebbar machen? Es muss derselbe Paradigmenwechsel stattfinden, welcher seit einigen Jahren in der Umweltpolitik, der Finanzpolitik sowie auch in der Sozialpolitik geschehen ist und in dessen Zentrum die Nachhaltigkeit steht.

Wie der Familienbericht darlegt, wird die Familienpolitik traditionellerweise aus folgenden Motiven heraus verfolgt:

- vertikaler Ausgleich (Lastenausgleich und Absicherung gegen Armut);
- horizontaler Ausgleich (Abgeltung der Leistungen von Familien);
- strukturelle Rücksichtslosigkeit gegenüber «Kinderhabenden» (Abgeltung von Konkurrenznachteilen gegenüber den Kinderlosen);
- Kinder-Politik (Wohl des Kindes ist im Zentrum);
- Gleichstellungspolitik (Mann-Frau);
- Bevölkerungspolitik (z.B. Frankreich).

Welches sind nun die wesentlichen Elemente einer «nachhaltigen Familienpolitik»? Es gibt ein zentrales Element, worin sich die Experten einig sind. Es sind nachweislich nicht fehlende

Geldtransfers, die die entscheidenden Hindernisse bei der Realisierung von Kinderwünschen darstellen, sondern Probleme bei der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienalltag. Es sind also nicht die direkten Kinderkosten die Hürden, sondern die indirekten Kosten, die Opportunitätskosten zwischen einem Leben mit Kind(ern) oder einem Leben ohne Kinder. Immer öfters führt dies dazu, dass auf Kinder bzw. weitere Kinder verzichtet wird.

Für eine nachhaltige Familienpolitik im engeren Sinne heisst das, dass vorab diese Opportunitätskosten gesenkt werden müssen. Folglich muss die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben Priorität haben gegenüber Geldtransfers.

Der Familienbericht zeigt die verschiedenen Arten auf, Familienpolitik zu betreiben. Die schweizerische Familienpolitik kann als liberal und subsidiär bezeichnet werden. Das unterscheidet sie vom nordischen sozialdemokratischen Modell, vom «familiaristischen» Modell Frankreichs, aber auch von den wenig entwickelten Familienpolitiken im Süden Europas. Die schweizerische Politik gleicht in ihrer Ausgestaltung am ehesten dem System Englands, allerdings auf einem quantitativ höheren Niveau.

Ähnliche, teils kulturell bedingte Unterschiede finden sich, wenn die Modelle der Kantone und Gemeinden untereinander verglichen werden. So hat die Familienpolitik des Tessins mit derjenigen von Appenzell Innerrhoden sehr wenig zu tun. Sollte also der Bund eingreifen?

Zwei solche Fragen stehen an. Es geht darum, ob die Familienzulagen auf Bundesebene zu regeln sind und ob eine Bundeslösung über Ergänzungsleistungen für bedürftige Familien eingeführt werden soll. Die parlamentarische Debatte hierzu ist im Gang. Es gibt in beiden Fragen gute Argumente für und wider von mehr Bundeseinfluss. Der Bundesrat wird sich damit befassen, sobald konkrete und reife Projekte vorliegen.

Wie ausgeführt, sollte in Bezug auf eine nachhaltige Familienpolitik auch klar sein, dass die beiden hängigen parlamentarischen Initiativen als «Geldtransfer-Vorlagen» höchstens indirekt etwas zur heute prioritären Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienalltag beitragen können und somit nicht als die eigentlichen Kerngeschäfte einer nachhaltigen Familienpolitik bezeichnet werden können.

Nachhaltige Familienpolitik ist auf allen Ebenen umzusetzen und ist nicht mit einem Transfer der Aufgaben von Kantons- auf Bundesebene zu verwechseln! Wichtiger erscheint, dass der Stellenwert einer breit angelegten nachhaltigen Familienpolitik überall, auf allen Ebenen, erkannt wird.

### **Eckpfeiler einer «nachhaltigen Familienpolitik»**

Es seien einige Eckpfeiler einer nachhaltigen Familienpolitik genannt, die prioritären Charakter haben. Sie betreffen die Gemeinde-, Kantons- oder Bundesebene wie auch nichtstaatliche Ebenen.

1. Es braucht für die Verbesserung der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienalltag möglichst überall **Blockzeiten für Kindergarten und Schule**. Der Bundesrat hat sich unter meiner Federführung bereit erklärt, entsprechende Motionen (FDP-Fraktion/Langenberger) entgegenzunehmen. Diese fordern, dass in den Kantonen vorwärtsgemacht wird. Ansonsten muss der Bund eingreifen und dies einfordern analog wie damals beim einheitlichen Schulbeginn. Auch ist das Angebot an Tagesschulen auf kantonaler Ebene zu erhöhen.
2. Eine **frühere Einschulung** ist wünschenswert. Diese Massnahme ist sowohl aus familienpolitischen, als auch bildungs- und integrationspolitischen Gründen erforderlich. Sie sehen aus beiliegender Grafik der unterschiedliche Kindergartenbeginn je nach Kanton (Grafik 15.1, S. 60). Sie sehen des Weiteren aus der nächstfolgenden Grafik, dass die Schulleistungen leider in der Schweiz wesentlich vom Bildungsniveau der Eltern abhängen (Grafik 16.1, S. 64). Ein früherer Schulbeginn kann dieser Entwicklung entgegenwirken.
3. **Krippen**: Sie sind unter anderem aus Gründen sowohl der Vereinbarkeit von Berufs- und Familienalltag wie auch hinsichtlich des soeben genannten integrationspolitischen Ziels der Chancengleichheit ebenfalls sinnvoll. Sie entspringen einem echten Bedürfnis.

Weil davon ausgegangen worden ist, dass in weiten Teilen des Landes das Angebot ungenügend ist, hat das Parlament das Gesetz über die Anstossfinanzierung zur Schaffung von neuen Krippenplätzen geschaffen. Es handelt sich um eine zeitlich befristete Förderungsmaßnahme des Bundes.

Ich frage mich allerdings grundsätzlich, welche längerfristige Rolle der Staat in diesem Bereich spielen soll. Insbesondere frage ich mich, ob die staatliche Krippensubventionierung nicht nachfrageorientiert ausgestaltet werden könnte. Heute werden die Plätze subventioniert, morgen könnten den Nachfragern Betreuungsgutscheine gegeben werden, so dass die Anbieter einem echten Wettbewerb ausgesetzt würden. Ich werde die Verwaltung beauftragen, entsprechende Modelle zu prüfen; darauf basierend könnten Gemeinden oder Kantone entsprechende Versuche starten.

4. Ich bin der Meinung, dass auf kantonaler Ebene eine **Konferenz der Familiendirektoren** zu schaffen ist, die sich nur um Familienfragen kümmert und für eine gewisse interkantonale Harmonisierung sorgt. Eine jüngst publizierte SKOS-Studie hat gezeigt, dass in vielen Kantonen noch keine kohärente Familienpolitik besteht.
5. Es sollten private Anbieter Bewertungen, sog. **Ratings**, bezüglich Familienfreundlichkeit der Gemeinden und Kantone erstellen, damit der Standortwettbewerb gefördert wird.
6. Es könnten auf der für die konkrete Familienpolitik entscheidenden Ebene der Gemeinden im Sinne eines «Public-Private-Partnerships» **Bündnisse für Familien** (Gemeindebehörden, Kirchgemeinden, Familien, ortsansässige Unternehmen, etc.) institutionalisiert werden, die in regelmässigem gegenseitigen Kontakt stehen.
7. Es ist im Sinne einer **«Allianz für Familien»** auch die Welt der Unternehmen zu involvieren. Es ist schweizweit eine Allianz zwischen Behörden und (Gross)unternehmen zwecks Initiativen für familienfreundliche Unternehmensgestaltung zu schaffen. Entsprechende Bestrebungen sind im Volkswirtschaftsdepartement im Gang. Es braucht familienfreundliche Arbeitszeitmodelle. Auch hier sind Ratings oder gar Zertifizierungssysteme durchaus denkbar.
8. Die **Familienberichterstattung** ist regelmässig fortzuführen. Ich habe daher entschieden, den statistischen Teil des Familienberichts alle zwei Jahre fortzuführen. Statistiken zu familienpolitischen Themen sind zudem auszubauen (Kinderzulagen, Angebote ausserfamiliärer Kinderbetreuung).
9. Bei einer Neuauflage der Familienbesteuerungsvorlage sind familienpolitische Überlegungen wichtig. Ein wichtiger Grund-

satz wäre die **Individualbesteuerung**. Zudem könnte zur Bekämpfung der Familienarmut die Einführung von **negativen Einkommensteuern** resp. Steuergutschriften für Working Poor geprüft werden. Folgende Grafik (Grafik 6.2, S. 39) zeigt Ihnen, dass dieses Problem heute noch nicht gelöst ist.

10. Ein **bezahlter Mutterschaftsurlaub** für Erwerbstätige macht auch im Konzept einer «nachhaltigen Familienpolitik» Sinn.

### **Breite Diskussion muss gestartet werden**

Eine der Schlussfolgerungen des vorliegenden Familienberichts ist, dass eine gesamtschweizerische Strategie in der Familienpolitik entwickelt werden soll. Ich habe Ihnen nun die Grundzüge des Konzepts einer nachhaltigen Familienpolitik vorgestellt. Die hier vorgeschlagenen zehn Eckpfeiler für eine nachhaltige Familienpolitik sollen diskutiert und auch noch ergänzt werden können.

Ich wünsche mir eine breite Diskussion über eine nachhaltige Familienpolitik. Denn Familienpolitik ist im besten Sinne Gesellschaftspolitik.

Wie vergleichende Länderstudien zeigen, spielen auch kulturelle Eigenheiten und Traditionen in der Familienpolitik eine grosse Rolle. So wird eine «nachhaltige Familienpolitik» nicht überall mit dem gleichen Rezept zum Erfolg führen. Auch zeigen neuste Studien, dass die sich entwickelnde Arbeitswelt (vermehrt unregelmässige Arbeitszeiten, häufige Ortswechsel) die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben auch erschweren kann. Familien«zeit» und Erwerbs«zeit» vermischen sich, Diskontinuitäten von Ort und Zeit im Erwerbsleben können den «Familienalltag» als andere Welt neben dem Erwerbsleben zerstören. Es braucht also auch in Zukunft neue Familienberichte und neue Analysen.

Die schlimmste Haltung wäre aber auf jeden Fall, die Augen vor der heutigen Entwicklung zu verschliessen. Darum auch der heutige Anlass.

Ohne Kinder hat eine Gesellschaft keine Zukunft. Europa hat es gemerkt, auch die Schweiz muss diesbezüglich aufwachen.

Ich danke Ihnen.

# EINLEITUNG

Ausgangspunkt des Familienberichts ist die parlamentarische Empfehlung Stadler vom 12. Dezember 2000 (00.3662), die den Bundesrat einlädt, dem Parlament alle fünf Jahre einen Bericht zur Situation der Familien in der Schweiz vorzulegen. Der Bericht wurde unter Federführung des Bundesamts für Sozialversicherung (BSV) erarbeitet und enthält Beiträge vom Bundesamt für Statistik (BFS) und von verwaltungsexternen Expert/innen.

Schon früher sind familienpolitische Bestandesaufnahmen erstellt worden. So erschien 1978 der «Bericht über die Lage der Familie in der Schweiz», 1982 der Bericht «Familienpolitik in der Schweiz», der eine Vielzahl familienpolitischer Empfehlungen enthält, und 1991 die Publikation «Familien in der Schweiz» mit zahlreichen Beiträgen namhafter Wissenschaftler/innen.

Der vorliegende Bericht enthält einen statistischen Teil zu familienpolitisch relevanten Daten, die fortgeschrieben und vertieft werden, und einen thematischen Teil zu einem aktuellen familienpolitischen Schwerpunktthema. Im Weiteren beinhaltet er eine Zusammenstellung möglicher Massnahmen sowie einen unabhängigen Kommentar der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF.

Für den statistischen Teil wurde in Zusammenarbeit mit Expert/innen eine Auswahl von familienpolitisch relevanten Themenbereichen und Themen festgelegt. Eine umfassende statistische Darstellung würde den Rahmen des Berichts sprengen.

Der thematische Teil untersucht die «Strukturellen Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik». Anlass zu dieser Themenwahl gab der gesellschaftliche und wirtschaftliche Wandel der letzten Jahrzehnte und seine Auswirkungen auf die Familien und die Familienpolitik. So sind in den 90er Jahren Familien vermehrt Thema der Politik geworden. Auslösende Faktoren waren der hohe Anteil an armen und armutsgefährdeten Familien sowie die Diskussionen um die Integration der heute in der Regel gut ausgebildeten Mütter in den Arbeitsmarkt und über den Ausgleich der von Familien erbrachten Leistungen. Diese Veränderungen legten es nahe, die Familienpolitik selber und ihr

Funktionieren in der Schweiz näher zu betrachten. Im Zentrum des Berichts stehen daher Fragen nach der Organisation, den Zuständigkeiten und den Grundlagen der Familienpolitik.

Im thematischen Teil werden in einem ersten Kapitel die Begriffe «Familie», «Familienpolitik» und «bedürfnisgerecht» diskutiert und definiert. Dabei wird auch auf mögliche Motive und Ziele der Familienpolitik eingegangen. Um das breite Feld familienpolitischer Massnahmen fassbar zu machen, wurden diese vier Interventionsebenen zugeteilt. Das erste Kapitel diente als Basis für die nachfolgenden Beiträge: für die Zustandsanalysen der schweizerischen Familienpolitik (Kapitel 2) sowie der Familienpolitik auf Kantons- und Gemeindeebene (Kapitel 3) und für einen Ländervergleich (Kapitel 4).

Aufbauend auf den Ergebnissen dieser Analysen wird den Fragen nachgegangen, welche Massnahmen zu einer Verbesserung der Familienpolitik führen können (Organisation, Struktur, Grundlagen) und wie die Familienpolitik wirkungseffizient im politischen System der Schweiz verankert werden könnte. Die Zusammenstellung möglicher struktureller Massnahmen wurde im April 2004 unter Mitarbeit der Autor/innen, des wissenschaftlichen Ausschusses und von weiteren Expert/innen im Rahmen eines Workshops erarbeitet.

Zielpublikum des Berichts ist die breite, an familienpolitischen Fragen interessierte Öffentlichkeit. Deshalb wurde für den thematischen Teil ein zweistufiges Verfahren gewählt. Es wurden drei Forschungsprojekte realisiert, deren Ergebnisse in separaten Publikationen veröffentlicht werden. Hier finden sich auch Erläuterungen zum methodischen Vorgehen. Darauf aufbauend wurden die Beiträge für den Familienbericht verfasst. Ziel war es, einen allgemein verständlichen, von wissenschaftlichen Details weitgehend befreiten Bericht vorzulegen.

Der Bericht ist mit Fotografien von Jean-Pierre Grüter illustriert. Er hat die Vielfalt der heute in der Schweiz lebenden Familien in Bildern festzuhalten versucht.

Im Projektteam waren Dr. Joana Guldemann (Projektleiterin), Isabelle Villard (wissenschaftliche Mitarbeiterin), Aurélie Moeri (wissenschaftliche Mitarbeiterin), Dr. Urs Portmann (Teilprojektleiter Statistik) und Dr. Marc Stampfli (Vertreter der Zentralstelle für Familienfragen (ZSFF)). Intensiv mitgearbeitet haben zudem Jost Herzog, Leiter der ZSFF, und Maia Jaggi, stellvertretende Leiterin der ZSFF.

Beim Bundesamt für Statistik (BFS) hatte Christoph Freymond die Projektleitung inne. Konzeptionell und inhaltlich mitgearbeitet haben beim statistischen Teil zudem vom BFS Dr. Katja Branger, Wayra Caballero Liardet, Anne Cornali Schweingruber, Véronique Gosteli, Dr. Werner Haug, Marcel Heiniger, Enrico Moresi, Dr. Heiner Ritzmann, Jacqueline Schön-Bühlmann, Renate Storz, Alain Vuille, Dr. Walter Zingg, vom Bundesamt für Sozialversicherungen Nicolas Eschmann sowie vom Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS Heidi Stutz und Tobias Bauer.

Die Autor/innen der Beiträge des thematischen Teils sind:

- Heidi Stutz vom Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS (Kapitel 1);
- Prof. Dr. Ueli Mäder, Corinne Sieber, Dr. Hector Schmassmann vom Institut für Soziologie der Uni Basel und von der Hochschule für Pädagogik und soziale Arbeit beider Basel (Kapitel 2);
- Hans-Martin Binder von Interface Politikstudien/Luzern und Prof. Dr. Daniel Kübler vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich (Kapitel 3);
- Prof. Dr. Irene Gerlach, Susanne von Hehl, Oliver Richter, Bernd Stinsmeier, Pia Wetzorke vom Institut für Politikwissenschaft der Westf. Wilhelms-Universität Münster, Deutschland (Kapitel 4).

Der Bericht wurde von einem wissenschaftlichen Ausschuss begleitet. Die Mitglieder waren: PD Dr. Beat Fux (Uni Zürich), Dr. Christine Rothmayr (Uni Genf), Prof. Franz Schultheis (Uni Genf), Prof. Hans-Joachim Schulze (Uni Amsterdam, Niederlande), PD Dr. Wolfgang Walter (Konstanz, Deutschland) und Prof. Bernadette Bawin-Legros (Uni Lüttich, Belgien).

## Forschungsberichte

Vatter, Adrian; Sager, Fritz; Ledermann, Simone; Zollinger, Lukas: Familienpolitik auf Bundesebene. Bundesamt für Sozialversicherung. Bern, 2004. Art.-Nr 318.010.8/04 d

Binder, Hans-Martin; Kübler, Daniel; Furrer, Cornelia; Bieri, Oliver; Helbling, Marc; Maggi, Jenni: Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene. Familienpolitische Programme und Advocacy-Koalitionen in vier Kantonen und acht Gemeinden der Schweiz. Bundesamt für Sozialversicherung. Bern, 2004. Art.-Nr 318.010.9/04 d

Gerlach, Irene; von Hehl, Susanne; Richter, Oliver; Stinsmeier, Bernd; Wetzorke, Pia: Familienpolitik der Schweiz im Ländervergleich. Bundesamt für Sozialversicherung. Bern, 2004. Art.-Nr 318.010.10/04 d

Die Forschungsberichte können bezogen werden unter:

BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH-3003 Bern, [www.bbl.admin.ch/bundespublikationen](http://www.bbl.admin.ch/bundespublikationen).

# ZUSAMMENFASSUNG

Ausgangspunkt des Familienberichts ist die parlamentarische Empfehlung Stadler (00.3662), die den Bundesrat einlädt, dem Parlament alle fünf Jahre einen Bericht zur Situation der Familien in der Schweiz vorzulegen. Der Bericht wurde unter Federführung des Bundesamts für Sozialversicherung (BSV) vom Bundesamt für Statistik (BFS) und von verwaltungsexternen Expert/innen erarbeitet.

Der Bericht enthält einen statistischen und einen thematischen Teil. Der thematische Teil befasst sich mit den «Strukturellen Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik». Zur Themenwahl führte die Tatsache, dass sich Familien und ihre Lebensbedingungen in den letzten Jahrzehnten tiefgreifend gewandelt haben – was im statistischen Teil dokumentiert wird – und Familienpolitik vermehrt auf der politischen Agenda figurierte. Der thematische Teil enthält Analysen des Zustands der Familienpolitik auf Bundes- sowie auf Kantons- und Gemeindeebene und einen Ländervergleich. Auf der Basis dieser Analysen wurde mit Expert/innen über strukturelle Massnahmen zur Stärkung der Familienpolitik diskutiert. Der Bericht enthält im Weiteren einen unabhängigen Kommentar der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF.

## 1. Familien in der Statistik

Im statistischen Teil finden sich zentrale Eckdaten zur Situation von Familien und ihrem Wandel in der Schweiz. Die Auswahl der dargestellten Themenbereiche wurde in Zusammenarbeit mit Expert/innen festgelegt. Zusammenfassend lassen sich die Ergebnisse wie folgt darstellen:

### Haushaltstrukturen und Familienformen

Die Haushaltstrukturen und Familienformen haben sich in den letzten Jahren stark gewandelt. Heute gibt es einen Drittel mehr Haushalte als 1970. Diese Zunahme ist auf die kinderlosen Haushalte zurückzuführen, die sich fast verdoppelt haben. Die Anzahl der Haushalte mit Kindern ist dagegen konstant geblieben. Gut die Hälfte der Bevölkerung lebt immer noch in einem Familienhaushalt.

In den Familien leben durchschnittlich knapp zwei Kinder, wobei verheiratete Eltern tendenziell mehr Kinder haben als Alleinerziehende und unverheiratete Paare. Fast die Hälfte der verheirateten Eltern hat zwei Kinder, ein Drittel hat ein Kind. Bei den Alleinerziehenden und bei unverheirateten Paaren hat gut die Hälfte ein Kind.

Es leben heute etwas weniger Kinder bei verheirateten Eltern und etwas mehr Kinder nur mit einem Elternteil zusammen als 1980. Vier Fünftel der Kinder haben ein Geschwister.

Frauen und Männer heiraten heute später, sind bei der Geburt des ersten Kindes älter und haben weniger Kinder als 1970. Die Frauen sind bei der Geburt des ersten Kindes 29 und die Männer 32 Jahre alt. Heute werden halb so viele Kinder geboren wie Mitte der 60er Jahre, wobei der Rückgang durch einen Anstieg anfangs der 90er Jahre unterbrochen wird. Frauen haben durchschnittlich 1,4 Kinder, 1970 waren es 2,1. Mit dieser Entwicklung einher geht ein kontinuierlicher Anstieg der kinderlos bleibenden Frauen. Heute bleibt gut ein Fünftel der Frauen kinderlos.

Es lassen sich immer mehr Paare scheiden, insbesondere wenn keine Kinder betroffen sind. Heute sind es dreimal so viele wie 1970. Von Scheidungen betroffen sind heute fast doppelt so viele Kinder. Meistens sind sie zwischen 5 und 14 Jahren alt.

### Finanzielle Situation der Familien

Familien haben vergleichsweise weniger Einkommen zur Verfügung und geben einen grösseren Teil ihres Einkommens wieder aus als Haushalte ohne Kinder. Zentrale Ausgabenposten sind die Wohnungskosten und die Kinderkosten.

Die Kinderkosten sind schwierig zu schätzen, da diese stark beeinflusst werden von der Grösse des Haushalts und der Anzahl Kinder, dem Alter der Kinder und dem Einkommensniveau. Ein Einzelkind ist verhältnismässig teurer als zwei Kinder, ältere Kinder sind teurer als jüngere. Wer über mehr Geld verfügt, gibt auch mehr für die Kinder aus. Für eine Einelternerfamilie werden die Kinderkosten auf monatlich gut 1800 Fr. geschätzt, bei einem Paarhaushalt mit zwei Kindern auf je gut 1000 Fr.

Fürs Wohnen wenden Familien einen höheren Anteil des Haushaltseinkommens auf als die übrigen Haushalte. Verhältnismässig am grössten ist der diesbezügliche Aufwand bei Alleinerziehenden, mit Wohnkosten im Umfang von rund einem Viertel ihres Einkommens. Trotz der verhältnismässig hohen Wohnkosten verfügen Familien häufiger als die übrigen Haushalte über weniger als ein Zimmer pro Person, was einer Wohnraumunterversorgung gleichkommt. Betroffen sind 20% der Paarhaushalte mit Kindern oder 5% aller Haushalte.

Familien haben ein überdurchschnittliches Armutsrisiko. Dies gilt insbesondere für Alleinerziehende (23%) und für Paare mit zwei und mehr Kindern (20%). Alleinerziehende leben fast zu einem Viertel unter der Armutsgrenze und beziehen überdurchschnittlich häufig Sozialhilfe. Von besonderer Bedeutung in Bezug auf die Einkommen von Alleinerziehenden sind die Alimentenbevorschussungen. Im Kanton Zürich beispielsweise bekamen im Jahr 2001 rund 20% der Kinder Alleinerziehender eine Alimentenbevorschussung.

Die wichtigsten finanziellen Instrumente der kantonalen und eidgenössischen Familienpolitik sind die Familienzulagen und die Steuerabzüge. Die Familienzulagen sind kantonal geregelt, abgesehen von jenen in der Landwirtschaft. Die Unterschiede zwischen den Kantonen bezüglich der Höhe – sie schwanken zwischen monatlich 150 und 344 Fr. pro Kind – und der Anspruchsberechtigung sind sehr gross. Auch bei den Steuerabzügen finden sich grosse kantonale Unterschiede. In allen Kantonen sind die Abzüge in den letzten Jahrzehnten stark erhöht worden.

Fast die Hälfte der Kantone kennt Bedarfsleistungen für Familien mit Kleinkindern und tiefem Einkommen. Die Unterschiede sind auch hier sehr gross, sowohl in der Höhe als auch in der Dauer des Anspruchs.

### **Erwerbsarbeit, Haus- und Familienarbeit**

Mütter sind heute häufiger erwerbstätig als früher, insbesondere wenn sie über eine gute bis sehr gute Ausbildung verfügen. Bei fast der Hälfte der Elternpaare ist die Frau teilzeitlich und der Mann vollzeitlich erwerbstätig.

Bei Frauen beeinflusst die Familiensituation die Erwerbsquote und den Erwerbsumfang. Die kinderlosen Frauen sind in der Regel erwerbstätig. Von den Frauen mit kleinen Kindern gehen zwei Drittel einer Erwerbsarbeit nach, meistens in Teilzeit. Erreichen die Kinder das Schulalter, sind gut drei Viertel der Mütter wieder erwerbstätig. Die Mütter möchten häufig den Erwerbsumfang erhöhen, ein Viertel der Mütter ist von Unterbeschäftigung betroffen. Alleinerziehende sind häufiger erwerbstätig als Mütter mit einem Partner. Besonders gross ist dieser Unterschied, solange die Kinder klein sind. Bei Männern hat die Familiensituation nur insofern Einfluss auf ihre Erwerbstätigkeit, als sich ihre Erwerbschancen verbessern, das heisst das Risiko, erwerbslos zu sein, sinkt. Väter machen einen kleineren Anteil der erwerbslosen Männer aus (ein Drittel) als Mütter bei den erwerbslosen Frauen (die Hälfte).

Familien wenden für Erwerbs-, Haus- und Familienarbeit wesentlich mehr Zeit auf als Haushalte ohne Kinder. Am höchsten ist diese Belastung in Haushalten mit kleinen Kindern. In der Gesamtbelastung liegen keine geschlechtsspezifischen Unterschiede vor, jedoch in der Aufgabenverteilung. Für die Hausarbeit und die Kinderbetreuung sind vorwiegend die Frauen zuständig, auch wenn sie ebenfalls erwerbstätig sind. Männer reduzieren mit der Familiengründung ihr bereits geringeres Engagement in der Hausarbeit. Sie übernehmen einen Teil der Kinderbetreuung. Erwähnt sei hier, dass Frauen Konflikten um die Hausarbeit wesentlich mehr Gewicht geben als Männer.

Das familiäre Umfeld hat einen zentralen Einfluss auf die Schulleistungen. Grundlegend für den Schulerfolg ist die Lesekompetenz sowie die Kommunikation und tägliche Gespräche zwischen Eltern und Schulkindern. Beeinflusst wird dies vom Bildungsniveau der Eltern. So verfügen Kinder von Eltern mit mittlerem und hohem Bildungsstand über die höchste Lesekompetenz.

### **Familienergänzende Kinderbetreuung**

Ein Drittel der Haushalte mit Kindern nimmt familienergänzende Kinderbetreuung in Anspruch. Das sind doppelt so viele wie vor zehn Jahren. In 60% der Familien handelt es sich um höchstens

einen Tag pro Woche. In rund der Hälfte der Familien wird die Kinderbetreuung von den Grosseltern übernommen, dies vor allem, wenn es sich um wenige Stunden handelt. Ist das Betreuungsvolumen grösser, spielen die institutionalisierten Betreuungsangebote (Kindertagesstätten, Tagesmütter usw.) eine wichtige Rolle. Im Angebot bestehen grosse regionale Unterschiede. Am grössten ist das Angebot im Kanton Genf.

In Bezug auf den Kindergartenbesuch tragen nur wenige Kantone der Vereinbarkeit von Familie und Beruf Rechnung. So bringt der Kindergartenbesuch einerseits Entlastung, andererseits häufig Koordinationsprobleme. Zentrale Faktoren sind die Dauer des Kindergartens, der zeitliche Umfang pro Woche, die Anzahl Wochen pro Jahr. Diesbezüglich gibt es grosse Unterschiede zwischen den Kantonen und Gemeinden. Gemeinsam ist allen Kantonen, dass heute fast alle Kinder den Kindergarten besuchen. In der Mehrheit der Kantone besuchen die Kinder den Kindergarten während 15 bis 20 Stunden pro Woche.

### Ländervergleich

Im statistischen Ländervergleich werden die Länder Frankreich, Deutschland, Grossbritannien, Italien, Österreich, die Niederlande, Schweden und die Schweiz miteinander verglichen. In allen Ländern zeigen sich ähnliche Tendenzen wie in der Schweiz.

In allen Vergleichsländern haben Frauen weniger Kinder als früher und sind bei der Geburt älter. Stark zugenommen haben die nicht ehelichen Geburten. In Schweden kommt die Mehrheit der Kinder ausserhalb einer Ehe zur Welt. Auffallend weniger sind es in der Schweiz (11,4%) und in Italien.

Ehen werden seltener geschlossen und häufiger geschieden. Jedoch bestehen grosse Unterschiede zwischen den Ländern. Zwei Drittel der Italienerinnen heiraten mindestens einmal. Scheidungen sind eher selten. In Schweden dagegen heiratet weniger als die Hälfte der Frauen und über die Hälfte lässt sich wieder scheiden. Diese Entwicklungen sind in der Schweiz weniger ausgeprägt.

Die Erwerbsbeteiligung der Frauen ist niedriger als jene der Männer. Und die Frauen arbeiten wesentlich häufiger in Teilzeit.

Interessanterweise lässt sich kein Zusammenhang zwischen der Erwerbsquote der Frauen und der Geburtenhäufigkeit nachweisen. Unterschiede zwischen den Ländern zeigen sich bezüglich der Erwerbsintegration Alleinerziehender. In Deutschland, Grossbritannien, Frankreich und den Niederlanden ist mehr als die Hälfte der Alleinerziehenden nicht erwerbstätig. In Italien gehen zwei Drittel der Alleinerziehenden einer Vollzeit-Erwerbsarbeit nach.

Die Schweiz hat die höchste Frauenerwerbsquote und den zweitgrössten Anteil Teilzeit erwerbstätiger Frauen. Im Weiteren hat die Schweiz vergleichsweise sehr viele teilzeitbeschäftigte Alleinerziehende.

Alle Länder haben die Familienleistungen zwischen 1995 und 2000 erhöht, jedoch in sehr unterschiedlichem Ausmass. Italien (8,2%) und Deutschland am stärksten, die Schweiz (1,8%), Österreich und die Niederlande am wenigsten.

Diese Darstellung dokumentiert den Wandel der Familien und ihrer Lebensbedingungen, der die Familienpolitik massgeblich beeinflusst. Auf Letzteres wird im thematischen Teil des Berichts eingegangen.

## 2. Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik

Da es keine allgemeine Definition der Begriffe «Familie», «Familienpolitik» und «bedürfnisgerechte Familienpolitik» gibt, werden diese einleitend diskutiert und für den Bericht definiert, das heisst diese Definitionen bilden die Basis für die vorgenommenen Analysen auf Bundesebene sowie auf Kantons- und Gemeindeebene und für den Vergleich der schweizerischen Familienpolitik mit jener anderer europäischer Länder.

### 2.1 Familienpolitik heute – was beinhaltet sie?

Im Bericht wird Familie definiert als eine primär in den Beziehungen zwischen Eltern und Kindern begründete soziale Gruppe eigener Art, die als solche gesellschaftlich anerkannt ist. Die Kinder müssen unter 25 Jahre alt und unterhaltsberechtigt

sein. Familienpolitik heisst hier, sich über staatliche und private Organisationen für die Anerkennung von (Dienst-)Leistungen einzusetzen, die von und in den Familien erbracht werden oder erbracht werden sollten.

In der Analyse erweisen sich als zentrale Motive der schweizerischen Familienpolitik:

- Schutz gegen Armut (vertikale Umverteilung);
- horizontale Umverteilung zwischen Haushalten mit und ohne Kinder;
- Gleichbehandlung von Frauen und Männern bei der Aufgaben- und Rollenverteilung;
- Chancengleichheit für Kinder.

Eine «bedürfnisgerechte Familienpolitik» wird wie folgt definiert: Sie deckt diese vier Komponenten ab. Ausserdem geht sie auf die Bedürfnisse der Frauen, Männer und Kinder in deren familiären und gesellschaftlichen Beziehungen ein. Die Familienpolitik sorgt dafür, dass Familienlasten finanziell tragbar sind und die Familienform frei gewählt werden kann. Zudem stellt sie die gleichwertige Anerkennung von Familienleistungen für all diese Familienformen sicher.

Der Bericht konzentriert die Familienpolitik auf die vier folgenden Interventionsebenen, die insgesamt zwölf verschiedene Themenkreise abdecken: wirtschaftliche, sozial-ökologische, pädagogische sowie familieninterne Massnahmen. Eine «bedürfnisgerechte Familienpolitik» fokussiert diese vier Aspekte, stellt sich den heutigen Herausforderungen und ergreift in jenen Bereichen Massnahmen, in denen Reformbedarf sowohl auf Bundes- wie auch Kantonebene besteht.

## 2.2 Die Familienpolitik in der Schweiz

Zentrale Rahmenbedingungen der schweizerischen Politiklandschaft, so auch der Familienpolitik auf nationaler Ebene, sind der Föderalismus und die Subsidiarität. Charakteristisch für den föderalistischen Staatsaufbau ist, dass die Kantone über ein hohes Mass an Autonomie verfügen. Wo dem Bund keine

Kompetenzen übertragen worden sind, liegt die Zuständigkeit bei den Kantonen. Das Subsidiaritätsprinzip legt fest, dass auf Bundesebene nur jene Aufgaben erfüllt werden, welche die Möglichkeiten der Kantone und Gemeinden übersteigen und einer einheitlichen Regelung bedürfen. So gestalten die Kantone wichtige Politikbereiche selbständig. In vielen Bereichen gibt der Bund den gesetzlichen Rahmen vor und die Kantone vollziehen die Politik, mit mehr oder weniger grossem Gestaltungsspielraum. Das heisst, die Kantone sind für den Vollzug der meisten Bundespolitiken zuständig. Tendenziell scheint der Bund an legislativen Kompetenzen zu gewinnen.

Die Schweiz verfügt über kein einheitliches Konzept der Familienpolitik. Grundlagen finden sich in ratifizierten internationalen Abkommen, in der Bundesverfassung und in Bundesgesetzen. Die familienpolitisch zentralen Artikel in der Bundesverfassung sind Artikel 41 und Artikel 116. Artikel 41 beinhaltet familienspezifische Sozialziele. In Artikel 116 ist unter anderem festgeschrieben, dass der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse von Familien berücksichtigen muss und Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen kann.

Die Diskussion familienpolitischer Massnahmen auf Bundesebene konzentriert sich vorwiegend auf den ökonomischen Bereich. Im Zentrum stehen die Familienbesteuerung, die Familienzulagen, die Mutterschaftsentschädigung und die Bedarfsleistungen für Familien.

Im Bereich der sozialökologischen Interventionen ist das Engagement des Bundes geringer. Zu erwähnen sind Regelungen im Rahmen des Arbeitsrechts, die Finanzhilfen für familienergänzende Betreuungsplätze (Anstossfinanzierung) und im Bereich der Wohnbauförderung. Pädagogische Interventionen gibt es auf Bundesebene kaum. Zu verweisen ist hier einzig auf das Bundesgesetz über die Schwangerschaftsberatungsstellen. Der Bund unterstützt jedoch Dachverbände, die Elternbildungs- und Beratungsangebote anbieten. Im Rahmen der familieninternen Interventionen engagiert sich der Bund im Bereich des Kinderschutzes und der häuslichen Gewalt.

Der ausgeprägte Wandel der Haushalts- und Familienstrukturen sowie der Lebensläufe seit den 1960er Jahren beeinflusste entsprechend auch die Familienpolitik. Die familialistische Denkweise wurde vermehrt durch eine emanzipatorische ersetzt, die sich am Individuum und der Verbesserung seiner Situation orientiert. In diesem Kontext ist auch der Familienbericht von 1982 zu sehen, der die Anerkennung der durch Familien erbrachten Leistungen und damit auch der Vielfalt der Familienformen fordert. Der Bericht handelt das Thema der Familienpolitik umfassend ab und beinhaltet eine Reihe heute immer noch aktueller familienpolitischer Forderungen. Im Nachgang zum Bericht wurde in der Bundesverwaltung die Zentralstelle für Familienfragen aufgewertet. Familienpolitisch von Bedeutung war die Revision des Kindsrechts (1979), die Aufnahme des Gleichstellungsartikels in die Bundesverfassung (1981) und das neue Ehegesetz (1988).

In den 90er Jahren gewinnt die Familienpolitik an Bedeutung. Neben der CVP lancieren vor allem die SP und gesellschaftliche Akteur/innen (pro juventute, Pro Familia) familienpolitische Themen. Auf dem Hintergrund der wirtschaftlichen Entwicklung und der Pluralisierung der Lebensverläufe und Familienformen rücken zunehmend die ökonomische Situation von Familien (Kinderkosten, Armut) und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ins Zentrum der Diskussion. Familienpolitisch bedeutsam sind in den 90er Jahren unter anderem das UNO-Jahr der Familie (1994), die Einsetzung der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF, 1995), das Gleichstellungsgesetz (1996), die Ratifizierung der UN-Kinderrechtskonvention (1997), das Scheidungsrecht (2000) und die neue Bundesverfassung (1999). Ein familienpolitisch wichtiges Ereignis ist zudem der ablehnende Volksentscheid zur Mutterschaftsversicherung (1999).

Wie im Rahmen der Definition ausgeführt, ist Familienpolitik vielfältig und als solche eine Querschnittsaufgabe. Dies hat zur Folge, dass sich zahlreiche, sehr unterschiedliche Akteur/innen für familienpolitische Anliegen engagieren. Zentrale Akteur/innen auf Bundesebene sind der Bundesrat, das Parlament und die Regierungsparteien sowie die Grünen. Familienpolitisch aktiv sind im Weiteren eine Vielzahl von öffentlichen, halbprivaten und

privaten Organisationen. Zu erwähnen sind unter anderem der Schweizerische Arbeitgeberverband, der Schweizerische Gewerkschaftsbund, Travail.Suisse, pro juventute, Pro Familia und die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF). Wichtige Gremien auf der Ebene der Kantone sind die Konferenz der Kantonsregierungen, die Fachdirektorenkonferenzen (beispielsweise die SODK) und die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS).

In der Bundesverwaltung nimmt die Zentralstelle für Familienfragen eine Koordinationsfunktion wahr. Zahlreiche andere Verwaltungsstellen befassen sich ebenfalls mit familienpolitischen Fragen.

Als Mitte der 90er Jahre Familien zum Gegenstand politischer Debatten wurden, was sich auch in der Zunahme der familienpolitisch relevanten parlamentarischen Vorstösse manifestierte, verfassten unter anderem die Regierungsparteien familienpolitische Grundsatzpapiere. FDP und SVP betonen die Eigenverantwortung. Bei den konkreten Reformvorschlägen zeigen sich aber, aufgrund der unterschiedlichen Weltanschauungen, grosse Unterschiede. Zu unterscheiden ist zwischen der christlich-wertkonservativen (CVP), der liberalen (FDP), der liberal-wertkonservativen (SVP) und der sozialdemokratischen Weltanschauung (SP).

Die Positionen der Akteur/innen sind seit den 90er Jahren konstant geblieben. Geändert haben sich jedoch die Koalitionen, die die Akteur/innen miteinander eingingen. Eine erste Koalition findet sich zwischen den Akteur/innen mit sozialdemokratischer und jenen mit christlich-wertkonservativer Weltanschauung. Ihr Hauptziel ist es, einen sozialen Ausgleich von Familienlasten zu schaffen. Die Wahl der Lebensform «Familie» soll nicht zu ökonomischer Diskriminierung führen. Diese Koalition tritt für eine Bundeslösung bei den Familienzulagen und für die Einführung von Bedarfsleistungen für einkommensschwache Familien auf Bundesebene ein. Zu einer zweiten Koalition schlossen sich die liberal geprägten Akteur/innen mit den Träger/innen der sozialdemokratischen sowie der christlich-wertkonservativen Weltanschauung zusammen. Ihr gemeinsamer Schwerpunkt ist die

Verbesserung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Sie setzen sich für die Einführung eines 14-wöchigen, über die Erwerbsersatzordnung finanzierten Mutterschaftsurlaubs für erwerbstätige Frauen und für die Anstossfinanzierung des Bundes für familienergänzende Kinderbetreuung ein.

Die Haltungen der Akteur/innen gegenüber der Familienbesteuerung sind heterogener.

In den 90er Jahren ist es zu zwei Zusammenschlüssen gesellschaftlicher Akteur/innen gekommen, die familienpolitische Forderungen formulierten. Fünf nationale Gruppierungen haben sich zur «Perspektive Familienpolitik» zusammengeschlossen (Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen, SKOS, Pro Familia Schweiz, pro juventute, Städteinitiative «Ja zur sozialen Sicherheit»). Der zweite Zusammenschluss findet sich in der «Familienpolitischen Plattform» zwischen dem Arbeitgeberverband, Pro Familia und pro juventute.

### 2.3 Die Familienpolitik der Kantone und Gemeinden

Gerade in der Familienpolitik – wie auch in der Sozialpolitik – verfügen die Kantone und Gemeinden über weitreichende Kompetenzen. Abgesehen von den gesamtschweizerisch geregelten Sozialversicherungen ist der Bund hier nur in beschränktem Ausmass tätig. Deshalb lag es nahe, die Familienpolitik der Kantone und Gemeinden an einigen Beispielen genauer zu untersuchen. Bei der Auswahl wurden mit den Kantonen Zürich, Luzern, Waadt und Tessin drei der vier Sprachregionen berücksichtigt. Um auch die kommunale Ebene einzubeziehen, wurden aus jedem dieser Kantone mit Zürich, Luzern, Lausanne und Lugano das bedeutendste städtische Zentrum und mit Uster, Sursee, Yverdon und Locarno eine Kleinstadt mit regional zentralörtlicher Funktion ausgewählt. Anhand der entsprechenden offiziellen Dokumente und mit Hilfe zahlreicher Interviews mit Expert/innen wurden Schwerpunkte, Entwicklungen und Funktionsweisen der jeweiligen Familienpolitik erhoben.

Alle untersuchten Kantone und Gemeinden betreiben eine Familienpolitik, wobei nur Waadt und Tessin familienpolitische Ziele auf Verfassungsebene explizit festlegen. Daneben gibt es aber entsprechende Zielformulierungen in Gesetzen oder in Konzepten und Leitbildern. Diese werden dann mittels konkreter Massnahmen umgesetzt.

Bei den finanziellen Leistungen der Kantone an die Familien wurde im Grundsatz eine grosse Übereinstimmung festgestellt. Alle Kantone kennen steuerliche Erleichterungen, Familienzulagen, Stipendien, Sozialhilfe, Alimentenbevorschussung und natürlich die vom Bund mitfinanzierte Verbilligung von Krankenkassenprämien. Alle vier Kantone kennen Bedarfsleistungen an Mütter beziehungsweise Eltern. In der Ausgestaltung gibt es jedoch erhebliche Unterschiede. Bei den nicht monetären Massnahmen ist die Vielfalt noch grösser. Hierzu gehören die familienergänzende Kinderbetreuung, Massnahmen im Wohnungswesen, Beratung im Sozial- und Jugendbereich sowie die familieninterne Unterstützung, vor allem bei Erziehungs- oder Gewaltproblemen. Diese Bereiche werden zum Teil und in unterschiedlichem Ausmass durch die Kantone selber geregelt, zum Teil sind sie völlig den Gemeinden überlassen.

Die jeweilige Ausgestaltung der Massnahmen ist Ausdruck der politisch-kulturellen Prägung der Kantone, was sich deutlich bei der familienergänzenden Kinderbetreuung zeigt. Der Kanton Tessin mit einem familialistisch orientierten Politikkonzept, wie es vor allem für die katholisch geprägten frankophonen und südeuropäischen Regionen typisch ist, betreibt hier eine sehr aktive Politik. Der Kanton Luzern hat zwar auch eine christdemokratisch beziehungsweise christlich-sozial geprägte politische Kultur, jedoch bewirkt hier der in der Deutschschweiz ausgeprägter verwurzelte Liberalismus und das damit verbundene Prinzip der Subsidiarität eine andere Familienpolitik. Einen Einfluss haben auch die unterschiedlichen Wirtschafts-, Bevölkerungs- oder Siedlungsstrukturen, die vor ihrem spezifischen historischen Hintergrund zu sehen sind.

Im Wohnungswesen gibt es grosse Unterschiede: Es wird nicht überall als familienpolitisch gleich relevant angesehen.

Dabei dürften vor allem die Unterschiede in den Bedürfnissen und in den Rahmenbedingungen massgebend sein. Das erklärt auch, weshalb hier vor allem die Kommunen aktiv sind.

Auch für die Beratungsangebote sind im Wesentlichen die Gemeinden zuständig, wobei der Kanton oftmals Rahmenbedingungen betreffend Angebot und Strukturen vorgibt oder die Gemeinden sich regional zusammenschliessen, um gemeinsam Zentren einzurichten und zu betreiben. Massgebend beteiligt sind die kantonalen oder kommunalen Behörden im Bereich von Vormundchaftswesen oder Jugendhilfe und oft auch private Vereinigungen, wie etwa bei der Ehe- und Familienberatung. Im Kanton Waadt bestehen neu über den ganzen Kanton verteilte Zentren mit Beratungsangeboten für Schwangere, Mütter, Väter sowie Paare, welche im Auftrag des Kantons durch eine private Organisation geführt werden.

Initiiert und gefördert wird die Familienpolitik in den Kantonen und Gemeinden durch die verschiedenen Handlungsträger, die vielfältig zusammenspielen und sich oft zu Koalitionen verbinden, wobei die Beteiligten je nach Ziel, Projekt oder gemäss der Phase bei der Verwirklichung eines Anliegens wechseln können. Eine wichtige Rolle spielen natürlich die Mitglieder der Regierungen und Parlamente sowie die Parteien, denen sie angehören. So kann – gerade auch in Gemeinden – der Vorsteher oder die Vorsteherin eines Departements die Politik stark prägen, wenn es gelingt, die übrigen Mitglieder der Exekutive mehrheitlich zu gewinnen und wenn auf die nötige Unterstützung im Parlament gezählt werden kann. Auch die politischen Parteien üben ihren Einfluss aus, entweder direkt durch ihre Vertreter/-innen in den Entscheidgremien oder durch öffentliche Meinungsbildung. Erhebliche Einflussmöglichkeiten haben zudem private Organisationen wie Sozialpartner, Wirtschafts- und Berufsverbände oder gemeinnützige Vereinigungen. Dabei spielen die vielfältigen personellen Verflechtungen eine wichtige Rolle. In letzter Zeit hat die interdisziplinäre Zusammenarbeit an Bedeutung gewonnen, etwa im Bereich des Kinderschutzes. Dazu kommt, dass vermehrt Expertenkommissionen eingesetzt werden, in denen über die Partei- und Fachgrenzen hinweg Probleme behandelt und Lösungen aufgezeigt werden, die dann in den

politischen Entscheidungsprozess einfließen oder beim Vollzug von staatlichen Aufgaben direkt wirksam werden. In diesem Zusammenhang ist auch die Verwaltung zu erwähnen. Sie begleitet die Arbeit der verschiedenen Gremien, bereitet die Entscheide vor und verfügt im Vollzug über einen gewissen Gestaltungsspielraum. Familienpolitisch von Bedeutung ist die Verwaltung insbesondere im Kanton und der Stadt Zürich. Hier sind vor allem die Exekutiven und die Legislativen im Bereich der Familienpolitik sehr aktiv. Die Initiativen gehen sehr oft von diesen Gremien aus, und die privaten Organisationen üben hier weniger Einfluss aus als anderswo.

Entwicklungen im Bund und auf internationaler Ebene üben einen erheblichen Einfluss auf die Familienpolitik der Kantone und Gemeinden aus. Sie beeinflussen die Rahmenbedingungen und geben oftmals Impulse für das eigenständige Handeln. So hat das Internationale Jahr der Familie, welches die UNO 1994 beging, dazu geführt, dass in einzelnen Kantonen familienpolitische Standortbestimmungen unternommen wurden oder Initiativen entstanden sind. Bestehende Regelungen auf Bundesebene sind relevant, weil sie in Kantonen und Gemeinden durchgeführt werden und weil die lokale Ausgestaltung – soweit hier ein Spielraum besteht – die vom Bundesrecht gesetzten Rahmenbedingungen respektieren muss. Gerade im Bereich der Familienpolitik fehlen entsprechende Bundesregelungen – etwa bei den Familienzulagen, beim Mutterschaftsschutz oder bei der gezielten Unterstützung von bedürftigen Familien. Die Kantone erlassen folglich ihre eigenen Regelungen, etwa weil sie nicht mehr auf ein Bundesgesetz warten möchten oder weil sie eine Massnahme befürworten, die keine Mehrheit auf eidgenössischer Ebene gefunden hat. Kantonale Lösungen wiederum haben einen Einfluss auf die Bundesebene und auf die Entwicklung in anderen Kantonen, wie sich am Beispiel des so genannten Tessiner Modells zeigt.

Eine nicht zu unterschätzende Bedeutung haben bei der Verwirklichung und Weiterentwicklung familienpolitischer Massnahmen auch die wirtschaftliche Entwicklung und die ökonomischen Strukturen. So ruft die Zunahme von Familienarmut nach gezielter finanzieller Unterstützung für die Betroffenen,

sofern sie keine Ansprüche, beispielsweise an eine Sozialversicherung, geltend machen können. Aber auch die Nachfrage nach der Arbeitskraft der Frauen und Mütter macht familienpolitische Massnahmen in Form von familienergänzender Kinderbetreuung notwendig. Die finanzpolitischen Rahmenbedingungen der öffentlichen Hand sowie die politischen Prioritäten erschweren es jedoch, die nötigen Massnahmen einzuleiten. Zudem ist die öffentliche Hand in ihren Entscheiden von der dominierenden Weltanschauung und dem Familienbild der Gesellschaft beeinflusst.

Die Entwicklung der Familienpolitik verläuft nicht linear, die einzelnen Massnahmen beeinflussen sich gegenseitig. Bewirkt beispielsweise die steigende Nachfrage nach Krippenplätzen und Tagesmüttern eine Erhöhung des Angebots, so dürften die Familien zunehmen, in denen beide Eltern erwerbstätig sind. Kommen die Kinder ins Schulalter, so zeigt sich, dass vermehrt Blockzeiten und schulergänzende Betreuungsstrukturen nötig sind. In allen untersuchten Kantonen ist in den letzten Jahren eine entsprechende Entwicklung zu beobachten.

## 2.4 Die Familienpolitik der Schweiz im europäischen Vergleich

Die Familienpolitik der Schweiz wird mit jener anderer europäischer Länder verglichen. Dies geschieht mit dem Ziel, die Schweizer Familienpolitik zu positionieren. Dabei interessieren vor allem die Konzeptionen der Leistungssysteme.

Das Verhältnis von Familienpolitik und Wohlfahrtsstaat in Europa wird näher beleuchtet. Dabei geht es um die Frage, wie sich das Verhältnis zwischen Markt, Staat und Familie in den verschiedenen Ländern bestimmt. Die zum Teil sehr unterschiedlichen historischen Gegebenheiten wirken sich bis heute auf die Ausgestaltung der Systeme aus. Die verschiedenen Sozialstaatskonzeptionen und Familienleitbilder der europäischen Staaten haben die Familienpolitiken denn auch stark geprägt. Es lassen sich fünf familienpolitische Konzeptionen unterscheiden:

Das *sozialdemokratische Regime* – wie es in Schweden, Norwegen und Dänemark vorherrscht – strebt ein hohes Mass an gesellschaftlicher Umverteilung mit dem Ziel der Vollbeschäftigung an; es ist von seinem Ansatz her gleichheitsorientiert und emanzipatorisch, setzt also in Fragen der familialen Funktionserfüllung weniger bei der Institution Familie, sondern bei den Rechten und Möglichkeiten von Individuen an. Dies führt dazu, dass in den nordeuropäischen Staaten die Ehe an Bedeutung verloren hat, nicht jedoch das partnerschaftliche Zusammenleben: Nicht-traditionelle Lebensformen, in denen auch Kinder geboren und erzogen werden, sind weit verbreitet. Die Geburtenraten sind, ebenso wie die Müttererwerbstätigkeit, im europäischen Vergleich hoch.

Der *konservative Typ* – wie er unter anderem in Österreich, Italien und Deutschland anzutreffen ist – interveniert zwar stärker, aber vor allem aus paternalistischen Gründen; er ist dabei stark lohnarbeits- und sozialversicherungszentriert. So kennt das Zwangsversicherungssystem Bismarck'scher Prägung die Familie nur in der Form abgeleiteter Rechte aus dem Erwerbsstatus (des in der Regel männlichen Haupternährers), greift ansonsten aber stark subsidiär auf die Familie zurück. In den west- und mitteleuropäischen Ländern ist ein starker Rückgang der Geburten zu verzeichnen und damit einhergehend die Verkleinerung der Familie. Die Ehe büsst – bezogen auf die sozialstaatliche Absicherung – nur geringfügig von ihrer zentralen Bedeutung ein; nicht-eheliche Gemeinschaften sind – ebenso wie die Müttererwerbstätigkeit –, aufgrund der deutlich konservativeren Wertstrukturen und Leitbilder sowie fehlender infrastruktureller Netze wesentlich weniger weit verbreitet als in Skandinavien.

*Frankreich und Belgien* mit ihrer ausgeprägten Zentralstaatlichkeit bilden insofern Sonderfälle, als in ihnen Staat, Kirche und Verbände um eine familienpolitische Vorreiterrolle wetteiferten. Dies führte zu einer frühen, aber im Kern vorherrschend konservativen Familienpolitik. Heute weisen sie relativ hohe Geburtenzahlen auf; Scheidungen und nicht-eheliche Lebensgemeinschaften befinden sich auf einem mittleren Niveau.

In den *südeuropäischen Staaten* führte die Allianz zwischen katholischer Kirche und Staat zu einer sehr späten Entwicklung der Familienpolitik mit zunächst extrem schwachen interventionistischen Zügen (Spanien, Portugal, aber auch Irland). Die Ehe als Institution blieb unangefochten, dennoch ist seit den 70er Jahren ein deutlicher Rückgang der Geburtenziffern zu verzeichnen. Heute haben diese Länder mit ca. 1,3 Kindern/Frau und weniger die niedrigsten Geburtenraten in Europa überhaupt. Irland ist mit seiner im europäischen Vergleich hohen Geburtenrate hier eine Besonderheit.

Der *liberale Wohlfahrtsstaat* – wie beispielsweise England – betont dagegen die Rolle des freien Marktes und der Familie und siedelt soziale Anspruchsrechte entsprechend niedrig und nur nach individuellen Bedürftigkeitsprüfungen an. Die Geburtenrate in England fällt im Vergleich mit den mitteleuropäischen Ländern relativ hoch aus. Zwar ist die Scheidung in England seit den 80er Jahren fest verankert, dennoch gibt es wenige alternative und nicht-eheliche Lebensgemeinschaften.

Am Beispiel von *Deutschland, Frankreich und England* wird der Vergleich vertieft. Die drei Länder stehen für drei unterschiedliche familien- und sozialpolitische Handlungstypen:

Deutschland verfügt wie die Schweiz über einen föderal organisierten Staat, wobei aber der Schwerpunkt in der familienpolitischen Gestaltung trotz geteilter Verantwortlichkeit beim Bund liegt.

Frankreich dagegen kann aufgrund seiner familienpolitischen Tradition auf eine ausgebaute zentralstaatliche Familienpolitik mit konservativen Zügen blicken. Zudem spielt das bevölkerungspolitische Motiv eine ausgesprochen wichtige und ausdrücklich formulierte Rolle. Darauf basierend konnte sich eine vergleichsweise familienfreundliche Kultur etablieren.

England schließlich verfügt wie die Schweiz über ein liberales Wohlfahrtsstaatsmodell, allerdings mit zentralistisch ausgerichteten Zuständigkeiten. Zudem ist in England vor allem seit den 1990er Jahren eine enge Verknüpfung von Familien- und

Arbeitsmarktpolitik gegeben.

Die Familienpolitiken der genannten Länder werden bezüglich ihrer Hintergründe, Entwicklungen, Inhalte und Reformdiskussionen dargestellt und untereinander und mit der Schweiz verglichen. Hierbei stellen sich zum Teil große Differenzen heraus.

Schon die politischen und gesellschaftlichen Traditionen der Familienpolitik sind im Vergleich außerordentlich unterschiedlich. Bevölkerungspolitische Motive spielen in einem familialistischen Regime wie Frankreich eine dominante Rolle, während sie in Deutschland bis heute in der Öffentlichkeit nicht diskutiert werden. Beide Länder ähneln sich aber insofern, als Familienpolitik nicht wie in England als Schutz für Bedürftige angelegt ist, sondern – aufgrund der Verwurzelung in der katholischen Soziallehre – als Bestandteil einer interventionistischen Sozialpolitik gesehen wird. In Deutschland und der Schweiz ist darüber hinaus das Prinzip des Föderalismus dominant, allerdings in Deutschland weniger ausgeprägt. In beiden Ländern – wie auch in England – dominiert die Subsidiarität, was dazu führt, dass viele familienpolitische Maßnahmen von nicht-staatlichen Akteuren wie Verbänden durchgeführt werden. Die Traditionen der Familienpolitik haben zudem direkte Auswirkungen auf staatsorganisatorische Voraussetzungen. Dies zeigt sich besonders deutlich in Frankreich, wo eine frühe Entfaltung von Familienpolitik zu einer familienorientierten Organisation des Sozialstaates führte.

Ebenso wie die politischen Traditionen unterscheiden sich auch die familienpolitischen Zielsetzungen der vier verglichenen Länder erheblich. Nur in Deutschland gibt die Verfassung (und das Verfassungsgericht) dem Staat einen klaren familienpolitischen Arbeitsauftrag. In Frankreich und der Schweiz sind familienpolitische Ziele vorgegeben, evaluative Elemente fehlen hingegen. In England ist kein Grundrechtsbezug für staatliches Engagement im Bereich der Familienpolitik vorhanden, was zu einer recht zögerlichen Entwicklung der Familienpolitik geführt hat.

Im Hinblick auf die familienpolitische Akteurskonstellation unterscheidet sich Frankreich insofern von den Vergleichs-

ländern, als dass Verbänden eine vergleichsweise weniger wichtige Rolle zukommt. Anders sieht es bei den Unternehmen aus, die in Frankreich einen Großteil der familienpolitischen Massnahmen mitfinanzieren. In Deutschland, England und der Schweiz haben die Verbände als Anbieter familienpolitischer Leistungen von Familien eine unterschiedlich grosse Bedeutung. In Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht in den letzten Jahren an Wichtigkeit für die Familienpolitik gewonnen und stellt nun den familienpolitischen Akteur dar, der Familieninteressen am nachhaltigsten Gehör verschafft.

In der familienpolitischen Entwicklung zwischen 1990 und 2002 ergänzte die Schweiz eine auf Armut ausgerichtete Fürsorgepolitik durch wirtschaftspolitische und gleichstellungspolitische Argumente und versuchte – ebenso wie Deutschland –, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern. England setzte die Akzente bei einer Beseitigung von Armut, Verbesserung der Bildung und Verringerung der Fürsorgeabhängigkeit. Deutschland reagierte auf die zunehmende Überalterung mit einer Stärkung der Seniorenpolitik seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre. Zudem wurde der Familienlastenausgleich ausgebaut. In Frankreich führte der in der ersten Hälfte der 90er Jahre erfolgte Ausbau der familienpolitischen Leistungen zu einer starken Belastung der Familienkassen. Dem wurde mit einer verstärkten Steuerfinanzierung, einer zunehmenden Belastung der Arbeitnehmer/innen sowie mit Sparmassnahmen begegnet.

Bezüglich der in den untersuchten Ländern stattfindenden familienpolitischen Reformdebatte zeigt sich, dass der Ausbau der Kinderbetreuung eine besondere Stellung einnimmt. In Deutschland, England und der Schweiz stehen Reformen zur Diskussion, die eine gezielte finanzielle Förderung einkommensschwacher Familien zum Ziel haben. Die Schweiz strebt zudem gesamtschweizerische Lösungen an, etwa bei den Familienzulagen oder bei der Mutterschaftsversicherung. Deutschland sieht Reformbedarf bei der Verknüpfung von Bildungs- und Familienpolitik, während Frankreich die Selbständigkeit junger Erwachsener verstärkt zu fördern sucht.

## 2.5 Massnahmen

Die Autor/innen haben basierend auf ihren Analysen mögliche strukturelle Massnahmen vorgeschlagen. Diese wurden im Rahmen eines Expert/innen-Workshops nach ihrer Wichtigkeit beurteilt und diskutiert. Alle Massnahmen wurden von den Expert/innen als bedeutend erachtet. Im Folgenden sind die Massnahmen nach ihrer Priorität geordnet wiedergegeben.

1. Stärkung der familienpolitischen Netzwerke, Festlegung der zu bearbeitenden Themen, der Rollen und der Form der Netzwerke.
2. Festlegung eines kohärenten Konzeptes für eine schweizerische Familienpolitik, das mittels einer Problemanalyse den anzustrebenden Zustand und eine entsprechende Zielhierarchie definieren würde. Festlegung strategischer Schwerpunkte in Abhängigkeit von konkreten Zielen.
3. Überprüfungen der Wirksamkeit familienpolitischer Massnahmen (Controlling, Monitoring, Evaluation), unter anderem als Bestandteil der Politikentwicklung und -gestaltung.
4. Harmonisierung familienpolitischer Massnahmen (Rahmengesetze, Konkordate, Empfehlungen).
5. Weiterführung und Vertiefung der Grundlagenarbeit; Informationstätigkeit.
6. Stärkung und Verbesserung der vertikalen Zusammenarbeit (Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen). Überprüfung und Klärung der Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltungen auf allen Ebenen. Stärkung der Strukturen auf Bundesebene.



**STATISTISCHER TEIL**

# **FAMILIEN IN DER STATISTIK**

**Die öffentlichen Statistiken zeichnen ein differenziertes Bild** der Lage heutiger Familien in der Schweiz und dokumentieren den Wandel der Familienformen in den letzten Jahrzehnten. Sie geben Auskunft über Ereignisse und Strukturen, die Familien betreffen.



Epalinges (VD), Juli 2004

Das öffentliche Interesse an der Situation der Familien und an der Familienpolitik ist gross. Manches liest und hört man: Familienarmut, hohe Scheidungsrate, Geburtenrückgang, Gewalt gegen Frauen und Kinder. Die Zahlen scheinen den Zerfall der Familie zu belegen. Auf der anderen Seite sind neue Familienmodelle entstanden, und die Rollenteilung in der Familie wird neu definiert. Einige Zahlen belegen, dass die Familie lebt, ja dass gar ein neues Familienbild am Entstehen ist. Ob wir derzeit in einer Familie

leben oder nicht, wir alle haben Erfahrung mit Familie und machen uns unsere Bilder. Emotionen, Überzeugungen, Vorstellungen, Illusionen und Realitäten winden sich um den Begriff.

Der statistische Teil des eidgenössischen Familienberichts trägt eine Auswahl von familienpolitisch relevanten Indikatoren zusammen, zentrale Eckdaten zur Situation der Familien in der Schweiz. Es handelt sich um einen Versuch, die Schwarzweissmalerei zu nuancieren.

## Die Themenbereiche

Die vorliegende Struktur des Berichts und die Auswahl der Indikatoren sind das Ergebnis eines zweistufigen Auswahlverfahrens. In einem ersten Schritt wurden vom Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherung (BSV) 39 familienrelevante Themen festgelegt. Diese wurden vom Bundesamt für Statistik (BFS) und vom BSV in Zusammenarbeit mit Expert/innen überarbeitet, zum Teil neu definiert und auf 22 Themen reduziert. Der Überblick «Familie in der Statistik» ist in sechs Bereiche aufgeteilt. Der erste Themenbereich behandelt die demografischen Aspekte. Die Familie wird in die Tendenzen und Entwicklungen der Gesamtbevölkerung eingebettet. Das zweite Themenfeld umreißt die finanzielle Situation der Familien: Einnahmen und Ausgaben der Familien werden näher untersucht. Die Kosten der Kinder werden abgewogen. Ausserdem werden in diesem Kapitel die finanziellen Aufwendungen der Familienpolitik ausgewiesen. Der dritte Themenbereich umschreibt das Spannungsfeld zwischen Haus- und Familienarbeit auf der einen und Erwerbsarbeit auf der andern Seite. Der vierte Themenbereich geht den familienergänzenden Angeboten zur Kinderbetreuung nach. Im fünften Teil wird die Lebenssituation der Familien näher umrissen. Das letzte und sechste Kapitel ist dem internationalen Vergleich gewidmet.

## Die Quellen

Für diesen Bericht werden zahlreiche amtliche Statistiken von Bund, Kantonen und Gemeinden verwendet. Ausser im «Mikrozensus Familie» von 1995 stand jedoch nie die Familie im Zentrum der Beobachtung. Die Quellen müssen daher so aufgearbeitet werden, dass Aussagen zu «Familie» gemacht werden können. Da bei Personenerhebungen die individuelle Situation der befragten Person im Vordergrund steht, müssen die Daten so bearbeitet werden, dass sie einen Bezug zum Familienverband erlauben. Dies ist nicht immer einfach, obwohl die Stellung der befragten Person im Haushalt und gewisse demografische Angaben zu den anderen Personen des Haushalts in der Regel bekannt sind.

Die Haushaltserhebungen enthalten Informationen über die Mitglieder eines befragten Familienhaushaltes. Familienhaushalte umfassen aber nicht immer alle Familienmitglieder. Abhängige Kinder in Institutionen oder Student/innen, die nicht mehr bei den Eltern wohnen, werden in solchen Erhebungen nicht erfasst. Dies hat zur Folge, dass «Familie» nicht immer einheitlich abgegrenzt werden kann. Trotzdem wird im Folgenden für die Zwecke dieses Berichts versucht, Familie möglichst einheitlich zu definieren, nämlich als das Zusammenleben von Erwachsenen mit von ihnen abhängigen Kindern unter 25 Jahren. Im Anhang werden die Quellen detailliert ausgewiesen.

# HAUSHALTSTRUKTUREN UND FAMILIENFORMEN

Haushaltstrukturen und Familienformen haben sich stark gewandelt. Zwei Drittel der Haushalte sind heute kinderlos. Und auch in den Familien leben immer weniger Kinder. Die meisten kommen nach wie vor ehelich zur Welt, ein zunehmender Teil aber erlebt die Scheidung der Eltern. Immer mehr Kinder leben in Familien mit Migrationshintergrund.

## **Familien sind eine Minderheit der Haushalte, aber eine Mehrheit der Bevölkerung.**

Die Zahl der Haushalte ist seit 1970 stärker gewachsen als die Bevölkerung, insbesondere wegen der starken Zunahme der Einpersonenhaushalte. Trotzdem lebt die Mehrheit der Bevölkerung in einer Familie. Einelternfamilien machen rund 5% aller Haushalte aus. Der Anteil von unverheirateten Paaren mit Kindern hat sich stark erhöht, liegt aber auch heute bei nur 1% aller Haushalte. Trotz starkem Wandel ist gleichzeitig die Familie mit verheiratetem Elternpaar und zwei Kindern noch stärker zur Norm geworden.

### **Familienstrukturen**

Der Wandel der Familienformen lässt sich am veränderten Anteil der verschiedenen Haushaltstypen ablesen und an der nach Alter strukturierten Verteilung der Bevölkerung auf verschiedene Haushalte. Weitere Anhaltspunkte geben die Anteile der Kinder, die in verschiedenen Familienformen leben, sowie die Geschwisterzahlen.

**Seite 26**

## Frauen und Männer haben immer später und immer weniger Kinder.

Das Alter bei der Heirat und der Geburt des ersten Kindes hat sich für Frauen wie Männer gegenüber 1970 um rund fünf Jahre erhöht. Die Geburtenrate ist in den 1970er Jahren stark und in den 1990er Jahren nochmals sanft gesunken und liegt derzeit bei 1,4 Kindern pro Frau. Die Elterngeneration wird also bei weitem nicht ersetzt.

### Geburt und Ehe

Hier werden das steigende Heiratsalter und das Alter bei der Geburt des ersten Kindes nachgezeichnet, die Entwicklung der Zahlen von ehelichen und nicht ehelichen Geburten und die Veränderung der Kinderzahl im Verlauf der Ehe.

Seite 28

## Immer mehr Kinder sind von Scheidungen betroffen.

Die Zahl der Scheidungskinder wächst, wenn auch weniger stark als die Zahl der Scheidungen. Dies weil Scheidungen, die keine Kinder betreffen, stärker zugenommen haben als die Scheidungen von Eltern mit Kindern. Aber auch, weil Eltern mit vielen Kindern sich weniger oft scheiden lassen. Die meisten Kinder sind bei der Scheidung der Eltern zwischen 5 und 14 Jahren alt.

### Scheidung der Eltern

Die Zunahme der Scheidungsziffern und der Zahl der von Scheidungen betroffenen Kinder wird nachgezeichnet. Die Scheidungskinder sind zudem bezüglich Familiengrösse und Altersstruktur charakterisiert.

Seite 32

## Immer mehr Frauen verzichten ganz auf Kinder, und generell ist der Kinderwunsch von Frauen grösser als die Kinderzahl.

Der Geburtenrückgang ist auf zwei Faktoren zurückzuführen. Einerseits haben immer mehr Frauen gar keine Kinder, insbesondere Frauen mit Hochschulabschlüssen, andererseits gebären die Mütter durchschnittlich immer weniger Kinder. Über alle Bildungsstände hinweg ist der Kinderwunsch grösser als die Zahl wirklich geborener Kinder. Besonders gross ist die Diskrepanz bei Akademikerinnen.

### Kinderzahl, Kinderlosigkeit und Kinderwunsch

Die Entwicklung der Kinderzahlen in den Familien und der wachsende Anteil der Frauen, die kinderlos bleiben, prägen gemeinsam die Geburtenrate. Ein Hinweis auf Hindernisse bei der Familiengründung ist die Diskrepanz zwischen Kinderwunsch und realer Kinderzahl.

Seite 30

## Jede dritte Familie in der Schweiz ist eine Familie mit Migrationshintergrund.

Zugewanderte Familien machen nur einen Viertel der Familien mit Migrationshintergrund aus. Zwei Drittel wurden hier gegründet oder sind binationale Familien mit einem gebürtigen Schweizer Elternteil. Bei der Einwanderung spielen die Familienbildung und der Familiennachzug eine zentrale Rolle. Zusammen mit dem Zuzug ausländischer Ehepartner/innen von Schweizer/innen macht der Familiennachzug heute 45% der gesamten Einwanderung aus.

### Familie und Migration

Eine einfache Typologie von Familien mit Migrationshintergrund und die differenzierte Betrachtung des familienbedingten Zuzugs von Ausländer/innen in die Schweiz lassen detaillierte Einblicke zu.

Seite 34

# 1 FAMILIENSTRUKTUREN

Die Zahl der kinderlosen Haushalte ist in den letzten 30 Jahren stark gestiegen, die Zahl der Familienhaushalte blieb seit 1980 stabil. Familien machen nur noch einen Drittel der Privathaushalte aus, aber noch immer lebt die Mehrheit der Bevölkerung in Familienhaushalten. Die durchschnittliche Kinderzahl pro Familienhaushalt liegt unverändert bei 1,9 Kindern.

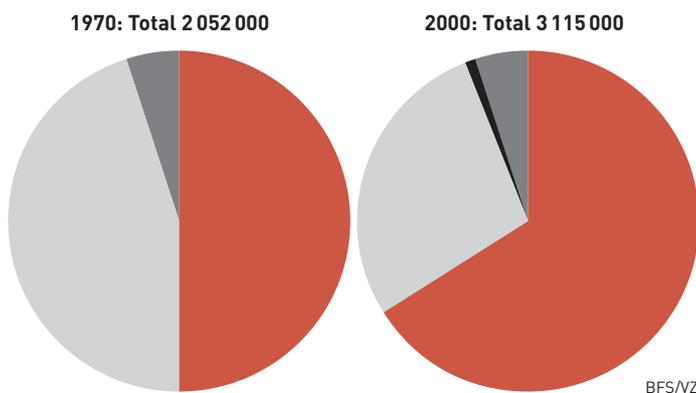
**In zwei Dritteln aller Haushalte leben keine Kinder.** Die Zahl der Privathaushalte ist seit 1970 stärker gewachsen als die Bevölkerung. Zählte man 1970 2,05 Mio. Haushalte, so waren es im Jahr 2000 3,12 Mio. oder rund die Hälfte mehr. Das markante Wachstum kommt vor allem durch die kinderlosen Haushalte, insbesondere durch die starke Zunahme der Einpersonenhaushalte. Die Haushalte ohne Kinder haben sich fast verdoppelt, während die Zahl der Familienhaushalte insgesamt nur um 3,8% zugenommen hat und in den 1990er Jahren gar stagnierte (-0,5%). Der Anteil der kinderlosen Haushalte ist seit 1970 von der Hälfte auf zwei Drittel angewachsen. Die Zahl unverheirateter Eltern nahm zwar in absoluten Zahlen stark zu, ihr Anteil an allen Haushalten bleibt jedoch sehr gering (1% im Jahr 2000). Obwohl die Einelternhaushalte in absoluten Zahlen gestiegen

sind, bleibt ihr Anteil an allen Haushalten seit 1970 mit etwa 5% stabil. (Grafik 1.1)

**Familien machen immer noch die Mehrheit der Bevölkerung aus.** Werden statt der Haushalte die Personen gezählt, entsteht ein anderes Bild. 46,7% oder fast die Hälfte der Bevölkerung leben in einem Haushalt mit Ehepaar und mindestens einem Kind, weitere 5,8% in einer Einelternfamilie und 1,8% im Haushalt eines Konsensualpaars mit Kind(ern). Menschen in kinderlosen Haushalten sind weniger zahlreich: 19,5% der Bevölkerung leben als Ehepaare ohne Kinder und nur 15,4% wohnen allein.

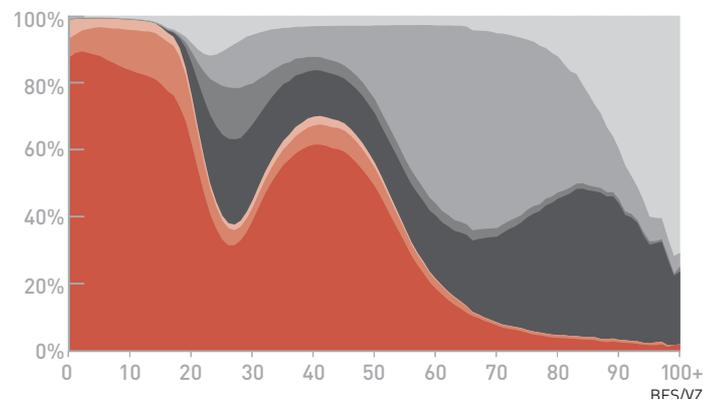
## 1.1 Privathaushalte nach Haushaltstyp, 1970 und 2000

■ Kinderloser Haushalt    ■ Konsensualpaar mit Kind(ern)  
■ Ehepaar mit Kind(ern)    ■ Einelternhaushalt



## 1.2 Wohnbevölkerung nach Haushaltstyp und Alter, 2000

■ Ehepaar mit Kind(ern)    ■ Konsensualpaar ohne Kind  
■ Einelternhaushalt    ■ Ehepaar ohne Kind  
■ Konsensualpaar mit Kind(ern)    ■ Andere Privathaushalte, Kollektivhaushalte (z.B. Bildungseinrichtungen, Altersheime)  
■ Einpersonenhaushalt



Der Begriff «Kind» wird ohne Alterseinschränkung verwendet. Die Stellung der Personen im Haushalt ist deshalb nicht unbedingt ersichtlich: Erwachsene Personen in Haushalten mit Kindern können sowohl Kinder als auch Elternteile sein.

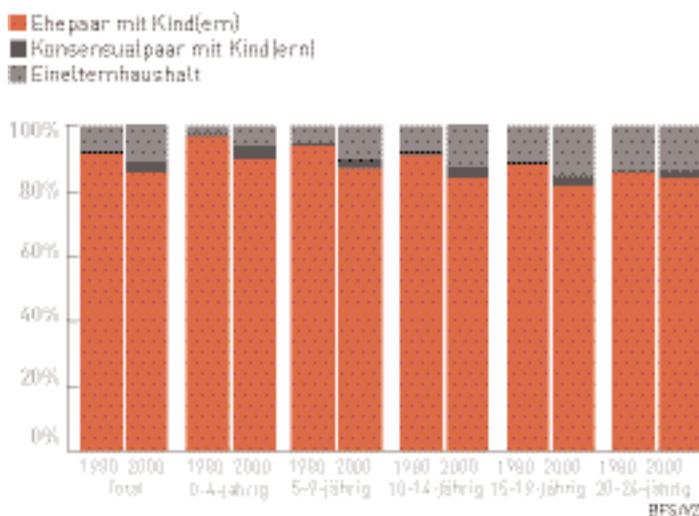
In welcher Haushaltsform Menschen leben, ist stark altersabhängig. Dies lässt sich aus der Grafik 1.2 ersehen. Kinder und Jugendliche leben bis zum 23. Altersjahr mehrheitlich in Familienhaushalten. Es folgt bis zum 32. Altersjahr eine Phase des jungen Erwachsenenlebens, in der Familienhaushalte nur für eine Minderheit den Lebenskontext bilden und in der die Mehrheit das Alleinleben und verschiedene Formen des Zusammenlebens ausprobiert. Der Anteil unverheirateter Paare erreicht hier den Höhepunkt. Zwischen dem 33. und dem 52. Altersjahr dominieren wieder die Familienhaushalte. Der Anteil unverheirateter Paare geht mit der Familienbildung stark zurück. Nach dem 52. Altersjahr steigt der Anteil der Ehepaare ohne Kinder in dem Mass, als diese aus dem Elternhaushalt ausziehen. Nach dem 70. Altersjahr leben mehr und mehr Menschen (vor allem Frauen) allein, nach dem 85. Altersjahr geht der Anteil Alleinlebender jedoch zurück und immer mehr Menschen ziehen in Alters- oder Pflegeheime. (Grafik 1.2)

**Mehr als vier Fünftel aller Kinder leben bei verheirateten Eltern.** Vergleicht man die Situation der Kinder im Jahr 1980 mit der im Jahr 2000, zeigt sich eine sanfte und gleichwohl deutliche Verschiebung. Lebten 1980 91% der Kinder bei verheirateten Eltern, so sind dies heute zwar weniger, aber immer noch 85%.

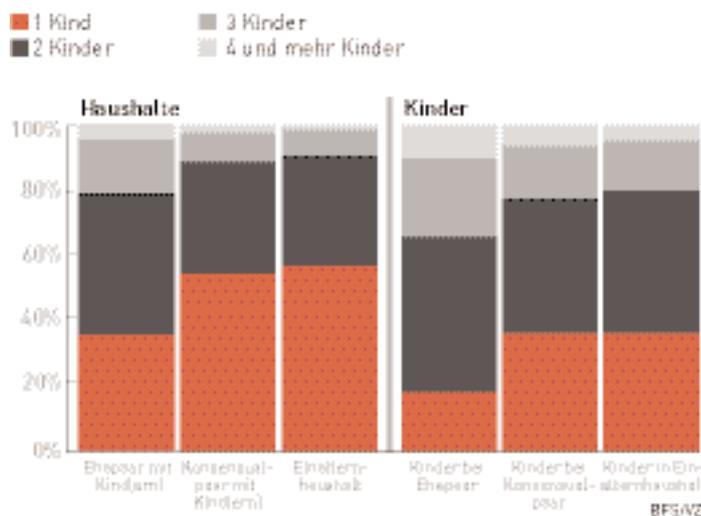
Die zweitgrösste Gruppe von Kindern, nämlich 12%, wohnt mit einem Elternteil zusammen. 1980 waren dies noch 8%. Die kleinste Gruppe sind jene 3% Kinder, die mit unverheirateten Eltern zusammenleben, welche nicht unbedingt ihre leiblichen Eltern zu sein brauchen. Ihr Anteil hat sich gegenüber 1980 jedoch mehr als verdreifacht. Die Analyse nach Altersklassen zeigt, dass der Anteil der Kinder in Einelternfamilien über die Jahre hinweg zunimmt und die meisten Alleinerziehenden nicht von Anfang an allein waren, sondern sich von einem Partner getrennt haben. (Grafik 1.3)

**Zwei Kinder sind die Familiennorm.** Im Durchschnitt leben in einem Familienhaushalt 1,86 abhängige Kinder unter 25 Jahren. Bei der häufigsten Familienform mit einem Ehepaar als Eltern sind es etwas mehr, nämlich 1,92 Kinder, in Familien von Konsensualpaaren und Alleinerziehenden etwas weniger, nämlich 1,57 beziehungsweise 1,56 Kinder. Knapp die Hälfte der verheirateten Eltern haben zwei Kinder, ein Drittel eines und ein Fünftel drei oder mehr. Bei unverheirateten Eltern und Einelternfamilien überwiegen Einzelkinder mit 56% respektive 57%. Nur etwa 10% dieser Familien haben drei oder mehr Kinder. Aus der Optik der Kinder betrachtet haben insgesamt vier Fünftel Geschwister. Lediglich ein Fünftel sind Einzelkinder. (Grafik 1.4)

1.3 Kinder nach Haushaltstyp und Alter, 1980 und 2000



1.4 Familienhaushalte und unter 25-jährige Kinder, 2000



# 2 GEBURT UND EHE

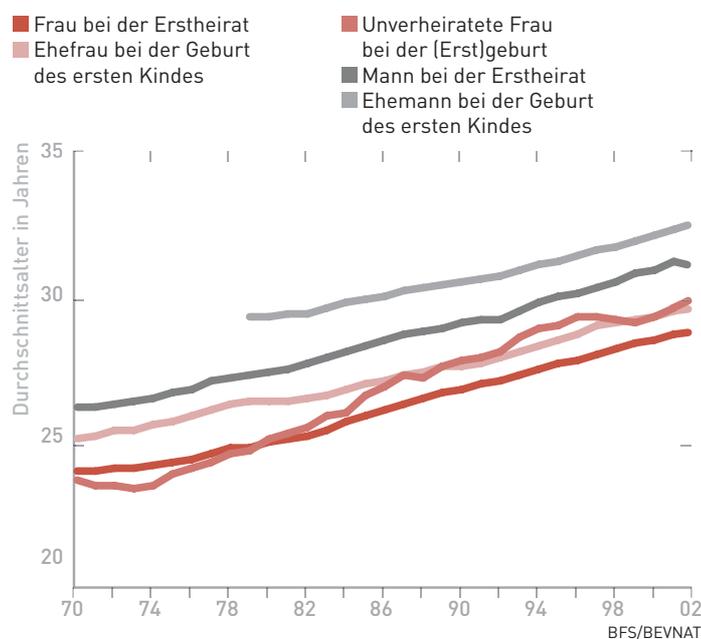
Die Entscheidungen zur Heirat und zur Gründung einer Familie fallen immer später, und die Zahl der Geburten sinkt. Mit einer Geburtenrate von 1,4 Kindern pro Frau wird die Elterngeneration bei weitem nicht ersetzt. Fast neun von zehn Kindern kommen in der Schweiz nach wie vor ehelich zur Welt.

**Frauen und Männer entscheiden sich immer später für eine Familie.** Das Durchschnittsalter von Frauen wie Männern bei der Heirat und der Geburt des ersten Kindes steigt seit 1970 laufend. Frauen sind heute im Schnitt etwas weniger als 29 Jahre alt, wenn sie heiraten, Männer 31. Verheiratete Frauen stehen durchschnittlich im 30. Altersjahr, wenn das erste Kind zur Welt kommt, Männer im 33. Lebensjahr. Diese Werte liegen rund fünf Jahre höher als 1970. Bei den nicht verheirateten Frauen lassen sich Erst- und weitere Geburten nicht unterscheiden. Dass nicht verheiratete Frauen im Gegensatz zu früher bei der Geburt älter sind als verheiratete Frauen, lässt sich mit dem steigenden Anteil geschiedener Frauen erklären, die Kinder bekommen. Die Tendenz, den

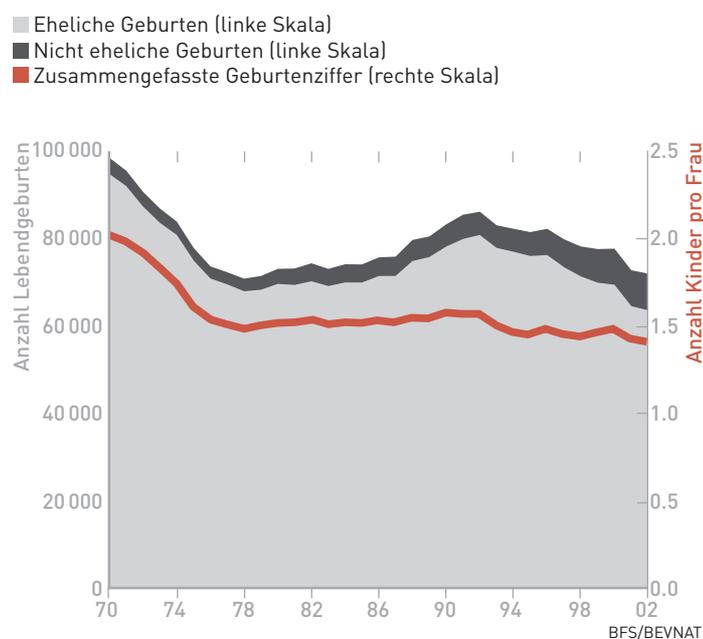
Entscheid für Kinder aufzuschieben, erklärt sich teilweise durch die längere Ausbildungsdauer insbesondere der Frauen, durch die stärkere Erwerbs- und Berufsorientierung und die weiterhin bestehenden Schwierigkeiten, Beruf, Ausbildung und Familie unter einen Hut zu bringen. Der Altersunterschied zwischen Männern und Frauen bei Heirat und Geburt blieb über all die Jahre überraschend konstant bei knapp zweieinhalb Jahren. (Grafik 2.1)

**Es kommen immer weniger Kinder zur Welt.** Nach einem Höchststand von 113 000 Geburten im Jahr 1964 nahm deren Zahl bis 1978 (71 000 Geburten) dauernd ab. Der anschliessende leichte

**2.1 Durchschnittliches Alter der Frauen und Männer bei der Erstheirat und der Geburt des (ersten) Kindes, 1970 bis 2002**



**2.2 Lebendgeburten nach Zivilstand der Mutter und zusammengefasste Geburtenziffer, 1970 bis 2002**



## ZUSAMMENGEFASSTE GEBURTENZIFFER

Durchschnittliche Anzahl Kinder, die eine Frau im Verlauf ihres Lebens zur Welt bringt, wenn die altersspezifischen Fruchtbarkeitsziffern eines bestimmten Beobachtungsjahres zu Grunde gelegt werden.

## ERSTGEBURT

Aus erhebungstechnischen Gründen stehen nur Angaben zu den Erstgeburten der verheirateten Frauen zur Verfügung. Die grosse Mehrheit der nicht ehelichen Entbindungen sind jedoch ebenfalls Erstgeburten.

Zuwachs auf 87 000 Geburten im Jahr 1992 konnte diesen Rückgang nicht wettmachen. Und seither nimmt die Geburtenzahl erneut ab. Im Jahr 2002 sind 35 000 Mädchen und 37 000 Knaben zur Welt gekommen. 88% der Kinder wurden ehelich geboren. Dies ist eine im internationalen Vergleich sehr hohe Zahl, obwohl sie seit 1970 (96%) gesunken ist. Die Zahl der unehelichen Geburten hat sich in dieser Zeit von 3 700 auf 8 500 mehr als verdoppelt. Die durchschnittliche Kinderzahl je Frau, gemessen an der zusammengefassten Geburtenziffer, lag 1970 bei 2,1 Kindern und sank danach rasch auf 1,55 Kinder im Jahr 1976. Anschliessend blieb sie bis in die 1990er Jahre ziemlich stabil und verminderte sich dann nochmals leicht auf 1,4 Kinder im Jahr 2002. (Grafik 2.2)

### Ehepaare warten mit dem Entscheid für ein erstes Kind länger zu.

Die durchschnittliche Zeitspanne zwischen Heirat und erster Geburt nahm seit 1970 leicht zu: Sie stieg von 20 auf 28 Monate. Die Geburtenintervalle zwischen erstem und zweitem sowie weiteren Kindern sind dagegen über die Jahre hinweg relativ stabil geblie-

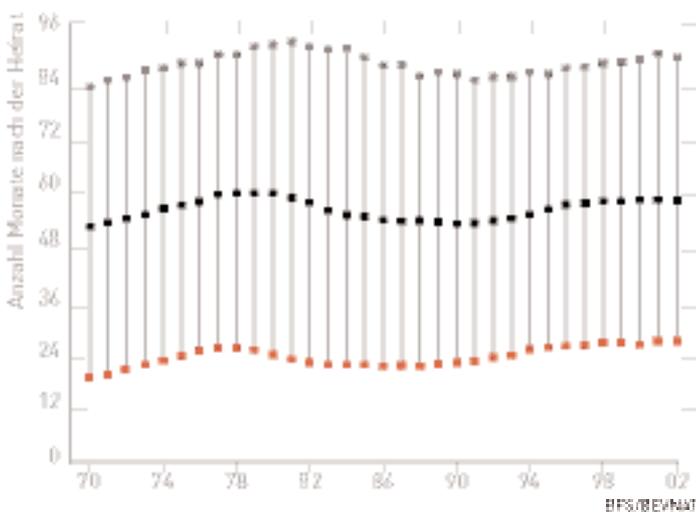
ben. Zwischen erstem und zweitem Kind liegen sie 2002 bei 30 und zwischen zweitem und drittem Kind bei 29 Monaten. (Grafik 2.3)

### Die Geburt der Kinder im Verlauf der Ehe blieb im Grundmuster gleich, aber die Zahl der Geburten ist gesunken.

Die Geburt von Kindern im Verlaufe der Ehe folgt im Jahr 2002 einem ähnlichen Muster wie 1970. Die meisten Eltern bekommen im zweiten Ehejahr ein Kind. Im dritten oder vierten Ehejahr ist eine weniger ausgeprägte Spitze auszumachen, und ab dem fünften Ehejahr geht die Geburtenzahl stark zurück. Ein grosser Unterschied allerdings besteht: Auf hundert Ehepaare im zweiten Ehejahr wurden 2002 25 Geburten gezählt, 1970 waren es noch 40 Geburten. Falls das Muster von 2002 auch in Zukunft gilt, dürften pro Ehe 1,7 Kinder geboren werden. (Grafik 2.4)

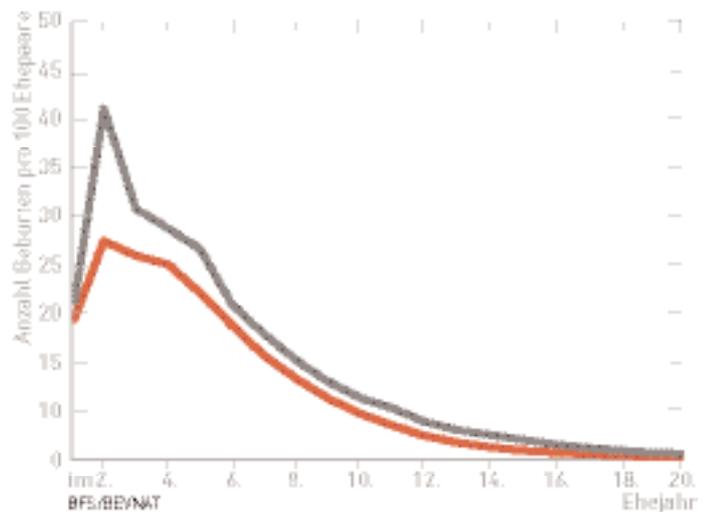
### 2.3 Durchschnittliche Anzahl Monate zwischen Heirat und der Geburt des ersten, zweiten und dritten Kindes, 1970 bis 2002

- Geburt des ersten Kindes
- Geburt des zweiten Kindes
- Geburt des dritten Kindes



### 2.4 Ehejahrspezifisches Geburtenverhalten, 1970 und 2002

- Geburtenziffer nach Ehejahre 1970
- Geburtenziffer nach Ehejahre 2002



# 3 KINDERZAHL, KINDERLOSIGKEIT UND KINDERWUNSCH

Die Zahl der in der Schweiz lebenden Kinder sinkt, weil in den Familien weniger Kinder zur Welt kommen, aber auch, weil immer mehr Frauen kinderlos bleiben. Für viele Frauen und Männer gilt, dass Kinderwunsch und Realität auseinander klaffen. Besonders gross ist die Diskrepanz bei den gut ausgebildeten Frauen.

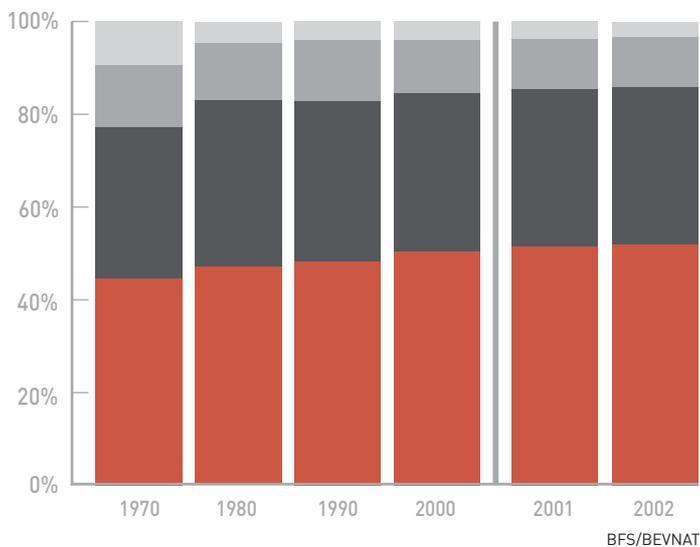
**Die Familien ziehen immer weniger Kinder gross.** Hat die Zahl der Erstgeburten seit 1970 um 15% abgenommen, so ist der Rückgang bei den Zweitgeburten mit 24% noch viel grösser. Bei den Drittgeburten erreicht er 42% und bei Viert- und weiteren Geburten gar 73%. Mit anderen Worten sind Familien mit grösserer Kinderzahl deutlich seltener geworden. Der Anteil der Erstgeburten an allen Geburten ist deshalb gestiegen. Die Veränderungen vollzogen sich grösstenteils bereits in den 1970er Jahren. Seit 1980 sind die Anteile der Geburten verschiedener

Rangfolge nahezu stabil: Der Anteil der Erstgeburten hat noch um 5% zugenommen, die Abnahmen bei den Folgegeburten verteilen sich aber relativ gleichmässig auf die verschiedenen Kategorien. (Grafik 3.1)

**Immer mehr Frauen verzichten ganz auf Kinder.** Die Volkszählung zeigt, wie viele Frauen der Jahrgänge 1930 bis 1960 im Jahr 2000 keine Kinder hatten. Frauen der Jahrgänge 1951 bis 1960 könnten zwar theoretisch noch Kinder bekommen, die Zahl

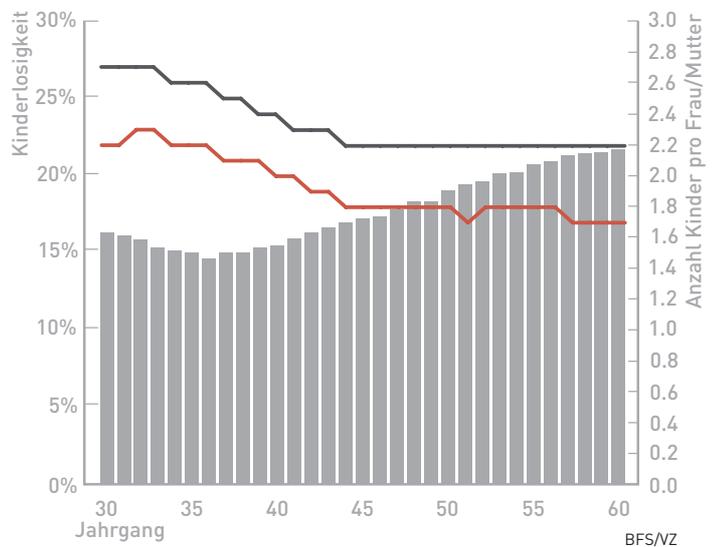
### 3.1 Lebendgeburten nach Rangfolge, 1970 bis 2002

- Geburt des 1. Kindes
- Geburt des 2. Kindes
- Geburt des 3. Kindes
- Geburt des 4. oder weiteren Kindes



### 3.2 Kinderlosigkeit und durchschnittliche Kinderzahl der Frauen der Jahrgänge 1930 bis 1960, im Jahr 2000

- Kinderlosigkeit (linke Skala)
- Anzahl Kinder pro Frau (rechte Skala)
- Anzahl Kinder pro Mutter (rechte Skala)



## KINDERWUNSCH

Es wurde nach der Zahl der (zusätzlich) gewünschten Kinder gefragt, wobei die Anzahl der bereits geborenen Kinder bekannt war.

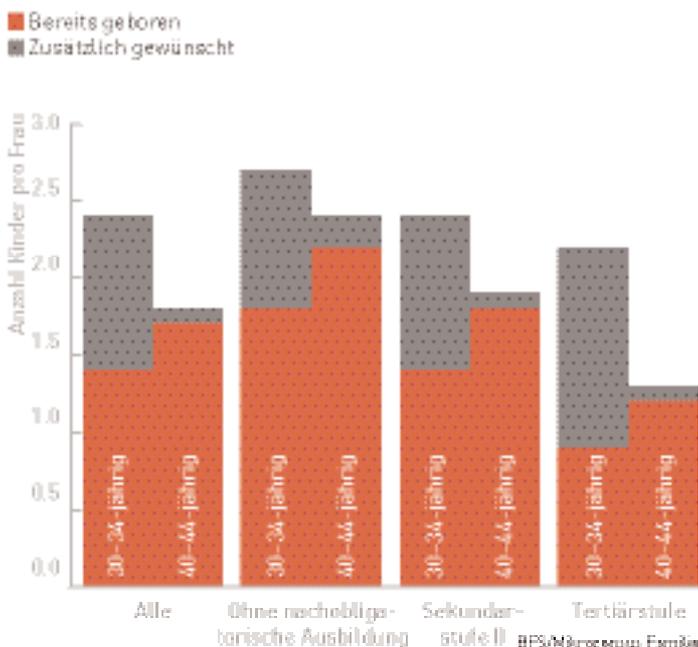
der Erstgeburten ist aber in höherem Alter so gering, dass sich die Rate der Kinderlosigkeit kaum mehr verändert. Von den Frauen mit Jahrgang 1930 haben gut 16% keine Kinder. Den Tiefstwert erreicht der Jahrgang 1936 mit knapp 15% kinderlosen Frauen. Bei den später Geborenen ist dieser Anteil fast stetig angestiegen und erreicht beim Jahrgang 1960 22% oder deutlich über einen Fünftel aller Frauen, die definitiv kinderlos bleiben. Ob die Kinderlosigkeit gewählt ist oder ungewollt, lässt sich aus den Daten nicht herauslesen. Parallel ist aber auch die endgültige Anzahl Kinder pro Mutter gesunken. Dieser Rückgang von 2,7 auf 2,2 Kinder pro Mutter konzentriert sich allerdings auf Frauen aus den Jahrgängen 1930 bis 1944. In den späteren Jahrgängen bleibt die endgültige Kinderzahl pro Mutter mehr oder weniger stabil. Erst die beiden Effekte zusammen erklären den gesamtgesellschaftlichen Geburtenrückgang insgesamt. Da die Zahl der Mütter in einem Jahrgang grösser ist als die der kinderlosen Frauen, wirken sich Verhaltensänderungen der Mütter stärker aus, was sich auch daran zeigt, dass der Rückgang der

Kinder pro Frau fast parallel zum Rückgang der Kinder pro Mutter verläuft. (Grafik 3.2)

### Der Kinderwunsch ist grösser als die tatsächliche Kinderzahl.

Wie viele Kinder sich Frauen wünschen, ändert sich mit dem Alter. Laut dem Mikrozensus Familie von 1994/95 wünschen sich Frauen zwischen 30 und 34 Jahren im Durchschnitt 2,4 Kinder – 1,4 davon sind bereits geboren. Im Alter zwischen 40 und 44 Jahren wird der Kinderwunsch auf 1,8 Kinder angepasst. Von diesen sind 1,7 bereits zur Welt gekommen. Wunsch und Wirklichkeit bei der Kinderzahl sind aber auch vom Ausbildungsniveau abhängig. Frauen ohne nachobligatorische Bildung wünschen sich zwischen 30 und 34 Jahren am meisten Kinder (2,7) und erhalten einen Grossteil davon auch (2,2 Kinder). Frauen mit einem Hochschulabschluss wünschen sich bereits weniger Kinder (2,2), korrigieren den Wunsch im Laufe der Zeit rigoros nach unten und bringen schliesslich nur knapp über die Hälfte der ursprünglich gewünschten Kinder zur Welt (1,2). Frauen mit einem Berufsabschluss auf Sekundärstufe liegen zwischen diesen zwei Extremen. Sie wünschen sich zwischen 30 und 34 Jahren 2,4 Kinder und haben schliesslich 1,8. Alle Frauen verbindet, dass sie sich über alle Bildungsstufen hinweg mehr Kinder wünschen, als sie wirklich zur Welt bringen. (Grafik 3.3)

3.3 Durchschnittliche Anzahl Kinder, die bereits geboren sind bzw. zusätzlich gewünscht werden, nach Alter und Bildungsstand der Frau, 1994/1995



# 4 SCHEIDUNG DER ELTERN

Bei etwas weniger als der Hälfte aller Scheidungen sind unmündige Kinder mitbetroffen. Mit der Zahl der Scheidungen nimmt auch die Zahl der Scheidungskinder zu, wenn auch etwas weniger stark. Die meisten Kinder sind bei der Scheidung ihrer Eltern zwischen 5 und 14 Jahre alt.

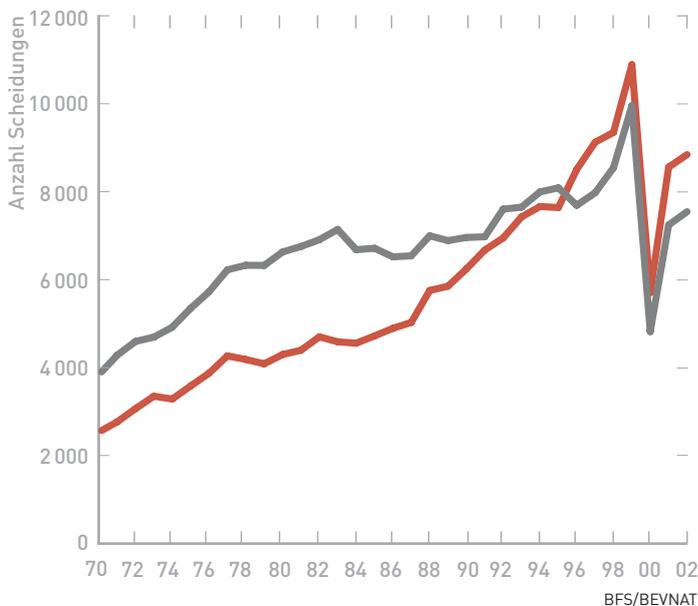
**Die Zahl der Scheidungen, die keine Kinder treffen, stieg stärker als die Zahl der Scheidungen von Eltern mit unmündigen Kindern.** Seit 1970 hat sich die Zahl der Scheidungen generell von 6 500 auf 16 500 erhöht. Die Scheidung ist zu einem verbreiteten Muster der ehelichen Konfliktlösung geworden. Die Zunahme war aber bei Paaren mit Kindern weniger massiv: Die Zahl der Scheidungen, die unmündige Kinder betrafen, hat sich in etwa verdoppelt (von 3 900 auf 7 500), die Zahl der Scheidungen ohne betroffene Kinder jedoch mehr als verdreifacht (von 2 500 auf 8 800). Die Jahre 1999 und 2000 weisen auf-

grund der Einführung des neuen Scheidungsrechts auf den 1. Januar 2000 Extremwerte aus. Die Gesetzesänderung führte dazu, dass möglichst viele Scheidungen noch 1999 vollzogen wurden und die Zahl im Jahr 2000 um fast 50% zurückging. Seither gleichen sich die Werte wieder dem Niveau der späten 1990er Jahre an. (Grafik 4.1)

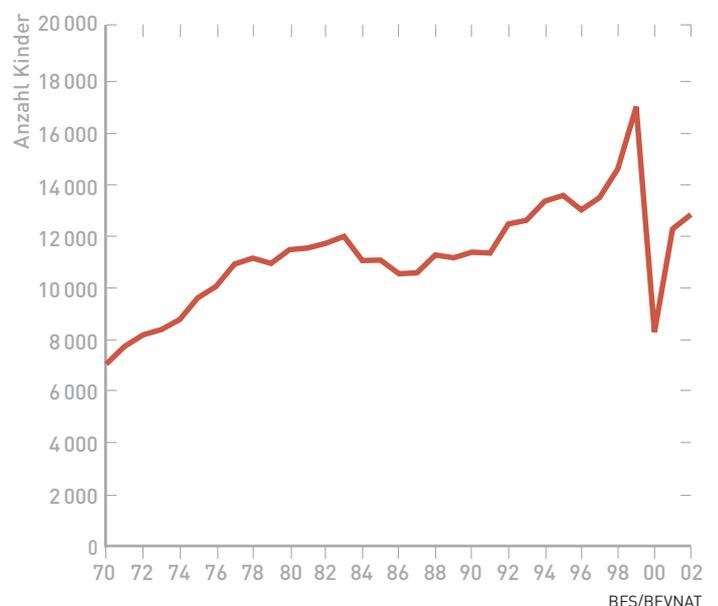
**Immer mehr Kinder sind von Scheidungen betroffen.** Die Zahl der von Scheidungen betroffenen unmündigen Kinder ist in etwa der Entwicklung der Scheidungen gefolgt. Lag sie 1970 bei 7 000

**4.1 Scheidungen mit und ohne betroffene unmündige Kinder, 1970 bis 2002**

■ Scheidungen mit unmündigen Kindern  
■ Scheidungen ohne unmündige Kinder



**4.2 Unmündige von einer Scheidung betroffene Kinder, 1970 bis 2002**



## MÜNDIGKEITSALTER

Das Mündigkeitsalter wurde 1996 von 20 auf 18 Jahre gesenkt. Die Angaben vor und nach diesem Datum sind deshalb nur bedingt vergleichbar. Allgemeine Aussagen sind trotzdem möglich.

## ÄNDERUNG DES SCHEIDUNGSRECHTS

Die Änderung des Scheidungsrechts auf Januar 2000 ist eine weitere Einschränkung. Sie hatte für 1999 und 2000 einschneidende Auswirkungen. Seither gleichen die Zahlen den Werten der späten 1990er Jahre.

Kindern, so waren es 2002 mit 12 700 nicht ganz doppelt so viele. Die Zahl der unmündigen Kinder pro Scheidung ging also etwas zurück. Dies ist erklärbar mit der stärkeren Zunahme der Scheidungen ohne Kinder und durch die Herabsetzung des Mündigkeitsalters von 20 auf 18 Jahre im Jahr 1996. (Grafik 4.2)

### Scheidungskinder stammen seltener aus grossen Familien.

Gegen 90% der Kinder, deren Eltern sich scheiden lassen, kommen aus Familien mit einem oder zwei Kindern. Nur 12% der Scheidungen betreffen Paare mit mehr Kindern, obwohl ihr Anteil an den ehelichen Familienhaushalten deutlich über 18% liegt. Eltern kinderreicher Familien bleiben eher zusammen. (Grafik 4.3)

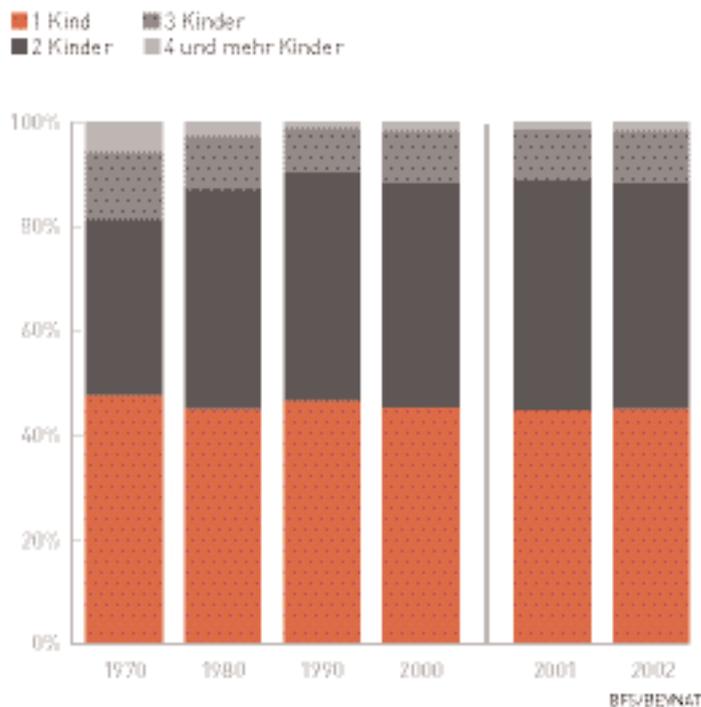
Das Sorgerecht wird für zwei Drittel der Kinder der Mutter zugesprochen. Bei einem weiteren Viertel nehmen Mutter und Vater es weiterhin gemeinsam wahr. Vor der Einführung des geteilten Sorgerechts 1998 wurden über 90% der Kinder der Mutter zugeteilt. Der Anteil der Väter, die das Sorgerecht zuge-

sprochen erhalten, liegt derzeit bei 7%. Weniger als 1% der Kinder leben nach der Scheidung weder bei Mutter noch Vater.

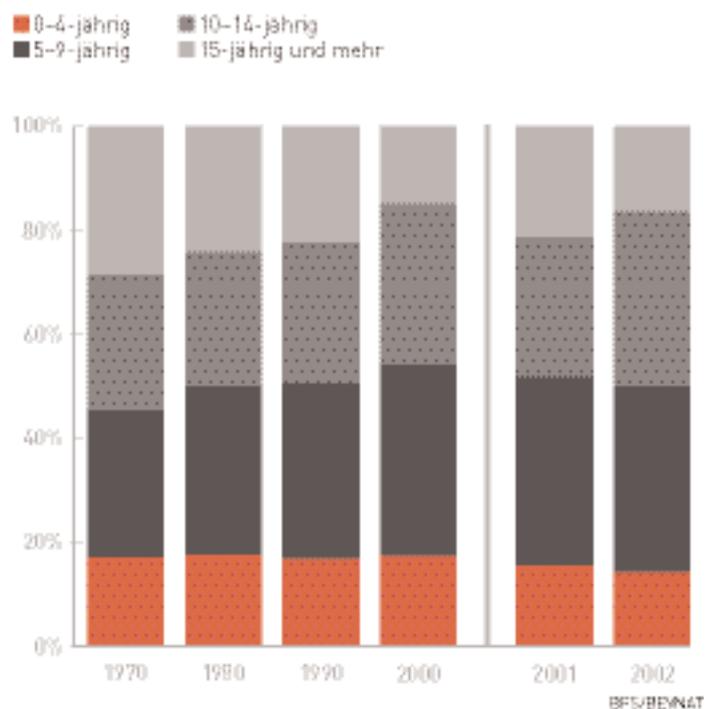
### Die meisten Kinder sind bei der Scheidung der Eltern zwischen 5 und 14 Jahre alt.

Die Altersverteilung der betroffenen unmündigen Kinder hat in den letzten zwei Jahrzehnten kaum bedeutende Sprünge gemacht. Trotzdem haben die Anteile der jüngsten (bis vollendetem 4. Altersjahr) und der ältesten Kategorien (über 15. Altersjahr) abgenommen. Die Änderung des Mündigkeitsalters von 1996 schmälerte die oberste Alterskategorie zusätzlich, störte aber den beobachteten Trend nicht nachhaltig. Im Jahr 2001 war sogar ein bedeutend höherer Anteil der ältesten Alterskategorie zu verzeichnen, der sich allerdings 2002 wieder dem Trend angenähert hat. (Grafik 4.4)

4.3 Scheidungsfälle nach Anzahl der betroffenen unmündigen Kinder, 1970 bis 2002



4.4 Unmündige von einer Scheidung betroffene Kinder nach Alter, 1970 bis 2002



# 5 FAMILIE UND MIGRATION

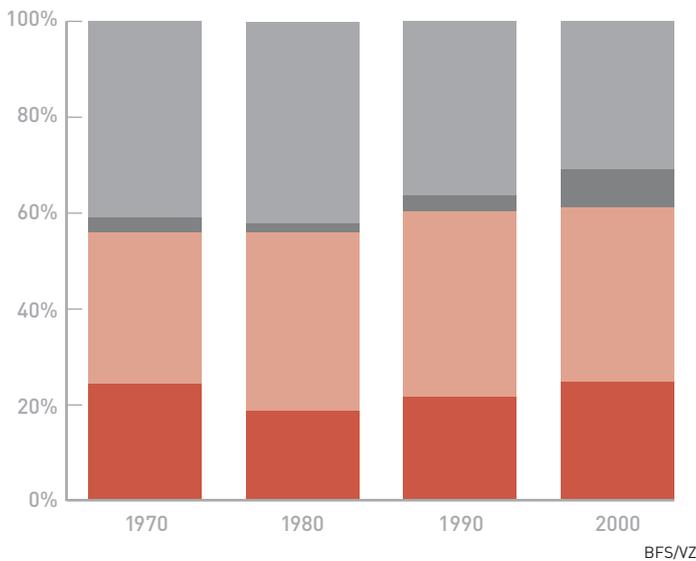
Jede dritte Familie in der Schweiz war Ende 2000 eine Familie mit Migrationshintergrund. Die Zahl der Familien, in denen entweder ein oder beide Elternteile im Ausland geboren wurden oder keinen Schweizer Pass besitzen, hat seit 1970 um einen Drittel zugenommen.

**Zugewanderte Familien machen nur einen Viertel der Familien mit Migrationshintergrund aus.** Eine vereinfachte Typologie veranschaulicht die Vielfalt möglicher Zusammenhänge zwischen Migrationserfahrung und familialer Lebensform. Im Jahr 2000 machten rund 90 000 zugewanderte Familien knapp einen Viertel aller Familien mit Migrationshintergrund aus. Ihr Anteil war 1970 ähnlich hoch, ging dann rezessionsbedingt zurück und stieg erst wieder mit der verstärkten Einwanderung in der ersten Hälfte der 1990er Jahre. 134 000 Familien von zugewanderten Eltern sind erst in unserem Land gegründet worden. Sie bilden die grösste Gruppe der Familien mit Migrationshintergrund überhaupt (36%).

Die zweitgrösste Gruppe der Familien mit Migrationshintergrund sind im Jahr 2000 die 114 000 «binationalen» Familien mit einem in der Schweiz geborenen Elternteil mit Schweizer Nationalität und einem Elternteil, der im Ausland geboren ist. In rund 72 000 dieser Familien hat inzwischen auch der im Ausland geborene Elternteil die Schweizer Staatsbürgerschaft erworben. Die Zahl der Familien von in der Schweiz geborenen Eltern mit ausländischem Pass, die der so genannten zweiten oder dritten Ausländergeneration angehören, war im Jahr 2000 mit 29 000 oder 8% zwar recht bescheiden, hat sich jedoch seit 1970 mehr als verdreifacht. (Grafik 5.1)

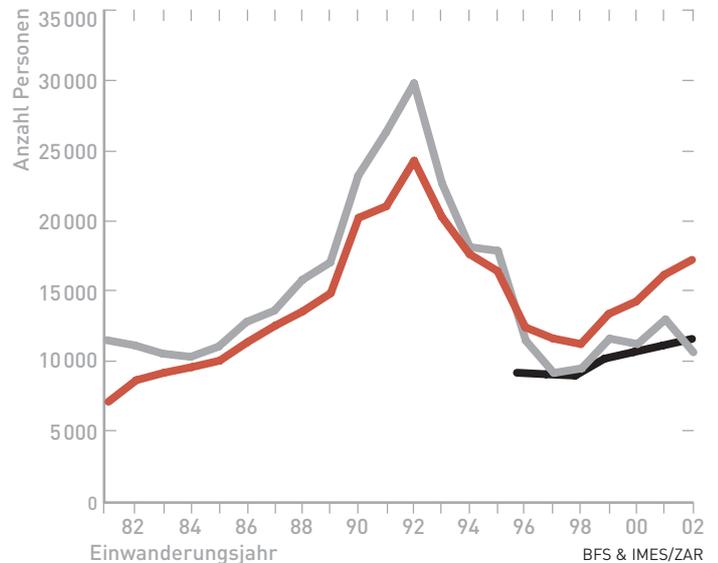
5.1 Familien mit Migrationshintergrund nach Migrationstyp, 1970 bis 2000

- Erstgeburt vor Migration
- Erstgeburt nach Migration
- Zweitgenerationsfamilie (inkl. Familie mit einem Elternteil schweizerischer Nationalität)
- Binationale Familie (ein Elternteil im Ausland geboren)



5.2 Familienbedingte Immigration, 1981 bis 2002

- Ehepartner von Ausländerin, Ehepartnerin von Ausländer
- Ehepartner von Schweizerin, Ehepartnerin von Schweizer
- Kinder von Ausländerinnen und Ausländern



## FAMILIE MIT MIGRATIONSHINTERGRUND

Bei Familien mit Migrationshintergrund ist mindestens ein Elternteil im Ausland geboren oder ist Nachkomme einer im Ausland geborenen Person. Eine vereinfachte Typologie unterscheidet zwischen vier Typen von Familien mit Migrationshintergrund: Familien, die vor der Migration gegründet wurden, die nach der Migration gegründet wurden, Zweitgenerationenfamilien und binationale Familien.

## FAMILIENNACHZUG

Unter Familiennachzug ist die Immigration von Ehepartner/innen und Kindern gemäss offiziellem Einwanderungsgrund des Zentralen Ausländerregisters (ZAR) zu verstehen.

### **Bei vielen Migrationen spielt die Familie eine zentrale Rolle.**

Die Heirat mit einer ausländischen Person, die in der Schweiz ihren ständigen Wohnsitz hat, sowie der Nachzug von Ehepartner/in und minderjährigen Kindern durch ein bereits ansässiges Familienmitglied ohne Schweizer Pass sind heute wichtige Formen der Einwanderung. Wird der Zuzug der ausländischen Ehepartner/innen von Schweizer/innen dazu gezählt, betrug der Anteil des Familiennachzugs an der gesamten Einwanderung der letzten 9 Jahre 45%. Seit 1981 sind jährlich zwischen 8000 (1981) und 24000 (1992) Ehepartner/innen von ausländischen Staatsangehörigen in die Schweiz eingewandert. Auch immer mehr Einheimische finden ihre zukünftigen Ehepartner/innen im Ausland. Seit 1996 sind knapp 76000 Personen zwecks Heirat mit schweizerischen Staatsangehörigen in die Schweiz gezogen. Zwischen 1981 und 2002 sind zudem rund 341000 minderjährige Kinder im Rahmen des Familiennachzugs in die Schweiz eingereist. Die jährliche Zahl der so zugewanderten Kinder überstieg bis 1995 jene der Ehepartner/innen. Seither reisen mehr ausländische Ehepartner/innen als Kinder in die Schweiz ein. (Grafik 5.2)

# FINANZIELLE SITUATION DER FAMILIEN

Die finanzielle Situation der Familien ist zurzeit ein viel diskutiertes Thema. Familien sind nicht nur finanziell benachteiligt gegenüber Haushalten ohne Kinder, sondern Armut ist in der Schweiz zu einem Phänomen geworden, das vor allem Kinder und Familien betrifft.

## **Familien sind überdurchschnittlich armutsgefährdet.**

Während Ergänzungsleistungen zur AHV das Existenzminimum im Alter weitgehend sicherstellen, liegt die Armutsquote bei den Familien über dem Gesamtdurchschnitt. Besonders häufig sind kinderreiche Familien und Alleinerziehende von Armut betroffen. Dies obwohl ein beachtlicher Teil der Alleinerziehenden die Alimente vom Staat bevorschusst erhält und oft zusätzlich Sozialhilfe bezieht. Aber auch ganz generell liegt das durchschnittliche Einkommensniveau von Familien unter dem von Haushalten ohne Kinder.

### **Finanzielle Ressourcen und Familienarmut**

Um das Wohlstandsniveau zu vergleichen, werden die Einkommen verschieden grosser Haushalte in äquivalente Einkommen eines Einpersonenhaushalts umgerechnet. Es folgt eine Analyse der Armuts- und Working-Poor-Quoten verschiedener Haushaltstypen. Zudem ist die wichtige Rolle der Alimentenbevorschussung dokumentiert.

**Seite 38**

## Kinder grossziehen kostet viel Geld.

Die minimalen monatlichen Unterhaltskosten für ein Kind werden im Kanton Zürich je nach Alter auf zwischen 1405 und 1570 Franken beziffert. Ein Einzelkind kommt noch deutlich teurer zu stehen. Beträchtlich sind zudem die indirekten Kosten, die sich ergeben, weil Kinder Zeit brauchen. Diese für Haus- und Familienarbeit aufgewendete Zeit kann nicht mehr für Erwerbsarbeit eingesetzt werden, was zu einem Erwerbsausfall führt, der meist die Mütter trifft. Schätzungen zeigen, dass Eltern bis zum 20. Lebensjahr eines Kindes – direkt oder durch Verzicht auf Erwerbseinkommen – eine Summe von zwischen einer halben und einer ganzen Million Franken (je nach Familienkonstellation und Einkommen) in ein Kind investieren.

### Haushaltsausgaben und Kinderkosten

Die äquivalenten Ausgaben verschiedener Haushaltstypen zeugen von sehr unterschiedlichen Möglichkeiten, sich durch Rücklagen selber finanziell abzusichern. Als Zweites werden die wenigen existierenden Schätzungen zu den Kinderkosten vorgestellt. **Seite 40**

## Die Kantone unterstützen und entlasten Familien in sehr unterschiedlichem Mass.

Die finanziell wichtigsten familienpolitischen Instrumente sind Familienzulagen sowie Kinderabzüge bei den Steuern. Beide fallen hauptsächlich in die Kompetenz der Kantone, die sehr verschieden ausgebaute Leistungen kennen. Nur schon die Mindesthöhe der Kinder- und Ausbildungszulagen schwankt zwischen 150 und 344 Franken. Je nach Kanton bekommen viele Kinder sie gar nicht oder nicht vollständig ausbezahlt. Die Kinderabzüge bei den Steuern sind noch unterschiedlicher. Sie schwanken zwischen 3000 und 12000 Franken.

### Familienzulagen und Steuerabzüge

Die zwei finanziell bedeutsamsten Instrumente der Familienpolitik werden in ihrer föderalistischen Vielfalt abgebildet. **Seite 42**

## Immer mehr Kantone kämpfen mit spezifischen Bedarfsleistungen gegen Familienarmut, aber die Sozialhilfe spielt für einkommensschwache Familien immer noch eine überragende Rolle.

Die in 12 Kantonen existierenden Unterstützungsleistungen können nur Familien mit Kleinkindern während des ersten halben Jahres oder maximal während der ersten drei Jahre beziehen. Die gezielte Hilfe ist nicht überall so ausgebaut, dass sie wenigstens den Existenzbedarf der Kinder deckt. Die Sozialhilfe bleibt für viele Familien wichtig. Laut Kennzahlen der Städteinitiative sind bis zu 30% der Alleinerziehenden auf dieses öffentliche Auffangnetz angewiesen.

### Bedarfsleistungen an Familien mit kleinem Einkommen

Hier sind zunächst die meist in jüngster Zeit neu eingeführten kantonalen Unterstützungsprogramme für einkommensschwache Familien vorgestellt. Kennzahlen der Städteinitiative zeigen zudem, wie häufig Familien und speziell Alleinerziehende auf Sozialhilfe angewiesen sind. **Seite 44**

# 6 FINANZIELLE RESSOURCEN UND FAMILIENARMUT

Familien haben vergleichsweise weniger Einkommen zur Verfügung als Haushalte ohne Kinder.

Besonders bei den kinderreichen Familien und den Alleinerziehenden sind die Armutsquoten hoch.

**Das Wohlstandsniveau der Familien liegt unter jenem der kinderlosen Haushalte.** Da Haushalte unterschiedlich viele Personen umfassen, sagt das ungewichtete Haushaltseinkommen wenig über das Wohlstandsniveau aus. Erst die Umrechnung auf das äquivalente Einkommen eines Einpersonenhaushalts macht die Haushaltseinkommen unterschiedlich grosser Haushalte vergleichbar. Da extrem hohe Einkommen die Durchschnittswerte stark beeinflussen, ist das Medianeinkommen verlässlicher, da die eine Hälfte aller Haushalte ein Einkommen unter und die andere Hälfte ein Einkommen über dem Medianeinkommen zur Verfügung hat. Die Unterschiede zwischen den Haushaltstypen spiegeln sich jedoch bei beiden Sichtweisen ähnlich. Die höchsten Äquivalenzeinkommen erreichen Paare ohne Kinder, gefolgt von den Alleinstehenden. Die niedrigsten Äquivalenzeinkommen haben Familien mit drei oder mehr Kindern und Einelternhaushalte. 46% respektive 44% dieser Haushalte sind als einkommensschwach zu bezeichnen: sie verfügen über weniger als 70% des Median-Äquivalenzeinkommens aller Haushalte.

Auch die Zusammensetzung der Einkommen variiert stark. Der Anteil der Transfereinkommen ist bei Alleinstehenden und Paaren ohne Kinder relativ hoch, da viele von ihnen im Rentenalter stehen. Bei den Familienhaushalten ist der Transferanteil (hauptsächlich Kinderzulagen) geringer. Einzig bei den Einelternfamilien machen Transfers über einen Viertel des Gesamteinkommens aus. Eine wichtige Rolle spielen hier die Alimente. (Tabelle 6.1)

**Armut betrifft heute vor allem Kinder und Familien.** Über alle Haushalte hinweg liegt die Armutsquote der 20- bis 59-Jährigen im Jahr 2002 bei 9,3%. Paare ohne Kinder (5,2%) und Alleinstehende (8,4%) sind unterdurchschnittlich oft arm. Bei den Paaren nimmt das Armutsrisiko mit der Zahl der Kinder zu. Bereits ab dem zweiten Kind ist das Armutsrisiko überdurchschnittlich (12%). Stark armutsgefährdet sind Paare mit drei und mehr Kindern (20,6%). Die höchste Armutsquote aber erreichen Einelternfamilien, die trotz Alimenten und Sozialhilfe zu fast einem Viertel (23,6%) unter der Armutsgrenze leben. Werden nur die Erwerbstätigen in die

## 6.1 Medianes und durchschnittliches Äquivalenzeinkommen pro Monat nach Haushaltstyp, 2001

	Sämtliche Haushalte	Haushaltstyp						Anderer Haushalt
		Einpersonenhaushalt	Einelternhaushalt	Paar ohne Kind	Paar mit 1 Kind	Paar mit 2 Kindern	Paar mit 3 und mehr Kindern	
Prozentuale Verteilung der Haushalte <sup>1</sup>	100.0	26.2	3.8	32.9	10.5	16.8	7.4	2.5
Personen pro Haushalte	2.5	1.0	2.6	2.0	3.0	4.0	5.2	3.2
Medianes monatliches Einkommen in Fr.	4895	5201	4163	5529	5186	4307	3817	4715
<b>Durchschnittliches monatliches Einkommen in Fr.</b>	<b>5534</b>	<b>5668</b>	<b>4398</b>	<b>6271</b>	<b>5620</b>	<b>4760</b>	<b>4150</b>	<b>5111</b>
<b>Einkommensstruktur</b>								
Erwerbsarbeit in Fr.	3809	3515	2645	3745	4831	4147	3516	3761
Einkommen aus Vermögen und Vermietung in Fr.	340	383	(92)	593	143	91	(96)	(153)
Transfereinkommen in Fr.	1386	1770	1661	1932	647	522	538	1197

<sup>1</sup> Wegen Rundungsdifferenzen weichen aufaddierte Werte leicht vom Total ab.

( ) Wegen heterogener Einträge unterliegt dieser Wert einer starken Streuung.

BFS/EVE

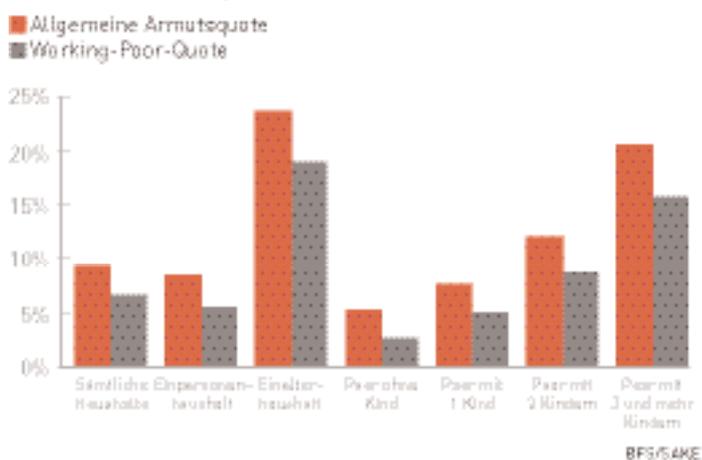
## ÄQUIVALENZEINKOMMEN

Um die Wohlstandsniveaus unterschiedlicher Haushalte vergleichbar zu machen, werden die Einkommen in äquivalente Einkommen eines Einpersonenhaushalts umgerechnet. Die Umrechnung stützt sich auf die modifizierte OECD-Äquivalenzskala. Diese Skala bewertet den ersten Erwachsenen mit 1,0. Für weitere Personen ab 14 Jahren im gleichen Haushalt kommt ein Zuschlag von 0,5 (oder nochmals ein halbes Einkommen) hinzu, für Kinder unter 14 Jahren ein Zuschlag von 0,3. Äquivalenzeinkommen sind immer Haushaltseinkommen.

Betrachtung einbezogen und die Working-Poor-Quote analysiert, bleiben die strukturellen Unterschiede zwischen Familien und kinderlosen Haushalten bestehen. Zudem lassen sich starke regionale Unterschiede feststellen: Die lateinische Schweiz ist gemeinhin überdurchschnittlich von Armut betroffen. (Grafik 6.2)

**Ein grosser Teil der Alimentenberechtigten ist auf staatliche Bevorschussung angewiesen.** Werden gerichtlich festgelegte Alimentenleistungen nicht bezahlt, so haben die Kantone oder Gemeinden den Auftrag, überall dort eine Bevorschussung zu organisieren, wo Familien sonst in finanzielle Notlagen geraten. Die Sozialhilfestatistik des Bundesamts für Statistik soll in Zukunft erlauben, die Alimentenbevorschussung in der ganzen Schweiz auszuweisen. Zurzeit stehen nur Daten aus dem Kanton Zürich zur Verfügung. Die Leistungen der Alimentenbevorschussung beliefen sich dort 2001 auf 34,4 Mio. Franken, von denen 20,2 Mio. bei den Schuldner wieder eingetrieben werden konnten. 7 200 Kinder profitierten durch Bevorschussungen von durchschnittlich 4 800 Franken pro Jahr. Angesichts der gut 40 000 Kinder, die in Einelternfamilien oder Haushalten unverheirateter Eltern leben, ist dies ein beträchtlicher Anteil. (Tabelle 6.3)

6.2 Armuts- und Working-Poor-Quoten nach Haushaltstyp und Familienkonstellation, 2002



Bundesamt für Statistik 2003b.  
Bundesamt für Statistik 2003e.  
Bundesamt für Statistik 2002.

## TRANSFEREINKOMMEN

sind Einkommen von den Sozialversicherungen (Renten der AHV/IV, Gelder der Arbeitslosenversicherung, Renten der Pensionskasse, Kinderzulagen), aber auch Alimentenbezüge, Naturalgeschenke und private Übertragungen.

## ARMUTSGRENZE

Die verwendete Armutsgrenze ist aus den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) abgeleitet. Die Armutsgrenze (Grundbedarf I + Grundbedarf II + Miete + Krankenversicherungsprämien) für einen Einpersonenhaushalt liegt bei 2 200 Franken und für ein Paar mit zwei Kindern bei 4 300 Franken. Liegt das Haushaltseinkommen nach Abzug der Sozialversicherungsbeiträge und der Steuern unter dieser Grenze, gilt der Haushalt als arm. Armutsgrenze: Anteil der Armen an der Gesamtbevölkerung im Alter von 20 bis 59 Jahren.

## WORKING POOR

Erwerbstätige Personen, die in einem armen Haushalt leben. Als erwerbstätig gilt gemäss internationalen Definitionen eine Person, die mindestens eine Stunde pro Woche erwerbstätig ist und ein Erwerbseinkommen bezieht.

Working-Poor-Quote: Anteil der erwerbstätigen Armen an allen Erwerbstätigen im Alter von 20 bis 59 Jahren.

6.3 Alimentenbevorschussung im Kanton Zürich, 2002

	Stadt Zürich	Stadt Winterthur	Restlicher Kanton
Bevölkerung am 31.12.2002	343 000	90 000	810 000
Bevölkerung unter 18-jährig; 19- bis 25-jährig in Ausbildung <sup>1</sup>	62 000	21 000	193 000
davon in Einelternhaushalten oder bei unverheirateten Paaren <sup>1</sup>	11 000	3 000	26 000
Durchschnittliche Einwohner/innen-zahl pro Gemeinde	343 000	90 000	5 000
Anzahl Fälle (Kinder)	1 530	748	4 889
Anzahl Fälle pro 1000 Einwohner/innen	4.5	8.3	6.0
Anzahl Fälle pro 1000 Kinder	25.0	35.6	25.3
Bruttoleistung in Mio. Fr.	9.7	4.0	20.7
Nettoleistung in Mio. Fr. <sup>2</sup>	6.8	2.2	11.2
Bruttoleistung pro Fall in Fr.	6 329	5 405	4 234
Nettoleistung pro Fall in Fr.	4 435	2 965	2 291
Nettoleistung pro Einwohner/in in Fr.	18.7	24.5	13.8

BFS/SHS, BFS/VZ, BFS/ESPOP, BFS/BEVNAT

<sup>1</sup> Schätzung gemäss Volkszählung 2000 nach zivilrechtlichem Wohnsitz und BEVNAT.

<sup>2</sup> Abzüglich der in den Gemeinden eingegangenen Rückvergütung durch Alimentenleistende.

# 7 HAUSHALTSAusGABEN UND KINDERKOSTEN

Familien müssen ihre Ausgaben stärker einteilen als Haushalte ohne Kinder. Die genauen Kinderkosten sind schwierig zu schätzen. Sie variieren je nach Familiengrösse, Alter des Kindes und Einkommensniveau.

## Haushalte ohne Kinder können sich mehr leisten als Familien.

Werden auch die Ausgaben verschieden grosser Haushalte in äquivalente Ausgaben eines Einpersonenhaushalts umgerechnet (wie beim Indikator 6 die Einkommen), so zeigt sich, dass kinderreiche Familien durchschnittlich die tiefsten Ausgaben haben (3872 Franken), gefolgt von den Alleinerziehenden (4083 Franken). Ein Unterschied zwischen diesen beiden bezüglich des Lebensstandards prekärsten Haushaltstypen besteht im Anteil der Ausgaben, die in Transfers und da vor allem in die Steuern fließen. Alleinerziehende sind hier stärker entlastet. Für beide ist der Abstand zum mittleren Ausgabenniveau (4996 Franken) mit etwas unter beziehungsweise etwas über 1000 Franken pro Monat beträchtlich. Mit Ausnahme der Paare mit nur einem Kind weisen alle Familientypen ein unterdurchschnittliches Ausgabenniveau auf. Haushalte ohne Kinder dagegen fahren deutlich besser als der Durchschnittshaushalt. Paarhaushalte ohne Kinder können sich am meisten leisten, sie zahlen aber auch den

höchsten Anteil an Steuern und anderen Transferausgaben. Werden die Ausgaben den Einnahmen (vgl. Indikator 6) gegenübergestellt, so zeigt sich, dass Alleinerziehende und Grossfamilien von allen Haushaltstypen den höchsten Anteil des Einkommens direkt wieder ausgeben. Bei Paaren ohne Kinder ist umgekehrt die Möglichkeit, Geld auf die Seite zu legen, am grössten. (Tabelle 7.1)

## Bis ein Kind gross ist, kostet es die Eltern durchschnittlich zwischen einer halben und einer ganzen Million Franken.

Die Kinderkosten sind schwierig zu schätzen, weil sie je nach Haushaltsgrosse und Alter der Kinder variieren und weil es sich Familien mit einem höheren Haushaltseinkommen leisten können, mehr Geld für ihre Kinder auszugeben. Die Studie von Bauer (1998), die auf dem Niveau von 1995 anhand von modelltypischen Familienbiografien die Kinderkosten in den ersten 20 Lebensjahren für verschiedene Familienkonstellationen und Ein-

7.1 Durchschnittliche äquivalente Haushaltsausgaben pro Monat nach Haushaltstyp, 2001

	Sämtliche Haushalte	Haushaltstyp						
		Einpersonenhaushalt	Einelternehaushalt	Paar ohne Kind	Paar mit 1 Kind	Paar mit 2 Kindern	Paar mit 3 und mehr Kindern	Anderer Haushalt
Prozentuale Verteilung der Haushalte <sup>1</sup>	100.0	26.2	3.8	32.9	10.5	16.8	7.4	2.5
Personen pro Haushalt	2.5	1.0	2.6	2.0	3.0	4.0	5.2	3.2
<b>Monatliche Ausgaben pro Haushalt in Fr. (Mittelwert)</b>	<b>4998</b>	<b>5275</b>	<b>4083</b>	<b>5544</b>	<b>5197</b>	<b>4193</b>	<b>3872</b>	<b>4118</b>
<b>Ausgabenstruktur</b>								
Konsumausgaben in Fr.	3165	3378	2947	3419	3305	2664	2517	2626
Transferausgaben in Fr.	1831	1896	1136	2124	1893	1529	1356	1492

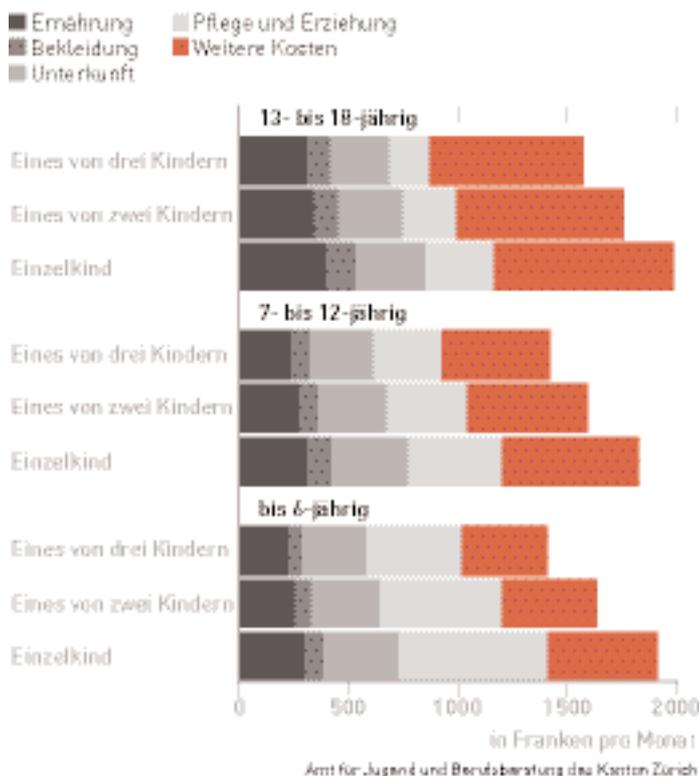
<sup>1</sup>Wegen Rundungsdifferenzen weichen aufaddierte Werte leicht vom Total ab.

kommensniveaus berechnete, ist seither leider nicht mehr aktualisiert worden. Sie schätzte, dass für ein mittleres Einkommen pro Haushaltstyp die direkten Unterhaltskosten pro Kind in einer Einelternfamilie mit 1825 Franken fast doppelt so hoch sind wie in einem Paarhaushalt mit zwei Kindern (1038 Franken). Zudem gibt ein Ehepaar mit einem Kind, das über ein höheres Einkommen verfügt, zweieinhalb Mal mehr für sein Kind aus als ein gleiches Ehepaar mit tieferem Einkommen (1913 bzw. 771 Franken). Kinderkosten sind freilich bedeutend höher, wenn auch die indirekten Kosten berücksichtigt werden, die in entgangenem Erwerbseinkommen als Familienarbeit geleistet wird. Diese Kosten tragen fast ausschliesslich Frauen. Für ein durchschnittliches Einkommen werden sie auf zwischen 928 und 1825 Franken pro Kind und Monat geschätzt. Werden direkte und indirekte Kosten zusammengezählt, kostet ein Kind im Laufe des Aufwachsens in

einem Haushalt mit mittlerem Einkommen zwischen 500 000 (Paar mit drei Kindern) und einer Million Franken (Einelternfamilie).

**Ein Kind kostet mindestens 1400 Franken im Monat, ein Einzelkind nicht unter 1800 Franken.** Das Amt für Jugend und Berufsberatung des Kantons Zürich hat die Kinderkosten in verschiedenen Haushaltstypen während der ersten 18 Lebensjahre berechnet. Das Ziel war, die minimalen Unterhaltskosten festzulegen, die notwendig sind, um den existentiellen Bedarf eines Kindes zu decken. Die indirekten Kinderkosten sind hier folglich nicht berücksichtigt. Die Zahlen für das Jahr 2004 stimmen in ihrer Struktur gut mit der Studie von Bauer (1998) überein. Ein Einzelkind, das je nach Alter 1820 bis 1925 Franken pro Monat braucht, verursacht deutlich höhere Kosten als eines von drei Kindern (1405 bis 1570 Franken). (Grafik 7.2)

### 7.2 Empfehlung zur Bemessung der Unterhaltskosten eines Kindes im Kanton Zürich, 2004



Amt für Jugend und Berufsberatung des Kantons Zürich 2003.  
Bauer, Tobias 1998.

# 8 FAMILIENZULAGEN UND STEUERABZÜGE

Familienzulagen und Kinderabzüge bei den Steuern sind vom Finanzvolumen her gesehen die wichtigsten Instrumente der kantonalen und eidgenössischen Familienpolitik. Beide sind je nach Kanton verschieden ausgestaltet und entlasten Familien in sehr unterschiedlichem Mass.

## Die Kosten der Familienpolitik sind schwierig abzuschätzen.

Die spärlichen Daten im Bereich des finanziellen Ausgleichs für Familien lassen nur Schätzungen zu. Die Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit ist eine solche Schätzung. Unter dem Titel «Familie und Kinder» fasst sie Geld- und Sachleistungen der öffentlichen Hand bei Schwangerschaft, Geburt, Adoption und Erziehung von Kindern zusammen. Der insgesamt dafür ausgegebene Betrag lag 1995 bei 4746 Mio. Franken und im Jahr 2000 bei 5281 Mio. Franken. Für 2001 wird der Aufwand auf 5522 Mio. Franken geschätzt. Die Gesamtrechnung nimmt eine reine Aufwandperspektive ein. Andere Studien versuchen, auch indirekte Kosten wie das Ausmass der Entlastung durch Steuerabzüge für Kinder zu schätzen. Die letzte dieser Schätzungen wurde für das Jahr 2000 gemacht (Bauer et al., 2004). Sie kommt zum Schluss, dass insgesamt rund 2276 Mio. Franken an Steuerreduktionen an die Familien gewährt wurden. (Tabelle 8.1)

## Die kantonalen Unterschiede bei den Familienzulagen sind enorm.

Mit Ausnahme der Landwirtschaft sind die Familienzulagen in der Schweiz kantonal geregelt. Dies sehr unterschiedlich, wie schon ein Blick auf die Höhe der Kinderzulagen und Ausbildungszulagen für Jugendliche zeigt. Sie schwanken zwischen 150 und 344 Franken pro Monat. Nicht alle Kinder erhal-

ten überhaupt eine Zulage. Sind die Eltern nicht oder selbständig erwerbstätig, erhalten sie in den wenigsten Kantonen Kinderzulagen. Bei Teilzeitarbeit wird die Zulage vielerorts ebenfalls reduziert. Die Finanzierung erfolgt über Lohnprozente, die ausschliesslich von den Arbeitgebern bezahlt werden. Auch hier variieren die Beitragssätze je nach Kanton (zwischen 1,3 und 3%). Etwa die Hälfte der Kantone zahlt Ausbildungszulagen für Jugendliche, die höher sind als die Kinderzulagen. Gewisse Kantone kennen zudem Geburts- oder Haushaltszulagen. Ausserdem existieren teilweise höhere Zulagen für kinderreiche Familien. Neben den kantonalen Familienausgleichskassen existieren rund 800 private Ausgleichskassen (mit Beitragssätzen von 0,1 bis 5%), die oft überobligatorische Leistungen zahlen. Die Beiträge können hier auf Arbeitgeber/innen und Arbeitnehmer/innen aufgeteilt werden.

## Auch die Steuerabzüge pro Kind sind je nach Kanton sehr verschieden hoch.

Die weitaus höchsten Abzüge kennt der Kanton Tessin. Doch auch in Zug, im Aargau und in Basel-Stadt sind die Abzüge noch doppelt so hoch wie im Kanton Neuenburg. Das Bild ändert sich allerdings, wenn die Steuerfreibeträge und die Abzüge für Jugendliche in Ausbildung mit einbezogen werden. Schnelle Schlüsse verbieten sich auch, weil die Abzüge keine präzisen Rückschlüsse auf die steuerliche Gesamtbelastung von

### 8.1 Sozialleistungen der Funktion «Familie und Kinder» 1995, 2000 und Schätzung 2001

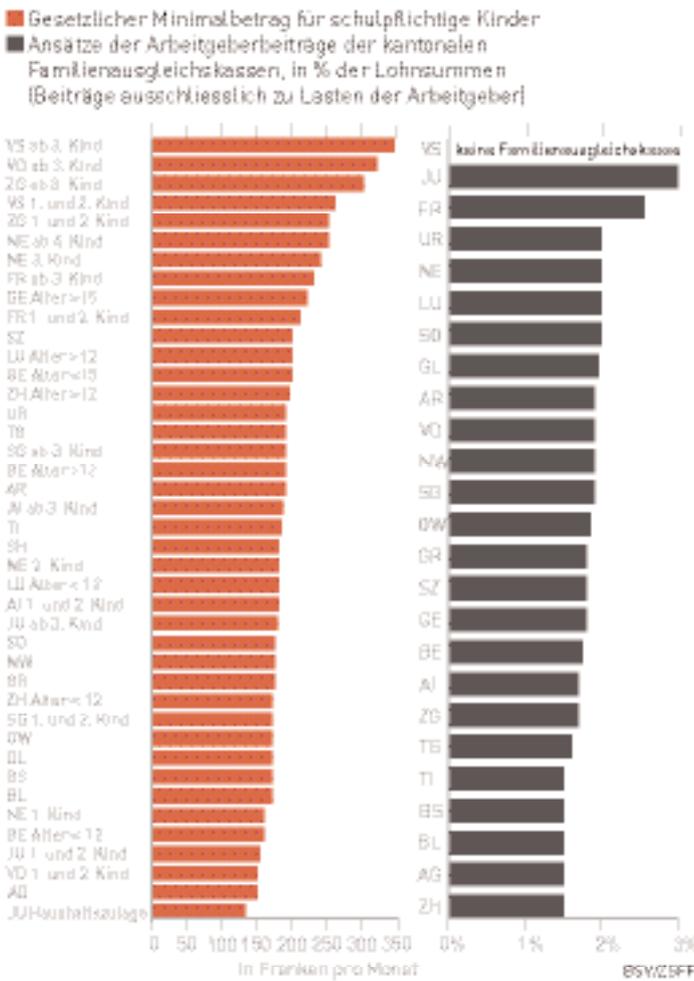
Art der Leistung	1995		2000		2001	
	Mio. Fr.	%	Mio. Fr.	%	Mio. Fr.	%
Kantonal geregelte Familienzulagen	3695.8	77.9	4126.1	78.7	4230.4	76.6
Jugendschutz (Unterbringung, Krippen)	508.0	10.7	583.8	11.1	693.8	12.6
Lohnfortzahlung bei Mutterschaft	360.4	7.6	367.7	7.0	405.9	7.4
Übrige	181.3	3.8	203.4	3.9	191.4	3.5
<b>Sozialleistungen insgesamt</b>	<b>4745.5</b>	<b>100.0</b>	<b>5281.0</b>	<b>100.0</b>	<b>5521.5</b>	<b>100.0</b>

BFS/GRSS

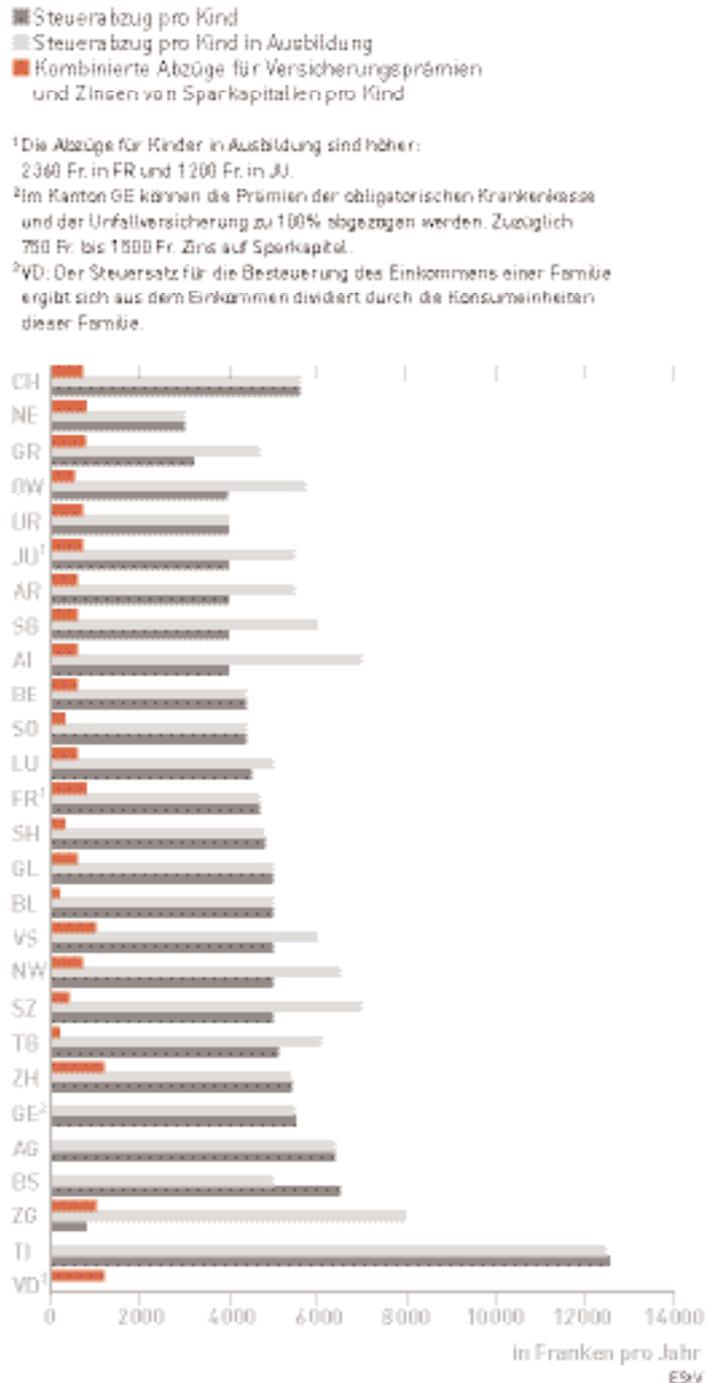
Familien zulassen. Es ist bekannt, dass auch die Gesamtbelastung stark variiert. Werden zudem die möglichen Maximalabzüge für Krankenkassenprämien oder die Abzugsmöglichkeiten für familienergänzende Kinderbetreuung berücksichtigt, resultiert wieder eine andere Rangfolge der Kantone.

Generell sind die Kinderabzüge seit 1970 stark erhöht worden, aber nicht überall im gleichen Mass. Kantone wie Basel-Stadt, die damals an der Spitze lagen, gehören heute zum Mittelfeld. Der Spitzenkanton Tessin, der damals weit zurück lag, kennt heute fast doppelt so hohe Abzüge. (Grafik 8.3)

### 8.2 Familienzulagen in den Kantonen, Stand 1.1.2004



### 8.3 Steuerabzüge pro Kind in den Kantonen und beim Bund, 2003



Bauer, Tobias; Strub, Silvia; Stutz, Heidi 2004.  
 Bauer, Tobias; Streuli, Elisa 2000.  
 Bauer, Tobias 1998.  
 Bundesamt für Sozialversicherung 2004a.  
 Bundesamt für Statistik 2003d.

# 9 BEDARFSLEISTUNGEN AN FAMILIEN MIT KLEINEM EINKOMMEN

Viele Kantone kennen spezifische Bedarfsleistungen für Familien mit Kleinkindern. Trotzdem bleiben viele Familienhaushalte auf Sozialhilfe angewiesen. Unter ihnen sind die Alleinerziehenden besonders stark vertreten.

**Immer mehr Kantone zahlen spezifische Bedarfsleistungen an arme Familien mit Kleinkindern.** 2004 kannten zwölf Kantone (Aargau, Freiburg, Glarus, Graubünden, Luzern, Neuenburg, St. Gallen, Schaffhausen, Tessin, Waadt, Zug und Zürich) spezielle Leistungen für Familien mit Kleinkindern und tiefem Einkommen. Es handelt sich um Gelder, die im Bedarfsfall nach der Geburt eines Kindes je nach Kanton für sechs Monate bis zu drei Jahre bezahlt werden. Gewisse Kantone haben einen fixen Maximalbetrag festgesetzt, der in gewissen Fällen nicht einmal den Mindestbedarf des Kindes deckt, die Familie also nicht gegen Armut absichert. Andere Kantone decken wie Luzern den Mindestbedarf für das Kind in der ersten Zeit gemäss den An-

sätzen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Das grosszügigste System kennt der Kanton Tessin. Er bezahlt Leistungen bis zu über 4 000 Franken an Haushalte mit Kindern unter drei Jahren. In Kantonen ohne solche familienspezifische Unterstützungsleistungen sind arme Familien vollständig auf die Sozialhilfe angewiesen. (Tabelle 9.1)

**Alleinerziehende sind häufiger als andere Haushaltstypen auf Sozialhilfe angewiesen, Paarhaushalte mit Kindern seltener.** Da gesamtschweizerische Daten zur Sozialhilfe noch fehlen, wird hier auf Kennzahlen der Städteinitiative zurückgegriffen. In deren

9.1 Bedarfsleistungen an Familien mit kleinen Kindern – die kantonalen Systeme, Stand 1.1.2004

Kanton	Anspruchsdauer nach der Geburt Monate	Maximale Auszahlung in Franken pro Monat	Bedarfsgrenzen in Franken pro Monat			
			Einelternfamilie	Paar	1. und 2. Kind	3. und 4. Kind
ZH	24	2000	1 225	1 808	325	325
LU <sup>1</sup>	12	-	1 030	1 576	546/340	289
GL <sup>2</sup>	12	-	2 163	3 244	0/270	270
ZG	12	-	1 442	2 163	307	307
FR <sup>2</sup>	12	2 000	2 250	3 000	300	300
SH	24	2 000	1 442	2 163	755	503
SG	6	-	1 442	2 163	378/303	252
GR	10	-	1 399	2 098	280	280
AG	6	-	1 442	2 163	755	503
TI	36	4 220	1 308	1 963	671	447
VD	6	-	1 442	2 163	755	503
NE <sup>2</sup>	12	2 500	2 500	3 500	670	670

<sup>1</sup> LU: Ansätze der SKOS.

<sup>2</sup> In den Kantonen GL, FR und NE sind die Kosten für die effektive Miete und die KV-Prämien Bestandteile des Lebensbedarfs, in den andern Kantonen werden sie zum Lebensbedarf noch hinzugefügt.

Erhebungen von 2000 bis 2002 waren zehn grosse und mittlere Städte einbezogen, nämlich Zürich, Basel, Bern, Lausanne, Winterthur, St. Gallen, Luzern, Schaffhausen, Frauenfeld und Uster. Leider haben aber nicht alle zehn Städte an allen drei Erhebungen teilgenommen. Wir betrachten die neun Erstgenannten etwas näher, da Uster nur 2002 partizipiert hat.

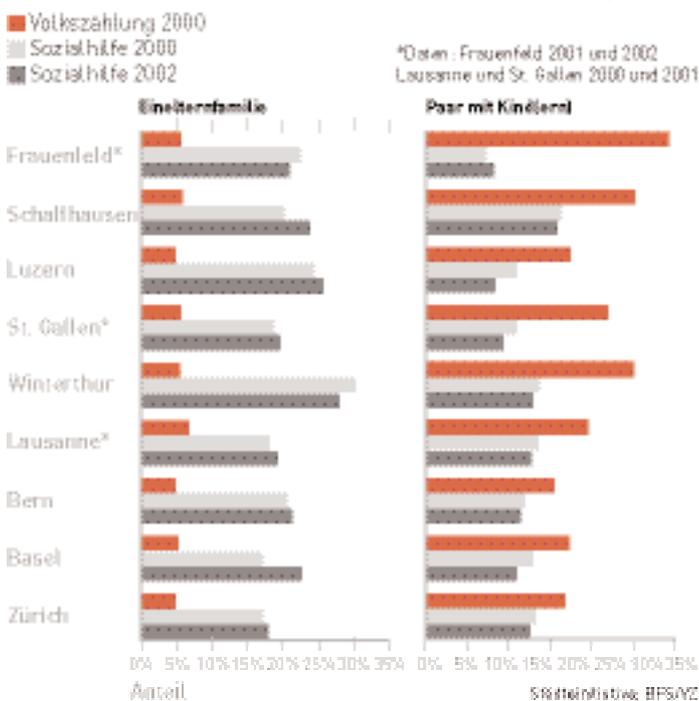
Als Grundmuster in allen Städten bestätigt sich, dass Einelternhaushalte überdurchschnittlich häufig Sozialhilfe beanspruchen, Paarhaushalte mit Kindern dagegen unterdurchschnittlich selten. Das Ausmass des Effekts aber ist unterschiedlich ausgeprägt. In Winterthur machen Einelternfamilien den höchsten Anteil an den Sozialhilfebezüger/innen aus, ohne dass auch ihr Anteil an allen Haushalten über dem Durchschnitt läge. In Frauenfeld erhält der kleinste Teil der Paarhaushalte mit Kindern Sozialhilfe, ihr Anteil an der Bevölkerung aber liegt über dem Durchschnitt aller berücksichtigten Städte. Die Haushaltsform allein erklärt die Unterschiede also nicht.

Der Anteil der Familien, die auf Sozialhilfe angewiesen sind,

variiert von Stadt zu Stadt. Der Anteil der auf Sozialhilfe angewiesenen Einelternfamilien beträgt in Zürich zwischen 17% und 18%, in Winterthur dagegen zwischen 28% und 30%. Der Anteil der Sozialhilfe beziehenden Paarhaushalte mit Kindern lag in Frauenfeld zwischen 7% und 8%, in Schaffhausen zwischen 16% und 19%.

Die Zahl der auf Sozialhilfe angewiesenen Alleinerziehenden hat sich zwischen 2000 und 2002 stabilisiert, nachdem sie in den 1990er Jahren eine wachsende Tendenz aufwies. Doch während in den Städten Bern, Frauenfeld, Luzern und Schaffhausen die Fallzahlen insgesamt zurückgingen, sind sie in Basel, Winterthur und Zürich weiter angestiegen. Der Anteil Alleinerziehender nahm hier ab, weil die Zahl der Fälle insgesamt und insbesondere die Zahl der alleinlebenden Sozialhilfebezüger/innen zunahm. Die Zahl der Paarhaushalte mit Kindern, die Sozialhilfe beanspruchen mussten, ging im gleichen Zeitraum überall zurück ausser in Zürich. (Grafik 9.2)

## 9.2 Familie und Sozialhilfe, 2000 und 2002, Familienhaushalte, 2000



Bundesamt für Sozialversicherung 2004b.  
 Hüttner, Eveline; Bauer, Tobias 2003.  
 Städteinitiative 2003.  
 Städteinitiative 2002.  
 Städteinitiative 2001.

# ERWERBSARBEIT, HAUS- UND FAMILIENARBEIT

Hat der Wandel der Familienformen auch die Rollenteilung zwischen den Geschlechtern tangiert? Die familieninterne Aufteilung von Erwerbsarbeit sowie Haus- und Familienarbeit ist für diese Frage ein wichtiger Gradmesser.

## Mütter sind vermehrt erwerbstätig.

Die Erwerbsquote der Frauen ist in den letzten zwei Jahrzehnten generell gestiegen. Wichtig ist, dass der Anstieg weitgehend auf vermehrte Teilzeitarbeit von Frauen mit Familienpflichten zurückgeht. Viele von ihnen weisen nur geringe Pensen auf. Trotzdem ist mit ihrer vermehrten Erwerbsbeteiligung das gesamte Erwerbsvolumen der Familienhaushalte gewachsen.

Frauen unterbrechen ihre Erwerbstätigkeit nach wie vor oft, wenn sie Mütter werden. Männer dagegen erhöhen das Erwerbsvolumen tendenziell, wenn sie Väter werden. Generell bleiben Männer unabhängig von den Lebensumständen fast durchgehend vollzeitig erwerbstätig. Frauen passen ihr Erwerbsumfang an. Gar nicht erwerbstätige Mütter sind zu einer Minderheit geworden, dies selbst in Familien mit Kindern im Vorschulalter. Ob und in welchem Umfang die Mütter erwerbstätig sind, hängt von der Kinderzahl, dem Bildungsniveau, dem Beruf, der Region und der Herkunft ab. Alleinerziehende leisten im Schnitt ein höheres Erwerbsumfang als Mütter in Paarhaushalten.

Das traditionell bürgerliche Alleinerhängermodell wie auch das Dreiphasenmodell, das einen beruflichen Wiedereinstieg der Mütter nach der Kinderphase vorsieht, entsprechen immer weniger der Wirklichkeit. Das gängigste Familienerwerbsmodell ist in der Schweiz heute jenes mit Vollzeit arbeitendem Vater und Teilzeit erwerbstätiger Mutter.

### Erwerbsbeteiligung von Frauen im Familienalter

Die Familiensituation wirkt sich stark auf die Erwerbsbeteiligung der Frauen aus, während sie jene der Männer kaum beeinflusst.

Seite 48

## Ein paralleler Anstieg der Beteiligung von Männern an der Haus- und Familienarbeit ist nicht auszumachen.

Noch immer liegt die Hauptverantwortung für den Haushalt in gegen 90% der Familien bei der Frau. Nur rund 10% der Elternpaare tragen diese Verantwortung gemeinsam. Eltern mit Kindern unter 7 Jahren leisten besonders viel Haus- und Familienarbeit. Die Väter beteiligen sich zwar an dieser Spitzenbelastung, überlassen aber Putzen, Waschen etc. der Partnerin. Die zeitliche Gesamtbelastung durch Erwerbs-, Haus- und Familienarbeit dagegen weist kaum geschlechtsspezifische Unterschiede auf.

### Aufteilung der Erwerbs-, Haus- und Familienarbeit

Die Verbreitung von verschiedenen Familien-Erwerbsmodellen in Paarhaushalten hängt vom Alter der Kinder ab, hat sich aber generell in den letzten zehn Jahren stark verändert. Der Haushalt hängt immer noch zum grössten Teil an den Frauen.

Seite 50

## Familienpflichten beeinträchtigen die Erwerbschancen von Frauen – für Männer besteht dieses Handicap nicht.

Dass die «Familienfalle» beziehungsweise die Beeinträchtigung der Erwerbschancen von Frauen durch die Übernahme von Familienpflichten längst nicht der Vergangenheit angehört, zeigt sich deutlich im Fall von Erwerbslosigkeit oder Unterbeschäftigung. Während Kinder bei Männern die Erwerbslosen- und Unterbeschäftigungsquote günstig beeinflussen, stellen Kinder für Frauen auf dem Arbeitsmarkt offensichtlich ein Hindernis dar.

### Erwerbslosigkeit und Unterbeschäftigung

Frauen mit Kindern sind besonders stark von Erwerbslosigkeit und Unterbeschäftigung betroffen. Jede vierte Frau mit Kindern möchte ihr Erwerbsumfang erhöhen.

Seite 52

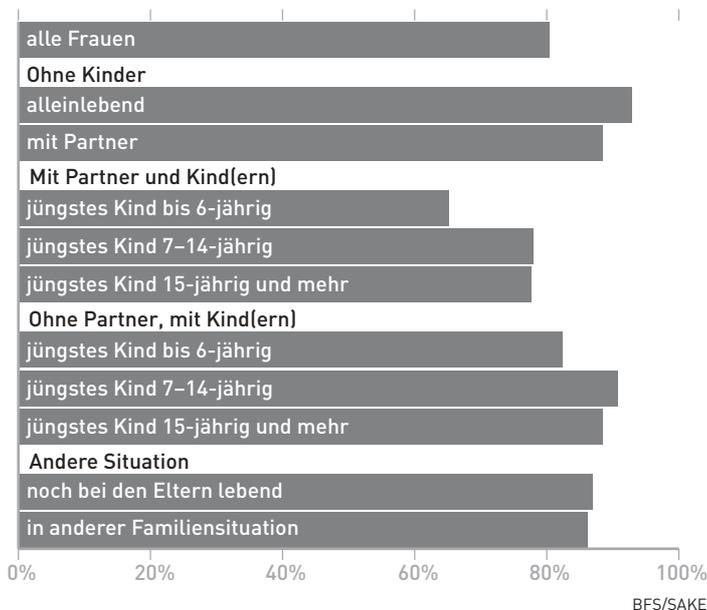
# 10 ERWERBSBETEILIGUNG VON FRAUEN IM FAMILIENALTER

Frauen sind heute häufiger erwerbstätig als vor zehn Jahren. Doch die Familiensituation beeinflusst ihre Erwerbsquote stark. Eine Heirat und vor allem die Geburt von Kindern senken die Erwerbsbeteiligung zumindest vorübergehend. Bei den Männern besteht kein solcher Zusammenhang.

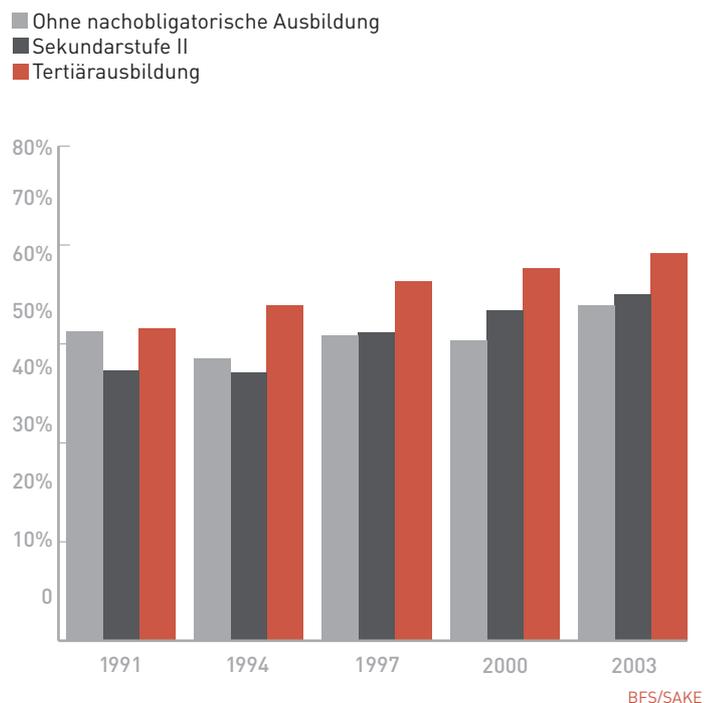
**Die Erwerbsquote der Frauen hängt vom Alter der Kinder und der Existenz eines Partners ab.** Die Analyse der Erwerbsquote von Frauen in verschiedenen Familiensituationen macht augenfällig, wie sehr die Familie die Erwerbsbeteiligung von Frauen prägt, während bei den Männern kein solcher Zusammenhang besteht. Die Erwerbsquote der Männer liegt mit Ausnahme derjenigen, die noch bei den Eltern leben, durchwegs bei 95%. Die Situation der Frauen ist unterschiedlicher: Die ganz grosse Mehrheit der Frauen ohne Kinder ist erwerbstätig (ohne Partner: 93%, mit Partner: 88%). Dieser Anteil sinkt bei Frauen, die mit einem Partner und

Kindern von 0 bis 6 Jahren zusammenleben, auf zwei Drittel. Hat das jüngste Kind das Schulalter erreicht, steigt die Erwerbsquote der Mütter wieder an: Etwas mehr als drei Viertel der Frauen sind dann wieder berufstätig. Die Erwerbsquote alleinerziehender Frauen liegt deutlich höher als jene von Frauen, die auf einen Partner zählen können. Besonders gross ist die Differenz, wenn Kinder im Vorschulalter in der Familie leben. Die Erwerbsquote der Frauen in Einelternerhaushalten liegt hier rund 17% höher als in Paarhaushalten. Der Unterschied sinkt bei Kindern im Schulalter auf 13%. (Grafik 10.1)

**10.1 Erwerbsquote der Frauen nach Familiensituation, 25- bis 54-jährige, 2003**



**10.2 Erwerbsquote der Frauen mit Partner und mindestens einem Kind unter 15-jährig nach Bildungsstand, 1991 bis 2003**



## ERWERBSPERSONEN

Zu den Erwerbspersonen gehören die erwerbstätigen und die erwerbslosen Personen, die auf Arbeitssuche sind. Die Erwerbspersonen bilden das Arbeitsangebot.

## ERWERBSQUOTE

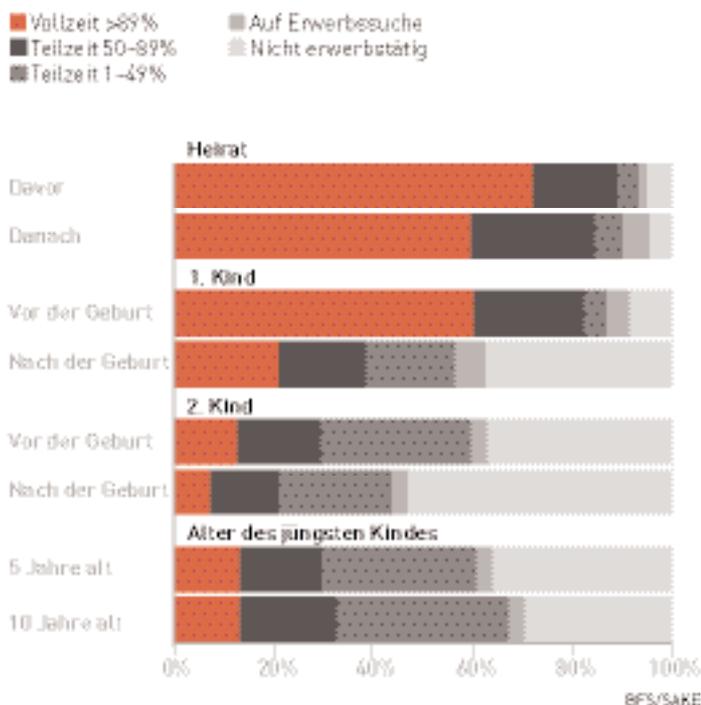
Die Erwerbsquote ist der Anteil der Erwerbspersonen an allen Personen. Die Erwerbsquote der Frauen zwischen 25 und 54 ist also der Anteil der Frauen dieses Alters, die dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.

**Die Erwerbsquote der Mütter ist auch in Paarhaushalten gestiegen.** Die Erwerbsbeteiligung der Mütter hat zwischen 1991 und 2003 stark zugenommen. Der Anteil erwerbstätiger Frauen in Paarhaushalten mit Kindern von 0 bis 14 Jahren ist innerhalb von zwölf Jahren von 57,4% auf 70,9% gestiegen. In der gleichen Zeit ging die Erwerbsquote der Väter geringfügig zurück (von 98,9% auf 97,3%). Die Entwicklung verlief je nach Ausbildungsniveau unterschiedlich: Die Erwerbsquote von Müttern ohne nachobligatorische Ausbildung stieg nur wenig an (von 62,6% auf 67,7%). Im Gegensatz dazu legte sie bei Müttern mit Ausbildungsabschlüssen auf Sekundarstufe II (von 54,7% auf 70,0%) sowie bei Müttern mit Tertiärausbildung markant zu (von 63,2% auf 78,4%). (Grafik 10.2)

**Familiäre Ereignisse bestimmen die Erwerbsbeteiligung der Frauen.** Die Konfrontation der klassischen Familien-Chronologie «Heirat – erstes Kind – zweites Kind» mit dem Erwerbsstatus der

Frauen vor und nach dem entsprechenden Ereignis zeichnet ein aufschlussreiches Bild über den beruflichen wie familienbezogenen Lebenslauf von Frauen. Zunächst ist festzuhalten, dass die Heirat praktisch keinen Einfluss auf die Erwerbsquote der Frauen hat, jedoch auf den Erwerbsumfang: Vor der Heirat arbeiten 72% der Frauen Vollzeit, nach der Heirat sinkt dieser Anteil auf 59,6%. Im Gegenzug steigt der Anteil der Teilzeit Arbeitenden von 21,2% auf 30,6%. Auch nach der Geburt des ersten Kindes bleibt die Mehrheit der Frauen berufstätig (56,3%; zusammen mit arbeitssuchenden Frauen 62,4%). Teilzeitbeschäftigung überwiegt nun aber: Ein Drittel aller Frauen arbeitet nach der Geburt des ersten Kindes mit einem Teilzeitpensum weiter, nur ein Fünftel bleibt bei Vollzeit. Nach der Geburt des zweiten Kindes sinkt der Anteil der erwerbstätigen Mütter auf 43,6%. Vollzeitarbeit spielt nur noch eine marginale Rolle (7,1%). Werden die Kinder aber grösser, nehmen viele Frauen die Berufstätigkeit wieder auf: Die Erwerbsquote steigt bei Müttern, deren jüngstes Kind 5 Jahre alt ist, auf 60,6% an, bei Müttern, deren jüngstes Kind 10 Jahre alt ist, auf 67,1%. Teilzeitarbeit dominiert weiterhin deutlich. Nur jede achte Frau mit einem jüngsten Kind von 5 beziehungsweise 10 Jahren arbeitet Vollzeit. (Grafik 10.3)

10.3 Beschäftigungsgrad der Frauen nach Familienphase, Querschnittsanalyse 1993 bis 2003



# 11 AUFTEILUNG DER ERWERBS-, HAUS- UND FAMILIENARBEIT

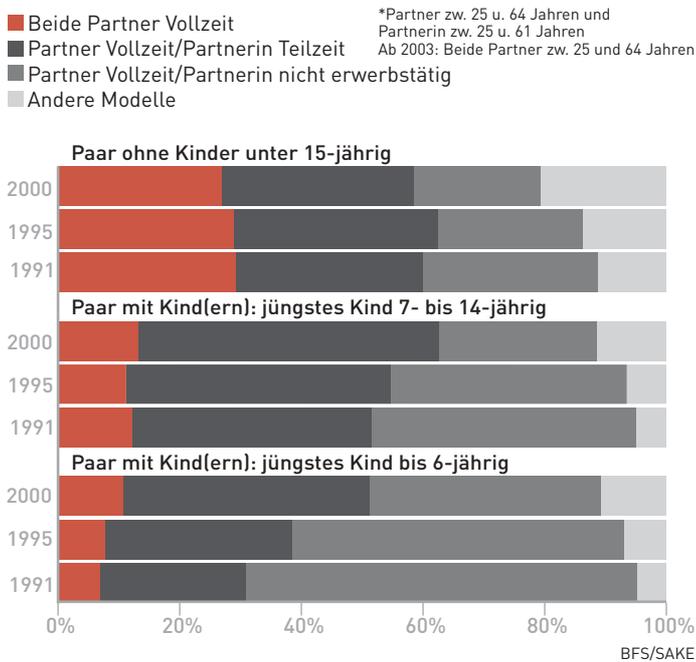
Das traditionelle bürgerliche «Alleinernährermodell» hat durch die vermehrte Erwerbsbeteiligung der Mütter seine Bedeutung verloren. Dennoch wird innerhalb der Familien die Erwerbsarbeit überwiegend von den Männern und die Haus- und Familienarbeit hauptsächlich von den Frauen geleistet.

**Er arbeitet Vollzeit, sie Teilzeit.** Paarhaushalte können Familien-, Haus- und Erwerbsarbeit unterschiedlich aufteilen. Tatsächlich werden je nach Familiensituation unterschiedliche Modelle bevorzugt. Das «Alleinernährermodell», in dem der Mann Vollzeit erwerbstätig und die Frau allein für Haus- und Familienarbeit zuständig ist, gilt im Jahr 2003 nur noch für einen von drei Paarhaushalten mit mindestens einem Kind im Vorschulalter. Sind die Kinder älter, sinkt die Bedeutung der traditionell geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung auf einen von vier Paarhaushalten. Der deutliche Anstieg der Erwerbsquote der Mütter hat die Kombination von Vollzeit erwerbstätigem Vater und Teilzeit arbeitender Mütter in den letzten zehn Jahren zum dominanten Erwerbsmodell

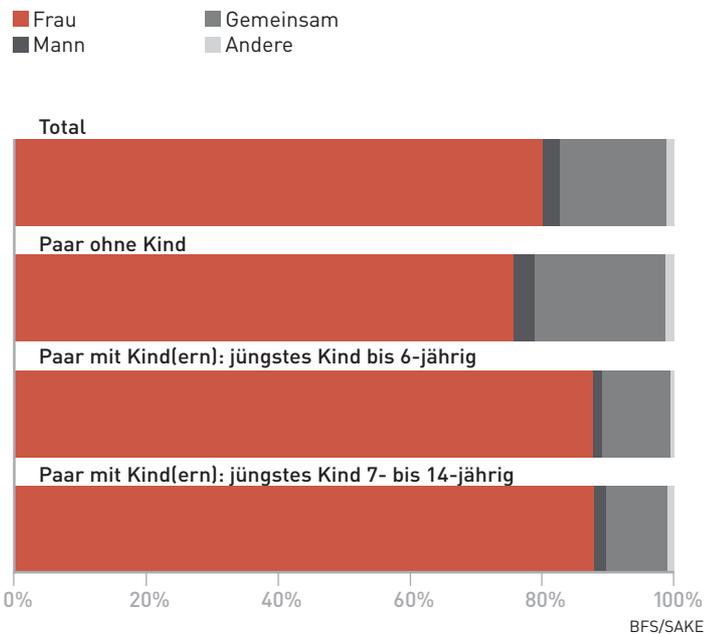
werden lassen. 45% der Elternpaare mit Kindern im Vorschulalter und 54% der Paare mit Kindern in der Schule teilen sich die Erwerbsarbeit nach diesem Modell. Dass beide Eltern Vollzeit arbeiten, kommt wesentlich seltener vor. Sie machen nur gerade 8% bzw. 11% der Paarhaushalte mit Kind(ern) im Vor- bzw. Schulalter aus. Andere Erwerbsmodelle wie «Teilzeit/Teilzeit», «Teilzeit/Vollzeit» oder «Teilzeit/ohne Erwerb» existieren nur in 10% der Paarhaushalte mit Kindern unter 15 Jahren. (Grafik 11.1)

**Frauen bleiben für den Haushalt zuständig.** Die Männer bleiben trotz allem weiterhin die Hauptzuständigen für die Erwerbsarbeit in den Paarhaushalten, während auch heute hauptsächlich die

11.1 Erwerbsmodelle in Paarhaushalten\* mit und ohne Kind(er)



11.2 Hauptverantwortung für Hausarbeit bei Paaren nach Familiensituation, ohne Personen im Rentenalter, 2000



### 11.3 Hausarbeit und Kinderbetreuung in Stunden pro Woche nach Familiensituation und Geschlecht, ohne Personen im Rentenalter, 2000

Familiensituation	Frauen		Männer	
	Hausarbeit	Kinderbetreuung	Hausarbeit	Kinderbetreuung
Paar ohne Kind	18.6	—	7.5	—
Paar mit Kind(ern): jüngstes Kind bis 6-jährig	29.8	24.2	7.1	14.0
Paar mit Kind(ern): jüngstes Kind 7- bis 14-jährig	30.0	(19.8)	6.1	(9.4)
Alleinerziehend: jüngstes Kind bis 14-jährig	24.3	21.6	(14.9)	*

BFS/SAKE

{ } Angaben in Klammern enthalten mehr als 10, aber weniger als 30 Beobachtungen.  
 \*Bei weniger als 10 Beobachtungen sind keine Analysen mehr möglich.

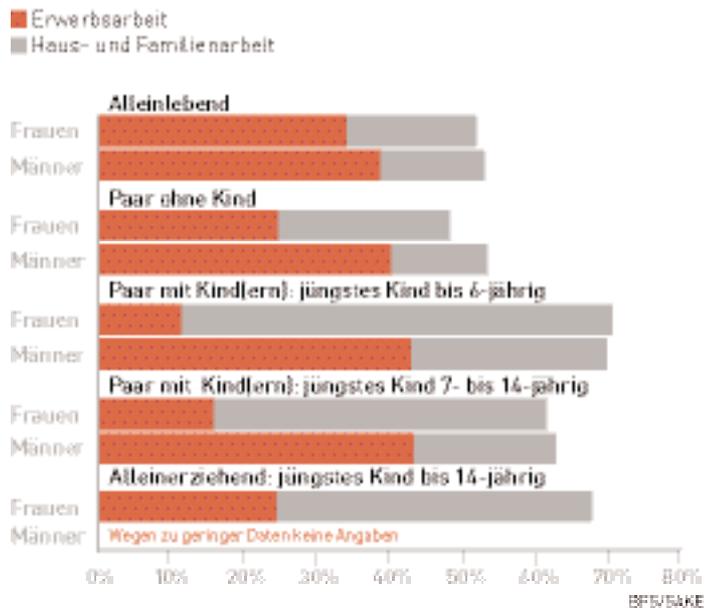
Frauen die Hausarbeit übernehmen. Leben Kinder im Haushalt, verstärkt sich die ungleiche Aufteilung der Hausarbeit zwischen den Geschlechtern. (Grafik 11.2)

**Frauen übernehmen bei der Gründung einer Familie die zusätzliche Hausarbeit und den Grossteil der Kinderbetreuung.** Männer leisten schon in Paarhaushalten ohne Kinder mehr als 11 Stunden pro Woche weniger Hausarbeit als ihre Partnerinnen. Kommt ein Kind zur Welt, reduzieren sie ihr Engagement im Haushalt auf 7 Wochenstunden. Für die Frauen erhöht sich der Zeitaufwand für Kochen, Putzen, Waschen etc. von 19 auf 30 Stunden pro Woche. Zum grösseren Aufwand für Hausarbeiten kommen in Familienhaushalten Kinderbetreuungsaufgaben hinzu. Hier springen die Väter stärker ein als bei der Hausarbeit. Mit Kindern im Vorschulalter ist der Betreuungsaufwand am höchsten. Väter betreuen ihre Kinder dann durchschnittlich 14 Stunden in der Woche, das sind immer noch 10 Stunden weniger als die Mütter. Ist das jüngste Kind im Schulalter, geht der Betreuungsaufwand für beide Elternteile zurück. Die Väter reduzieren ihr Betreuungspensum allerdings deutlich stärker. (Tabelle 11.3)

**Die Gesamtbelastung durch Erwerbs-, Haus- und Familienarbeit hängt von der Familiensituation und nicht vom Geschlecht ab.** Zusammengezählt ist die zeitliche Belastung durch Erwerbs-, Haus- und Familienarbeit dann am höchsten, wenn Kinder im Vorschulalter im Haushalt leben. Mütter wie Väter in Paarhaushalten leisten dann ein Gesamtpensum von durchschnittlich 70 Wochenstunden. Zum Vergleich: Bei Alleinlebenden und Paaren ohne Kinder liegt die Gesamtbelastung durch Erwerbs- und

Hausarbeit bei rund 50 Wochenstunden. Wenn alle Kinder das Schulalter erreicht haben, nimmt die zeitliche Belastung deutlich ab. Sie liegt aber mit gut 60 Wochenstunden noch immer weit über dem Niveau Erwachsener ohne Kinder. Die Gesamtbelastung Alleinerziehender ist tendenziell noch höher als jene von Eltern in Paarhaushalten. Im Vergleich zu dieser Abhängigkeit der Gesamtbelastung von der Familiensituation sind die Unterschiede zwischen den Geschlechtern klein. (Grafik 11.4)

11.4 Gesamtbelastung durch Erwerbs-, Haus- und Familienarbeit in Stunden pro Woche nach Familiensituation und Geschlecht, ohne Personen im Rentenalter, 2000



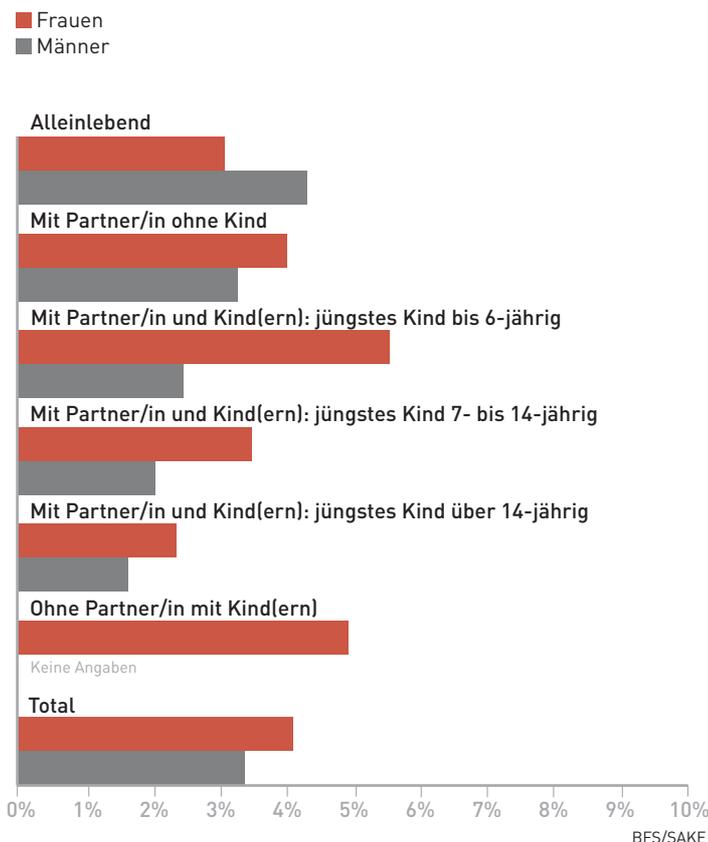
# 12 ERWERBSLOSIGKEIT UND UNTERBESCHÄFTIGUNG

Der Einfluss der Familiensituation auf die Erwerbschancen ist für Frauen und Männer gegensätzlich. Familienpflichten erhöhen bei den Frauen das Risiko der Erwerbslosigkeit und der Unterbeschäftigung. Bei den Männern ist der Effekt umgekehrt.

**Frauen mit Kindern sind stärker von Erwerbslosigkeit betroffen.** Die Familiensituation hat bei Männern und bei Frauen einen entgegengesetzten Einfluss auf die Erwerbslosenquote. Die Effekte gehen allerdings nicht vom gleichen Niveau aus, weil Frauen generell häufiger arbeitslos sind. Insgesamt 103 000 Personen im Alter von 25 bis 54 Jahren waren im 2. Quartal 2003

erwerbslos. Die Erwerbslosenquote betrug für diese Altersgruppe bei den Männern 3,3%, bei den Frauen dagegen 4,0%. Männer mit Kindern waren tendenziell eher weniger von Arbeitslosigkeit betroffen also solche ohne. Bei Frauen mit Kindern im Vorschulalter (Erwerbslosenquote 5,4%) sowie bei Alleinerziehenden (4,8%) erreichte die Erwerbslosenquote dagegen Spitzenwerte. Anders ausgedrückt leben mehr als die Hälfte der erwerbslosen Frauen (56,7%), aber nur knapp ein Drittel der erwerbslosen Männer (35,0%) in einem Haushalt mit Kindern. Einen auffallend hohen Anteil machen die Alleinerziehenden aus: Jede zehnte arbeitslose Frau ist alleinerziehend. Die geringsten Erwerbslosenquoten weisen – auch altersbedingt – Eltern in Paarhaushalten mit Kindern zwischen 7 und 14 Jahren (2,7%) sowie über 14 Jahren (1,9%) auf. Auch hier sind die Erwerbslosenquoten der Mütter wesentlich höher als jene der Väter. (Grafik 12.1)

12.1 Erwerbslosenquote nach Geschlecht und Familiensituation, 25- bis 54-Jährige, 2003



**Jede vierte Frau mit Kindern unter 15 Jahren möchte mehr Erwerbsarbeit leisten.** Unterbeschäftigung ist ein Phänomen, das in erster Linie Frauen betrifft: Im zweiten Quartal 2003 waren in der Schweiz rund 223 000 Frauen, aber nur 34 000 Männer im Alter zwischen 25 und 54 Jahren unterbeschäftigt. Dies entspricht einer Unterbeschäftigungsquote von 17,1% bei den Frauen gegenüber 2,2% bei den Männern.

Je nach Familienpflichten ist das Problem verschieden gross. Während alleinlebende Frauen auf eine Unterbeschäftigungsquote von 8,5% kommen, liegt diese für Mütter bei 23,1%. Bei den Männern wirkt sich die Existenz von Kindern umgekehrt aus: Die Unterbeschäftigungsquote alleinlebender Männer beträgt 3,4%, jene der Väter ist mit 1,5% deutlich tiefer. Ein Zusammenhang besteht auch zwischen dem Alter des jüngsten Kindes und dem Anteil der Frauen, die zwar eine Stelle haben, aber gerne mehr arbeiten möchten. So sind Mütter von Schulkindern (25,9%) häufiger

## ERWERBSLOSIGKEIT

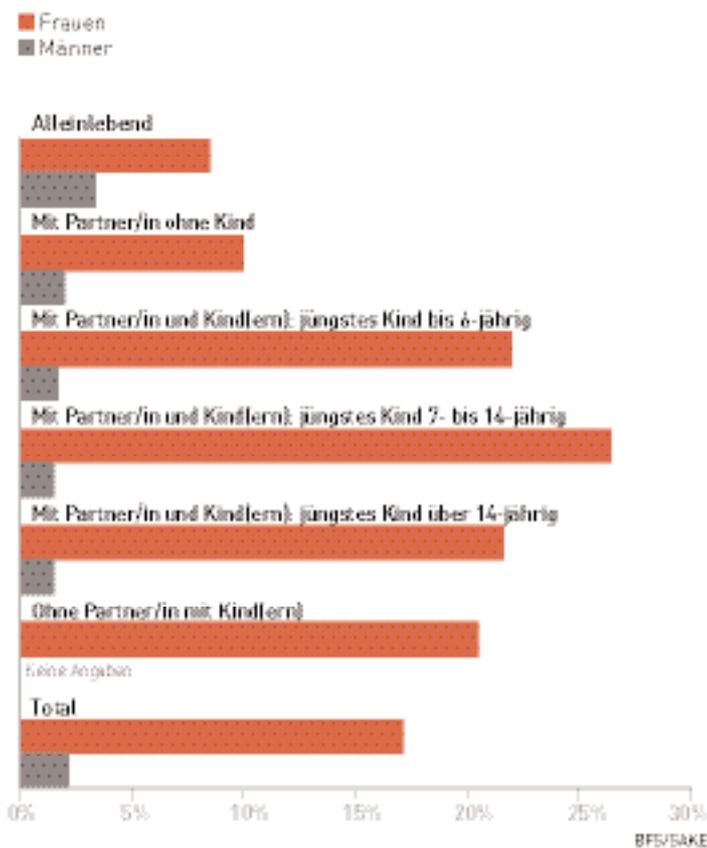
Erwerbslos ist eine Person dann, wenn sie mindestens 15 Jahre alt, nicht erwerbstätig und auf der Suche nach Erwerbsarbeit ist. Sie muss in den vier Wochen vor der Befragung aktiv Arbeit gesucht haben und in den vier folgenden Wochen eine Erwerbsarbeit aufnehmen können.

## UNTERBESCHÄFTIGUNG

Unterbeschäftigt ist eine Person dann, wenn sie eine kürzere Arbeitszeit als 90% der betriebsüblichen Arbeitszeit aufweist und mehr arbeiten möchte.

ger unterbeschäftigt als Mütter von Vorschulkindern (22,2%) oder von Kindern über 14 Jahren (20,5%). Das volle Ausmass des nicht ausgeschöpften Arbeitsangebots wird erst ersichtlich, wenn Erwerbslosigkeit und Unterbeschäftigung zusammen betrachtet werden. Zählt man etwa zu den erwerbslosen alleinerziehenden Frauen die Unterbeschäftigten dazu, so hat ein Viertel (25,3%) keine oder nicht genügend Erwerbsarbeit. Dieser Anteil ist beachtlich, zumal die Aufnahme beziehungsweise Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit für die Mehrzahl dieser alleinerziehenden Frauen eine finanzielle Notwendigkeit wäre. (Grafik 12.2)

12.2 Unterbeschäftigungsquote nach Geschlecht und Familiensituation, 25- bis 54-Jährige, 2003



# FAMILIENERGÄNZENDE ANGEBOTE

Für die Entlastung von Familien sind neben einem finanziellen Ausgleich auch Dienstleistungen wichtig, welche die Rahmenbedingungen des Familienlebens verbessern, insbesondere die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

## **Die Statistik tut sich mit den familienergänzenden Angeboten besonders schwer.**

Kinderkrippen und Schülerhorte, Tagesfamilien, Spielgruppen, Tagesschulen, Mittagstische, Blockzeiten und besondere Betreuungsangebote während der Schulferien, aber auch Kinderschutzeinrichtungen und Beratungsstellen für Mütter und Väter kennen keine einheitlichen Bezeichnungen oder Ausgestaltungen. Es existieren kaum gesamtschweizerische Regelungen und die Trägerschaften sind nicht selten privat. So sind zum Beispiel Spielgruppen weit verbreitet, aber weder bewilligungs- noch meldepflichtig. Auch auf der Ebene der Kantone und Gemeinden sind Zahlen nur schwer zu erhalten und kaum vergleichbar. Schuler-gänzende Betreuung existiert zwar in vielen Gemeinden, aber in so vielfältiger Gestalt, dass ein sinnvolles Aufrechnen nicht möglich ist. Selbst zu den Aufwendungen der öffentlichen Hand für familienergänzende Kinderbetreuung lassen sich keine gehaltvollen Aussagen machen. In den Rechnungen der Gemeinden und Kantone sind diese Kosten zumeist verschiedenen Mischposten zugerechnet, die sich nicht differenzieren lassen.

## Knapp ein Drittel der Familien nutzt regelmässig familienergänzende Betreuungsangebote.

Statistisch nachweisbar ist der relativ grosse Anteil der Familien mit Kindern unter 15 Jahren, welche regelmässig durch Personen betreut werden, die nicht im gleichen Haushalt wohnen. Allerdings sind bei diesen Personen auch Verwandte mitgezählt, auf die sich gut die Hälfte der Familien mit Betreuungsbedarf stützen. Zu denken ist vorab an die Grossmütter. Liegt der Betreuungsbedarf über einem Tag pro Woche, werden andere Betreuungsformen wichtiger.

### Familienergänzende Kinderbetreuung

Diese Analyse bietet einen Überblick über die relative Bedeutung verschiedener Betreuungsformen ausserhalb der Kernfamilie und zeigt die Abhängigkeit des Bedarfs von der Aufteilung der Erwerbsarbeit zwischen den Eltern.

Seite 56

## Wieweit das Kindergartensystem die Vereinbarkeit von Familie und Beruf berücksichtigt, variiert stark.

In der betreuungsintensivsten Zeit vor dem Schuleintritt kann der Kindergarten eine wichtige Entlastungsfunktion übernehmen, aber auch zu zusätzlichen Koordinationsproblemen für Familien führen. Nur wenige Kantone tragen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei ihrem Kindergartenangebot konsequent Rechnung. Zum Schulsystem liegen leider keine vergleichbaren Daten vor.

### Kindergarten

Unterrichtsangebote über mehrere Jahre, eine nicht zu tiefe Stundenzahl sowie Blockzeiten, wie sie im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf von Bedeutung wären, sind in den wenigsten Kantonen verwirklicht. Sowohl die Zahl der Kindergartenjahre als auch der zeitliche Umfang des Unterrichts unterscheiden sich stark.

Seite 60

## Die Zahl der Kinderkrippen und Horte hat sich seit 1985 mehr als verdoppelt.

Offensichtlich gibt es eine Aufholttendenz beim Ausbau der Betreuungsinfrastruktur. Regional bestehen jedoch grosse Unterschiede. Existieren im Kanton Genf knapp sechs Kinderkrippen auf 1000 Kinder unter sieben Jahren, so bildet Appenzell-Innerrhoden das Schlusslicht: hier bestand 2001 keine einzige Kinderkrippe.

### Kindertagesstätten

Kinderkrippen und Horte sind, wenn man von der Verwandtenhilfe absieht, die bedeutendste Betreuungsinfrastruktur. Ihre Zahl ist in den letzten Jahren stark gestiegen, Kindertagesstätten verteilen sich aber sehr ungleich auf die Kantone.

Seite 58

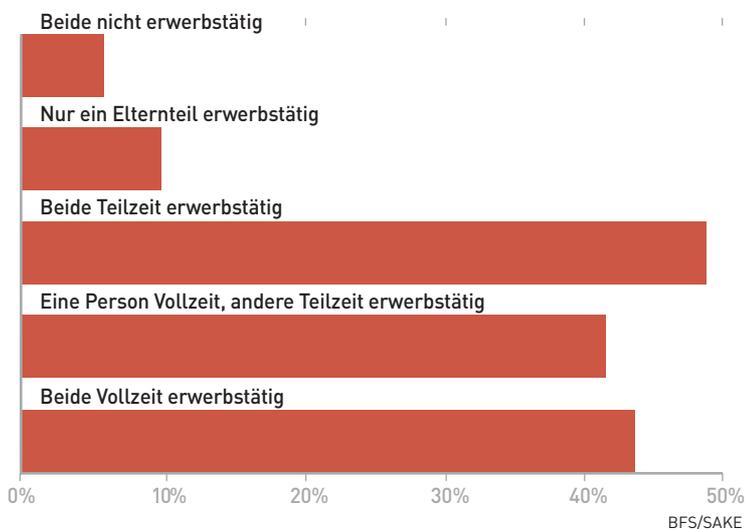
# 13 FAMILIENERGÄNZENDE KINDERBETREUUNG

Beinahe ein Drittel aller Haushalte mit Kindern unter 15 Jahren nimmt familienergänzende, haushalts-externe Kinderbetreuung in Anspruch. Seit 1991 hat sich dieser Anteil mehr als verdoppelt. Rund die Hälfte der Kinderbetreuung ausserhalb der Kernfamilie wird von Verwandten übernommen.

**Familienergänzende Kinderbetreuung ist selbstverständlicher geworden.** Gaben 1991 nur 14% der Haushalte mit Kindern unter 15 Jahren an, regelmässig auf familienergänzende Kinderbetreuung zurückzugreifen, so lag dieser Anteil zehn Jahre später bei 30%. Rund 200 000 Familien mit 300 000 Kindern unter 15 Jahren lassen heute ihre Kinder regelmässig durch Personen betreuen, die nicht im gleichen Haushalt leben. Dies können auch Verwandte oder Hausangestellte sein. Wie häufig familienergänzende Betreuung in Anspruch genommen wird, hängt davon ab, wie sich die Eltern in die Erwerbsarbeit teilen. Paarhaushalte mit traditioneller Arbeitsteilung und nur einem erwerbstätigen Elternteil haben wenig Bedarf an regelmässiger Kinderbetreuung ausserhalb der

Kernfamilie. Unter 10% von ihnen nehmen eine solche Entlastung in Anspruch. Gehen beide Eltern einem Erwerb nach, wie dies heute in der Mehrheit der Familien mit Kindern unter 15 Jahren der Fall ist, benutzen durchschnittlich 42% der Familien externe Betreuung. Im häufigsten Fall, der Kombination von einem Vollzeit- und einem Teilzeiterwerb, sind es leicht weniger, nämlich 41%. Arbeiten beide Eltern Vollzeit, steigt der Anteil geringfügig auf 43%. Die höchste Rate der Inanspruchnahme von Betreuungsangeboten erreichen Paarhaushalte, in denen beide Eltern einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen (48%). Es ist unklar, wodurch sich dieser eher unerwartete Befund erklärt. Sicher spielt ein Alterseffekt mit. Wenn beide Elternteile Vollzeit arbeiten, sind ihre Kinder oft schon älter (siehe Indikatoren 10 und 11). Zudem könnten gewisse nicht erfasste Betreuungsformen (z.B. im Haushalt lebende Au-Pairs) sich ungleich auf die verschiedenen Haushaltskategorien verteilen. (Grafik 13.1)

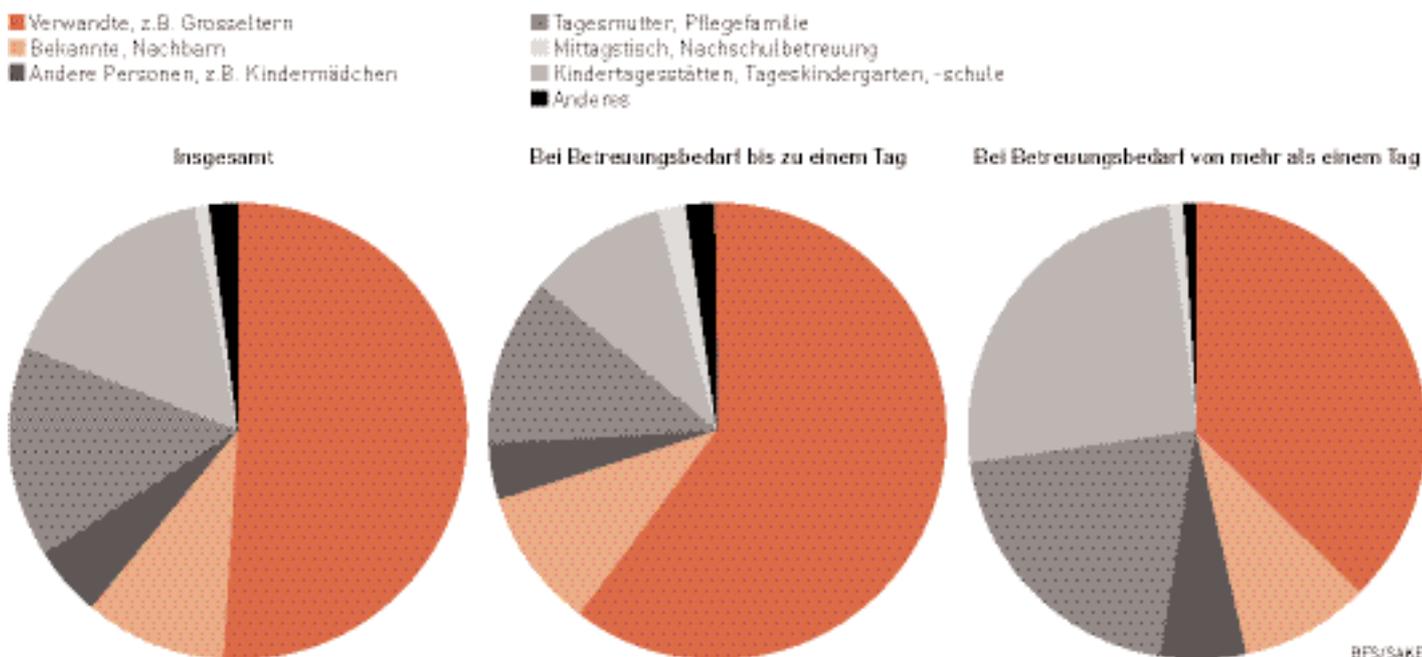
**13.1 Paare mit mindestens einem unter 15-jährigen Kind, die haushalts-externe Kinderbetreuungsangebote nutzen, nach Erwerbstätigkeit der Eltern, 2001**



**Rund die Hälfte der Familien, die familienergänzende Kinderbetreuung brauchen, greifen auf Verwandte zurück.**

In den meisten Fällen sind dies die Grosseltern beziehungsweise Grossmütter, die nicht im gleichen Haushalt leben. 16% der Familien nutzen Kinderkrippen, Horte, Tageskindergärten oder Tagesschulen. Weitere 15% geben ihre Kinder zu einer Tagesmutter oder in eine Pflegefamilie. Bei 10% der Familien springen Bekannte oder Nachbarinnen ein. Weitere 8% stützen sich auf andere Betreuungsformen wie externer Mittagstisch und Nachschulbetreuung oder stellen eine Person für die Kinderbetreuung an. Rund 60% der Familien, die ihre Kinder von Dritten betreuen lassen, haben einen regelmässigen Betreuungsbedarf von höchstens einem Tag pro Woche. Sie greifen mehrheitlich auf Verwandte zurück (61%). Familien mit grösserem Betreuungsvolumen dagegen geben ihre Kinder häufiger in Kindertagesstätten (25%) oder an Tagesmütter und Pflegefamilien (20%). Zusammengezählt sind diese institutionalisierten Angebote für sie wichtiger als die Kinderbetreuung durch Verwandte (37%). (Grafik 13.2)

**13.2 Regelmässige Kinderbetreuung ausserhalb des Haushalts nach Betreuungsart, 2001**



# 14 KINDERTAGESSTÄTTEN

Die Zahl der Kinderkrippen und Horte hat sich seit 1985 mehr als verdoppelt. Allerdings stehen im Schnitt noch immer nur zwei Tagesstätten für 1 000 Kinder im Vorschulalter zur Verfügung. In den städtisch geprägten Kantonen ist die Abdeckung deutlich besser.

## 14.1 Kindertagesstätten nach Kanton, 1985 bis 2001

Region, Kanton	Anzahl Kindertagesstätten					Anzahl Kindertagesstätten pro 1000 unter 7-jährige Kinder				
	1985	1991	1995	1998	2001	1985	1991	1995	1998	2001
<b>Schweiz</b>	<b>478</b>	<b>545</b>	<b>706</b>	<b>941</b>	<b>1084</b>	<b>0.9</b>	<b>1.0</b>	<b>1.2</b>	<b>1.6</b>	<b>2.0</b>
<b>Genferseeregion</b>	<b>82</b>	<b>97</b>	<b>169</b>	<b>292</b>	<b>302</b>	<b>1.0</b>	<b>1.0</b>	<b>1.5</b>	<b>2.7</b>	<b>2.8</b>
GE	31	41	79	186	191	1.3	1.4	2.4	5.8	5.8
VD	50	51	74	89	94	1.3	1.0	1.4	1.7	1.8
VS	1	5	16	17	17	0.1	0.2	0.6	0.7	0.8
<b>Espace Mittelland</b>	<b>81</b>	<b>101</b>	<b>141</b>	<b>149</b>	<b>184</b>	<b>0.7</b>	<b>0.8</b>	<b>1.0</b>	<b>1.1</b>	<b>1.5</b>
BE	41	56	65	81	94	0.6	0.7	0.9	1.1	1.4
FR	3	7	18	17	19	0.2	0.4	0.8	0.8	0.9
JU	4	4	5	8	9	0.7	0.7	0.8	1.3	1.5
NE	26	25	40	31	43	2.4	1.9	2.9	2.3	3.3
SO	7	9	13	12	19	0.4	0.5	0.7	0.6	1.1
<b>Nordwestschweiz</b>	<b>65</b>	<b>71</b>	<b>62</b>	<b>85</b>	<b>103</b>	<b>0.9</b>	<b>1.0</b>	<b>0.8</b>	<b>1.1</b>	<b>1.4</b>
AG	22	25	25	26	39	0.5	0.6	0.5	0.6	0.9
BL	9	9	16	15	19	0.5	0.5	0.8	0.8	1.0
BS	34	37	21	44	45	3.2	3.2	1.7	3.8	4.1
<b>Zürich</b>	<b>192</b>	<b>218</b>	<b>235</b>	<b>301</b>	<b>372</b>	<b>2.3</b>	<b>2.5</b>	<b>2.6</b>	<b>3.4</b>	<b>4.1</b>
<b>Ostschweiz</b>	<b>32</b>	<b>33</b>	<b>49</b>	<b>60</b>	<b>62</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.5</b>	<b>0.7</b>	<b>0.8</b>
AR	1	1	1	2	3	0.2	0.2	0.2	0.4	0.7
AI	0	0	1	0	0	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0
GL	3	3	3	3	3	0.9	0.9	0.9	0.9	1.0
GR	3	4	6	6	7	0.2	0.3	0.4	0.4	0.5
SG	11	12	22	31	31	0.3	0.3	0.5	0.8	0.8
SH	5	6	7	8	8	0.9	1.0	1.2	1.4	1.6
TG	9	7	9	10	10	0.5	0.3	0.4	0.5	0.5
<b>Zentralschweiz</b>	<b>21</b>	<b>20</b>	<b>30</b>	<b>37</b>	<b>40</b>	<b>0.4</b>	<b>0.4</b>	<b>0.5</b>	<b>0.6</b>	<b>0.7</b>
LU	10	11	15	23	24	0.4	0.4	0.5	0.8	0.8
NW	0	0	0	1	2	0.0	0.0	0.0	0.3	0.7
OW	0	0	2	1	1	0.0	0.0	0.7	0.4	0.4
SZ	4	3	4	5	7	0.4	0.3	0.3	0.4	0.6
UR	2	2	1	1	1	0.6	0.6	0.3	0.3	0.4
ZG	5	4	8	6	5	0.7	0.5	1.0	0.7	0.6
<b>Tessin</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>20</b>	<b>17</b>	<b>21</b>	<b>0.3</b>	<b>0.3</b>	<b>0.9</b>	<b>0.8</b>	<b>1.0</b>

BFS/SAKE, BFS/BZ

**Das Angebot an Kindertagesstätten wächst regional sehr verschieden.** Die Zunahme selbständiger Krippen- und Hortbetriebe verläuft seit 1985 stetig: Die Anzahl ist von 478 auf 1084 gestiegen. Nicht mitgezählt sind firmeninterne Betreuungsmöglichkeiten. Kam 1985 eine Kindertagesstätte auf 1000 Kinder unter 7 Jahren, so war es 2001 eine auf 500. Regional bestehen sehr grosse Unterschiede. Am meisten Kindertagesstätten auf 1000 Vorschulkinder existieren im Kanton Genf (5,8). Das Schlusslicht bildet der Kanton Appenzell-Innerrhoden, in dem weder eine Krippe noch ein Hort existieren. Neben Genf liegen nur die städtisch geprägten Kantone Zürich und Basel-Stadt sowie Neuenburg deutlich über dem Durchschnitt. In den Kantonen der Zentral- und Ostschweiz dagegen müssen sich 1400 und mehr Kinder unter 7 Jahren in eine Tagesstätte teilen. Ausnahmen bilden hier Schaffhausen und Glarus.

Diese Unterschiede müssen vorsichtig interpretiert werden. Sie können mitunter darauf zurückzuführen sein, dass einzelne Kantone Tageskindergärten ins Schulsystem integriert haben und sie deshalb nicht als eigenständige Betriebe sichtbar werden. Ein Beispiel dafür ist der auf drei Jahre ausgebaute ganztägige Kindergarten im Tessin. Ausserdem werden firmeninterne

Lösungen von der Betriebszählung nicht erfasst. Schliesslich kann von der Betriebsdichte nicht direkt auf die Zahl der Betreuungsplätze geschlossen werden. (Tabelle 14.1)

#### **Anstossfinanzierung für familienergänzende Kinderbetreuung.**

Seit Februar 2003 ist das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung in Kraft. Es regelt ein auf acht Jahre befristetes Impulsprogramm, für das zunächst insgesamt 200 Millionen Franken für die ersten vier Jahre zur Verfügung gestellt wurden, was in den jüngsten Spardebatten jedoch nicht unbestritten blieb. Die Anstossfinanzierung soll die Schaffung zusätzlicher Plätze für die Tagesbetreuung von Kindern fördern. Bis Ende Januar 2004 lagen 462 Gesuche bei der Zentralstelle für Familienfragen vor. Sie stammen aus fast allen Kantonen, schwerpunktmässig aus Zürich, Bern, Waadt, Aargau und Genf. Von der Zentralstelle für Familienfragen wurden bisher 88 Gesuche von Krippen, 48 Gesuche für schulergänzende Einrichtungen und 15 Gesuche von Tageselternvereinigungen bewilligt. Mit den bisher bewilligten Gesuchen werden 2474 neue Betreuungsplätze unterstützt. Ob diese Massnahmen die gesteckten Ziele erfüllen werden, lässt sich zurzeit noch nicht sagen. (Tabelle 14.2)

#### **14.2 Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung nach Betreuungsart und Bearbeitungsstatus, Stand 31.1.2004**

Betreuungsart	Anzahl Gesuche	Davon neue Institutionen
<b>Total</b>	<b>462</b>	<b>-</b>
Kindertagesstätte	245	147
Schulergänzende Betreuung	167	111
Tageseltern	50	-

Bearbeitungsstatus	Anzahl Gesuche	Anzahl Plätze
<b>Total</b>	<b>462</b>	<b>-</b>
Bewilligt	151	2474
In Bearbeitung	173	3342
Abgelehnt	107	-
Zurückgezogen	31	-

- keine Angaben

BSV/ZSFF

# 15 KINDERGARTEN

Praktisch alle Kinder besuchen im Jahr vor dem Schuleintritt den Kindergarten. Wie lange sie in den Kindergarten gehen und wieviel Zeit sie dort pro Woche verbringen, variiert jedoch je nach Unterrichtsangebot von Kanton zu Kanton beträchtlich.

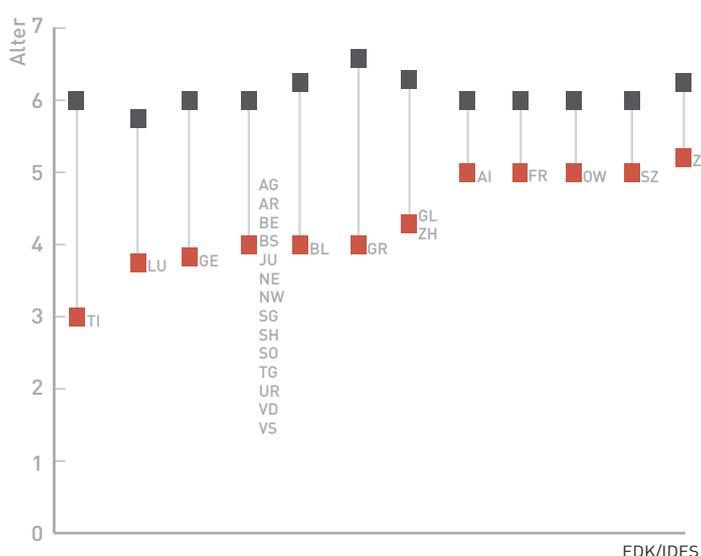
In den letzten zwei Jahrzehnten ist der Anteil der Kinder, die den Kindergarten besuchen, stark gestiegen. Im Jahr 2001 waren fast 96% aller Kinder das Jahr vor dem Schuleintritt im Kindergarten. Demografische Faktoren und die veränderten Bedürfnisse der Familien haben die Behörden zur Ausdehnung des Vorschulangebots auf immer jüngere Kinder bewogen.

**Die meisten Kinder besuchen im Alter von 4 bis 6 Jahren den Kindergarten.** Das Eintrittsalter in den Kindergarten wie das Alter beim Schuleintritt sind nicht in allen Kantonen und Gemeinden gleich geregelt. Die aktuellste Übersicht stammt aus

dem Jahr 2002. Daraus lässt sich ein Konsens ersehen, das Alter beim obligatorischen Schuleintritt auf sechs Jahre festzusetzen. Die Vereinheitlichung ist inzwischen noch weiter fortgeschritten. Beim Eintrittsalter für den Kindergarten gehen die Regelungen stärker auseinander. Die Mehrheit der Kantone erlaubt den Eltern, ihre Kinder ab einem Alter von vier Jahren für zwei Jahre in den Kindergarten zu schicken. Sechs Kantone setzen das Mindestalter bei fünf Jahren an und bieten nur ein Kindergartenjahr an. Der Kanton Tessin dagegen kennt drei Kindergartenjahre und nimmt Kinder ab drei Jahren auf. (Grafik 15.1)

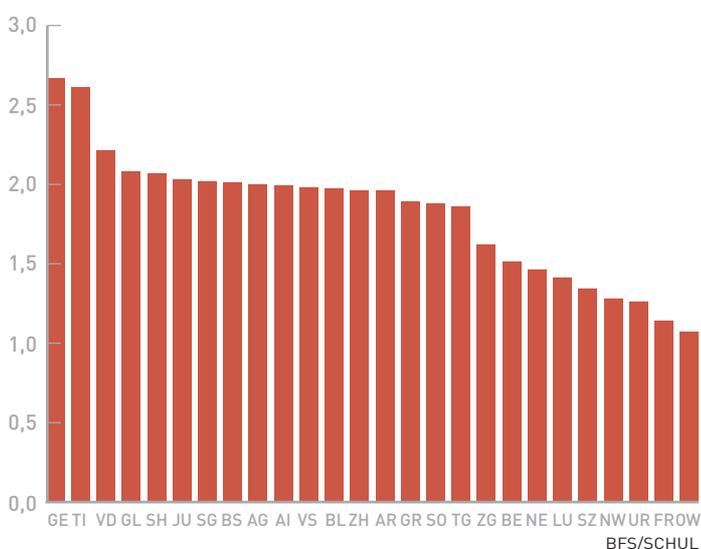
**15.1 Eintrittsalter in den Kindergarten und in die obligatorische Schule, nach gesetzlicher Vorschrift und Praxis in den Kantonen, Stand 31.12. 2002**

■ Eintrittsalter in den Kindergarten  
■ Eintrittsalter in die obligatorische Schule



**15.2 Durchschnittliche Verweildauer im Kindergarten in Jahren nach Kanton, Schuljahr 2002/2003**

Die Verweildauer kann kürzer oder länger als die von den Kantonen vorgeschriebene Dauer sein (s. Grafik 15.1). Die Tatsache, dass der Kindergarten meistens nicht obligatorisch ist und viele Ausnahmeregelungen auf der Ebene der Gemeinden möglich sind, erklärt diese Differenzen.



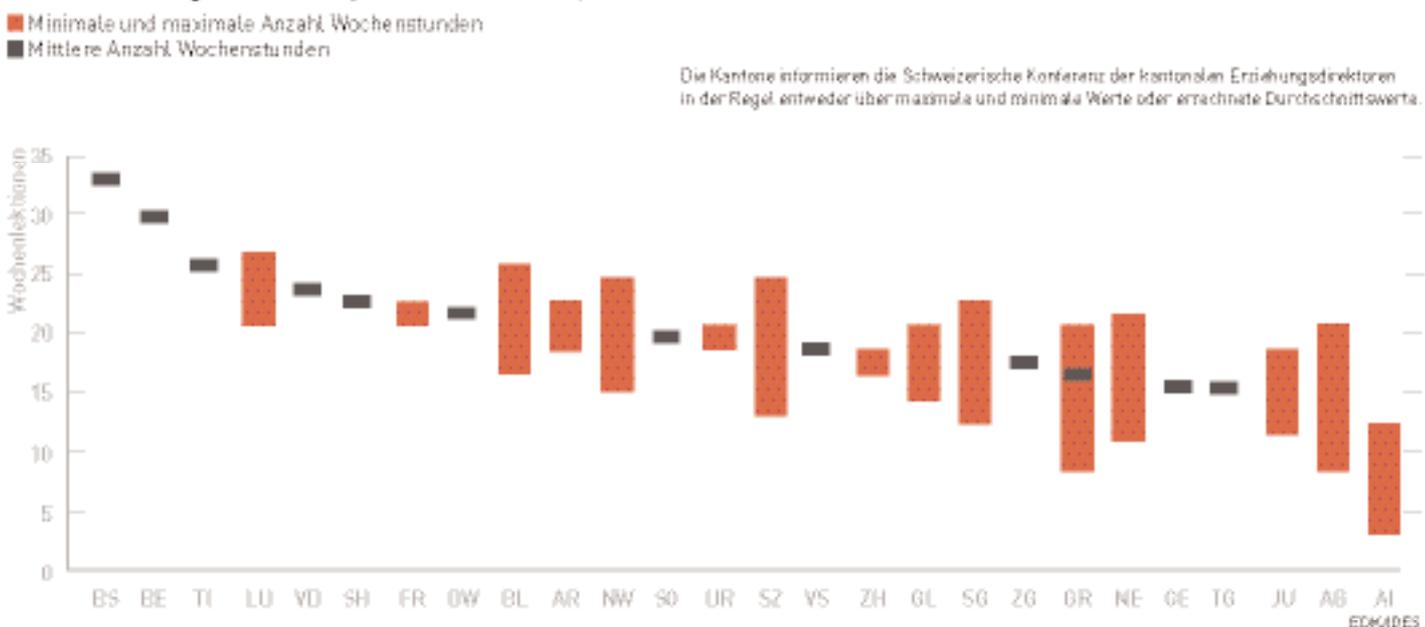
**In Genf und dem Tessin gehen die Kinder am längsten in den Kindergarten.**

Die durchschnittliche Dauer des Kindergartenbesuchs entspricht nicht unbedingt dem Grundangebot des Kantons. Sie kann nach unten abweichen, wenn der Kindergartenbesuch nicht obligatorisch ist und wenn nicht alle Gemeinden die entsprechenden Kindergartenjahre anbieten. Sie kann aber auch über der kantonalen Norm liegen, wenn gewisse Gemeinden das Angebot erhöht haben. Die Unterschiede zwischen den Kantonen waren 2002/2003 beträchtlich. Ein Kind aus Genf geht durchschnittlich 19 Monate länger in den Kindergarten als ein Kind in Obwalden. Für die gesamte Schweiz liegt der Durchschnitt bei knapp zwei Jahren Kindergartenbesuch. Gegenüber 1980/81 ist er um fast vier Monate gestiegen. Die Zunahme lässt sich in allen Kantonen beobachten, sie ist in der Innerschweiz jedoch am geringsten. 2002/2003 ist die Kindergartendauer in der Westschweiz und im Tessin mit etwas mehr als 25 Monaten am höchsten, gefolgt von der Nordwestschweiz mit gut 23 Monaten und der Ostschweiz mit 21 Monaten. Das Schlusslicht bildet die Innerschweiz mit 17 Monaten Kindergartenbesuch. (Grafik 15.2)

**Der zeitliche Umfang des Kindergartenunterrichts ist sehr verschieden.**

Die Mehrheit der Kantone bietet zwischen 15 und 20 Lektionen Kindergarten pro Woche an, die sich auf 4,5 bis 5 Tage verteilen. Genf bildet hier eine Ausnahme, da der Unterricht sich auf 4 Tage konzentriert. Die Lektionen variieren je nach Kanton von 45 bis 60 Minuten. Nur wenige Kantone kennen wie der Tessin Tages-Kindergärten mit einer Betreuung der Kinder über Mittag. Einige schreiben zumindest Blockzeiten vor. In den meisten Kantonen findet der Unterricht während 38 bis 39 Wochen pro Jahr statt, im Tessin während 36,5 Schulwochen, in acht Kantonen während 40 Wochen. Der Unterrichtsinhalt kann sich von einem Kanton zum andern ebenfalls unterscheiden, was verschiedene Erziehungsphilosophien sichtbar macht. Gewisse Kantone unterscheiden beispielsweise gar nicht zwischen Unterrichtsstunden und Betreuung, was die im Kindergarten verbrachte Zeit gegenüber den offiziell genannten Stunden erhöhen oder im Gegenteil schmälern kann. (Grafik 15.3)

15.3 Anzahl Kindergartenlektionen pro Woche nach Kanton, Stand 31.12.2002



# LEBENSITUATION VON FAMILIEN

Die Statistik erlaubt Aussagen zu weiteren Lebensumständen von Familien. Die getroffene Auswahl beschreibt das Wohnen, das Zusammenleben, den Zusammenhang zwischen familiärem Umfeld und Schulleistungen, aber auch Gewalterfahrungen.

## **Die Lebensqualität von Familien wird durch viele Faktoren bestimmt.**

Nicht nur Familienform, Einkommenslage, die Aufteilung von Erwerbs-, Haus- und Familienarbeit und die Möglichkeit, auf familienergänzende Kinderbetreuungsangebote zurückzugreifen, bestimmen die subjektiven Empfindungen von «Zufriedenheit» und «Wohlbefinden». Im Folgenden sind weitere für Familien wichtige Faktoren zusammengestellt, zu denen statistische Erkenntnisse vorliegen.

## Das familiäre Umfeld beeinflusst die Schulleistungen.

Die Bildung der Eltern, kulturelles Interesse im Elternhaus, aber auch die Häufigkeit von Gesprächen in der Familie und Kommunikation überhaupt bestimmen die Lesekompetenz der Kinder mit, die ihrerseits zentral ist für weitere Schulleistungen. All diese Faktoren aber können nicht erklären, warum Mädchen im Schnitt über höhere Lesekompetenz verfügen als Knaben.

### Familiäres Umfeld und Schulleistungen

Die Resultate aus der PISA-Studie zeigen auch Zusammenhänge zwischen Schulleistungen und familiärem Umfeld auf.

Seite 64

## Erwachsene in Paarbeziehungen sind mit der eigenen Lebensform zufriedener als andere.

Männer sind am zufriedensten in Paarbeziehungen ohne Kinder, Frauen in Paarbeziehungen mit Kindern. Am höchsten ist der Anteil Unzufriedener unter alleinlebenden Männern. Partner und Partnerin sind für die meisten die wichtigste praktische und emotionelle Stütze. Kinder im Haushalt vergrössern in einer Paarbeziehung das Konfliktpotential. Die Häufigkeit von Problemen in der Kindererziehung wächst mit der Kinderzahl, besonders verbreitet sind Erziehungsprobleme bei Alleinerziehenden.

### Zusammenleben in der Familie

Die subjektiven Einschätzungen zur Zufriedenheit mit der eigenen Lebensform, zu jenen Menschen, die emotionelle und praktische Unterstützung bieten, zu Paarkonflikten und Erziehungsproblemen erhellen ein Stück Gefühlswelt der Familie.

Seite 66

## Familien wohnen enger als Menschen in anderen Haushalten.

Ein Sechstel aller Paarhaushalte mit Kindern muss mit weniger als einem Zimmer pro Person auskommen, bei Familien mit drei und mehr Kindern liegt dieser Anteil über einem Drittel. Die Wohnkosten machen bei Familien trotzdem einen höheren Anteil des Haushaltseinkommens aus als bei Haushalten ohne Kinder. Wohnprobleme wie Lärm, Belastung wegen Verkehr oder Industrie sowie Vandalismus konzentrieren sich bei den Einkommenschwächsten.

### Wohnumfeld

Der Wohnraum, ob üppig oder knapp bemessen, bildet das Zuhause und bedeutet für viele den grössten Kostenpunkt des Familienlebens. Die Problemlagen im Wohnumfeld sind sehr stark einkommensabhängig.

Seite 68

## Die Familie ist für viele Frauen und Kinder auch der Ort von Gewalterfahrungen.

Die Familie ist nicht nur ein Hort positiver Gefühle, sondern auch ein Umfeld, in dem ein grosser Teil aller gewalttätigen Übergriffe stattfindet. Häusliche Gewalt trifft vor allem Frauen und Kinder und unter ihnen Ausländerinnen in ganz besonderem Mass.

### Gewalterfahrung in der Familie

Gewalt findet auch in der Familie statt. Spezielle Erhebungen zu Gewalterfahrungen in der Familie gibt es nicht. Verwendet werden Daten der Opferhilfestatistik. Sie erfasst die Gewaltrealität breiter als eine Analyse von Verurteilungen.

Seite 70

# 16 FAMILIÄRES UMFELD UND SCHULLEISTUNGEN

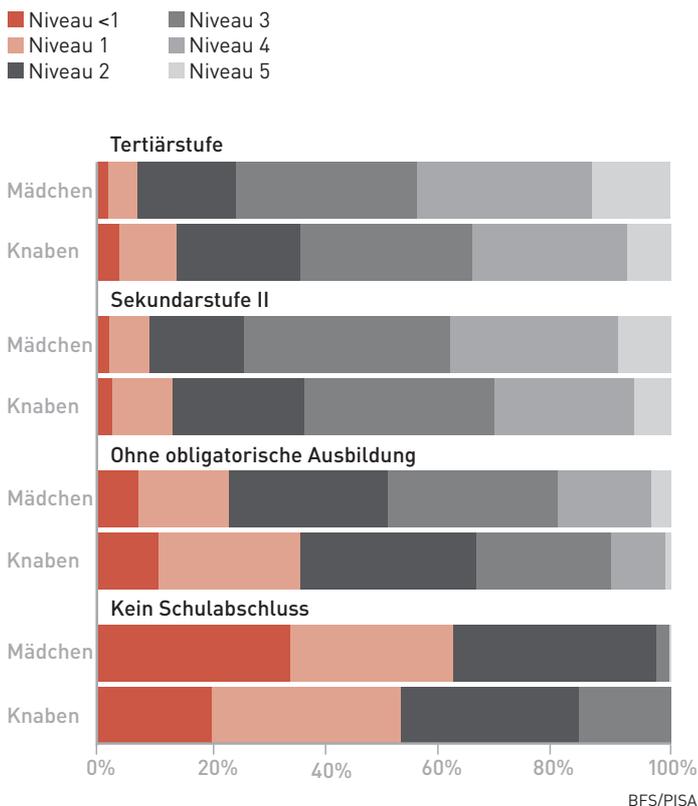
Das familiäre Umfeld eines Kindes beeinflusst seine Lesekompetenz und damit eine Fähigkeit, die für viele weitere Schulleistungen elementar ist. Ungleichheit wird so von Generation zu Generation weitergereicht.

**Lesekompetenz ist grundlegend für den Schulerfolg.** Die Analyse der Schulleistungen konzentriert sich hier auf eine der drei Kompetenzen, die im Rahmen der PISA-Studie definiert wurden, nämlich auf die Lesekompetenz. Die Fähigkeit, geschriebene Informationen aufzunehmen, ist für die Schulleistungen in vielen Bereichen zentral. Die PISA-Studie unterscheidet sechs Niveaus der Lesefähigkeit.

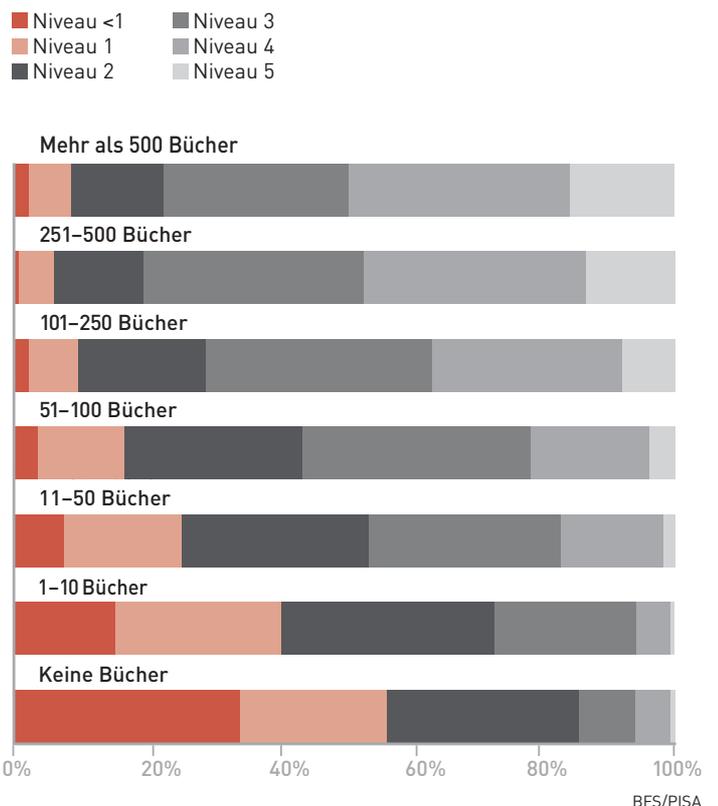
**Die Bildung der Eltern hat grossen Einfluss auf die Lesekompetenz der Kinder.** Das Bildungsniveau der Eltern wirkt sich auf die Fähigkeit der Kinder aus, einen geschriebenen Text zu verstehen. Die grössten Leseprobleme haben Schulkinder, deren Eltern keine oder nur eine rudimentäre Schulbildung durchliefen.

Bereits wenn die Eltern die obligatorische Schule abgeschlossen haben, senkt dies den Anteil der Schulkinder, die geringe und

16.1 Schüler/innen der 9. Klasse nach Bildungsstand der Eltern, Geschlecht und Lesekompetenz, 2000



16.2 Schüler/innen der 9. Klasse nach Anzahl Bücher im Haushalt und Lesekompetenz, 2000



sehr geringe Lesekompetenzen (Niveau < 1 und Niveau 1) aufweisen, drastisch. Verfügen die Eltern über eine Berufsausbildung auf Sekundarstufe II, steigt der Anteil der Schulkinder mit guten und sehr guten Lesefähigkeiten (Niveau 4 und 5) nochmals stark an: Er verdoppelt sich bei den Mädchen und verdreifacht sich bei den Knaben. Eine Tertiärausbildung der Eltern an einer Hochschule dagegen bringt keine grosse Verbesserung mehr.

Mädchen sind den Knaben in Sachen Lesekompetenz im Schnitt überlegen, was nicht auf das Bildungsniveau der Eltern zurückgeführt werden kann. Es erklärt sich eher aus dem generell grösseren Interesse der Mädchen am Lesen. (Grafik 16.1)

**Kulturelles Interesse im Elternhaus wirkt sich auf die Leseleistungen der Kinder aus.**

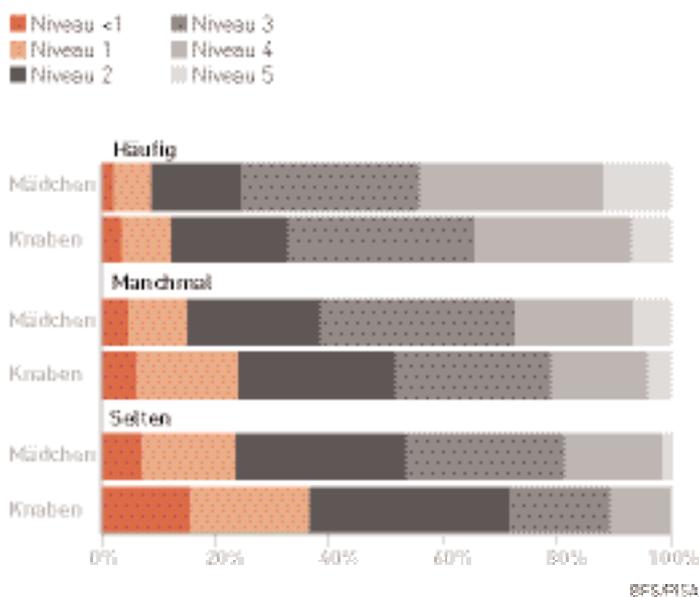
Sind bei einem Schulkind zu Hause gewisse Bildungsressourcen (wie Bildungsnähe der Eltern, Zugang zu Informationen, ruhiger Arbeitstisch etc.) vorhanden, kann dies eine Umgebung schaffen, welche die kulturellen Werte stützt, die in der Schule vermittelt werden. Dies stärkt die kindlichen Lernkompetenzen. Als Indikator wurde in der PISA-Studie der Buchbesitz herangezogen. Tatsächlich bestätigt sich, dass

die Lesekompetenzen eines Schulkindes umso grösser sind, je mehr Bücher in seiner Familie vorhanden sind. Der Anteil von Schulkindern, die ein gutes und sehr gutes Verständnis geschriebener Texte aufweisen (Niveau 4 und 5), steigt ab dem Besitz von mehr als 10 Büchern bis zum Besitz von 500 Büchern progressiv an. Über dieser Zahl ist die Verbesserung nicht mehr markant. Von den Kindern, die zu Hause über keinerlei Bildungsressourcen verfügen, erreichen knapp 56% wenn überhaupt nur das Lese-Niveau 1. (Grafik 16.2)

**Häufige Gespräche in der Familie stimulieren den Schulerfolg.**

Kommunikation und insbesondere die täglichen Gespräche zwischen Eltern und Schulkindern sind entscheidend für den Schulerfolg. Sie sind auch Zeichen des Interesses der Eltern an der Entwicklung ihrer Kinder. Dialog und Diskussionen mit den Eltern sind für Mädchen und Knaben gleichermaßen wichtig. Bei beiden verbessert sich mit der Gesprächshäufigkeit die Fähigkeit, schriftliche Informationen zu verstehen. Die Zunahme ist indes bei den Knaben ausgeprägter. Ihr Rückstand in der Lesekompetenz gegenüber den Mädchen verkleinert sich. (Grafik 16.3)

**16.3 Schüler/innen der 9. Klasse nach Häufigkeit der Gespräche mit den Eltern, Geschlecht und Lesekompetenz, 2000**



**Lesekompetenz**

*Niveau <1:* Jugendliche, die das Kompetenzniveau 1 nicht erreichen, haben Mühe, selbst in einfachsten Texten Informationen zu ermitteln. Sie sind nicht fähig, den Leitgedanken eines Textes zu erkennen und den Inhalt des Textes mit dem bestehenden Wissen zu verbinden.

*Niveau 1:* Jugendliche, die Kompetenzniveau 1 erreichen, verfügen bestenfalls über rudimentäre Lesekompetenzen. Sie können zwar in einfachen Texten einzelne Informationen ermitteln und diese mit dem bestehenden Wissen verbinden. Es gelingt ihnen aber nur ungenügend, das Lesen für das Lernen zu nutzen.

*Niveau 2:* Jugendliche, die Kompetenzniveau 2 erreichen, sind fähig, einen Text für grundlegende Aufgaben zu nutzen: etwa auf Grund der Informationen aus dem Text einfache Schlüsse zu ziehen oder die Bedeutung begrenzter Textteile mit Hilfe des eigenen Wissens zu verstehen.

*Niveau 3:* Jugendliche, die Kompetenzniveau 3 erreichen, sind fähig, Texte mittlerer Komplexität zu verstehen, Informationen aus verschiedenen Textteilen miteinander in Verbindung zu bringen und diese zum vertrauten Alltagswissen in Beziehung zu setzen.

*Niveau 4:* Jugendliche, die Kompetenzniveau 4 erreichen, sind fähig, schwierige Aufgaben zu lösen wie eingeschobene Informationen zu lokalisieren, sprachliche Nuancen zu erkennen und Texte kritisch zu beurteilen.

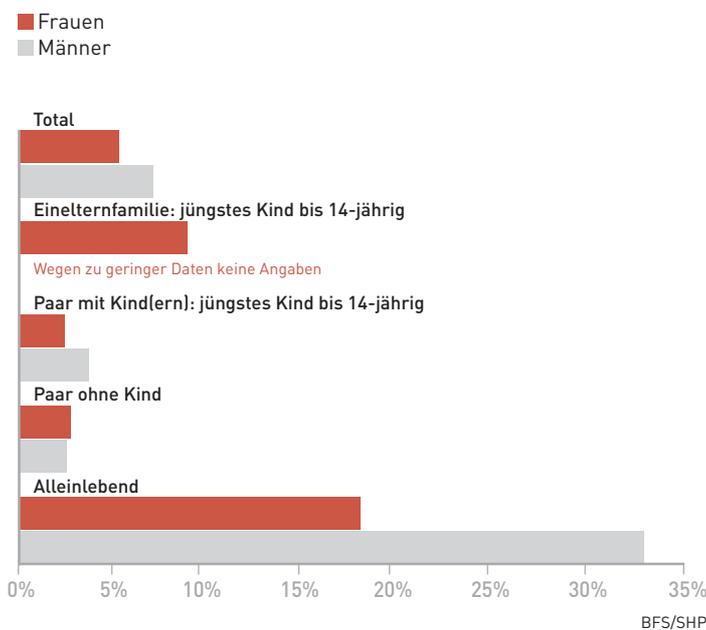
*Niveau 5:* Jugendliche, die das höchste Kompetenzniveau erreichen, sind in der Lage, anspruchsvolle Texte mit nicht vertrautem Inhalt bis ins letzte Detail zu verstehen. Sie sind fähig, die relevanten Informationen zu erkennen und auf Grund dieser Hypothesen kritisch zu testen, auch wenn es sich um fachspezifische Texte handelt.

# 17 ZUSAMMENLEBEN IN DER FAMILIE

Das Zusammenleben erhöht gefühlsmässige Bindung und Geborgenheit und somit die Zufriedenheit mit der eigenen Lebensform. In der Partnerschaft wird die grösste praktische und emotionelle Unterstützung erlebt. Doch mit der Familie wachsen auch die Probleme und das Konfliktpotential.

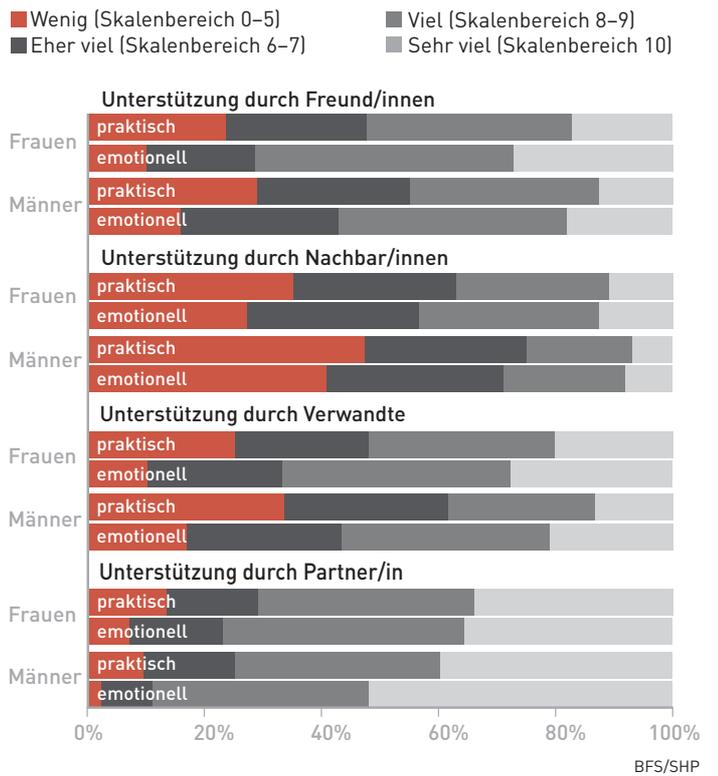
**Zusammenleben macht zufriedener als Alleinleben.** Der Anteil der Personen, die mit der eigenen Lebensform unzufrieden sind, ist generell nicht sehr hoch. Er ist bei den Männern etwas grösser als bei den Frauen. Der Unterschied ist vor allem darauf zurückzuführen, dass der Anteil Unzufriedener bei den alleinlebenden Männern mit 31% deutlich höher ist als der entsprechende Anteil bei den Frauen mit 17%. Bei den alleinerziehenden Frauen beträgt der Anteil der Unzufriedenen 8,4%. Personen, die in einer Partnerschaft leben, sind deutlich zufriedener. Männer sind am zufriedensten in Partnerschaften ohne Kinder, Frauen in Partnerschaften mit Kindern. Die Unterschiede sind jedoch nicht sehr ausgeprägt. (Grafik 17.1)

17.1 Personen, die mit dem Zusammenleben bzw. Alleinleben nicht zufrieden sind, nach Familiensituation und Geschlecht, 2000



**Partner oder Partnerin sind die wichtigste praktische und emotionelle Unterstützung.** Durch wen fühlen wir uns auf praktischer und emotionaler Ebene unterstützt? Vor allem Männer stützen sich stark auf ihre Partnerin ab, sehr viel stärker als auf Verwandte oder Freunde. Für Frauen ist der Partner zwar ebenfalls die wichtigste Stütze, Verwandte und Freund/innen spielen für sie jedoch auch eine grosse Rolle. Männer wie Frauen schätzen generell die emotionelle Unterstützung höher ein als die

17.2 Praktische und emotionelle Unterstützung nach unterstützender Person und Geschlecht, 2000



## UNZUFRIEDENE

Skalenbereich 0-5 auf einer Skala von 0-10. Der höhere Grad an Unzufriedenheit unter den Alleinlebenden und den Alleinerziehenden hängt auch damit zusammen, dass diese Lebensform häufig eine Übergangssituation darstellt. (Eingehen einer Partnerschaft, Verheiratung, etc.). Frage: Wie zufrieden sind Sie mit dem Alleinleben respektive mit dem Zusammenleben?

praktische. Am wenigsten Unterstützung erwarten beide von Nachbar/innen. (Grafik 17.2)

**Kinder vergrössern das Konfliktpotential.** Paare mit Kindern geraten öfter aneinander als solche ohne Kinder. Doch insgesamt geben weniger als 10% der Befragten an, dass sie in den letzten zwölf Monaten ernste Meinungsverschiedenheiten oder Konflikte innerhalb der Familie und der Partnerschaft erlebt haben. Frauen erklären tendenziell häufiger, Auseinandersetzungen durchgestanden zu haben. Auffällig und familienspezifisch ist das grosse und sehr unterschiedliche Gewicht von Konflikten um die Hausarbeit, die von den Frauen offensichtlich wesentlich öfter als ernste Auseinandersetzungen erlebt werden. (Grafik 17.3)

**Alleinerziehende sehen sich bei der Kindererziehung häufiger mit Problemen konfrontiert.** Generell geben Frauen häufiger an, dass sie in den letzten zwölf Monaten Probleme mit der Kindererziehung hatten. Mit der Kinderzahl nimmt der Anteil der Eltern mit Problemen deutlich zu. Von den Müttern mit drei und mehr Kindern kämpft jede fünfte mit Erziehungsproblemen. Den

## PRAKTISCHE UND EMOTIONELLE UNTERSTÜTZUNG

Skala 0-10: «wenig Unterstützung» (0-5), «eher viel» (6-7), «viel» (8-9), «sehr viel» (10). Frage: Falls Sie es nötig hätten, was glauben Sie: Wie viel könnte Ihnen Ihr Partner / Ihre Partnerin praktisch helfen (d.h. mit konkreter Hilfe oder Ratschlägen und Tipps)? Und wie weit ist Ihr Partner / Ihre Partnerin für Sie da, wenn es nötig wäre, zum Beispiel indem er/sie Verständnis zeigt oder mit Ihnen redet? Gleiche Fragen für Verwandte, Nachbar/innen und Freund/innen.

## MEINUNGSVERSCHIEDENHEITEN

Frage: Haben Sie in den letzten 12 Monaten ernste Meinungsverschiedenheiten gehabt wegen: Lebensprojekten oder gemeinsamer Zukunft? Freizeitaktivitäten? Hausarbeit? Ideen oder Vorstellungen? Geld ausgeben? Ja/Nein, weiss nicht.

## PROBLEME MIT DER KINDERERZIEHUNG

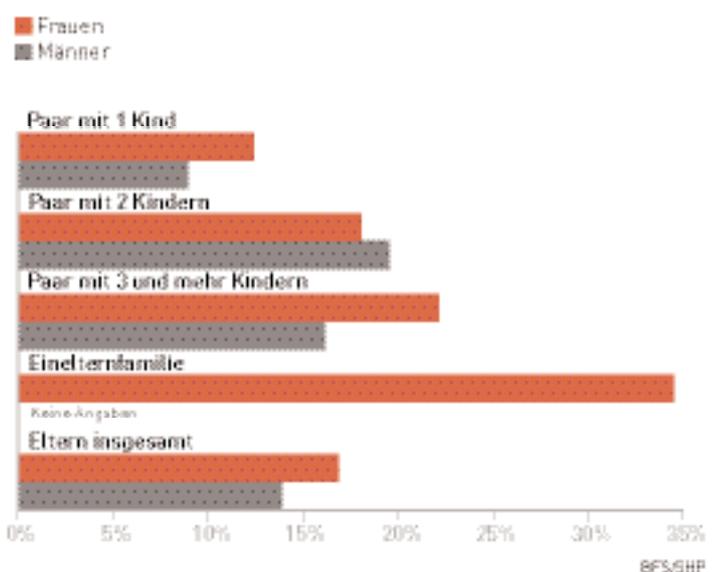
Frage: Haben Sie in den letzten 12 Monaten Probleme gehabt wegen der Erziehung der Kinder? Ja/Nein, weiss nicht.

höchsten Wert erreichen jedoch alleinerziehende Frauen. Jede dritte von ihnen gibt Probleme mit der Kindererziehung an. Offensichtlich spiegeln sich hier die besonderen Schwierigkeiten und Belastungen, denen Einelternfamilien ausgesetzt sind. (Grafik 17.4)

17.3 Personen, die in den letzten 12 Monaten mit ihrer Partnerin/ihrem Partner Meinungsverschiedenheiten hatten, nach Geschlecht und Familiensituation, 1999



17.4 Personen, die in den letzten 12 Monaten Probleme mit der Kindererziehung hatten, nach Familienkonstellation und Geschlecht, 2000



# 18 WOHNUMFELD

Familien wohnen im Durchschnitt enger als andere Haushalte. Trotzdem geben sie einen höheren Anteil ihres Haushaltseinkommens fürs Wohnen aus. Wohnprobleme wie Lärm, Belastung durch Verkehr/Industrie und Vandalismus konzentrieren sich bei den Einkommenschwächsten.

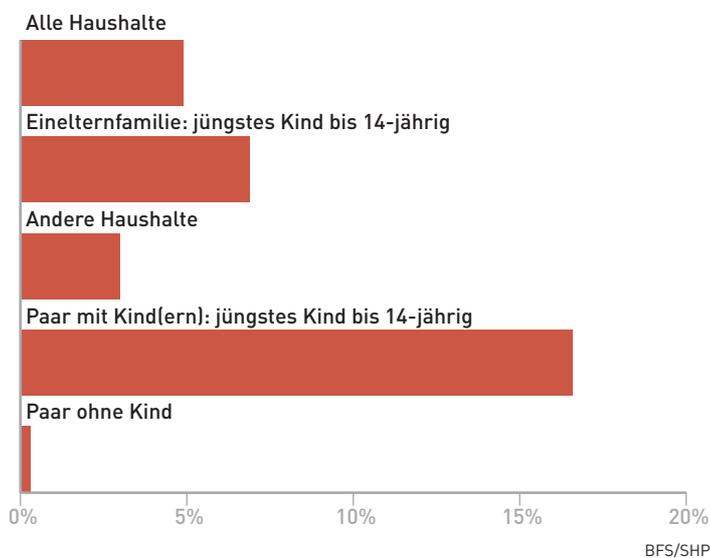
**Familien leiden häufiger unter Wohnraumknappheit.** Die Wohnsituation hängt von der finanziellen Situation ab. In der Schweiz haben 4,9% aller Haushalte weniger als einen Wohnraum pro Person zur Verfügung. Familien mit Kindern unter 15 Jahren sind drei Mal häufiger von so definierter Wohnraumunterversorgung betroffen: 17% der Paarhaushalte mit Kindern leben in weniger als einem Zimmer pro Person. Bei Familien mit mindestens drei Kindern macht dieser Anteil sogar 36% aus. Der Grund ist leicht ersichtlich: Kinderreiche Familien gehören zu den einkommenschwächeren Bevölkerungsgruppen, und kostengünstige grosse Wohnungen werden auf dem Immobilienmarkt kaum angeboten. Dass Einelternfamilien mit

7% weniger stark von Wohnraumunterversorgung betroffen sind, liegt auch an der Definition: Für eine alleinerziehende Mutter mit einem Kind gilt eine Zweizimmerwohnung als ausreichend. Bei Paarhaushalten ohne Kinder ist das Wohnraum-Minimum praktisch immer gegeben. (Grafik 18.1)

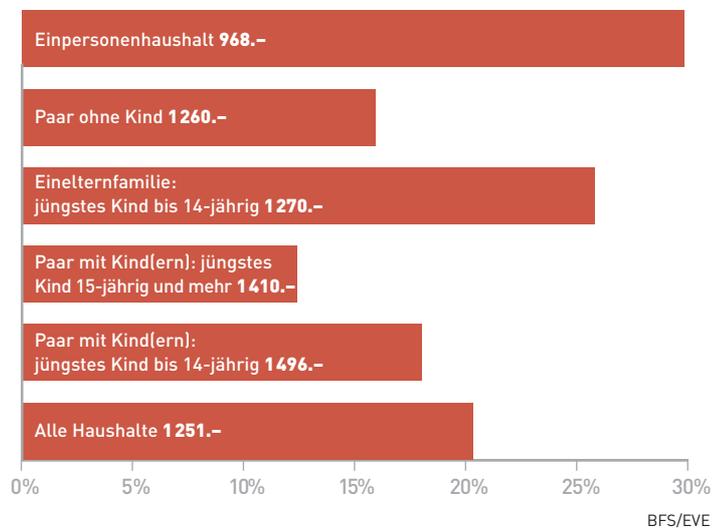
**Trotzdem geben Familien einen höheren Anteil des Haushaltseinkommens fürs Wohnen aus.** Durchschnittlich fast 1500 Franken gaben Paare mit Kindern im Jahr 1998 für das Wohnen aus. Dabei ist aber der Anteil der Wohnkosten am Bruttoeinkommen für Paare mit jüngeren Kindern wesentlich höher als bei Paaren mit älteren Kindern (18% bzw. 12%). Alleinerziehende

## 18.1 Haushalte mit Wohnraumunterversorgung nach Familiensituation, 2001

(Wohnraumunterversorgung: weniger als ein Zimmer pro Person)



## 18.2 Wohnkosten in Prozent des Bruttohaushaltseinkommens und durchschnittliche Wohnkosten in Franken pro Monat nach Familiensituation, 1998



mit schulpflichtigen Kindern müssen für das Wohnen gar 26% des Bruttoeinkommens ausgeben. Der Anteil der Wohnkosten am Bruttohaushaltseinkommen ist nur bei Einpersonenhaushalten höher (30%), wobei beachtet werden muss, dass darin viele alleinlebende Rentner/innen enthalten sind. (Grafik 18.2)

**Probleme rund ums Wohnen konzentrieren sich bei den einkommensschwachen Familien.** Werden die Angaben aller Haushalte zu ihren Wohnproblemen mit der Häufigkeit der Nennungen von Familien im untersten Einkommensquintil (dem einkommensschwächsten Fünftel) verglichen, so zeigt sich hier eine Konzentration der Probleme. Besonders ausgeprägt ist dies bei Alleinerziehenden der Fall: Fast ein Drittel von ihnen gibt an, dass die Wohnung zu klein ist, die Umgebung lärmig und Vandalismus in

## WOHNRAUMUNTERVERSORGUNG

Wohnraumunterversorgung bezeichnet eine Situation, in der in einem Haushalt weniger als ein Wohnraum (Schlaf- und Wohnzimmer) pro Person zur Verfügung steht.

## DIE WOHNKOSTEN

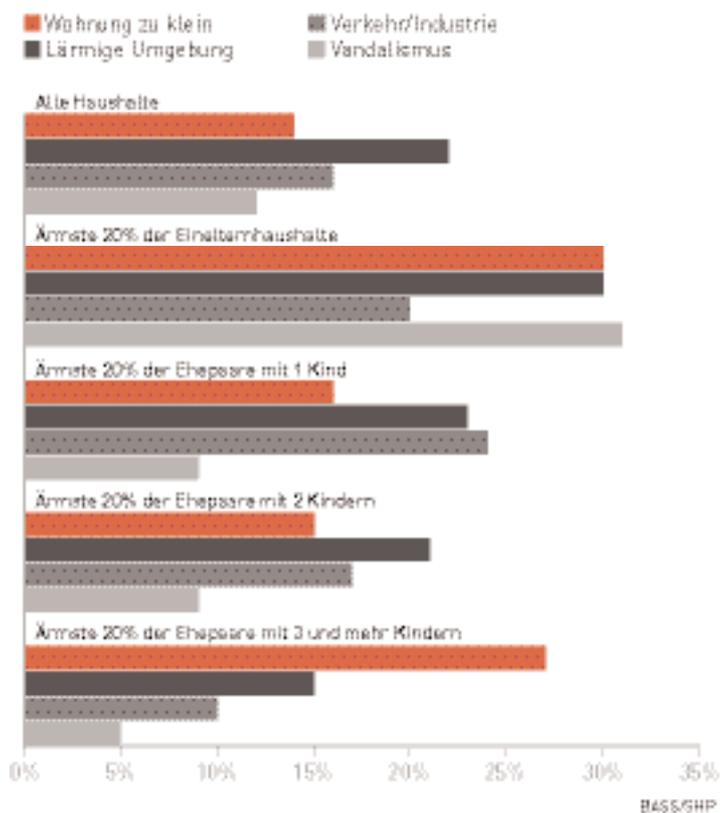
Die Wohnkosten umfassen den Mietzins beziehungsweise Hypothekenzins und die Nebenkosten wie Wasser, Strom, Heizkosten, Reparaturen und Unterhalt, Kehr- und Abwassergebühren

## EIN QUINTIL

Ein Quintil umfasst einen Fünftel oder 20% der Haushalte in der entsprechenden Kategorie.

der Nachbarschaft verbreitet. Ein Fünftel hat Probleme mit der Verschmutzung durch Verkehr oder Industrie. Einkommensschwache Paare mit Kindern geben Vandalismus relativ selten an, leiden aber unter den übrigen Problemen ebenfalls überdurchschnittlich. Bedenklich ist, dass Kinder in ärmeren Familien oft in einer von Lärm und Luftverschmutzung belasteten Umgebung aufwachsen. (Grafik 18.3)

18.3 Wohnprobleme der Haushalte mit tiefem Einkommen nach Familienkonstellation, 1999



# 19 GEWALTERFAHRUNG IN DER FAMILIE

Gewalt findet häufig in der Familie statt. Vor allem Kinder und Frauen machen Gewalterfahrungen zu Hause. Bei Kindern geht es meist um Gewalt als «Erziehungsmassnahme», bei Frauen kommt die Verletzung der sexuellen Integrität hinzu. Häufigste Opfer sind Ausländerinnen.

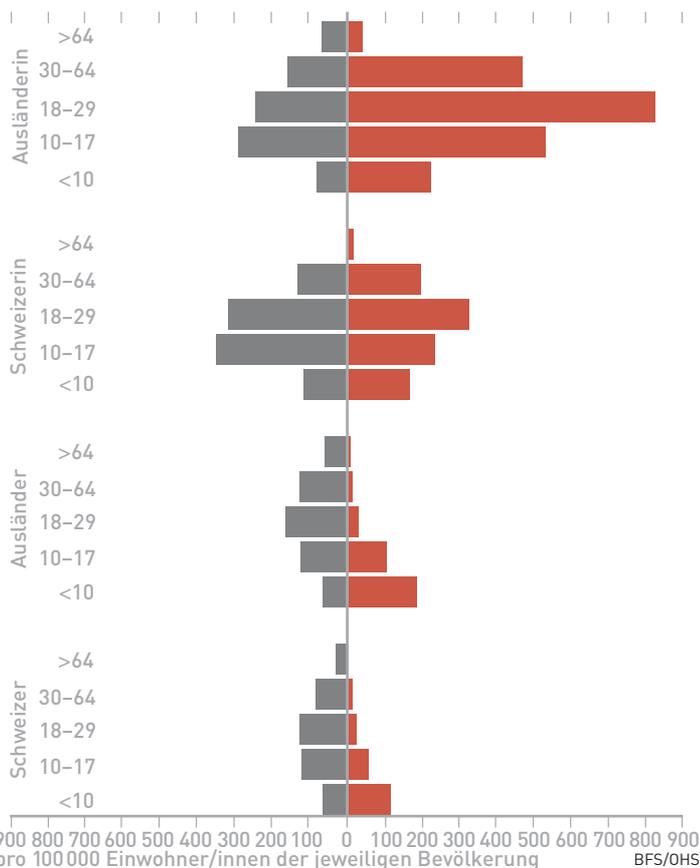
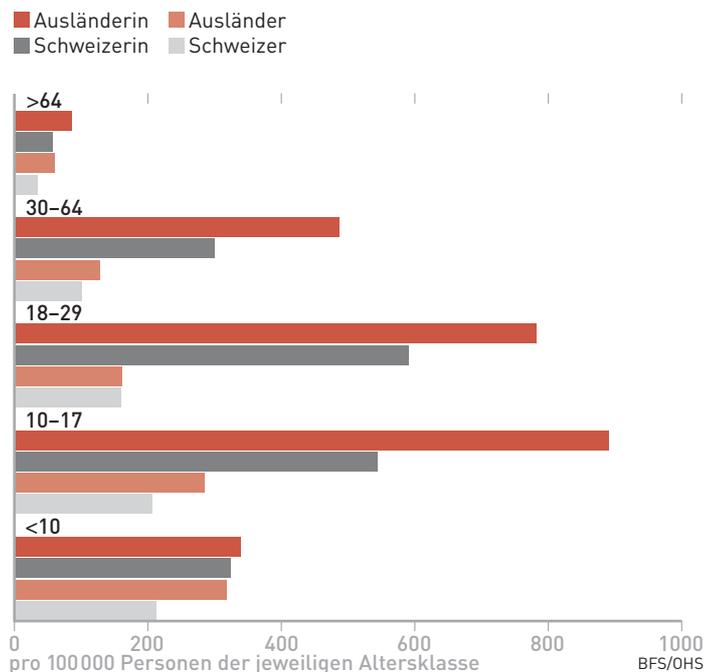
**Mädchen ab zehn Jahren und junge Frauen nehmen die Opferhilfe besonders stark in Anspruch.** Von den rund 22000 Opferhilfeberatungsfällen des Jahres 2002 betrafen rund 75% weibliche Opfer. Unabhängig davon, ob das Opfer zum Täter oder zur Täterin einen familiären Bezug hat oder ob die Tat ausserhalb des häuslichen Bereichs stattfindet, werden Ausländerinnen häufiger als Schweizerinnen Opfer von Gewalt. Dieser Unterschied existiert auf tieferem Niveau auch zwischen Männern mit und ohne Schweizer Pass. Frauen zwischen 10 und 30 Jahren sind deutlich stärker mit Gewalt konfrontiert als Ältere und Jüngere. Inwieweit die unterschiedlichen Fallzahlen tat-

sächlich häufigeren Gewalterfahrungen entsprechen oder aber eine unterschiedliche Reaktionsweise auf Gewalterfahrungen widerspiegeln, muss offen bleiben. (Grafik 19.1)

**19.2 Alter des Opfers und die Beziehung zur Täterin/zum Täter bei Opferhilfeberatungsfällen, 2002**

■ ausserfamiliäre Gewalt  
■ familiäre Gewalt

**19.1 Personen, welche die Opferhilfeberatung in Anspruch nehmen, nach Alter, Staatsangehörigkeit und Geschlecht, 2002**



## GEWALT IN DER OPFERHILFESTATISTIK

Aussagen zu Gewalt stützen sich auf die Opferhilfestatistik ab. Dort sind längst nicht alle Opfer erfasst, sondern nur jene, die Opferhilfe in Anspruch nehmen.

### Die grösste Rolle spielt häusliche Gewalt bei Ausländerinnen.

Das familiäre Umfeld ist gemäss der Opferhilfestatistik ein wichtiger Ort der Gewaltausübung. So sind unter 10-jährige Mädchen und Knaben mit und ohne Schweizer Pass häufiger Opfer von familiärer als von anderen Arten der Gewalt. Besonders stark trifft familiäre Gewalt auch Ausländerinnen, die nicht unbedingt mit Ausländern, sondern durchaus auch mit Schweizern zusammenleben können. Kaum ein Thema ist häusliche Gewalt für ältere Schweizer Männer. Für Schweizer Frauen ist dies genau umgekehrt. Im frühen Erwachsenenalter wird familiäre Gewalt für sie verstärkt zum Thema. (Grafik 19.2)

### Ausserhäusliche Gewalt ist für Frauen und Mädchen oft mit sexuellen Übergriffen verbunden.

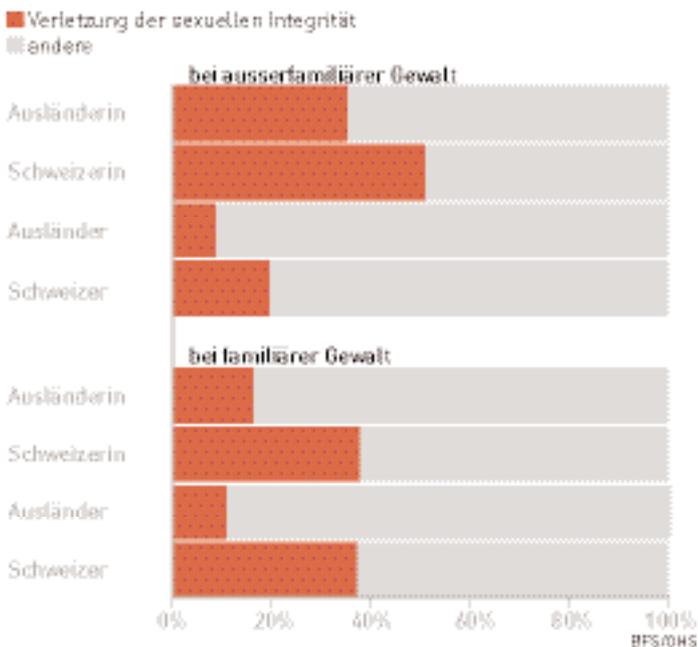
Deutliche Unterschiede nach Geschlecht zeigen sich auch bei ausserhäuslicher Gewalt: Gegen mehr als ein Drittel der Ausländerinnen und gar gegen die Hälfte der Schweizerinnen, die Opferhilfe in Anspruch nehmen, wurde sexuelle Gewalt ausgeübt. Bei Männern kommt dies auch vor,

aber viel seltener. Generell wird die Verletzung der sexuellen Integrität im Verhältnis zu anderen Arten der Gewalt von Opfern ausländischer Nationalität seltener genannt als von Einheimischen. Dies kann verschiedene Gründe haben, einer davon ist wohl, dass Schweizer Opfer und deren Umwelt auf sexuelle Gewalt eher reagieren, da diese in den letzten Jahren häufig thematisiert und somit tendenziell enttabuisiert worden ist. (Grafik 19.3)

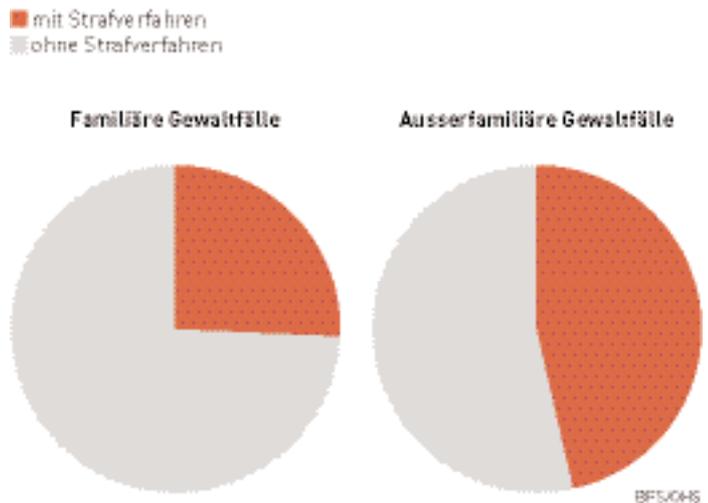
### Die Opfer familiärer Gewalt strengen selten ein Strafverfahren an.

Die Hemmschwelle, gegen gewalttätige Personen in der Familie gerichtlich vorzugehen, ist besonders hoch. Nur bei einem Viertel der Opferhilfeberatungsfälle aufgrund von häuslicher Gewalt wurde ein Strafverfahren angestrengt. Der Anteil ist nur halb so gross wie bei Gewalt ausserhalb der Familie. Und auch dort kommt etwas mehr als die Hälfte der Täter ungeschoren davon, meist weil die Opfer ein Gerichtsverfahren fürchten. (Grafik 19.4)

19.3 Personen, welche die Opferhilfeberatung in Anspruch nehmen, nach Beziehung zur Täterin/zum Täter, Staatsangehörigkeit, Geschlecht und Art der Gewalt, 2002



19.4 Strafverfahren bei Opferhilfeberatungsfällen nach Beziehung zur Täterin/zum Täter, 2002



# LÄNDERVERGLEICH

Der starke Wandel der Familienformen ist keine Schweizer Eigenart. Er hat seit den späten 1960er Jahren ganz Europa erfasst. Überall ging die Zahl der Eheschliessungen zurück, die Zahl der Scheidungen stieg. Die Geburtenziffern sanken und der Anteil Alleinerziehender wuchs. Überall sind mehr Mütter als früher erwerbstätig – der Wandel hat also auch mit einem veränderten Rollenbild der Frauen zu tun.

## **Ländervergleiche sind mit Vorsicht zu interpretieren.**

So spannend der Blick über die Landesgrenze, so unklar ist, ob wir wirklich Gleiches Gleichem gegenüberstellen. Nicht alle Länder erheben übereinstimmende statistische Daten nach identischen Methoden. Um Unvergleichbarkeiten möglichst zu umgehen, halten wir uns an standardisierte Daten, wie sie der Eurostat, das Statistische Amt der Europäischen Union (Eurostat) oder die Organisation für ökonomische Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) publizieren. Aber auch diese Daten können ungleiche Voraussetzungen, die etwa auf unterschiedliche Gesetzgebungen zurückgehen, nicht umgehen. So hat zum Beispiel das Rentenalter oder die Möglichkeit von Frühpensionierungen grossen Einfluss auf die Erwerbsquoten. Trotzdem lohnt sich der vergleichende Blick auf unsere Nachbarländer Frankreich, Deutschland, Italien und Österreich sowie Grossbritannien, die Niederlande und Schweden.

## Es gibt einheitliche Heirats-, Geburten- und Scheidungstrends mit länder-spezifischen Akzenten.

Auch wenn die Geburtenzahlen seit 1970 überall gesunken sind, werden in Frankreich, den Niederlanden, Schweden und Grossbritannien deutlich mehr Kinder pro Frau geboren als hierzulande. In Deutschland, Österreich und Italien dagegen sind es noch etwas weniger. Die Heiratshäufigkeit hat in der Schweiz weniger stark abgenommen als andernorts, die Scheidungen haben weniger stark zugenommen. Die Zahl unehelich geborener Kinder ist im Europavergleich ausserordentlich tief.

### Familienwandel und Bevölkerungsentwicklung

Analysiert werden die regionalen Unterschiede in der Entwicklung der Geburtenziffern, des Durchschnittsalters gebärender Mütter, der Heirats- und Scheidungshäufigkeit sowie des Anteils nicht ehelicher Geburten.

Seite 74

## Punkto Erwerbsquote ist die Schweiz Spitze, aber überdurchschnittlich viele Frauen arbeiten Teilzeit.

Die Erwerbsbeteiligung der Frauen ist in der Schweiz höher als in allen Vergleichsländern. Nur die nordeuropäischen Länder erreichen ähnlich hohe oder gar höhere Werte. Die Frauen sind in unserem Land nach den Niederlanden aber auch am häufigsten Teilzeit beschäftigt.

### Erwerbstätige Frauen und Müttern

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist eine Schlüsselfrage der individuellen Lebensplanung wie der Familienpolitik. Ein zentraler Indikator in diesem Bereich ist die Erwerbsbeteiligung der Mütter.

Seite 76

## Die Haushaltsgrössen entwickeln sich überall ähnlich, die Einkommensverteilung aber ist sehr unterschiedlich.

Tiefere Geburtenraten, längere Lebenserwartung und die neuen Formen des Allein- und Zusammenlebens haben in allen Vergleichsländern dazu geführt, dass die durchschnittliche Haushaltgrösse sank. Die Einkommen von Haushalten mit unterschiedlicher Familienzusammensetzung variieren ungleich. Mit zunehmender Kinderzahl nimmt der Lebensstandard jedoch überall ab. Und die finanzielle Situation der alleinerziehenden Frauen (und nur selten Männer) ist vielerorts kritisch. Um die Familien zu entlasten, kennen alle Vergleichsländer spezielle Sozialausgaben für Familien.

### Haushaltseinkommen und staatliche Unterstützung von Familien

Die ökonomischen Folgen von Elternschaft prägen das Familienleben je nach Land unterschiedlich. Vor dem Hintergrund der Entwicklung der durchschnittlichen Haushaltgrösse wird die relative Einkommensposition von Familienhaushalten mit verschiedener Zusammensetzung untersucht. Sodann sind die Staatsausgaben für familienpolitische Leistungen im Verhältnis zum übrigen Sozialbudget dargestellt.

Seite 78

# 20 FAMILIENWANDEL UND BEVÖLKERUNGSENTWICKLUNG

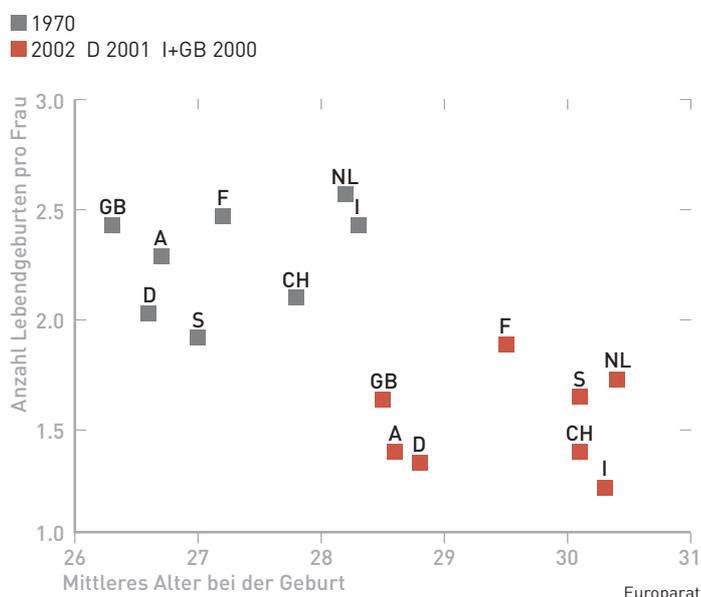
In den Vergleichsländern gibt es grosse Unterschiede bezüglich der Geburtenzahl pro Frau. Doch überall nimmt das Durchschnittsalter gebärender Mütter zu. Auch der Anteil nicht ehelicher Kinder wächst auf verschiedenem Niveau. Während die Heiratshäufigkeit sinkt, steigt die Scheidungsrate.

**Die Geburtenziffern unterscheiden sich stark.** In allen Vergleichsländern ist die zusammengefasste Geburtenziffer seit 1970 sehr stark zurückgegangen. Dies steht in engem Zusammenhang mit dem ebenfalls überall feststellbaren Anstieg des Durchschnittsalters von Frauen bei der Geburt. Dass auch andere Faktoren wichtig sind, zeigen die verschieden verlaufenden Entwicklungen in den Vergleichsländern. So war das Durchschnittsalter gebärender Frauen in Italien und den Niederlanden 1970 annähernd so hoch wie heute in Grossbritannien und Österreich, doch bei den Ersteren wurden sehr viel mehr Geburten pro Frau gezählt. Eine Rolle spielt, wie viele Frauen ganz kinderlos bleiben. Aber auch die verbesserte Geburtenkontrolle durch moderne Verhütungsmittel und die grösseren Investitionen in die

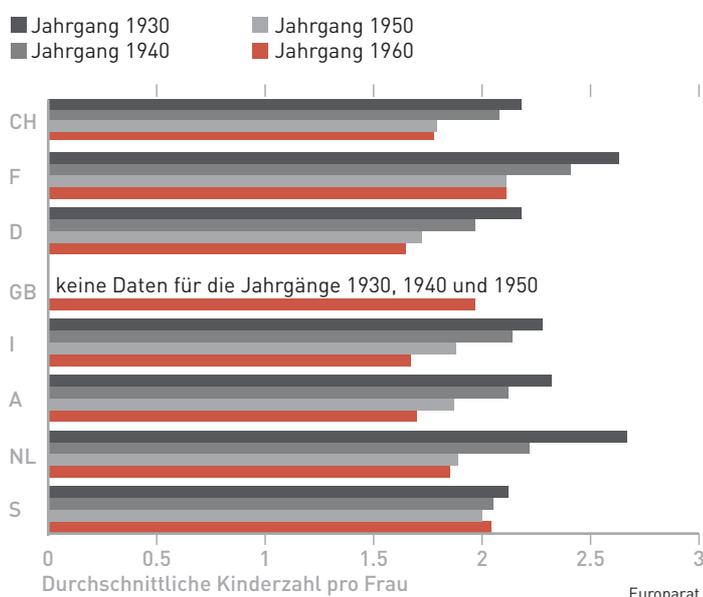
Erziehung der Kinder tragen zu einer tieferen Geburtenziffer bei. Die jüngsten Mütter leben übrigens in Grossbritannien. Dies geht vor allem auf eine hohe Geburtenziffer junger Frauen im Alter von 15 bis 19 Jahren zurück. (Grafik 20.1)

**Frauen, die 1960 geboren sind, haben markant weniger Kinder als solche mit Jahrgang 1930.** Nachkommenschaft nimmt mit zunehmendem Jahrgang in den meisten Ländern ab. Besonders deutlich ist der Rückgang zwischen den Jahrgängen 1930 und 1950. Die einen Frauen haben ihre Kinder hauptsächlich in den 1950/60er Jahren vor dem sogenannten «Pillenknick» zur Welt gebracht, die anderen danach in den 1970/80er Jahren. Die Abnahme der Geburten der Frauen der Jahrgänge 1950 und 1960

**20.1 Ländervergleich: Zusammengefasste Geburtenziffer und durchschnittliches Alter der Mutter bei der Geburt, 1970 und 2002**



**20.2 Ländervergleich: Endgültige Nachkommenschaft der Frauen mit Jahrgang 1930 bis 1960**

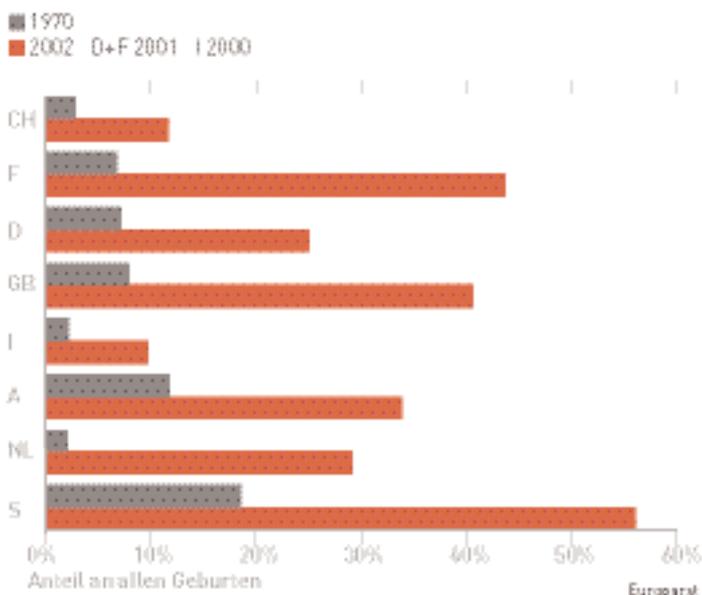


ist ausser in Italien und Österreich nur noch gering. In Schweden ist sogar eine leichte Zunahme zu beobachten. (Grafik 20.2)

**Die Zahl nicht ehelicher Geburten ist in der Schweiz ausserordentlich tief.** Generell hat die Zahl der nicht ehelich geborenen Kinder in den letzten drei Jahrzehnten stark zugenommen. Während aber in Schweden die Mehrheit und in Frankreich, Grossbritannien und Österreich über ein Drittel der Kinder ausserhalb einer Ehe zur Welt kommen, sind es in der Schweiz nur 11,4% und in Italien sogar weniger als 10%. (Grafik 20.3)

**Ehen werden seltener geschlossen und häufiger geschieden.** Die Wahrscheinlichkeit, dass eine ledige Frau einmal heiratet (berechnet als zusammengefasste Erstheiratsziffer), hat in allen Vergleichsländern stark abgenommen. Die Aussicht aber, dass eine Ehe in der Scheidung endet, ist gestiegen. Die Unterschiede zwischen den Ländern sind dennoch auffallend, auch wenn die Daten mit Vorsicht zu beurteilen sind, da einige Staaten neue Formen des Zusammenlebens rechtlich anerkennen, was sich direkt auf die Heirats- und Scheidungsziffern auswirkt. Die Ent-

20.3 Ländervergleich: Nicht eheliche Geburten, 1970 und 2002



## ENDGÜLTIGE NACHKOMMENSCHAFT

Effektive Zahl der Kinder, die im Durchschnitt von einer Frau eines bestimmten Jahrgangs geboren wurden.

## ZUSAMMENGEFASSTE ERSTHEIRATSDIFFER

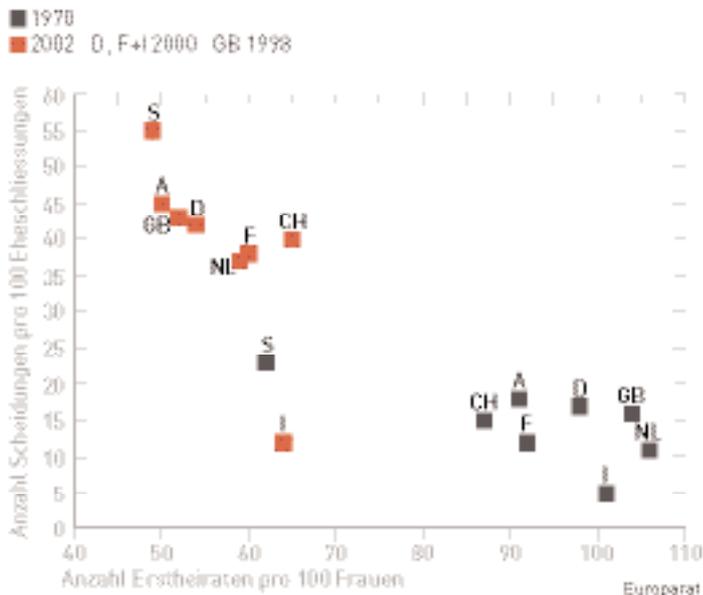
Wahrscheinlichkeit, dass eine Person mindestens einmal heiratet. Die Ziffer wird aufgrund des altersspezifischen Heiratsverhaltens der ledigen Personen zwischen 18 und 49 Jahren im Erhebungsjahr errechnet. Sie kann einen Wert über 100 Prozent erreichen, wenn das durchschnittliche Heiratsalter sinkt (Überbewertung). Steigt das durchschnittliche Heiratsalter, wird die reale Heiratswahrscheinlichkeit unterschätzt.

## ZUSAMMENGEFASSTE GEBURTENZIFFER

Definition siehe Kapitel 2.

wicklung war in der Schweiz weniger ausgeprägt als andernorts: Die 1970 zweitiefste Heiratswahrscheinlichkeit ist zwar ebenfalls zurückgegangen, liegt aber heute höher als in allen Vergleichsländern, während die Scheidungsrate zum Mittelfeld gehört. Die beiden Extremsituationen bezeichnen Italien und Schweden: 64% aller Italienerinnen heirateten mindestens einmal, und Scheidungen sind immer noch rarer als in fast allen Vergleichsländern 30 Jahre zuvor. In Schweden dagegen heiratet nicht einmal ganz die Hälfte der Frauen, und von den raren Ehen werden mehr als die Hälfte geschieden. Nur gerade Österreich verzeichnet ähnlich tiefe Heirats- und ähnlich hohe Scheidungswerte. (Grafik 20.4)

20.4 Ländervergleich: Zusammengefasste Erstheiratsziffer und zusammengefasste Scheidungsziffer, 1970 und 2002



Billari, Francesco C. 2004.  
Conseil de l'Europe 2003.  
Gauthier, Anne 2004.

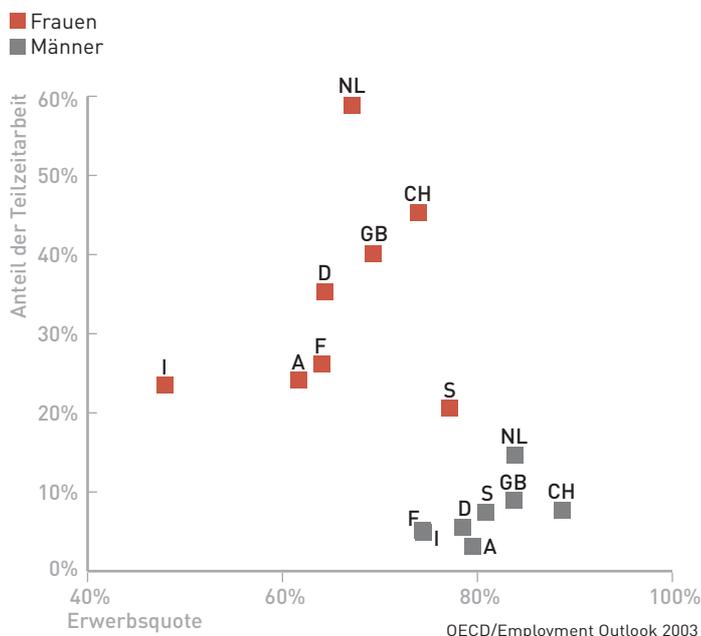
# 21 ERWERBSTÄTIGE FRAUEN UND MÜTTER

Die Erwerbsbeteiligung von Frauen ist niedriger als jene der Männer. Viele Frauen gehen einer Teilzeitbeschäftigung nach. Sie passen ihr Erwerbverhalten der Familiensituation an: Die Erwerbsquoten von Müttern mit kleinen Kindern unterscheiden sich deutlich von jenen kinderloser Frauen.

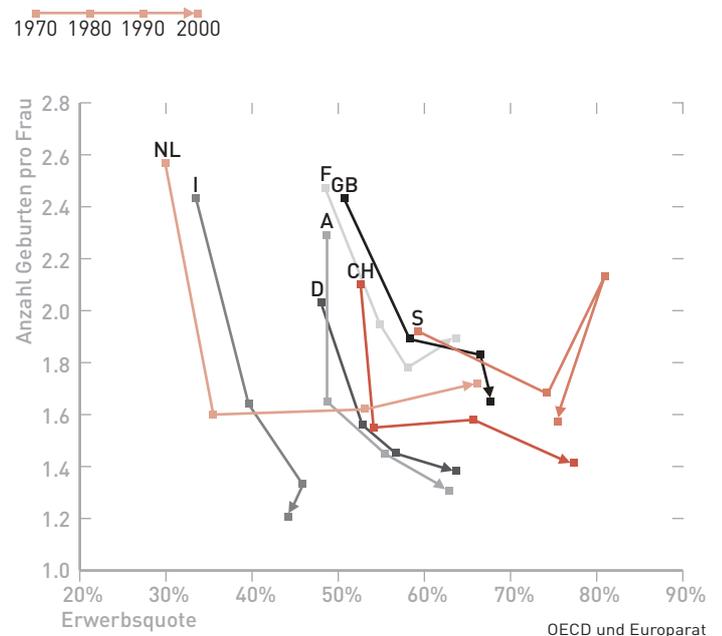
**Die Erwerbsbeteiligung der Frauen ist überall tiefer als jene der Männer.** Im Jahr 2002 liegt in allen Vergleichsländern ausser Schweden die Erwerbsquote der 15- bis 64-jährigen Männer zwischen 13 und 27 Prozentpunkte höher als jene der gleichaltrigen Frauen. Schweden weist mit 3,8 Prozentpunkten die geringste Differenz aus. Die Schweiz hat zwar nach Schweden die zweithöchste Frauenerwerbsquote (S: 77,1%; CH: 73,9%), die Differenz zwischen den Geschlechtern liegt mit 15 Prozentpunkten aber nur im Mittelfeld, da die Erwerbsquote der Männer sehr hoch ist. Italien bildet auch hier das andere Extrem: Die Erwerbsquote der Männer ist die zweittiefste (74,5%), jene der Frauen klar die tiefste (47,9%). Die Differenz zwischen den Ge-

schlechtern ist gleichzeitig die grösste (26,6 Prozentpunkte). In allen Ländern arbeiten Frauen wesentlich häufiger Teilzeit als Männer. Am höchsten ist die Teilzeitrates der Frauen in den Niederlanden (58,8%), doch auch die Schweiz gehört zu den Spitzenreitern (45,3%). Am geringsten ist der Anteil der Teilzeitbeschäftigten Frauen in Schweden, Frankreich und Italien (unter 25%). Teilzeitarbeit für Männer ist generell wenig verbreitet, in den Niederlanden aber immer noch fast fünfmal häufiger als in Österreich. In der Regel gilt: je höher die Erwerbsquote der Frauen, desto grösser der Teilzeiterinnen-Anteil. Nur Schweden passt nicht in dieses Schema: Hier ist das Erwerbsverhalten der Frauen und Männer am egalitärsten. (Grafik 21.1)

21.1 Ländervergleich: Erwerbsquote (15- bis 64-Jährige) und Anteil der Teilzeitarbeit, nach Geschlecht, 2002



21.2 Ländervergleich: Erwerbsquote der 15- bis 64-jährigen Frauen und zusammengefasste Geburtenziffer, 1970 bis 2000



## ERWERBSQUOTE

Definition siehe Kapitel 10.

## ERWERBSTÄTIGENQUOTE

Im Gegensatz zur Erwerbsquote berücksichtigt die Erwerbstätigenquote nur die erwerbstätigen Personen, also diejenigen Personen, die auf dem Arbeitsmarkt ihre Arbeitskraft auch wirklich einsetzen können, und keine Arbeitslosen. (Basis für die Grafiken 21.3 und 21.4)

## TEILZEITBESCHÄFTIGUNG

Teilzeit beschäftigt sind gemäss den hier verwendeten OECD-Statistiken alle Personen, die weniger als 30 Stunden pro Woche arbeiten. Wer mehr als 30 Stunden arbeitet, wird als Vollzeit beschäftigt gezählt.

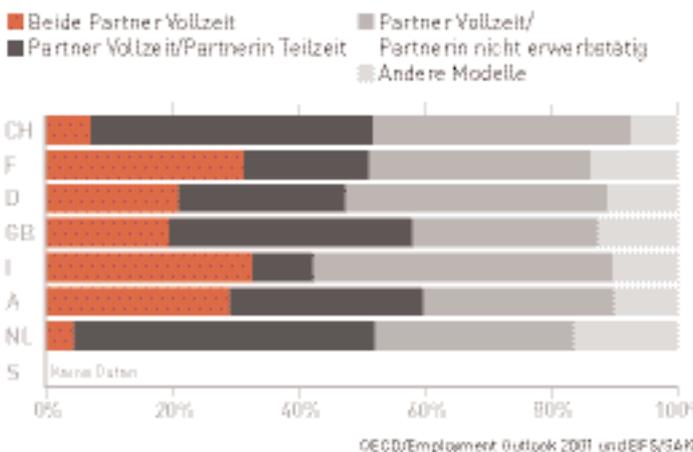
**Erwerbstätigkeit und Geburtenhäufigkeit** Häufig wird ein Zusammenhang zwischen der gestiegenen Erwerbsbeteiligung der Frauen und der gefallen Geburtenziffer hergestellt. Gäbe es einen solchen direkten Zusammenhang, müssten die Länderpfeile in Grafik 21.2 alle ähnlich verlaufen. Dies ist offensichtlich nicht der Fall. Das Bild ist wesentlich differenzierter. Die Geburtenziffern fielen in den 1970er Jahren stark, ohne dass die Erwerbsquoten der Frauen wesentlich gestiegen wären. Die meisten Pfeile weisen also zunächst steil nach unten. Italien und Schweden halten nicht einmal die allgemeine Richtung ein. In Italien nimmt die Geburtenziffer weiterhin stark ab und die Erwerbsbeteiligung der Frauen nimmt nur leicht zu. In Schweden dagegen nehmen in den 1990er Jahren sowohl die Erwerbsquote, als auch die Geburtenhäufigkeit ab.

**Er ist Vollzeit erwerbstätig, sie passt sich an.** In allen Vergleichsländern ausser Schweden, für das keine Daten vorhanden sind, sorgen bei Paaren mit Kindern im Vorschulalter vorwiegend oder allein die Väter für das Erwerbseinkommen. Die Mütter sind entweder Teilzeit erwerbstätig oder ganz für die unbezahlte Haus- und Familienarbeit zuständig. In Ländern mit einem hohen Anteil Teilzeit beschäftigter Frauen herrscht das Modell Vollzeit-erwerb der Väter - Teilzeiterwerb der Mütter vor (NL: 48%, CH:

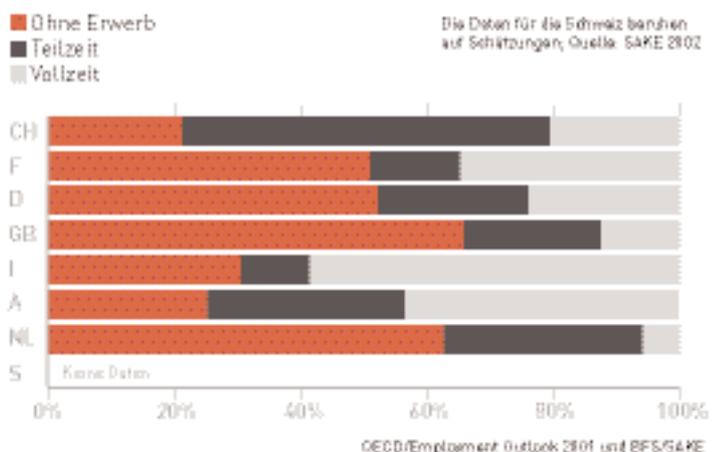
45%), während Mütter selten Vollzeitjobs übernehmen. In den andern Vergleichsländern sind in mindestens einem Fünftel aller Familienhaushalte mit Vorschulkindern beide Eltern Vollzeit erwerbstätig. Am höchsten ist dieser Anteil in Italien (33%), Frankreich (31%) und Österreich (29%). (Grafik 21.3)

**Alleinerziehende Mütter sind sehr unterschiedlich ins Erwerbsleben integriert.** Mehr als die Hälfte aller alleinerziehenden Frauen in Grossbritannien (66%), den Niederlanden (63%), Deutschland (52%) und Frankreich (51%) sind nicht erwerbstätig. Sie sind arbeitslos, stehen noch in der Ausbildung oder kümmern sich ausschliesslich um Familie und Haushalt. Das andere Extrem bildet Italien, wo mehr als die Hälfte der alleinerziehenden Mütter Vollzeit erwerbstätig sind (59%). Die Schweiz sticht auch hier mit einem sehr hohen Anteil an Teilzeitbeschäftigten unter den Alleinerziehenden hervor (59%). (Grafik 21.4)

21.3 Ländervergleich: Erwerbsmodelle in Paarhaushalten mit Kindern im Vorschulalter, 1999



21.4 Ländervergleich: Beschäftigungsgrad alleinerziehender Mütter mit Kindern im Vorschulalter, 1999



# 22 HAUSHALTSEINKOMMEN UND STAATLICHE UNTERSTÜTZUNG VON FAMILIEN

Die Grösse der Haushalte geht überall zurück. Dennoch wohnt ein Drittel bis die Hälfte der Bevölkerung in Familienhaushalten. Finanziell sind Grossfamilien und Alleinerziehende am knappsten dran.

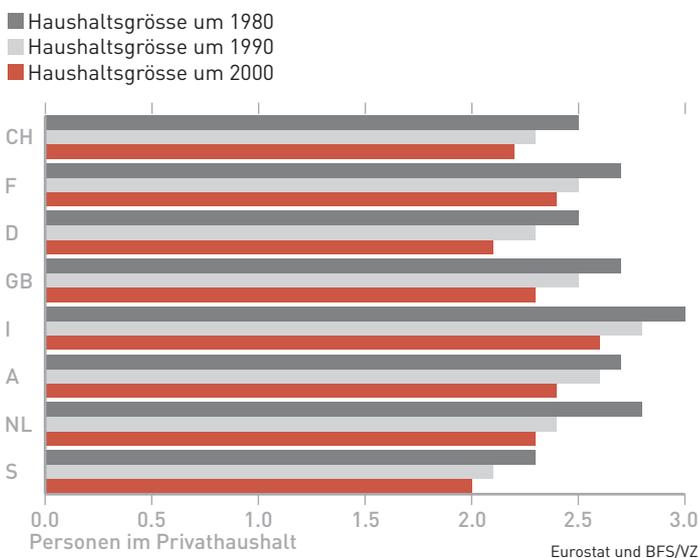
Die Unterschiede entstehen durch verschiedene Erwerbsintegration und familienpolitische Leistungen.

**Die Haushalte sind kleiner geworden.** Der Rückgang war in den letzten 20 Jahren dort am stärksten, wo 1980 noch am meisten Personen zusammenlebten. Im Jahr 2000 schwankt die mittlere Haushaltsgrosse zwischen 2,0 und 2,6 Personen. Den höchsten Durchschnitt weist – typisch für Südeuropa - Italien auf, den tiefsten – typisch für den Norden - Schweden. (Grafik 22.1)

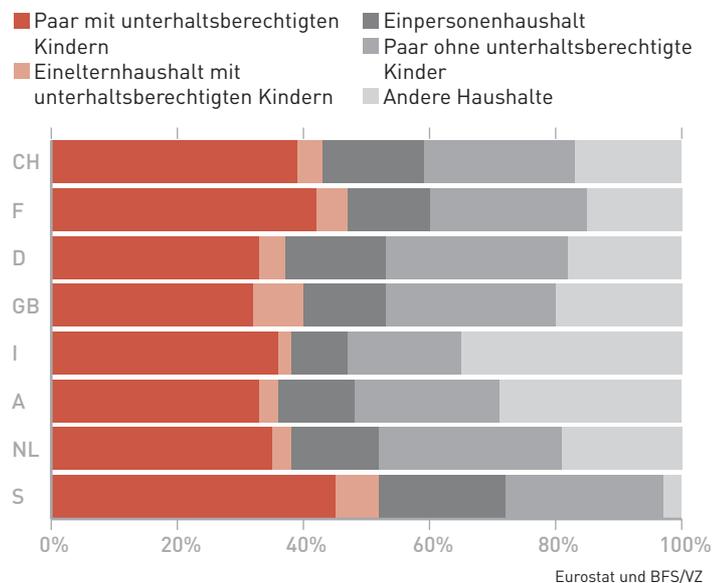
**Nur noch ein gutes Drittel bis die Hälfte der Bevölkerung lebt in Familien mit unterhaltsberechtigten Kindern.** Den tiefsten Anteil an allen Personen, die in einem Privathaushalt leben, machen Familien mit Kindern in Österreich aus (36%) und den höchsten in Schweden (52%). Die Schweiz steht mit einem Anteil von 43% ziemlich genau in der Mitte. Die Verteilung der Personen

auf die Haushaltstypen widerspiegelt einerseits die Geburtenziffern der letzten Jahre. So ist der Anteil der Personen, die in Haushalten mit Kindern leben, in Frankreich und Schweden wesentlich höher als in Österreich, Deutschland und Italien. Andererseits zeigt sich auch verschiedenes soziokulturelles Verhalten. So ist der sehr hohe Anteil von 35% der Italiener/innen, die in «anderen Haushalten» leben, darauf zurückzuführen, dass in Italien Dreigenerationen-Haushalte noch üblicher sind und die jungen Erwachsenen den Elternhaushalt sehr spät verlassen. Dagegen liegen die Gründe für die sehr tiefe Rate von nur 3% in Schweden im frühen Verlassen des Elternhauses und der Abwesenheit von Mehrgenerationenfamilien. (Grafik 22.2)

22.1 Ländervergleich: Durchschnittliche Grösse der Privathaushalte, 1980 bis 2000



22.2 Ländervergleich: Personen in Privathaushalten, 2000



## MEDIANES ÄQUIVALENZEINKOMMEN

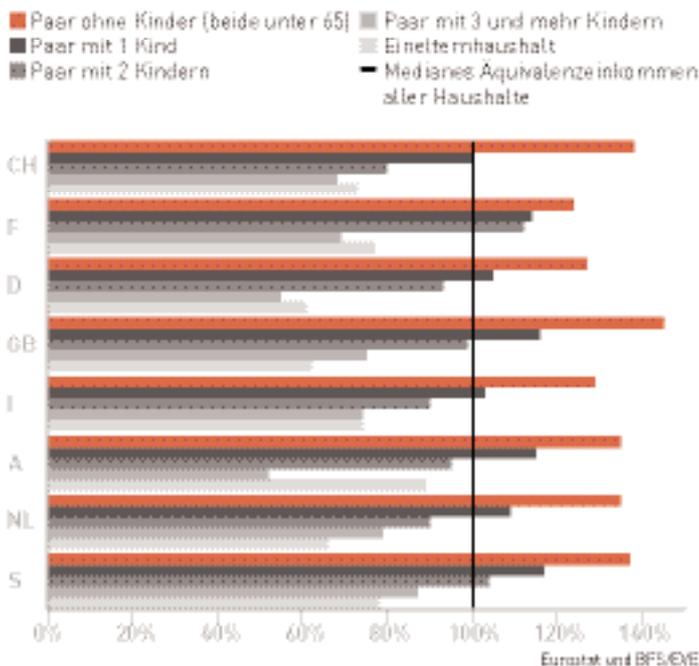
Definition von «Äquivalenzeinkommen» siehe Kapitel 6. Für jedes Land und jede Haushaltkonstellation wird der Median der Äquivalenzeinkommen ausgewiesen. Der Median entspricht jenem Äquivalenzeinkommen, das für 50% der Haushalte über dem eigenen und für die anderen 50% darunter liegt.

## UNTERHALTSBERECHTIGTE KINDER

Als unterhaltsberechtignte Kinder gelten hier – nach der Definition von Eurostat – alle unter 15-jährigen sowie die erwerbslosen 15- bis 24-jährigen Kinder, die in einem Haushalt mit erwachsenen Personen leben.

**Die Einkommenssituation von Grossfamilien und Alleinerziehenden ist überall vergleichsweise prekär.** In allen Vergleichsländern sind Haushalte mit Kindern schlechter gestellt als Paare ohne Kinder. Die grössten Unterschiede sind in Italien und Grossbritannien zu finden. In Italien erreichen Paare ohne Kinder ein 2,6 Mal höheres Einkommensniveau als Paare mit drei und mehr Kindern. In Grossbritannien verfügen Paare ohne Kinder über ein rund 2,3 Mal höheres Einkommensniveau als Alleinerziehende. Paare mit nur einem Kind stehen in der Regel relativ gut da. Ausser in der Schweiz, wo sie genau das Median-Äquivalenzeinkommen erzielen, übertrifft ihr Lebensstandard den der meisten anderen Haushalte. Bei Paaren mit zwei Kindern wechselt das Bild: Nur noch in Frankreich (112%) und Schweden (104%) liegen ihre Haushaltseinkommen über dem Median. Grossfamilien und Alleinerziehende müssen mit den knappsten Mitteln auskommen. Welche Gruppe stärker benachteiligt ist, unterscheidet sich je nach Erwerbsintegration und Unterstützungsleistungen von Land zu Land. (Grafik 22.3)

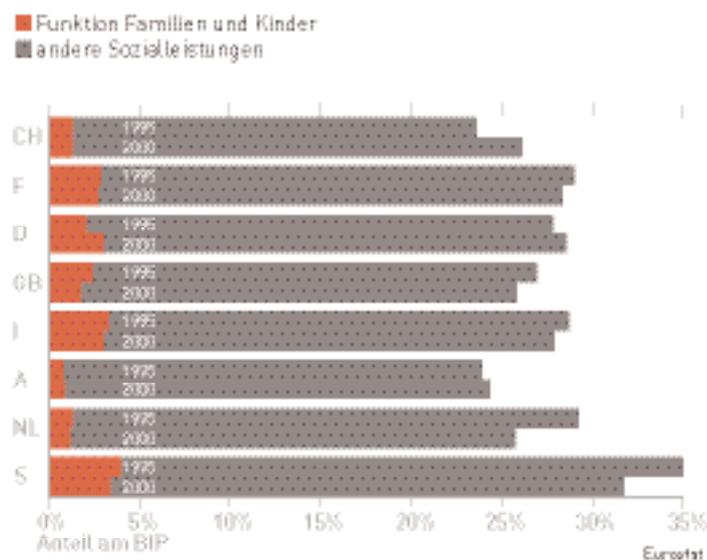
22.3 Ländervergleich: Medianes Äquivalenzeinkommen in Prozent desjenigen der Gesamtbevölkerung nach Haushaltstyp, 1998



## Ausgaben für Familien und Kinder haben in den Sozialbudgets der Länder unterschiedlich grosse Bedeutung.

Absolut gesehen haben alle Vergleichsstaaten die Familienleistungen zwischen 1995 und 2000 erhöht. Die Unterschiede sind aber enorm. Das grösste Wachstum wiesen Italien (+8,2% durchschnittliches jährliches Wachstum), Deutschland (+7,2%) und Grossbritannien (+5,4%) auf, das kleinste Österreich (+1,2%), die Schweiz (+1,8%) und die Niederlande (+2%). Relativ gesehen bleiben die Ausgaben für Familien verglichen mit den anderen Sozialleistungen überall gering. Im Jahr 2000 wurden zwischen 0,9% (Italien) und 3,4% (Schweden) des Bruttoinlandsprodukts (BIP) für die Unterstützung von Familien ausgegeben. Der Anteil nahm in einigen Staaten gar ab. In der Schweiz sind trotz wachsendem Anteil aller Sozialleistungen die Ausgaben für Familien und Kinder bei tiefen 1,3% des BIP stabil geblieben. (Grafik 22.4)

22.4 Ländervergleich: Sozialleistungen der Funktion «Familien und Kinder» und andere Sozialleistungen, Anteil am BIP, 1995 und 2000



## Verzeichnis der Grafiken

- 1.1 Privathaushalte nach Haushaltstyp, 1970 und 2000
- 1.2 Wohnbevölkerung nach Haushaltstyp und Alter, 2000
- 1.3 Kinder nach Haushaltstyp und Alter, 1980 und 2000
- 1.4 Familienhaushalte und unter 25-jährige Kinder, 2000
- 2.1 Durchschnittliches Alter der Frauen und Männer bei der Erstheirat und der Geburt des (ersten) Kindes, 1970 bis 2002
- 2.2 Lebendgeburten nach Zivilstand der Mutter und zusammengefasste Geburtenziffer, 1970 bis 2002
- 2.3 Durchschnittliche Anzahl Monate zwischen Heirat und der Geburt des ersten, zweiten und dritten Kindes, 1970 bis 2002
- 2.4 Ehedauerspezifisches Geburtenverhalten, 1970 und 2002
- 3.1 Lebendgeburten nach Rangfolge, 1970 bis 2002
- 3.2 Kinderlosigkeit und durchschnittliche Kinderzahl der Frauen der Jahrgänge 1930 bis 1960, im Jahr 2000
- 3.3 Durchschnittliche Anzahl Kinder, die bereits geboren sind bzw. zusätzlich gewünscht werden, nach Alter und Bildungsstand der Frau, 1994/95
- 4.1 Scheidungen mit und ohne betroffene unmündige Kinder, 1970 bis 2002
- 4.2 Unmündige von einer Scheidung betroffene Kinder, 1970 bis 2002
- 4.3 Scheidungsfälle nach Anzahl der betroffenen unmündigen Kinder, 1970 bis 2002
- 4.4 Unmündige von einer Scheidung betroffene Kinder nach Alter, 1970 bis 2002
- 5.1 Familien mit Migrationshintergrund nach Migrationstyp, 1970 bis 2000
- 5.2 Familienbedingte Immigration, 1981 bis 2002
- 6.1 Medianes und durchschnittliches Äquivalenzeinkommen pro Monat nach Haushaltstyp, 2001
- 6.2 Armut- und Working-Poor-Quoten nach Haushaltstyp und Familienkonstellation, 2002
- 6.3 Alimentenbevorschussung im Kanton Zürich, 2002
- 7.1 Durchschnittliche äquivalente Haushaltsausgaben pro Monat nach Haushaltstyp, 2001
- 7.2 Empfehlung zur Bemessung der Unterhaltskosten eines Kindes im Kanton Zürich, 2004
- 8.1 Sozialleistungen der Funktion «Familie und Kinder» 1995, 2000 und Schätzung 2001
- 8.2 Familienzulagen in den Kantonen, Stand 1.1.2004
- 8.3 Steuerabzüge pro Kind in den Kantonen und beim Bund, 2003
- 9.1 Bedarfsleistungen an Familien mit kleinen Kindern – die kantonalen Systeme, Stand 1.1.2004
- 9.2 Familie und Sozialhilfe, 2000 und 2002, Familienhaushalte, 2000
- 10.1 Erwerbsquote der Frauen nach Familiensituation, 25- bis 54-jährige, 2003
- 10.2 Erwerbsquote der Frauen mit Partner und mindestens einem Kind unter 15-jährig nach Bildungsstand, 1991 bis 2003
- 10.3 Beschäftigungsgrad der Frauen nach Familienphase, Querschnittanalyse 1993 bis 2003
- 11.1 Erwerbsmodelle von Paarhaushalten mit und ohne Kind(er), 1991 bis 2003
- 11.2 Hauptverantwortung für Hausarbeit bei Paaren nach Familiensituation, ohne Personen im Rentenalter, 2000
- 11.3 Hausarbeit und Kinderbetreuung in Stunden pro Woche nach Familiensituation und Geschlecht, ohne Personen im Rentenalter, 2000
- 11.4 Gesamtbelastung durch Erwerbs-, Haus- und Familienarbeit in Stunden pro Woche nach Familiensituation und Geschlecht, ohne Personen im Rentenalter, 2000
- 12.1 Erwerbslosenquote nach Geschlecht und Familiensituation, 25- bis 54-Jährige, 2003
- 12.2 Unterbeschäftigungsquote nach Geschlecht und Familiensituation, 25- bis 54-Jährige, 2003
- 13.1 Paare mit mindestens einem unter 15-jährigen Kind, die haushaltsexterne Kinderbetreuungsangebote nutzen, nach Erwerbstätigkeit der Eltern, 2001
- 13.2 Regelmässige Kinderbetreuung ausserhalb des Haushalts nach Betreuungsart, 2001
- 14.1 Kindertagesstätten nach Kanton, 1985 bis 2001
- 14.2 Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung nach Betreuungsart und Bearbeitungsstatus, Stand 31.1.2004
- 15.1 Eintrittsalter in den Kindergarten und in die obligatorische Schule, nach gesetzlicher Vorschrift und Praxis in den Kantonen, Stand 31.12.2002

- 15.2** Durchschnittliche Verweildauer im Kindergarten in Jahren nach Kanton, Schuljahr 2002/2003
- 15.3** Dauer des Kindergartens in Stunden pro Woche nach Kanton, Stand 31.12.2002
- 16.1** Schüler/innen der 9. Klasse nach Bildungsstand der Eltern, Geschlecht und Lesekompetenz, 2000
- 16.2** Schüler/innen der 9. Klasse nach Anzahl Bücher im Haushalt und Lesekompetenz, 2000
- 16.3** Schüler/innen der 9. Klasse nach Häufigkeit der Gespräche mit den Eltern, Geschlecht und Lesekompetenz, 2000
- 17.1** Personen, die mit dem Zusammenleben bzw. Alleinleben nicht zufrieden sind, nach Familiensituation und Geschlecht, 2000
- 17.2** Praktische und emotionelle Unterstützung nach unterstützender Person und Geschlecht, 2000
- 17.3** Personen, die in den letzten 12 Monaten mit ihrer Partnerin/ihrem Partner Meinungsverschiedenheiten hatten, nach Geschlecht und Familiensituation, 1999
- 17.4** Personen, die in den letzten 12 Monaten Probleme mit der Kindererziehung hatten, nach Familienkonstellation und Geschlecht, 2000
- 18.1** Haushalte mit Wohnraumunterversorgung nach Familiensituation, 2001
- 18.2** Wohnkosten in Prozent des Bruttohaushaltseinkommens und durchschnittliche Wohnkosten in Franken pro Monat nach Familiensituation, 1998
- 18.3** Wohnprobleme der Haushalte mit tiefem Einkommen nach Familienkonstellation, 1999
- 19.1** Personen, welche die Opferhilfeberatung in Anspruch nehmen, nach Alter, Staatsangehörigkeit und Geschlecht, 2002
- 19.2** Alter des Opfers und die Beziehung zur Täterin/zum Täter bei Opferhilfeberatungsfällen, 2002
- 19.3** Personen, welche die Opferhilfeberatung in Anspruch nehmen, nach Beziehung zur Täterin/zum Täter, Staatsangehörigkeit, Geschlecht und Art der Gewalt, 2002
- 19.4** Strafverfahren bei Opferhilfeberatungsfällen nach Beziehung zur Täterin/zum Täter, 2002
- 20.1** Ländervergleich: Zusammengefasste Geburtenziffer und durchschnittliches Alter der Mutter bei der Geburt, 1970 und 2002
- 20.2** Ländervergleich: Endgültige Nachkommenschaft der Frauen mit Jahrgang 1930 bis 1960
- 20.3** Ländervergleich: Nicht eheliche Geburten, 1970 und 2002
- 20.4** Ländervergleich: Zusammengefasste Erstheiratsziffer und zusammengefasste Scheidungsziffer, 1970 und 2002
- 21.1** Ländervergleich: Erwerbsquote (15- bis 64-Jährige) und Anteil der Teilzeitarbeit, nach Geschlecht, 2002
- 21.2** Ländervergleich: Erwerbsquote der 15- bis 64-jährigen Frauen und zusammengefasste Geburtenziffer, 1970 bis 2000
- 21.3** Ländervergleich: Erwerbsmodelle in Paarhaushalten mit Kindern im Vorschulalter, 1999
- 21.4** Ländervergleich: Beschäftigungsgrad alleinerziehender Mütter mit Kindern im Vorschulalter, 1999
- 22.1** Ländervergleich: Durchschnittliche Grösse der Privathaushalte, 1980 bis 2000
- 22.2** Ländervergleich: Personen in Privathaushalten, 2000
- 22.3** Ländervergleich: Medianes Äquivalenzeinkommen in Prozent desjenigen der Gesamtbevölkerung nach Haushaltstyp, 1998
- 22.4** Ländervergleich: Sozialleistungen der Funktion «Familien und Kinder» und andere Sozialleistungen, Anteil am Bruttoinlandprodukt, 1995 und 2000

## Quellen

Für diesen Bericht wurden hauptsächlich die folgenden Quellen benutzt.

**Volkszählung (VZ)** Die VZ wird seit 1850 alle 10 Jahre als Gesamterhebung der Wohnbevölkerung der Schweiz durchgeführt. Sie hat sich im Verlauf der Zeit zu einer eigentlichen Strukturhebung gewandelt. Im Zentrum der VZ stehen soziodemografische, soziokulturelle und geografische Angaben zu den in der Schweiz lebenden Personen. Die erhobenen Personen werden zudem zu Haushalten vereinigt und mit Gebäude- und Wohnungsdaten verknüpft, die ebenfalls im Rahmen der VZ erhoben werden.

**Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung (BEVNAT)** BEVNAT ist eine rein demografische Vollerhebung. Sie stellt alle

zivilstandsamtlichen Ereignisse zusammen: Heiraten, Geburten, Todesfälle, Kindsanerkennungen, Adoptionen und gerichtliche Eheaufösungen. In der Regel werden die Daten in den Zivilstandsämtern und Gerichten erfasst und im BFS verarbeitet und zu Indikatoren verdichtet. Die Daten beziehen sich auf einzelne Personen und können nicht zu ändern in einem Haushalt lebenden Personen in Beziehung gesetzt werden.

#### **Eidgenössische Einkommens- und Verbrauchserhebung (EVE)**

Bei der EVE handelt es sich um repräsentative Stichprobenerhebungen der Haushalte in der Schweiz. Die EVE liefert dank der kontinuierlichen Beobachtung Schlüsselinformationen zur Einkommenssituation und zum Konsumverhalten der Haushalte. Sie dient unter anderem der Bestimmung des Warenkorb zur Errechnung des Landesindex der Konsumentenpreise. Als Haushaltserhebung liefert sie wichtige Informationen zu den finanziellen Verhältnissen der Familienhaushalte.

#### **Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE)**

Auch die SAKE ist eine Stichprobenerhebung. Sie ermittelt Daten zum Arbeitsmarkt und zum Erwerbsleben und bietet einen Einblick in die Arbeits- und Lebensbedingungen der interviewten Personen. Da es sich um eine Personenerhebung handelt, müssen Interpretationen auf der Ebene der Haushalte, auch wenn Angaben dazu vorhanden sind, vorsichtig interpretiert werden.

#### **Mikrozensus Familie**

Der MZ Familie ist eine Stichprobenerhebung, die einen Überblick über die Entwicklung und Lage der Familie sowie über die Geburtenhäufigkeit aus der Sicht des Individuums und der Haushalte gibt. Die Wechselwirkungen zwischen Ausbildung, Erwerbstätigkeit, familialer Lebensform und Fertilität stehen dabei im Zentrum. Der MZ Familie gibt Aufschluss über den Wandel der Einstellungen und der Werthaltungen zu Familie und Kind. Die Erhebung wurde das letzte Mal in den Jahren 1994/95 durchgeführt.

#### **Schweizerisches Haushalt-Panel (SHP)**

Das SHP ist eine jährliche Längsschnittbefragung (Panel) auf Stichprobenbasis, die vom Schwerpunktprogramm «Zukunft Schweiz» 1998 ins Leben gerufen wurde. Es wird vom Schweizerischen Nationalfonds,

dem BFS und der Universität Neuenburg finanziert. Im Zentrum des SHP, welches jedes Jahr dieselben Personen wieder befragt, stehen die zeitlichen Veränderungen der Lebensbedingungen der Personen und Haushalte. Neben Fakten zur Lebenssituation werden auch subjektive Einschätzungen abgefragt.

#### **Programme for International Student Assessment (PISA)**

Im Rahmen dieses von der OECD initiierten Programms haben das BFS und die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) eine Erhebung bei Schüler/innen der neunten Klasse durchgeführt, um die schulischen Kompetenzen zu prüfen. Bei der Erhebung von 2000 stand die Lesekompetenz im Vordergrund. In unserem Zusammenhang interessiert das Verhältnis der Lesekompetenz zur Familiensituation.

#### **Opferhilfestatistik (OHS)**

Die Aussagen zur Gewalterfahrung fassen auf der OHS. Seit 2000 erhebt das BFS in der OHS alle Personen, die Opferhilfe beanspruchen. Die Angaben sind fallbezogen.

#### **Andere Quellen**

Neben den genannten Quellen werden auch folgende Statistiken, Studien und Register genutzt: Das **Zentrale Ausländerregister (ZAR)** ermöglicht es, Migrationsprofile der Familien zu erstellen. Die **Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit (GRSS)**, die **Sozialhilfestatistik (SHS)** Daten aus dem **Bundesamt für Sozialversicherung (BSV)** und der **Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV)** erlauben, Näheres zu den Kosten der Familienpolitik zu erfahren. Studien der **Zentralstelle für Familienfragen (ZSFF)** und des **Amtes für Jugend- und Berufsberatung des Kantons Zürich** werden zur Errechnung der Kinderkosten herangezogen. Das Zahlenmaterial der **Schweizerischen Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und -direktorinnen (SODK)** und der **Schweizerischen Städteinitiative** gestatten, Bedarfsleistungen an Familien zu untersuchen. Das **Eidgenössische Betriebsregister (BUR)** enthält Informationen über die Anzahl der Kindertagesstätten in der Schweiz. Die Datenbank der EDK **Information, Dokumentation, Erziehung, Schweiz (IDES)** informiert über die minimalen Anforderungen an Schule und Kindergarten in den Kantonen, die Schulstatistik zur Verweildauer im Kindergarten. Die **Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes (ESPOP)** dient der Kontrolle und der Errechnung bestimmter Indikatoren.

## Literatur

- Amt für Jugend und Berufsberatung des Kantons Zürich (2003):** Empfehlung zur Bemessung der Unterhaltskosten für Kinder Zürich.
- Bauer, Tobias; Strub, Silvia; Stutz, Heidi (2004):** Familien, Geld und Politik. Von den Anforderungen an eine kohärente Familienpolitik zu einem familienpolitischen Dreisäulenmodell für die Schweiz. Verlag Rüegger. Zürich.
- Bauer, Tobias; Streuli, Elisa (2000):** Modelle des Ausgleichs von Familienlasten, im Auftrag der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen EKFF, Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS. Bern.
- Bauer, Tobias (1998):** Kinder, Zeit und Geld. Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Forschungsbericht 10/98, Bern.
- Billari, Francesco C. (2004):** Choices, opportunities and constraints of partnership, childbearing and parenting: the patterns in the 1990s. Genf. Abrufbar auf dem Internet unter <http://www.unece.org/ead/pau/epf/billari.pdf>.
- Bundesamt für Sozialversicherung (2004a):** Arten und Ansätze der Familienzulagen. Stand 1. Januar 2004. Bern.
- Bundesamt für Sozialversicherung (2004b):** Bedarfsleistungen an Eltern in den Kantonen. Stand 1. Januar 2004. Bern.
- Bundesamt für Sozialversicherung (2003):** Grundzüge der kantonalen Familienzulagenordnungen. Stand 1. Januar 2003. Bern.
- Bundesamt für Statistik (2003a):** Arbeitsmarktindikatoren 2003. Neuenburg.
- Bundesamt für Statistik (2003b):** Arm trotz Erwerbstätigkeit - Working Poor in der Schweiz - Ausmass und Risikogruppen auf der Basis der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 2002. Neuenburg.
- Bundesamt für Statistik (2003c):** Demografisches Porträt der Schweiz - Ausgabe 2003. Neuenburg.
- Bundesamt für Statistik (2003d):** Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit - Resultate 2000 - Schätzungen für 2001 - Entwicklung seit 1950. Neuenburg.
- Bundesamt für Statistik (2003e):** Sozialbericht Kanton Zürich 2001. Neuenburg.
- Bundesamt für Statistik (2002):** Wohlstand und Wohlbefinden - Lebensstandard und soziale Benachteiligung in der Schweiz. Neuenburg.
- Bundesamt für Statistik (2001):** Zahlen und Fakten zur haushaltexternen Kinderbetreuung in der Schweiz, SAKE-NEWS Nr. 16/2001. Neuenburg.
- Bundesamt für Statistik (1999):** Unbezahlt - aber trotzdem Arbeit, Zeitaufwand für Haus- und Familienarbeit. Ehrenamtliche und freiwillige Tätigkeiten sowie Nachbarschaftshilfe. Neuenburg.
- Bundesamt für Statistik (1998):** Mikrozensus Familie in der Schweiz 1994/95. Bern.
- Bühler, Elisabeth (2001):** Frauen- und Gleichstellungsatlas Schweiz. Chronos-Verlag. Zürich.
- Conseil de l'Europe (2003):** Evolution démographique récente en Europe 2003. Strassburg.
- Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (2001):** F-Frauenfragen. Nr. 2/2001. Bern.
- Eurostat (2003a):** Die soziale Lage in der Europäischen Union 2003. Luxemburg.
- Eurostat (2003b):** Europäische Sozialstatistik - Sozialschutz - Ausgaben und Einnahmen. Luxemburg.
- Eurostat (2002a):** Die soziale Lage in der Europäischen Union 2002. Luxemburg.
- Eurostat (2002b):** Europäische Sozialstatistik Bevölkerung. Luxemburg.
- Gauthier, Anne (2004):** Choices, opportunities and constraints of partnership, childbearing and parenting: the policy responses. Genf. Abrufbar auf dem Internet unter <http://www.unece.org/ead/pau/epf/gauthier.pdf>.
- Hüttner, Eveline; Bauer, Tobias (2003):** Massnahmen zur gezielten Unterstützung von einkommensschwachen Familien. Bericht zuhanden der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektorinnen (SODK). Bern.
- OECD (2003):** Perspectives de l'emploi 2003. Paris.
- OECD (2001):** Perspectives de l'emploi 2001. Paris.
- Städteinitiative (2003):** Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2002.
- Städteinitiative (2002):** Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in Schweizer Städten. Berichtsjahr 2001.
- Städteinitiative (2001):** Kennzahlenvergleich Sozialhilfe in

Schweizer Städten. Berichtsjahr 2000.

**Strub, Silvia; Bauer, Tobias (2002):** Wie ist die Arbeit zwischen den Geschlechtern verteilt? Eine Untersuchung zur Aufteilung von unbezahlter und bezahlter Arbeit in Familien in der Schweiz und im internationalen Vergleich. Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann. Bern.

**Wanner, Philippe; Fibbi, Rosita (2002):** Familien und Migration, Familien in der Migration, in: Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF (Hg.), Familien und Migration. Beiträge zur Lage der Migrationsfamilien und Empfehlungen der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen. Bern.

**Zahner, Claudia; Meyer, Andrea H., et al. (2002):** Für das Leben gerüstet? Die Grundkompetenzen der Jugendlichen – Nationaler Bericht der Erhebung PISA 2000. Bundesamt für Statistik. Neuenburg.

**<http://www.bsv.admin.ch/impulse/index.htm>:** Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung.



**THEMATISCHER TEIL**

**STRUKTURELLE  
ANFORDERUNGEN  
AN EINE  
BEDÜRFNISGERECHTE  
FAMILIENPOLITIK**



# FAMILIENPOLITIK HEUTE – WAS BEINHALTET SIE?

**Was ist eine bedürfnisgerechte Familienpolitik?** Wo überall setzt sie an? Aus den unterschiedlichen Motivationen, Familienpolitik zu betreiben, ergeben sich Widersprüche in den Zielen. Die Systematisierung der familienpolitischen Themenfelder muss dieser Inkohärenz Rechnung tragen, ohne die Vielgestaltigkeit des Gegenstands und den Querschnittscharakter aus den Augen zu verlieren.



Mugena (TI), April 2004

Stehen die Ziele und Inhalte der heutigen Familienpolitik in der Schweiz in Einklang mit den sich wandelnden Bedürfnissen von Familien? Und sind die herkömmlichen Strukturen der Familienpolitik geeignet, diesen Bedürfnissen gerecht zu werden? Sich den Grundfragen dieses Familienberichts zu stellen, bedeutet zuerst zu klären, was sie meinen. Von welchen Familien ist überhaupt die Rede? Und was alles umfasst Familienpolitik? Die Antworten sind aus mehreren Gründen nicht ganz einfach:

Familienpolitik ist eine Querschnittsaufgabe, die viele Politikfelder tangiert. Dies ist der erste Grund, der eine klare Abgrenzung des Begriffs erschwert. Der föderalistische Staatsaufbau der Schweiz führt dazu, dass Kantone und Gemeinden die Familienpolitik in sehr unterschiedlicher Weise entscheidend mitgestalten. Dies ist der zweite Grund für die Vielgestaltigkeit des Politikbereichs. Komplizierend kommt eine starke Stellung von Nichtregierungsorganisationen als Trägerschaften hinzu – der

dritte Grund für eine gewisse Unübersichtlichkeit. Viertens ist die Familienpolitik mit tiefgreifenden Veränderungen ihres Gegenstandes konfrontiert: Der Anteil der kinderlosen Haushalte ist stark angewachsen. Die Heiratshäufigkeit ist gesunken, die Scheidungsrate und damit die Zahl der Alleinerziehenden und der Fortsetzungsfamilien sind gestiegen. In immer mehr Familien sind Vater und Mutter erwerbstätig, aber Arbeitswelt, Schulen und die Infrastruktur familienergänzender Kinderbetreuung sind darauf nicht eingestellt. Der Anteil ausländischer Familien mit spezifischen Problemen der Integration hat zugenommen. Und die Veränderung der Geschlechterverhältnisse und der Verfassungsauftrag zur tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann zeitigen auch in der Familienpolitik Spuren.

Es geht also zunächst darum, die Begriffe zu klären (Abschnitt 1). Anschliessend soll ausgeführt werden, wie verschiedene Motivationen, Familienpolitik zu betreiben, zu unterschiedlichen und teilweise widersprüchlichen Zielsetzungen führen (Abschnitt 2). Vor diesem Hintergrund definiert Abschnitt 3 dennoch, was eine bedürfnisgerechte Familienpolitik bedeutet. Abschnitt 4 schliesslich identifiziert die wichtigsten Trends und Herausforderungen und die aktuellen Reformfelder im Hinblick darauf, eine sinnvolle Strukturierung der Themenfelder innerhalb der Familienpolitik vorzuschlagen.

## 1. Definitionen von Familie und Familienpolitik

Keine Definition von Familienpolitik ist unabhängig davon, was sich Politikerinnen und Politiker sowie die beteiligten Fachpersonen unter «Familie» vorstellen. Der Begriff kann sehr werthaltig sein und in sich schon eine enge Norm enthalten, die über die Familienpolitik verallgemeinert werden soll. Es kann aber auch der Versuch gemacht werden, eine real existierende Formenvielfalt zu fassen und sie ohne Positiv- und Negativurteile zunächst einmal nur zu beschreiben. Eine auf diese Definition abgestützte Familienpolitik kann zum Beispiel das Ziel verfolgen, keine Form von Familie direkt oder indirekt zu diskriminieren. Der Begriff der Familie ist somit vor jenem der Familienpolitik zu definieren.

### 1.1 Was ist eine Familie?

Fast jede familienpolitische Abhandlung kommt früher oder später zur Bemerkung, dass es keinen einheitlich definierten Begriff von Familie gibt. In der Schweiz existiert auch keine positive rechtliche Umschreibung, die umfassend festlegt, was als Familie gilt und was nicht. In der Bundesverfassung (Art. 41, Abs. 1c) ist als genaueste Festlegung der Begriff von «Familien als Gemeinschaften von Erwachsenen und Kindern» enthalten. Die Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) stützt sich bei der Formulierung ihrer strategischen Leitlinien nach wie vor auf die Definition aus dem Schlussbericht der Arbeitsgruppe Familienbericht von 1982 «Familienpolitik in der Schweiz». Sie lautet: **«Familie in der Gegenwart wird als eine primär in den Beziehungen zwischen Eltern und Kindern begründete soziale Gruppe eigener Art aufgefasst, die als solche gesellschaftlich anerkannt ist.»**<sup>1</sup> Die Umschreibung ist bewusst offen gehalten. Sie knüpft weder an die Ehe noch an biologische Elternschaft an, setzt keinen gemeinsamen Haushalt voraus, verzichtet auf wertende Äusserungen und trägt der Vielfalt der Familienformen Rechnung. Sie beschränkt sich zudem nicht auf Familien mit unmündigen oder finanziell abhängigen Kindern, sondern umfasst familiäre Lebensformen über den ganzen Lebenszyklus.

Der einflussreiche deutsche Familienforscher und familienpolitische Vordenker Max Wingen bezeichnet in seinem Standardwerk «Familienpolitik» (1997) Familien als «sehr dynamische soziale Gebilde»<sup>2</sup>, die immer Wandlungen unterworfen sind, im Lebenszyklus wie in historischer Sicht. Sie umfassen «im engeren Sinn die Eltern-Kinder-Gemeinschaft»<sup>3</sup>, wobei auch für Wingen weder biologische Elternschaft noch ein gemeinsamer Haushalt zwingende Voraussetzungen sind. In ihrer Stellungnahme zum Fünften Familienbericht von 1995 lehnt sich die deutsche Bundesregierung an Wingen an, indem sie die Familie umschreibt als «eine dynamische Form menschlichen Zusammenlebens, die Veränderungen unterliegt und von den kulturellen Vorstellungen und Werthaltungen ebenso geprägt ist wie von den sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten einer Gesellschaft».<sup>4</sup> Der Fünfte Familienbericht selber verdeutlicht: «Konstitutiv für den Familienbegriff ist die biologisch-soziale und auch rechtlich bestimmte

<sup>1</sup> EKFF 2000, S. 21.

<sup>2</sup> Wingen, Max 1997, S. 3.

<sup>3</sup> Wingen, Max 1997, S. 8.

<sup>4</sup> Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 1995, S. IV.

Kernfamilienstruktur, nämlich das Vater-Mutter-Kind-Verhältnis: Konstitutiv für den Haushaltsbegriff ist sodann das Zusammenwohnen und Zusammenwirtschaften in einer Kleingruppe.»<sup>5</sup> Beides zusammengefasst ergebe die nach wie vor vorherrschende Kernfamilie. Mit dem sozialen Wandel sei das bisherige Familienverständnis jedoch undeutlicher geworden. Weder die Bundesregierung noch der Bericht selber lassen sich auf Feinheiten der Definition ein, da in Deutschland durch eine Verfassungsbestimmung zum Schutz der Familie die Abgrenzung stark politisiert ist. Generell lässt sich festhalten, dass die Definition der EKFF der deutschen in ihrer Offenheit ähnlich ist.

Für den Familiensoziologen Kurt Lüscher zeigen die bisweilen eifrig geführten Debatten um die Definition von «Familie», dass die Begriffsfassung offensichtlich nicht einfach ist. Er setzt dies in Zusammenhang damit, dass die öffentliche Rhetorik oft eine Idealisierung darstellt und «Familie» der Sinnstiftung dient. Den Kristallisationspunkt solcher Sinnhaftigkeit ortet Lüscher in der Chance, in der Familie verlässliche Beziehungen zu erfahren und zu verwirklichen. Die Eltern-Kind-Beziehung ist rechtlich unkündbar, die Beziehungsgestaltung hat weitgehend pragmatischen Charakter und umfasst auch den Umgang mit grundlegenden Differenzen und Ambivalenzen. In spiegelnder Wechselseitigkeit entwickelt sich in den Familienbeziehungen die eigene personale und soziale Identität. «Familie» ist nicht zuletzt deshalb emotionsbeladen.<sup>6</sup>

Neben theoretischen Überlegungen können bei der Definition von «Familie» in der empirischen Forschung auch praktische Probleme eine Rolle spielen. Im Statistikeil dieses Familienberichts beispielsweise sind Familien oft schlicht als «Haushalte mit abhängigen Kindern unter 25 Jahren» definiert.

Dies heisst nicht, dass Phänomene wie multilokale Mehrgenerationenfamilien<sup>7</sup> oder die wichtige Funktion von Grosseltern nicht wahrgenommen würden. Die Identifikation mit dem Haushalt und die Einschränkung auf Kinder unter 25 Jahren erfolgen aufgrund der Operationalisierbarkeit. Empirische Daten sind – mit wenigen Ausnahmen – für die Schweiz nur in dieser Form verfügbar.

Der in diesem Bericht verwendete Familienbegriff folgt zunächst einmal der erwähnten Definition der EKFF. Darüber hinaus ist die Familie auch als gesellschaftliche Institution zu begreifen, in der sich die historisch entstandenen – und somit auch wandelbaren – Vorstellungen und Praktiken der Beziehungen zwischen Partner/innen (z.B. Ehe), zwischen Eltern und Kindern (z.B. Sozialisation) und zwischen den Generationen (z.B. Solidarität) kulturell auskristallisieren und entwickeln. Insbesondere ist dem Spannungsfeld Rechnung zu tragen, das sich heute aus einer zunehmenden Instabilität von Partnerschaftsbeziehungen bei tendenziell stabilen und unkündbaren Eltern-Kind-Beziehungen ergibt.<sup>8</sup>

Dieser weit gefasste Familienbegriff enthält keine Identifikation mit einem Haushalt und keinerlei Altersbeschränkungen. Er umfasst also auch Beziehungen zwischen Erwachsenen und ihren betagten Eltern. In der Familienpolitik sind diese oftmals von wenig Interesse. *Der Begriff der Familie im engeren Sinn soll deshalb obige Definition einschränken auf Beziehungen zwischen Eltern und abhängigen Kindern unter 25 Jahren.* Wir erachten die Familie im engeren Sinn als eigentliche Zielgruppe der Familienpolitik.

## 1.2 Was ist Familienpolitik?

Der Schlussbericht der Arbeitsgruppe Familienbericht «Familienpolitik in der Schweiz» hat 1982 definiert: «Familienpolitik in modernen, industrialisierten Staaten besteht aus anerkannten Aktivitäten staatlicher und nichtstaatlicher Träger, mit denen bezweckt wird, Leistungen, die in der Familie und durch die Familie erbracht werden bzw. erbracht werden sollen, zu beeinflussen und solchermaßen gesellschaftspolitische Ordnungsvorstellungen durchzusetzen.»<sup>9</sup> Sie fällt nicht unter ein einzelnes Verwaltungsressort, sondern wirkt sich in vielen Politikbereichen aus, ebenso wie viele Politikbereiche familienpolitische Auswirkungen haben. Familienpolitik ist verstanden als zentraler Bereich der Sozial- bzw. Gesellschaftspolitik. Sie tangiert grundlegende Werthaltungen. Familienpolitik steht im Spannungsfeld zwischen gesellschaftspolitischen und ethischen Auffassungen, zwischen der Stützung der Interessen Einzelner in der Familie

## DER BEGRIFF DER FAMILIE IM ENGEREN SINN BESCHRÄNKT SICH AUF BEZIEHUNGEN ZWISCHEN ELTERN UND ABHÄNGIGEN KINDERN UNTER 25 JAHREN. WIR ERACHTEN DIE FAMILIE IM ENGEREN SINN ALS EIGENTLICHE ZIELGRUPPE DER FAMILIENPOLITIK.

(Frauen, Kinder) und der Förderung der Familie als Gruppe, zwischen der Erhaltung traditioneller Lebensformen und Reformabsichten, zwischen dem Versuch, Leistungsdefizite auszugleichen und der Respektierung des «Privaten», der Familienautonomie. Diese weitgehend technische Definition ist sicher korrekt und lässt es als überflüssig erscheinen, eine neue zu erfinden. Sie vermeidet jedoch jegliche Festlegung expliziter Ziele.

Der Familiensoziologe Max Wingen prägte für Deutschland den Begriff der Familienpolitik als Querschnittspolitik und «integrales Konzept der Familienförderung».<sup>10</sup> Er definiert Familienpolitik als «das bewusste und planvollordnende, zielgerichtete und machtgestützte Einwirken von Trägern öffentlicher Verantwortung auf Struktur und Funktionen familialer Lebensgemeinschaften (...)». Dieses Einwirken erfolgt (...) durch die Gestaltung der bedingenden Voraussetzungen, vor allem der äusseren Lebensbedingungen familialen Zusammenlebens, und damit mittelbar auf dessen Strukturen und die unter diesen Strukturen erbrachten personprägenden und gesellschaftsbildenden Leistungen, aber auch direkt insbesondere über die Gestaltung der Rechtsbeziehungen der Familienmitglieder untereinander und der Beziehungsverhältnisse familialer Lebensgemeinschaften zum ausserfamilialen gesellschaftlichen Raum.»<sup>11</sup> Ihm ist wichtig festzuhalten, dass eine Reduktion auf wirtschaftliche Aspekte zu kurz greift. Wingens Konzept von Familienpolitik umfasst alle Interventionsebenen der Sozialpolitik, die rechtliche, ökonomische, sozialökologische und die pädagogische. Er betont die Pluralität der Trägerschaften. Sein Konzept ist offen und fähig, je nach Umständen neue Themen aufzunehmen. Er fordert von der Familienpolitik Rationalität, was für ihn Optimierung der Funktionstüchtigkeit von Familien bedeutet.<sup>12</sup>

Gerade von diesem funktionalistischen Zweck-Mittel-Schema ist die nächste Generation deutscher Familienforscher weggekommen. Im Fünften Familienbericht wird stattdessen formuliert, Familienpolitik sei, «die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass Familien ihr Leben nach eigenen Vorstellungen gestalten können.»<sup>13</sup> Und für Kurt Lüscher umfasst Familienpolitik im weiten Sinn alle gesellschaftlichen Aktivitäten, welche «die Ökologien des Aufwachsens» beeinflussen.<sup>14</sup>

Franz-Xaver Kaufmann kritisiert eine so breite Definition, weil dadurch auch Politikfelder mit hineinkommen, die Familien negativ tangieren. Er schlägt die Unterscheidung in *family policies* (expliziter Bezug) und *family related policies* (impliziter Bezug) vor.<sup>15</sup>

Unterschiedliche Ansätze und Formen der Familienpolitik werden fassbar im Gedankengerüst, das Beat Fux anbietet.<sup>16</sup> Er unterscheidet:

■ *Etatistisches Regime*: Ein starker Staat ist hier zu weitreichenden Eingriffen berechtigt. Typischerweise wird er die ökologische Komponente, also eine familienfreundliche Infrastruktur, betonen. Beispiele für diese Form sind die skandinavischen Länder mit protestantischer Tradition und sozialdemokratischer Regierung.

■ *Familialistisches Regime*: Die Familiengemeinschaft und nicht das Individuum ist hier im Normengefüge dominant und wird über Beihilfen gefördert. Dagegen fehlt eine erwerbsbezogene Familienpolitik: Frauen werden stärker auf die Rolle der Hausfrau und Mutter fixiert. Beispiele für solche in der katholischen Soziallehre verwurzelte familienpolitische Regimes sind Frankreich und Südeuropa.

■ *Individualistisches Regime*: Die Familie ist grundsätzlich Privatsache und soll sich selber organisieren. Ihre Handlungsfreiheit hat einen hohen Stellenwert. Eine geringe Besteuerung soll ermutigend wirken. Diesen Ansatz sieht Fux in den USA und in Grossbritannien verwirklicht sowie in Europa überall dort, wo eine wirtschaftsliberale Politik verwurzelt ist, wie in der Schweiz und in den Niederlanden.

## 2. Motivationen, Ziele und Wirkungen

Über eine rein technische Begriffsdefinition hinaus lassen sich Eigenheiten herauskristallisieren, welche die Familienpolitik charakterisieren und ihre Dynamik bestimmen.

Typischerweise, sagt Familiensoziologe Franz-Xaver Kaufmann, übertreffen in der Familienpolitik die politischen Deklara-

<sup>5</sup> Bundesministerium für Familie 1995, S. 24.

<sup>6</sup> Lüscher, Kurt 2001, S. 37.

<sup>7</sup> Siehe Bertram, Hans, in: Köhli, Martin; Szydlík, Marc (Hg.) 2000, S. 97-121.

<sup>8</sup> Siehe Schutze, Hans-Joachim (ed.) 2000.

<sup>9</sup> Arbeitsgruppe Familienbericht 1982, S. 26.

<sup>10</sup> Kaufmann, Franz-Xaver in Jans, Bernhard et al. (Hg.) 2000, S. 41.

<sup>11</sup> Wingen, Max 1997, S. 9f.

<sup>12</sup> Kaufmann, Franz-Xaver in Jans, Bernhard et al. (Hg.) 2000, S. 41f.

<sup>13</sup> Bundesministerium für Familie 1995, S. IV.

<sup>14</sup> Lüscher Kurt 2001, S. 27.

<sup>15</sup> Kaufmann, Franz-Xaver in Ders. et al. (Hg.) 2002, S. 431.

<sup>16</sup> Siehe Fux, Beat 1999 in: Familienfragen 2/99, 2-6.

tionen die realen Anstrengungen bei weitem. Er spricht von symbolischem Gebrauch durch die Politik im Rahmen der Familienrhetorik. Familienrhetorik steht für die Art und Weise, ein Problem zu diagnostizieren und daraus Vorschläge zur Problemlösung abzuleiten. Familienrhetorik impliziert immer normative Annahmen und Motive, die durchaus widersprüchlich sein können. Die Hauptstreitlinie sieht Kaufmann derzeit zwischen einem geschlechtsegalitären und einem traditionellen Familienbild.<sup>17</sup>

Die grundsätzliche Uneinigkeit führt nicht nur zu mangelnder Klarheit in den Zielsetzungen der Familienpolitik, sondern auch zu Inkohärenz. Deshalb ist es äusserst aufschlussreich, genau zu analysieren, aus welchen Motivationen heraus Familienpolitik betrieben wird, welche Ziele sich damit verbinden und welche Wirkungen erzielt werden.

## 2.1 Motivationen

Die unterschiedlichen Motive lassen sich annäherungsweise sieben Typen zuordnen, wie das Forschungsprojekt «Familien, Geld und Politik» von Bauer/Strub/Stutz (2004) im Rahmen des NF-Forschungsprogramms «Probleme des Sozialstaats» zeigt.

### Lastenausgleich und Absicherung gegen Armut (vertikaler Ausgleich)

Kinder zu haben darf keine Frage des Geldes sein. Diese Gerechtigkeitsvorstellung ist in der Schweiz tief verwurzelt und wird in den familienpolitischen Zielen z.B. im Kanton Tessin explizit genannt. Sie ist nur realisierbar, wenn die Gesellschaft bereit ist, die finanziellen Lasten dort mitzutragen, wo sie für eine einzelne Familie zu gross werden. Der Umverteilungsgedanke spielt bei dieser Motivation der Familienpolitik eine wichtige Rolle. Für Ökonomen wie Gary Becker (1981)<sup>18</sup> gibt es keinen Grund, Familienlasten auszugleichen. Er geht davon aus, dass auch innerfamiliäre Entscheide aus Kosten-Nutzen-Überlegungen folgen:

■ **Nutzen:** Eltern haben Kinder, weil ihnen erstens das Zusammenleben mit Kindern unmittelbar Freude macht und Nutzen stiftet («konsumtives» Motiv), und weil ihnen Kinder zweitens

unter Umständen eine zusätzliche Einkommensquelle eröffnen, sei es während sie noch aufwachsen oder wenn die Eltern alt sind («investives» Motiv).

■ **Kosten:** Kinder kosten Geld und Zeit. Die unmittelbare geldmässige Belastung ergibt sich durch die Unterhaltskosten (direkte Kinderkosten). Doch die indirekten Kosten der zeitlichen Belastung für die Betreuung der Kinder (indirekte Kinderkosten) sind generell bedeutend höher und fallen heute weitgehend bei den Müttern an.

Überwiegt der Nutzen nicht die Kosten, entscheidet sich ein Paar gegen (weitere) Kinder. Wird jedoch statt der individuellen die gesamtgesellschaftliche Ebene betrachtet, gibt es auch aus ökonomischer Sicht Gründe für eine Absicherung gegenüber Einkommensrisiken sowie für eine Verteilungsgerechtigkeit. Notburga Ott diskutiert die beiden Elemente unter dem Titel «distributive Effizienz»<sup>19</sup>: In einer unsicheren Welt sind die Leute risikoscheu und empfinden die Absicherung als Wohlfahrtssteigerung. Mit der Absicherung steigt die Bereitschaft, ökonomische Risiken einzugehen, was zu einer Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Produktivität beiträgt. Staatliches Eingreifen ist jedoch nur gerechtfertigt, wenn die Absicherung durch den Markt nicht optimal erfolgt, was auch tatsächlich der Fall ist: Private Versicherungsmärkte versagen bei intertemporalen Einkommensumschichtungen im Laufe eines Lebens und bei Humankapitalinvestitionen. Die Absicherung aber ist gerade in familienbezogenen Entscheidungen wichtig, da die Ungewissheit beim «Risiko Kind» gross ist.

Die Wohlfahrtsökonomik zeigt zudem auf, dass nur eine gerecht verteilte Anfangsausstattung später einen effizienten gesamtgesellschaftlichen Ressourceneinsatz gewährleisten kann. Im Sinne einer Startchancengerechtigkeit sollte die «Gleichverteilung der zur Humankapitalbildung notwendigen materiellen Anfangsausstattung»<sup>20</sup> möglichst früh erfolgen. Dies rechtfertigt eine grössere Umverteilung zugunsten von Kindern im Vergleich zu Erwachsenen.

**KINDER ZU HABEN DARF KEINE FRAGE DES GELDES sein. Diese Vorstellung ist in der Schweiz tief verwurzelt. Sie ist realisierbar, wenn die Gesellschaft bereit ist, die finanziellen Lasten dort mitzutragen, wo sie für einzelne Familien zu gross werden.**



Beinwil am See (AG), Juli 2004

### **Abgeltung der Leistungen von Familien (horizontaler Ausgleich)**

Die zweite Motivation, Familienpolitik zu betreiben, knüpft bei den Leistungen von Familien an, die für die Gesellschaft unabdingbar sind. Es wird gefordert, dass Familien in der Erbringung dieser Leistungen unterstützt werden. Eine solche Argumentation lässt sich im Bericht «Familienpolitik in der Schweiz» von 1982 erkennen: Er nennt als Leistungen von Familien die Übernahme von Verantwortung für Kinder, Pflege und Erziehung, Führung des Familienhaushalts, Vermittlung zwischen Arbeit und Erholung, Fürsorge für pflegebedürftige, behinderte und ältere Angehörige, Gestaltung der Beziehungen zwischen den Geschlechtern und den Generationen.<sup>21</sup> Ähnlich argumentiert ein Länderreport der Schweiz von 1999 mit den fünf klassischen Familienfunktionen: 1. Generative Funktion (Fortpflanzung), 2.

Haushaltungsfunktion, 3. Erholungsfunktion, 4. Platzierungsfunktion (Vermittlung sozialer Positionen in Familie, Schule, Beruf, Freizeit, Politik) und 5. Erziehungsfunktion (Übermittlung gesellschaftlicher Normen und Werte an die nächste Generation).<sup>22</sup>

Das Konzept des *Humanvermögens* hilft die Bedeutung der Leistungen von Familien zu verdeutlichen. Es ist definiert als «Gesamtheit der Kompetenzen aller Mitglieder einer Gesellschaft wie auch als Handlungspotential des Einzelnen»<sup>23</sup>. Die Familie ist «der bevorzugte Ort der Entstehung und Erhaltung von Humanvermögen». Denn während Fachkompetenzen weitgehend in Schulen und in der Arbeitswelt erworben werden, prägt die Familie die «sozialen Qualifikationen» oder «Daseinskompetenzen»: Lern- und Leistungsbereitschaft, Arbeitsmotivation, Zuverlässigkeit, Bereitschaft zu Teamarbeit und

<sup>17</sup> Kaufmann, Franz-Xaver 2002, S. 426ff.

<sup>18</sup> Becker, Gary S. 1981.

<sup>19</sup> Ott, Notburga in Jans, Bernhard et al. (Hg.) 2000, S. 189ff.

<sup>20</sup> Ott, Notburga 2000, S. 191.

<sup>21</sup> Arbeitsgruppe Familienbericht 1982, S. 35.

<sup>22</sup> Conference of European Ministers Responsible for Family Affairs 1999, S. 9.

<sup>23</sup> Bundesministerium für Familie 1995, S. IVf.

Eigenverantwortung. Auch Nachwuchssicherung, Stabilisierung des sozialmoralischen Zusammenhangs zwischen den Generationen, psychische Stabilisierung und physische Regeneration gelten als Bildung und Erhalt von Humanvermögen.

Gewisse Ökonomen stellen auch den Familienleistungsausgleich radikal in Frage: Ein staatliches Eingreifen kommt für sie nur bei einem Marktversagen in Frage. Ein Marktversagen liegt bei positiven Externalitäten (oder externen Effekten) vor, das heisst, wenn der Preismechanismus nicht spielt, weil einige die Leistungen anderer mitnutzen, ohne dafür zu bezahlen. Im konkreten Fall: Wenn Familien Leistungen für die Gesamtgesellschaft erbringen, für welche diese Gesellschaft sie nicht entschädigt. Tatsächlich produzieren Familien positive externe Effekte. Doch selbst dann ist aus ökonomischer Sicht ein Eingreifen nur gerechtfertigt, wenn der Nutzen grösser ist als die Kosten. Dies ist so lange nicht der Fall, als Paare sich auch ohne Unterstützung und unter ungünstigen Voraussetzungen entscheiden, Kinder grosszuziehen. Erst wenn Paare nicht mehr dazu bereit sind, wäre die Lösungsstrategie eine Internalisierung der externen Effekte durch Ausgleichszahlungen.

### **Strukturelle Rücksichtslosigkeit**

Das Konzept der strukturellen Rücksichtslosigkeit wurde im Fünften Familienbericht in Deutschland popularisiert. Es stellt zwei Thesen auf: 1. Familien erbringen Leistungen, auf welche die Gesellschaft angewiesen ist. 2. Diese Leistungen werden durch Umstände beeinträchtigt, die durch politisches Handeln veränderbar sind. «Strukturelle Rücksichtslosigkeit» steht für die Gleichgültigkeit der Gesellschaft gegenüber der Tatsache, ob Menschen die Verantwortung für Kinder übernehmen oder nicht. Die Privatisierung der Elternverantwortung bringt den Kinderlosen Konkurrenzvorteile. «Der familienpolitische Auftrag resultiert also nicht aus einer besonderen Förderungswürdigkeit der Familien, sondern aus ihrer relativen Benachteiligung gegenüber denjenigen Menschen, die keine familialen Pflichten zu erfüllen haben und daher im Erwerbsleben und anderswo erheblich günstigere Teilhabe- und Karrierechancen haben.»<sup>24</sup> Zentrales Moment struktureller Rücksichtslosigkeit ist das Prinzip des Leistungslohns verbunden mit einem auf Marktpreise reduzierten Konzept von

Leistung.<sup>25</sup>

### **Wohl des Kindes**

Die Kinder stehen im Zentrum dieser Motivation, Familienpolitik zu betreiben. Ziel ist es, die Chancengleichheit zwischen den Kindern zu fördern. So sollen familienpolitische Massnahmen direkt den Kindern zugute kommen. Zu nennen sind hier die Kinderzulagen. Das Kindesinteresse wird massgeblich in Rechtsnormen wiedergegeben. Das gewandelte Verständnis des Kindes im Sinne eines eigenständigen Rechtssubjekts betont den Gedanken der Partizipation und Emanzipation des Kindes in den es betreffenden Bereichen.<sup>26</sup> Zu diesem Verständnis trägt auch die Kinderrechtskonvention (UN-KRK) bei.

### **Gleichstellung von Frau und Mann**

Für die Gleichstellung der Geschlechter ist die Arbeits- und Rollenverteilung in der Familie ein zentraler Punkt. Die Gleichstellungspolitik hat aber auch deshalb auf die Familienpolitik ausgegriffen, weil dort zeitweise versucht wurde, Prozesse sozialen Wandels in Richtung einer Gleichstellung zu blockieren. Hier hat inzwischen ein Umdenken stattgefunden. Gemäss Jan Künzler<sup>27</sup> arbeitet die Modernisierung selber in Richtung einer Gleichstellung der Geschlechter. Dies, obwohl sie die Familie in der uns als traditionell erscheinenden Form erst geschaffen hat. Diese Form entwickelte sich mit grosser zeitlicher Verzögerung zum dominanten Alleinernährermodell. Doch die Rollenverteilung in diesem Modell setzt Vollbeschäftigung und die Stabilität der Ehe voraus. Beide sind heute nicht mehr gegeben, wenn sie es je waren. Mit dem Drei-Phasen-Modell aus den 1950er Jahren wurde versucht, dem Wandel im Ausbildungsniveau der Frauen Rechnung zu tragen. Aber der familienbedingte Erwerbsunterbruch von Frauen ist mit hohen Lohnausfallkosten verbunden, und so erstaunt es nicht, dass das Drei-Phasen-Modell relativ schnell ausgedient hat und immer mehr einer kontinuierlichen Erwerbstätigkeit der Mütter Platz macht.

1994 wurden in vielen OECD-Staaten die Leute direkt befragt, welches Familienmodell sie bevorzugen.<sup>28</sup> Das Modell der kontinuierlichen Erwerbstätigkeit der Mütter schwang in neun von elf Ländern obenauf. Nur in Grossbritannien und Westdeutschland sprachen sich die meisten für das Drei-Phasen-Modell aus.

## **GLEICHSTELLUNGSORIENTIERTE FAMILIENPOLITISCHE LEISTUNGEN SIND INSBESONDERE EINE GUTE KINDERBETREUUNGSINFRASTRUKTUR, EINE FAMILIENKOMPATIBLE ARBEITSWELT UND EIN KURZER ELTERNURLAUB.**

Innerhalb der Länder unterschieden sich die Antworten je nach Geschlecht (Frauen bevorzugten die kontinuierliche Erwerbstätigkeit stärker) und Alter (Junge sprachen sich ebenfalls eher für die kontinuierliche Erwerbstätigkeit aus).

Gleichwohl sind, so Künzler, noch immer viele familienpolitische Massnahmen darauf ausgerichtet, die Kosten einer lebenslangen Arbeitsteilung zwischen Mann und Frau zu senken. Dies gilt für viele finanzielle Leistungen an Familien, für die Familienbesteuerung, für den Einbezug der Ehefrauen in die Sozialversicherungen ohne Beitragzahlungen sowie für die Witwenrenten. Unter Massnahmen, die auf das Drei-Phasen-Modell ausgerichtet sind und die unmittelbaren Kosten eines Erwerbsunterbruchs für Frauen reduzieren, nennt Künzler Mutterschaftsgeld, ausgedehnten Elternurlaub und Wiedereinstiegshilfen. Ökonomisch und gleichstellungspolitisch sinnvoller wäre es, alle Anreize, die Erwerbstätigkeit zu unterbrechen oder aufzugeben, zu vermeiden. Gleichstellungsorientierte familienpolitische Leistungen sind insbesondere eine gute Kinderbetreuungsinfrastruktur, eine familienkompatible Arbeitswelt und ein kurzer Elternurlaub.

In den Ländern der EU sind heute zwei Drittel der Frauen zwischen 25 und 49 Jahren erwerbstätig und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist ein zentrales politisches Anliegen. Die EU-Staaten fördern die Frauenerwerbstätigkeit allerdings nicht in erster Linie aufgrund eines Gleichstellungsideals, sondern vor dem Hintergrund der zunehmenden gesellschaftlichen Alterung. Vermehrte Beitragszahlungen von Frauen sollen mithelfen, die Finanzierungsprobleme der Alterssicherung zu lösen.

### **Bevölkerungspolitik**

Die Geburtenraten sind in der Schweiz wie in der EU in den letzten 30 Jahren dramatisch gesunken. Trotzdem werden bevölkerungspolitische Ziele in der Familienpolitik selten formuliert. Die Distanzierung hat nicht zuletzt mit den Erfahrungen der Politik des deutschen Nationalsozialismus zu tun. Es gibt aber auch andere Gründe, das Zusammenwirken der zwei Politikfelder wieder vermehrt zu thematisieren.

Das «European Observatory on Family Matters»<sup>29</sup> hat «demo-

graphische Nachhaltigkeit» als neues Ziel definiert. Kurzfristige Strategien, mit denen die von Geburtenrückgang betroffenen Länder das Problem der gesellschaftlichen Alterung zu lösen versuchen, sollen die Erhöhung der Frauenerwerbsquoten und die Immigration junger Arbeitskräfte aus dem Ausland, die meist vor oder in der Familienphase stehen, sicherstellen. Beides tangiert die Familienpolitik: Ersteres zwingt dazu, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ernsthaft zu fördern. Letzteres schafft Integrationsprobleme. Also ist die Frage zu diskutieren, ob es nicht klüger wäre, die Geburtenrate im eigenen Land über die Familienpolitik so zu beeinflussen, dass sie auf ein «nachhaltiges» Niveau ansteigt.

Nur wie? Die Politik verstrickt sich hier gerne in Widersprüche. Sie setzt oft auf finanzielle Förderung, die direkt darauf zielt, die Geburtenrate zu erhöhen. Familientransfers festigen aber nicht nur tendenziell die tradierten geschlechtsspezifischen Rollenzuschreibungen und schränken die beruflichen Chancen von Frauen ein. Der Rückzug der Frauen aus dem Arbeitsmarkt ist auch kontraproduktiv hinsichtlich der Finanzierung der Alterssicherung. Zudem deckt sich diese Politik nicht mit den in Befragungen dokumentierten Wünschen von Frauen nach höherer Erwerbsbeteiligung. Einkommensschwache Familien brauchen zwar finanzielle Unterstützung, verlieren aber ohne flankierende Massnahmen den Anschluss an den Arbeitsmarkt.

Wenn die Frauen in Europa – wie Umfragen dies erhärten – erwerbstätig bleiben und die Familienarbeit mit ihrem Partner teilen wollen, die Politik ihren Wünschen aber Hindernisse entgegensetzt, dann sinkt die Geburtenrate. Wo die Politik die Bedingungen für Familien so formt, dass sie der normativen Orientierung von jungen Frauen und Männern entsprechen, ist eine höhere Geburtenrate zu beobachten.

Das Observatory vertritt auch die Meinung, dass neoliberale Tendenzen in der Wirtschaftspolitik mit Deregulierungen und der Forderung nach mehr Eigenverantwortung Risikoscheu zur Folge haben könnten: Kann sich insbesondere eine Frau nicht auf staatliche Hilfe verlassen, wird ihr die individuelle Absicherung wichtiger. Aufgrund der neoliberalen Wirtschaftspolitik ist auf dem

<sup>24</sup> Kaufmann, Franz-Xaver in Jans, Bernhard et al. 2000, S. 47.

<sup>25</sup> Bundesministerium für Familie 1995, S. 274f.

<sup>26</sup> Gerber Jenni, Regula, Kinderrechte, in: Carigiet, Erwin; Mäder, Ueli; Bonvin, Jean-Michel (Hg.), Wörterbuch der Sozialpolitik, Zürich, 2003, S. 165/66.

<sup>27</sup> Künzler, Jan in: Schulze, Hans-Joachim (ed.) 2000, S. 119-142.

<sup>28</sup> Befragung im Rahmen des «International Social Survey Programme» (ISSP). Vgl. auch Dobritz, Jürgen; Fux, Beat (Hg.) 1997.

<sup>29</sup> Siehe European Observatory on Family Matters 2001, Heft 10.

Arbeitsmarkt eine Zweiteilung in Insider (Männer mittleren Alters) und Outsider (Junge und Frauen) zu beobachten. Die sicherste Strategie für eine junge Frau ist der Versuch, Insider zu werden, d.h. Berufserfahrung, Reputation und Ersparnisse aufzubauen sowie die zeitliche und örtliche Flexibilität zu erhalten. Dies spricht gegen Familienverpflichtungen. Angesichts hoher Trennungsraten vermeidet es die risikoscheue Frau auch, sich in Abhängigkeit von einem Mann zu begeben. Lebt sie in einer Paarbeziehung, ist die Erwerbsarbeit beider Partner eine Absicherung bei Jobverlust. Der Markt kann dieses Problem nicht lösen. Er interessiert sich nicht für die Geburtenrate, obwohl sie ihn betrifft. Der Markt funktioniert zu kurzfristig. Er sorgt im Gegenteil dafür, dass Leute ohne Kinder materiell besser gestellt sind als jene mit Kindern.

Wie genau familienpolitische Leistungen und die Geburtenrate zusammenhängen, ist weniger klar. Bisher hatten bevölkerungspolitische Anstrengungen generell nur eine schwache und zeitlich begrenzte Wirkung. Das Dilemma liegt im negativen Zusammenhang zwischen Wohlfahrtsstaat und Geburtenrate, den die Politik oft übersieht. Der Wohlfahrtsstaat hat den Entscheidungskontext möglicher Eltern verändert. Paradox daran ist, dass er sich durch die demographischen Folgen nun selber gefährdet. Existiert überhaupt ein kausaler Zusammenhang zwischen Familientransferleistungen und Geburtenrate? Geldmangel ist jedenfalls nicht der Hauptgrund, keine Kinder zu bekommen. Es sind vor allem junge Menschen aus höheren sozialen Schichten, die sich gegen Kinder entscheiden. In einem Sammelband zur komparativen Analyse der Familienpolitik in Europa kommt Klaus Peter Strohmeier zum Schluss, dass das entscheidende Moment bei den sozialen und ökonomischen Einschränkungen für Mütter und bei den traditionellen Mustern der familieninternen Arbeitsteilung liegt.<sup>30</sup>

### Drei-Generationen-Vertrag und intertemporale Umverteilung

Der Familienlasten- und Familienleistungsausgleich kann ökonomisch als ein Kredit der Gesellschaft an die Kinder für deren Humankapitalbildung betrachtet werden. Staatliche Kredite machen in diesem Fall Sinn, weil die Versicherungs- und Kreditmärkte bei Bildungskrediten und generell bei der intertempora-

len Umverteilung über den Lebenslauf hinweg versagen.<sup>31</sup> Das Problem ist das Karriererisiko: Wie sich die Investition im Einzelfall dereinst auszahlen wird, ist äusserst ungewiss. Wird statt der individuellen Perspektive die Gesamtgesellschaft betrachtet, heisst dies, dass der Markt nicht fähig ist, den finanziellen Ausgleich zwischen den Generationen zu schaffen.

Die Alterssicherung ist in den modernen Wohlfahrtsstaaten aus demselben Grund weitgehend aus Marktprozessen und familialer Verantwortung herausgelöst und über kollektive Arrangements sichergestellt. Nicht so die Absicherung der zweiten Abhängigkeitsphase der Kindheit. Die Idee eines Drei-Generationen-Vertrags versucht, den Absicherungsbedarf in den zwei Abhängigkeitsphasen eines Lebens im Zusammenhang zu sehen. Die Alterssicherung der jetzigen Erwerbsgeneration ist grundlegend davon abhängig, dass sie ins Humankapital einer Kindergeneration investiert. Der Familienlastenausgleich wird deshalb konzeptionell als das notwendige Gegenstück zur gesellschaftlichen Lösung der Alterssicherung betrachtet.

## 2.2 Ziele

Zusammenfassend ergeben sich aus den verschiedenen Motivationen vier hauptsächliche Stossrichtungen der Familienpolitik: Sie ist **Armutspolitik** (vertikaler Ausgleich), indem sie zu verhindern versucht, dass Menschen aufgrund familiärer Verpflichtungen in finanzielle Nöte geraten und dass deshalb Kinder in der Schweiz in Armut aufwachsen. Sie ist **Umverteilungspolitik** (horizontaler Ausgleich), indem sie die Leistungen von Familien teilweise abgilt und damit die strukturelle Rücksichtslosigkeit abbaut gegenüber Menschen, die Verantwortung für Kinder übernehmen. Sie ist **Gleichstellungspolitik**, weil die Arbeits- und Rollenteilung in der Familie das Geschlechterverhältnis zentral tangiert. Wenn Familienpolitik die Wünsche junger Frauen nach Vereinbarkeit von Familie und Beruf respektiert, hat dies möglicherweise auch eine positive Wirkung auf die Geburtenrate. Und sie ist Politik für das **Wohl des Kindes**, indem sie die Interessen des Kindes in den Mittelpunkt stellt.

In diese Sicht lassen sich auch bestehende Zielaufzählungen

**DAS ENTSCHEIDENDE MOMENT IM HINBLICK AUF EINE  
Familiengründung liegt bei den sozialen und ökonomischen Einschränkungen für Mütter und bei den traditionellen Mustern der familieninternen Arbeitsteilung.**



Bern (BE), März 2004

einordnen. Die EKFF hat in ihren Leitlinien folgende Ziele der Familienpolitik definiert: Leistungen der Familien phasenspezifisch anerkennen, gerechten Familienlasten- und Familienleistungsausgleich schaffen, die materielle Sicherheit der Familien garantieren, die Vielfalt der Familienformen respektieren, besondere Belastungen von Familien abfedern, die Gleichstellung der Geschlechter stützen, die Lebensbedingungen von Familien verbessern und die Kompetenzen der Familienmitglieder fördern.<sup>32</sup>

Der Fünfte Deutsche Familienbericht benennt das übergeordnete Ziel deutlich: «Familie muss in modernen Gesellschaften wieder leichter lebbar gemacht werden.»<sup>33</sup> Die Familienpolitik wird hier als Reformpolitik präsentiert: «Die Zukunft der Familie wird sich daran entscheiden, inwieweit es gelingt, die kulturellen Motive und ökonomischen Bedingungen für eine verbreitete Stabilisierung dauerhafter Partnerbeziehungen auf der

Basis einer Gleichberechtigung der Geschlechter zu schaffen und die Folgen der Übernahme von Elternverantwortung durch entsprechende arbeitsmarkt- und sozialpolitische Massnahmen günstiger zu gestalten.»<sup>34</sup> Und: «Eine dauerhafte Restabilisierung der familialen Verhältnisse wird sich nur auf der Basis einer institutionell ermöglichten Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbstätigkeit für beide Geschlechter und einer deutlich stärkeren Einbeziehung der Männer in die Aufgaben der privaten Lebensführung erreichen lassen.»<sup>35</sup>

Der Zielkatalog ist jenem der EKFF vergleichbar, aber als Aufzählung abzubauenender Defizite formuliert:

1. Verschlechterung der Lebenslage durch die Übernahme von Erziehungs- und Versorgungsaufgaben und den Mangel an Familienwohnungen.
2. Benachteiligung der Mütter durch die tra-

<sup>30</sup> Strohmeier, Klaus-Peter in Kaufmann, Franz-Xaver 2002, S. 355f.

<sup>31</sup> Ott, Notburga 2000, S. 194f.

<sup>32</sup> EKFF 2000, S. 23.

<sup>33</sup> Bundesministerium für Familie 1995, S. 69.

<sup>34</sup> Bundesministerium für Familie 1995, S. 32f.

<sup>35</sup> Bundesministerium für Familie 1995, S. 22f.

ditionelle Rollenverteilung. 3. Fehlende Betreuungseinrichtungen auf Zeit. 4. Fehlende Vereinbarkeit von Familie und Beruf. 5. Ausgrenzung von Familien durch die Umwelt. 6. Diskriminierung durch Leute, die Kinder ablehnen. 7. Schwierigkeiten beim Zugang zu Hilfs- und Beratungsangeboten. 8. Mangelnde soziale Sicherung von Personen, die Betreuungsaufgaben übernehmen, sowie 9. Steuerliche Benachteiligung. Zudem ist postuliert, laufende Prozesse wirtschaftlichen und sozialen Wandels permanent auf ihre Auswirkungen auf Familien hin anzusehen.

Von Max Wingen (1997) kommen zusätzlich die Hinweise, dass Familienpolitik sich auch mit der Binnenstruktur der Familie (Geschlechterbeziehungen, Gewalt in der Familie usw.) zu befassen hat, dass Familien ein Mindestmass an gemeinsamer Zeit brauchen, dass familienbezogene Bildung und Beratung nötig bleiben und dass materielle und immaterielle Unterstützung nicht gegeneinander ausgespielt werden sollten, weil beide wichtig sind.<sup>36</sup> Familiengerechtigkeit sieht auch Wingen als Gestaltungsgebot für jegliche Politik, gerade vor dem Hintergrund der aufkommenden Polarisierung zwischen Familiensektor und Nicht-Familiensektor, die er wie Ralf Dahrendorf als neuen sozialen Konflikt bezeichnet.

### 2.3 Wirkungen

Wir wissen nicht viel über die Wirksamkeit von Familienpolitik, erklärt Franz-Xaver Kaufmann. Aber es gibt eine starke positive Korrelation zwischen Geburtenrate und dem Anteil des Sozialbudgets, das zu Gunsten von Frauen und Kindern eingesetzt wird. Es gibt eine starke negative Korrelation zum Anteil des Sozialbudgets, das für Alte eingesetzt wird. Und es gibt keine signifikante Korrelation zur Höhe des Sozialbudgets insgesamt oder zum absoluten Betrag der Familienzulagen.<sup>37</sup>

Die Effekte der Familienpolitik stellen sich immer im Zusammenspiel mit den biographischen Optionen individueller Frauen und Männer ein und wirken sich mittelbar auf die Formen des Privatlebens aus, betont Klaus Peter Strohmeier. In ihrem Tun und Lassen aber sind die Individuen nicht nur von Familienpolitik beeinflusst. Weitere wichtige Einflussebenen sind kulturell ge-

prägte Werthaltungen - teilweise vermittelt über die Orientierung an Gleichaltrigen - und die Organisation des Alltagslebens, zum Beispiel die Ausgestaltung der Arbeitswelt und des Schulwesens, die Kinderbetreuungsinfrastruktur oder der Preis von Familienwohnungen.

Was junge Paare von der Familienpolitik als stabilen Orientierungsrahmen für irreversible Entscheide betrachten, ist das als unveränderlich empfundene Politikprofil, nicht aber Einzelmassnahmen. Kohärenz in der Familienpolitik im Sinne eines verlässlichen politischen Profils mit klaren Zielen wäre deshalb wichtig. Familienpolitik für sich allein kann aber nicht kohärent sein. Ist die gesellschaftliche Grundhaltung kinderfeindlich und die Organisation des Alltags für Familien mit unüberwindlichen Koordinationsproblemen und hohen Kosten verbunden, dann können dies familienpolitische Geldleistungen nicht ausgleichen.<sup>38</sup>

### 3. Definitionsvorschlag für eine «bedürfnisgerechte Familienpolitik»

Elemente einer Definition von «Familienpolitik» sind in den vorangehenden Abschnitten diskutiert worden. Nun geht es darum zu klären, was unter «bedürfnisgerecht» zu verstehen ist. Die erste Frage: Wessen Bedürfnissen soll die Familienpolitik gerecht werden? Max Wingen unterscheidet vier familienpolitische Grundmuster, die in diesem Zusammenhang hilfreich sein könnten. Er nennt sie:

- **individualistisch:** vom Recht einzelner Familienmitglieder ausgehend;
- **kollektivistisch:** die Dienstfunktion der Familie gegenüber der Gesellschaft betonend;
- **familienzentriert:** den Schutz der Institution Familie in den Vordergrund rückend;
- **am Menschen als personalem Wesen orientiert:** die interdependenten Verflechtungen von Einzelnen, Familie und Gesellschaft berücksichtigend, mit einem auf Gemeinschaft bezogenen Menschenbild.

Er schlägt letzteres als am ehesten tragfähige Perspektive vor.<sup>39</sup>

## EINE BEDÜRFNISGERECHTE FAMILIENPOLITIK IST Armutspolitik, Umverteilungspolitik, Gleichstellungspolitik und Politik für das Wohl des Kindes.

In dieser Einschätzung soll ihm hier gefolgt werden. Familienpolitik hat sich also an den Bedürfnissen von Menschen in ihren Verflechtungen mit Familie und Gesellschaft auszurichten. Werden die diversen skizzierten Elemente zusammengebaut, so könnte eine Umschreibung von bedürfnisgerechter Familienpolitik heissen:

Eine **bedürfnisgerechte Familienpolitik** ist Armutspolitik, Umverteilungspolitik, Gleichstellungspolitik und Politik für das Wohl des Kindes. Sie hat sich an den Bedürfnissen von Frauen, Männern und Kindern in ihren Verflechtungen mit Familie und Gesellschaft auszurichten. Da diese Bedürfnisse nicht für alle gleich sind, spielt die Wahlfreiheit eine wichtige Rolle. Familienpolitik soll Frauen und Männern gestatten, sich unter gegebenen Umständen möglichst frei für oder gegen unterschiedliche familiäre Lebensformen zu entscheiden. Wichtig für eine echte Wahl ist unter anderem, dass nicht materielle Hindernisse familiäre Entscheide von vornherein verbauen. Familienpolitik muss daher eine soziale Mindestabsicherung für Familien umfassen. Wichtig ist, dass keine Optionen systematische Benachteiligungen mit sich bringen. Solche Benachteiligungen können in einer traditionellen Rollenverteilung zwischen den Geschlechtern verankert sein, sie können in einer Diskriminierung von Familien gegenüber Nichtfamilien liegen oder in einer Diskriminierung gewisser Formen von Familien gegenüber anderen Formen. Eine bedürfnisgerechte Familienpolitik bedingt also auch eine gewisse Verteilungsgerechtigkeit.

Positiv formuliert hat Familienpolitik zum Ziel, Familie wieder lebbarer zu machen und Familiengerechtigkeit als Leitlinie für das politische und staatliche Handeln zu verankern (Stichwort «family mainstreaming»). Sie hat sich dabei klar in den Dienst des Verfassungsauftrags zur tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann zu stellen. Der Grund für eine aktive Rolle des Staats in der Familienpolitik liegt einerseits in den Leistungen der Familien im Bereich der Bildung und Erhaltung von Humanvermögen, auf das die Gesellschaft als Ganzes angewiesen ist, andererseits in der strukturellen Rücksichtslosigkeit, das heisst der Indifferenz der Gesellschaft gegenüber der Tatsache, ob Menschen die Verantwortung für Kinder übernehmen mögen oder nicht. Der familienpolitische Auftrag resultiert also nicht nur aus Leistungen und Lasten der Familien, sondern auch aus ihrer relativen Benachteiligung gegenüber denjenigen

Menschen, die keine familiären Pflichten zu erfüllen haben.

Familienpolitik umfasst Aktivitäten staatlicher und nicht-staatlicher Träger mit dem Zweck, Leistungen, die in der Familie und durch die Familie erbracht werden beziehungsweise erbracht werden sollen, zu unterstützen, Lasten dort, wo sie untragbar werden, abzufedern sowie strukturelle Rücksichtslosigkeiten gegenüber Familien abzubauen. Familienpolitik ist eine Querschnittsaufgabe, die rechtliche, sozialökonomische, ökologische und pädagogische Interventionen umfasst.

### Aus der obigen Definition folgen als wichtigste Ziele einer bedürfnisgerechten Familienpolitik:

■ **Lebbarkeit:** Familie soll wieder lebbarer gemacht werden. Dies bedingt, dass ein Familienleben finanzierbar bleibt. Kinder dürfen kein Armutsrisiko sein. Ein Familienleben darf nicht mit zahlreichen Benachteiligungen verbunden sein gegenüber der Option, kinderlos zu bleiben. Das Lebensumfeld von Familien hat sich besser an den heutigen Bedürfnissen von Haushalten mit Kindern auszurichten. Insbesondere ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass in vielen Familien beide Elternteile (zumindest teilweise) erwerbstätig sind.

■ **Wahlfreiheit:** Familienpolitik soll kein bestimmtes Lebensideal forcieren, sondern eine möglichst grosse Wahlfreiheit für oder gegen verschiedene Familien- und Lebensformen eröffnen. Der Kinderwunsch darf nicht an materiellen Schranken scheitern, und er soll nicht in die Armut führen. Es darf keine Unvereinbarkeit von Familie und Beruf geben. Die innerfamiliäre Arbeitsteilung soll nicht von einer familienfeindlichen Arbeitswelt diktiert werden. Der Entscheid für eine Familie darf nicht über eine traditionelle Rollenteilung zu einer systematischen Diskriminierung von Frauen führen.

■ **Gerechtigkeit:** Es ist eine Frage der Gerechtigkeit, keine Lebens- oder Familienform gegenüber anderen zu benachteiligen. Die strukturelle Rücksichtslosigkeit der Gesellschaft gegenüber der Tatsache, ob Menschen die Verantwortung für Kinder übernehmen oder nicht, führt jedoch zu einer relativen Benachteiligung von Familien. Es ist also auch eine Frage der

<sup>36</sup> Wingen, Max 1997, S. 66.

<sup>37</sup> Kaufmann, Franz-Xaver 2002, S. 444ff.

<sup>38</sup> Strohmeier, Klaus Peter 2002, S. 351f.

<sup>39</sup> Wingen, Max 1997, S. 67f.

Gerechtigkeit, diese strukturelle Rücksichtslosigkeit abzubauen. Die Leistungen, welche Familien für die ganze Gesellschaft erbringen, müssen honoriert werden. Die Lasten, die eine Familie mit sich bringt, sollen für alle tragbar bleiben. Eine materielle Grundabsicherung für Familien ist deshalb ebenfalls ein Gebot der Gerechtigkeit.

## 4. Die Themenfelder der Familienpolitik

Wo überall setzt eine bedürfnisgerechte Familienpolitik an, um ihre Ziele zu realisieren? Wie lässt sich ihr Politikfeld strukturieren? Um diese Fragen zu beantworten, werden zunächst die grossen Trends und Herausforderungen identifiziert, die sich durch die Entwicklung der Lebenssituation von Familien in der Schweiz für die Familienpolitik ergeben. Sodann sind die wichtigsten Reformdiskussionen aufgeführt. Die zum Schluss vorgeschlagene Strukturierung der familienpolitischen Themenfelder muss Trends und Reformen Rechnung tragen können, ohne in allzu kurzfristiges Denken zu verfallen.

### 4.1 Die grossen Trends und Herausforderungen

In der Entwicklung der Lebenssituation von Familien macht das Forschungsprojekt «Familie, Geld und Politik» von Tobias Bauer et al. sechs grosse Trends<sup>40</sup> aus, die sich teilweise auch im Statistikeil des vorliegenden Familienberichts widerspiegeln:

#### Zunehmende Erwerbstätigkeit der Frauen

Gegenüber den frühen 1970er Jahren ist die Erwerbsquote der Frauen stark gestiegen, während sie bei den Männern ganz leicht sank. Im Jahr 2000 waren in der Schweiz rund 60% aller Mütter mit einem Kind im Alter von 0 bis 3 Jahren und 75% aller Mütter mit Schulkindern erwerbstätig. Für die grosse Mehrheit der Familien stellen sich also Fragen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, gerade weil die Mütter nach wie vor weitestgehend die Haus- und Familienarbeit übernehmen. Die Erwerbsintegration der Frauen wird allgemein positiv gewertet. Die Arbeitgeberverbände möchten sie weiter vorantreiben, um unter anderem die Bezahlbarkeit der Renten trotz gesellschaftlicher Alterung sicherzustellen. Volkswirtschaftlich gesehen gilt es auch, die In-

vestition in eine immer bessere Ausbildung der Frauen zu amortisieren. Die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist ökonomisch auch deshalb vernünftig, weil sie einkommensschwachen Familien bessere Chancen gibt, ein eigenständiges Auskommen zu erwirtschaften. Weitere Informationen dazu bietet der Themenbereich «Erwerbsarbeit, Haus- und Familienarbeit» im Statistikeil.

#### Anstieg der Kinderkosten

Kinder zu haben ist in den letzten Jahrzehnten teurer geworden. Die direkten Kosten nahmen zu, weil in den kleiner gewordenen Haushalten die Kosten eines Kindes proportional höher ausfallen und weil die Ausbildung der Kinder länger dauert. Die indirekten Kosten stiegen, weil der Erwerbsausfall der Kinder betreuenden Mütter wegen ihrer besseren Ausbildung höher ausfällt, soweit er nicht durch vermehrte Erwerbstätigkeit kompensiert wird. Weitere Informationen dazu bietet das Thema 7 «Haushaltsausgaben und Kinderkosten» im Statistikeil.

#### Zunehmende Familienarmut

Armut betrifft heute vor allem Kinder und Familien. Haushalte mit Kindern machen 42% aller Haushalte im Erwerbsalter aus, in ihnen leben 72% aller armen Personen. Das Alter dagegen ist nicht mehr mit überdurchschnittlichen Armutsrisiken verbunden, weil hier die soziale Sicherung (AHV und Ergänzungsleistungen) greift. Rund 120'000 Kinder sind arm, rund jedes zehnte Kind in den Schweizer Städten ist auf Sozialhilfe angewiesen. Die Familienarmut hat in den 1990er Jahren trotz erhöhter Erwerbsbeteiligung der Mütter deutlich zugenommen. Gründe sind Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt, steigende Zwangsausgaben (Steuern, Krankenkasse, Miete) und eine generelle Tendenz zu mehr Ungleichheit. Betroffen sind in erster Linie Einelternhaushalte und kinderreiche Familien. Weitere Informationen dazu bietet das Thema 6 «Finanzielle Ressourcen und Familienarmut» im Statistikeil.

#### Wachsende Instabilität der Familien

Zwar heiratet in der Schweiz nach wie vor die grosse Mehrheit der Paare, wenn sie Kinder kriegen. Doch mehr als vier von zehn Ehen werden wieder geschieden. Die Zahl von Scheidungskindern, Alleinerziehenden und Fortsetzungsfamilien ist stark

**GROSSE TRENDS UND HERAUSFORDERUNGEN: MEHR als vier von zehn Ehen werden wieder geschieden. Jedes vierte in der Schweiz geborene Kind hat keinen Schweizer Pass. Die familienpolitischen Leistungen stagnieren.**

gestiegen. Zu menschlichen Problemen kommen in Trennungssituationen oft finanzielle hinzu. Familienpolitik muss sich damit auseinandersetzen, dass Elternschaft ohne Partnerschaft oder über die Partnerschaft hinaus besteht. Sie soll multilokalen Familienzusammenhängen Rechnung tragen. Weitere Informationen dazu bietet das Thema 4 «Scheidung der Eltern» im Statistikteil.

### Steigender Integrationsbedarf

Der Anteil der Kinder aus Migrationsfamilien ist stark gestiegen. Jedes vierte in der Schweiz geborene Kind hat keinen Schweizer Pass, in städtischen Gebieten jedes zweite. Die EKFF hat die Situation der Migrationsfamilien 2002 in einem eigenen Bericht dargestellt.<sup>41</sup> Die Migrations- und Integrationspolitik sei mehr auf Familien auszurichten. Insbesondere seien die Chancen von Migrationskindern im Bildungsbereich zu erhöhen. Ihre Lebenslage sei generell zu verbessern und ihre Einbürgerung zu erleichtern. Weitere Informationen dazu bietet das Thema 5 «Familien und

Migration» im Statistikteil.

### Stagnation der familienpolitischen Leistungen

Die oben erwähnten Trends dokumentieren alle, dass die Anforderungen an die Familienpolitik gestiegen sind. Der sechste Trend aber ist eigentlich ein Negativtrend: Die familienpolitischen Leistungen stagnieren. Zudem bestehen zwischen den einzelnen Kantonen und Wohngemeinden stossend grosse Unterschiede im Umfang der Unterstützungsleistungen für Familien. Die Kinderzulagen sind in Prozenten des Volkseinkommens pro Kopf von 1960-1980 noch angestiegen, seither sind sie nahezu unverändert geblieben. Im Verhältnis zu den gesamten Sozialausgaben ging ihr Volumen in den 1990er Jahren zurück. Die Steuerabzüge sind von 1960 bis 1980 im Verhältnis zum Volkseinkommen pro Kopf zurückgegangen und seither wieder angestiegen, ohne aber den Wert von 1960 wieder zu erreichen. Auch im internationalen Vergleich sind die familienpolitischen Leistungen der Schweiz unterdurchschnittlich. Besonders tief sind

Luzern (LU), Dezember 2003



<sup>40</sup> Bauer, Tobias; Strub, Silvia; Stutz, Heidi 2004, S. 74ff.

<sup>41</sup> EKFF 2002.



Murten (FR), Juni 2004

die Leistungen für die Infrastruktur zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Zudem erreichen die familienpolitischen Leistungen ihr Ziel nicht, die Situation von einkommensschwachen Familien zu verbessern. Weitere Informationen dazu bietet das Thema 8 «Familienzulagen und Steuerabzüge» im Statistikteil.

## 4.2 Familienpolitische Reformfelder

Verschiedene familienpolitische Reformen stehen derzeit auf Bundes- und auf Kantonsebene zur Diskussion. Die wichtigsten sind:

### Kinderzulagen

Eine parlamentarische Initiative der damaligen Nationalrätin Angeline Fankhauser verlangte bereits 1991 eine Bundeslösung bei den heute kantonal geregelten Kinderzulagen. Für jedes Kind sollte ein Anspruch auf eine Kinderzulage von mindestens 200

Franken bestehen. Das lange Warten auf eine Umsetzung der alten Forderungen wurde einigen zuviel: Unter der Federführung des Gewerkschaftsverbands Travail.Suisse wurden Unterschriften für eine Volksinitiative «Für faire Kinderzulagen» gesammelt, die eine Kinderzulage von monatlich 450 Franken für jedes Kind verlangt. Sie ist im April 2003 eingereicht worden. Der Bundesrat hat sich im Februar 2004 für die Ablehnung der Volksinitiative ausgesprochen. Auch in verschiedenen Kantonen werden Reformen der Kinderzulagen diskutiert.

### Familienbesteuerung

Das Bundesparlament hat ein Paket zur Reform der Familienbesteuerung (Bundessteuer) verabschiedet, das 1,3 Mrd. Franken zur Entlastung der Familien einsetzt. Die dort vorgesehenen erhöhten Steuerabzüge für Kinder kamen unter Beschuss, weil sie einkommensschwache Familien kaum entlasten, besser ver-

## **DIE FAMILIENPOLITISCHEN REFORMFELDER BETREFFEN DIE KINDERZULAGEN, DIE FAMILIENBESTEUERUNG, ERGÄNZUNGSLEISTUNGEN FÜR ELTERN, MUTTERSCHAFTSENTSCHÄDIGUNG, FAMILIENERGÄNZENDE KINDERBETREUUNG UND DIE KRANKENVERSICHERUNG.**

dienende dafür umso mehr. Als Steuermodell setzte sich ein Teilsplitting für Verheiratete durch. Der Nachteil eines solchen zivilstandsabhängigen Splittings ist, dass es auch Ehepaare ohne Kinder entlastet, Konkubinatspaare mit Kindern dagegen nicht. Gegen das gesamte Steuerpaket wurde von verschiedener Seite das Referendum ergriffen. Die Steuerreform wurde im Mai 2004 vom Volk verworfen.

### **Ergänzungsleistungen für Eltern**

Im Frühjahr 2001 gab der Nationalrat zwei parlamentarischen Initiativen Folge, welche die Einführung von gesamtschweizerischen Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien verlangen, wie sie im Kanton Tessin bereits verwirklicht sind (Tessiner Modell). Mögliche Modalitäten der Umsetzung werden derzeit geprüft. In zwölf Kantonen wurden in den letzten Jahren Systeme von Bedarfsleistungen für arme Familien eingeführt. In etlichen sind Vorstösse zur Einführung oder Modifizierung solcher Leistungen hängig.

### **Mutterschaftsentschädigung**

Nach der Ablehnung der Mutterschaftsversicherung in der Volksabstimmung von 1999 hat das Bundesparlament im Herbst 2003 einen Erwerbsersatz bei Mutterschaft nach dem Modell der parlamentarischen Initiative Triponez verabschiedet. Sie sieht vor, dass alle erwerbstätigen Mütter während 14 Wochen ein Taggeld bekommen, das 80% des Erwerbseinkommens beträgt. Die Kosten für die Mutterschaftsentschädigung von 483 Mio. Franken sollen über die Erwerbsersatzordnung finanziert werden. Die Schweizerische Volkspartei SVP hat dagegen das Referendum ergriffen.

### **Familienergänzende Kinderbetreuung**

Im Dezember 2002 haben National- und Ständerat eine Anstossfinanzierung für familienergänzende Betreuungsplätze verabschiedet, die über vier Jahre insgesamt 200 Mio. Franken an Fördergeldern zur Verfügung stellen soll. Seit 1. Februar 2003 können beim Bundesamt für Sozialversicherung Fördergelder beantragt werden (vgl. Thema 14 «Kindertagesstätten» im Statistikteil). Auch auf kantonaler und kommunaler Ebene haben zahlreiche Vorstösse bereits zur Erhöhung des Angebots an

Krippenplätzen wie auch zur erwerbsverträglichen Gestaltung der Schulzeiten (Blockzeiten, Mittagstisch, Tagesschulen) geführt oder sie sind noch hängig.

### **Krankenversicherungsprämien**

Auf Bundes- wie Kantonsebene sind Vorstösse für eine stärkere Entlastung von Familien mit Kindern bei den KV-Prämien in Diskussion. Auch diese Vorhaben sind durch die aktuelle Spardebatte wieder in Frage gestellt.

Diese Übersicht ist äusserst gerafft. Dem Querschnittscharakter der Familienpolitik gemäss sind in vielen anderen Politikbereichen familienpolitisch relevante Reformvorschläge zu finden, wie etwa in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung, Gesundheit, Gleichstellung, Migration oder Wohnen.

## **4.3 Systematik der familienpolitischen Themenfelder**

Die Strukturierung der Themenfelder in der Familienpolitik soll Trends und Herausforderungen Rechnung tragen und die aktuellen Reformfelder integrieren. Sie soll aber nicht zu kurzfristig angelegt sein. Deshalb orientiert sie sich an den Ebenen der sozialpolitischen Interventionen, wie sie die Sozialwissenschaften definieren. Neu eingeführt ist gemäss der Vorgabe von Wingen die Ebene der familiären Binnenstruktur, auch wenn sie sich nicht nahtlos in die Logik der Interventionsebenen einfügt.

Zuvor aber ist auf einige übergreifende Elemente hinzuweisen: Eine wichtige Leitlinie einer bedürfnisgerechten Familienpolitik ist das oben skizzierte «*family mainstreaming*». Der Ausdruck zielt auf die Kohärenz der Familienpolitik, die Beseitigung direkter und indirekter Diskriminierungen von Familien sowie allgemein auf die Abschätzung der Auswirkungen allgemeiner politischer, rechtlicher und wirtschaftlicher Entscheidungen auf Familien. Eine weitere Leitlinie ist der Auftrag aus der Bundesverfassung zur tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter. Wie in jedem Politikfeld ist die rechtliche Ebene fast überall involviert, da jede Massnahme letztlich auf einer rechtlichen Norm basiert. Wie überall ist die Forschung zur Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen, für Wirkungsanalysen und Evaluationen wichtig. Für die Politikumsetzung

sind Information und Sensibilisierung unerlässlich.

Im Übrigen werden vier Interventionsebenen unterschieden:

### ■ **Ökonomische Interventionen**

Hier sind materielle Leistungen an Familien, materielle Belastungen von Familien im Steuersystem sowie rechtliche Statusregelungen mit direkten materiellen Wirkungen zusammengefasst. In Abgrenzung zu Dienstleistungen für Familien folgen die hier erfassten Leistungen der Logik der Subjektförderung, die bei den beteiligten Personen ansetzt, im Gegensatz zur auf Institutionen bezogenen Objektförderung. Die Themenfelder sind:

**1) Familienzulagen** (Kinder-, Ausbildungs-, Geburtszulagen und weitere Zulagen, Forderungen wie Kinderrente und Erziehungsgehalt).

**2) Familienbesteuerung** (Besteuerungssystem, Kinderabzüge, Ausbildungsabzüge, Abzüge für Kinderbetreuung, Forderungen wie Steuerkredite und Steuergutschriften).

**3) Bedarfsbezogene Leistungen an Familien** (Kleinkinder- und Mutterschaftsbeiträge, Sozialhilfe, KV-Prämienverbilligung, Kinder-Ergänzungsleistungen sowie Eltern-Ergänzungsleistungen).

**4) Weitere materielle Leistungen** (Mutterschaftsversicherung, Alimentenbevorschussung, Stipendien, familienrelevante Regelungen in den Sozialversicherungen, Kinderrabatte beim öffentlichen Verkehr).

**5) Rechtliche Statusregelungen** (Definition von Verfügungsrechten und materiellen Ansprüchen im Bereich der Familie, z.B. Privilegierung der Familie im Erbrecht).

### ■ **Sozialökologische Interventionen**

Unter sozialökologischen Interventionen werden die sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen von Familienleben verstanden: Aktivitäten, Massnahmen und Einrichtungen im Familienumfeld.<sup>42</sup> Wichtig sind Stützungsnetze für Familien (v.a. bei der Betreuung von Kindern), welche unter anderem die Zeitsouveränität erhöhen und Voraussetzungen schaffen, dass sich Familie und andere Tätigkeiten (Ausbildung, Weiterbildung, Erwerbsarbeit) vereinbaren lassen.<sup>43</sup> Die Themenfelder:

**6) Familienergänzende Kinderbetreuung** (Kinderkrippen und

-horte, Tagesfamilien usw.).

**7) Familienverträgliche Arbeitswelt** (z.B. Zeitsouveränität, Elternurlaub).

**8) Familienverträgliches Schul- und Bildungssystem** (Blockzeiten, Mittagstische, Tagesschulen, Ferienbeschäftigung usw.).

**9) Wohnen und Wohnumfeld** (Wohnungsbau, familienfreundliches Wohnumfeld).

### ■ **Pädagogische Interventionen**

Neben familienspezifischer Bildung im engeren Sinn sind dieser Interventionsebene auch Beratungsdienste sowie die Mediation bei Konflikten zugeordnet:

**10) Präventive Familienarbeit** (Familienberatung, familienspezifische Rechts-/Budgetberatung, Netzwerke/Selbsthilfe, Inter-generationelle Angebote).

### ■ **Familieninterne Interventionen**

Familienpolitik darf die Familie nicht als harmonisches Ganzes auffassen, sondern muss die konkurrierenden Interessen der verschiedenen Familienangehörigen thematisieren. Das Familienleben soll grundsätzlich als Privatsache respektiert werden. Dennoch gilt es nicht nur «fairplay at home»<sup>44</sup> anzustreben, sondern auch in familieninternen Konfliktsituationen die Schwächeren zu schützen und Strukturen zu schaffen, die Kindern in Notlagen ein gutes Aufwachsen ausserhalb der eigenen Familie ermöglichen. Die Themenfelder sind hier:

**11) Kinderschutz / Gewalt in der Familie** (Nottelefon, Opferhilfe Kinder/Jugendliche, Beratung bei sexueller Ausbeutung und Gewalt).

**12) Adoption / Pflegekinder / Jugendheime.**

An der ausgeführten Definition einer bedürfnisgerechten Familienpolitik und der vorgeschlagenen Systematik der familienpolitischen Themenfelder orientieren sich auch die folgenden Beiträge in diesem Familienbericht.

## 5. Literatur

- Arbeitsgruppe Familienbericht (1982):** Familienpolitik in der Schweiz.
- Bauer, Tobias; Strub, Silvia; Stutz, Heidi (2004):** Familien, Geld und Politik. Von den Anforderungen an eine kohärente Familienpolitik zu einem familienpolitischen Dreisäulenmodell für die Schweiz. Zürich.
- Bauer, Tobias; Baumann, Beat (2003):** Familien, Armut und Politik, in: FamPra 2/2003.
- Bauer, Tobias (2000):** Die Familienfalle. Wie und warum sich die Familiensituation für Frauen und Männer unterschiedlich auf die Erwerbsbiographie auswirkt – Eine ökonomische Analyse. Zürich.
- Bauer, Tobias (1998):** Kinder, Zeit und Geld. Eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen und zeitlichen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz. Beiträge zur Sozialen Sicherheit (Hg. durch das Bundesamt für Sozialversicherung, EDMZ, Bern.
- Becker, Gary S. (1981):** A Treatise on the Family. Cambridge/MA.
- Bertram, Hans (2000):** Die verborgenen familiären Beziehungen in Deutschland: Die multilokale Mehrgenerationenfamilie, in: Köhli, Martin; Szydlík, Marc (Hg.): Generationen in Familie und Gesellschaft. Opladen.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (1995):** Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland - Zukunft des Humanvermögens. Fünfter Familienbericht. Drucksache 12/7560.
- Conference of European Ministers Responsible for Family Affairs (1999):** National Report Switzerland. Stockholm ([www.social.coe.int/en/cohesion/fampol/stockholm/switzer.htm](http://www.social.coe.int/en/cohesion/fampol/stockholm/switzer.htm)).
- Dafflon, Bernard (2003):** La politique familiale en Suisse: Enjeux et défis. Fribourg.
- Dobritz, Jürgen; Fux, Beat (Hg.) (1997):** Einstellungen zur Familienpolitik in Europa. Ergebnisse eines vergleichenden Surveys in den Ländern des «European Comparative Survey on Population Policy Acceptance»(PPA), Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung Bd. 24, München.
- Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF (2002):** Familien und Migration. Beiträge zur Lage der Migrationsfamilien und Empfehlungen der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen. Bern.
- Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF (2000):** Eine zukunftsfähige Familienpolitik fördern. Strategische Leitlinien der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen. Bern.
- European Observatory on Family Matters (2001):** Low Fertility, Families and Public Policies. Synthesis Report of the Annual Seminar Seville, Spain, 15-16 September 2000. Schriftenreihe des Österreichischen Instituts für Familienforschung, Heft 10. Wien.
- Fehr, Jacqueline (2003):** Luxus Kind? Vorschläge für eine neue Familienpolitik. Zürich.
- Fux, Beat (1999):** Familienpolitik. Interventionsformen, Regimes und politische Doktrinen, in: Familienfragen 2/99.
- Fux, Beat (1998):** Family Change and Family Policy in Switzerland, Final Draft Version zur Publikation, in: Flora Peter (Hg.): Family Change and Family Policies in Europe.
- Fux, Beat et al. (1997):** Bevölkerung und eine Krise Politik. Die schweizerische Migrations-, Familien- und Alterspolitik im Fadenkreuz von Einstellungen und Bewertungen. Seismo Verlag. Zürich.
- Fux, Beat (1994):** Der familienpolitische Diskurs: Eine theoretische und empirische Untersuchung über das Zusammenwirken und den Wandel von Familienpolitik, Fertilität und Familie. Sozialpolitische Schriften, Heft 64. Berlin.
- Gauthier, Anne Hélène (1996):** The state and the family. A comparative analysis of family policies in industrialized countries. Oxford.
- Grossenbacher, Silvia; Höpflinger, François; Ley, Katharina (1995):** Die Zukunft der Familie. Die Vielfalt familiärer Lebensformen und die Notwendigkeit einer umfassenden Familienpolitik. Caritas. Luzern.
- Hauser-Schönbächler, Gerhard (2002):** Kinder- und Familienzulagen in der Schweiz. Untersuchung im Hinblick auf eine Neuordnung. im Auftrag der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen. Bern

<sup>42</sup> Lüscher, Kurt 2000, S. 49-56, S. 53.

<sup>43</sup> Bundesministerium für Familien 1995, S. 66.

<sup>44</sup> Dies der Name einer Kampagne des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann zum Thema der geschlechterspezifischen Aufteilung von Haushalt- und Familienarbeit von 2001.

- Hüttner, Eveline; Bauer, Tobias (2003):** Massnahmen zu gezielter Unterstützung von einkommensschwachen Familien. Bericht zuhanden der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK). Bern.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2002):** Politics and Policies towards the Family in Europe: A Framework and an Inquiry into their Differences and Convergences, in: Ders. et al. (Hg.): Family Life and Family Policies in Europe. Vol. II: Comparative Analyses. Clarendon Press. Oxford.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2000):** Zum Konzept der Familienpolitik, in: Jans, Bernhard et al. (Hg.): Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Vektor-Verlag. Grafschaft.
- Kaufmann, Franz-Xaver et al. (Hg.) (1997):** Family Life and Family Policies in Europe, Vol. 1, Structures and Trends in the 1980s. Clarendon Press. Oxford [darin Beat Fux: Switzerland: The Family Neglected by the State. S. 348-393].
- Künzler, Jan (2000):** Compatibility between Modernisation and Family, in: Schulze, Hans-Joachim (ed.): Stability and Complexity: Perspectives for a Child-Oriented Family Policy. VU University Press, Amsterdam, Oxford, Boston.
- Lüscher, Kurt (2001):** Widersprüchliche Vielfalt – Neue Perspektiven zum juristischen und soziologischen Verständnis von Ehe und Familie, in: Bitburger Gespräche. Jahrbuch 2001. München.
- Lüscher, Kurt (2000):** Familienpolitik rational begründen, in: Jans, Bernhard et al. (Hg.): Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Vektor-Verlag. Grafschaft.
- Ott, Notburga (2000):** Ökonomische Effizienz und Familienlastenausgleich – eine konzeptionelle Klärung, in: Jans, Bernhard et al. (Hg.): Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Festschrift zum 70. Geburtstag von Max Wingen. Vektor-Verlag. Grafschaft.
- Schulze, Hans-Joachim (ed.) (2000):** Stability and Complexity: Perspectives for a Child-Oriented Family Policy. Amsterdam, Oxford, Boston (VU University Press).
- Spycher, Stefan; Bauer, Tobias; Baumann, Beat (1995):** Die Schweiz und ihre Kinder. Private Kosten und staatliche Unterstützungsleistungen (Schlussbericht NFP 29). Verlag Rüegger. Chur/Zürich.
- Strohmeier, Klaus Peter (2002):** Family policy – How Does it Work? in Kaufmann Franz-Xaver et al. (Hg.): Family Life and Family Policies in Europe. Vol. II: Comparative Analyses. Clarendon Press. Oxford.
- Wingen, Max (1997):** Familienpolitik. Grundlagen und aktuelle Probleme. Lucius und Lucius. Stuttgart.
- Zeitschrift für Sozialhilfe, Sondernummer «Neue Familienpolitik – Strategie zur Armutsbekämpfung?».** Januar 2002. Bern.



# DIE FAMILIENPOLITIK IN DER SCHWEIZ

**Was kennzeichnet** die Familienpolitik des Bundes? Wie ist sie entstanden, wie organisiert? Familienpolitik umfasst alle Massnahmen und Instrumente, die Familien unterstützen. Föderalistische Strukturen prägen die familienpolitische Dynamik der Schweiz



Zürich (ZH), Juli 2004

Die vorliegende Zustandsanalyse der schweizerischen Familienpolitik geht von **folgenden Fragen** aus:

- Wie sind die familienpolitischen Zuständigkeiten in der Schweiz aufgeteilt, und wie ist Familienpolitik auf Bundesebene organisiert? Welche Ziele werden aufgrund welcher Verfassungsgrundlagen verfolgt, und wie werden die Ziele auf gesetzlicher Ebene umgesetzt?
- Welches sind die historischen Entwicklungslinien der schwei-

zerischen Familienpolitik? Was wurde in den letzten zwanzig Jahren erreicht, wo bestehen Lücken?<sup>1</sup>

- Welches sind die bedeutenden familienpolitischen Akteur/innen, wie und um welche Themenbereiche organisieren sie sich zu Koalitionen?

Unser Beitrag gibt einen Überblick über die Gestaltung der Familienpolitik auf Bundesebene. Er berücksichtigt die wesentlichen Entwicklungen und soll dazu beitragen, Möglichkeiten und

Bedingungen für eine bessere Organisation der Familienpolitik auf Bundesebene zu erarbeiten und strukturelle Massnahmen für eine zukünftige Familienpolitik zu planen.

Unser Beitrag stützt sich auf zahlreiche Quellen und einen umfassenden Forschungsbericht<sup>2</sup>, der eine detaillierte Auflistung der familienpolitischen Massnahmen auf Bundesebene enthält. Die Gliederung ist in ökonomische, sozial-ökologische, pädagogische und familieninterne Interventionen unterteilt.<sup>3</sup> Was die Definition der Familie und der Familienpolitik betrifft, verweisen wir auf das Kapitel «Familienpolitik heute – was beinhaltet sie?».

## 1. Rahmenbedingungen der Familienpolitik

### 1.1 Familienpolitische Zuständigkeiten in der Schweiz

Ein föderalistischer Staatsaufbau kennzeichnet die Schweiz. Als wichtige Leitideen gelten die Subsidiarität und die Solidarität. Das Behördenarrangement ist auf der Ebene des Bundes insbesondere im Bereich der Familienpolitik stark fragmentiert.

#### 1.1.1 Föderalismus und Subsidiarität

Nach dem föderalistischen Prinzip teilen sich der Bund und die Kantone die staatliche Macht und die Gestaltungsbefugnis.<sup>4</sup> Die Bundesverfassung regelt die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen. «Die Kantone sind souverän, soweit ihre Souveränität nicht durch die Bundesverfassung beschränkt ist; sie üben alle Rechte aus, die nicht dem Bund übertragen sind» (Art. 3 BV). Die Kantone geben in der Regel nur zurückhaltend Kompetenzen an den Bund ab. Soll eine kantonale Aufgabe neu dem Bund übertragen werden, braucht es dazu eine Änderung der Verfassung. Die (wenigen) familienpolitischen Kompetenzen des Bundes sind in Artikel 116 BV festgelegt (vgl. Abschnitt 1.2.2).

Gesetzgeberische Kompetenzen hat der Bund unter anderem im Bereich der Sozialversicherungen. Diese nimmt er auch entsprechend wahr, wobei bei den Familienzulagen ausserhalb der Landwirtschaft und bei der Mutterschaftsversicherung bisher

noch kein Bundesgesetz geschaffen werden konnte. In Bezug auf andere familienpolitische Massnahmen kann der Bund lediglich Finanzhilfen leisten und hierfür die Voraussetzungen festlegen. Bei der konkreten Ausgestaltung und Ausführung in den Bereichen, in denen der Bund nicht zuständig ist oder von seiner Kompetenz nicht Gebrauch gemacht hat, verfügen die Kantone über einen grossen Spielraum.<sup>5</sup> Folge davon sind teilweise sehr unterschiedliche kantonale Gesetzgebungen.

Neben Bund und Kantonen beeinflusst auch eine Vielzahl von privaten, halbprivaten und öffentlichen Organisationen die Regelung und Umsetzung familienpolitischer Massnahmen. Die Empfehlungen gesamtschweizerischer Fachverbände schlagen sich oft in der kantonalen Gesetzgebung nieder, wie beispielsweise die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Häufig anzutreffen sind gemischte Trägerschaften: Der Bund oder die Kantone haben den Auftrag, je spezifische Aufgaben zu erfüllen. Sie subventionieren (private) Trägerschaften, die diese Aufgaben bereits wahrnehmen und über das notwendige Fachwissen und den direkten Kontakt zu den Adressat/innen verfügen (zum Beispiel Frauenhäuser im Rahmen der Opferhilfe). Heute vergibt die öffentliche Hand zunehmend Leistungsaufträge mit einem Globalbudget an Private. Private Trägerschaften müssen ihre Dienstleistungsangebote marktwirtschaftlich anbieten, um von der öffentlichen Hand unterstützt zu werden.

Im Rahmen des schweizerischen Föderalismus besagt das Subsidiaritätsprinzip<sup>6</sup>, dass auf Bundesebene nur jene Aufgaben erfüllt werden sollen, welche die Möglichkeiten der Kantone und Gemeinden übersteigen und einer einheitlichen Regelung bedürfen. Politische Regelungen sollen, von den übergeordneten Einheiten unterstützt, möglichst auf den unteren Stufen der Staatsorganisation (Gemeinde, Kantone) getroffen werden.<sup>7</sup> In diesem Sinn sind die Grundsätze Nicht-Zentralisierung und Subsidiarität eng miteinander verknüpft. Dem Prinzip der Subsidiarität kommt je nach Bereich unterschiedliche Bedeutung zu. Bundesstaatlich einheitlich geregelt sind folgende familienpolitisch relevante Bereiche: Der Arbeitnehmerschutz, die Gesetzgebung im Zivil- und Strafrecht, das Wohnungswesen und die

<sup>1</sup> Diese Frage wird anhand einer Gegenüberstellung der Forderungen des Familienberichts von 1982 mit der aktuellen familienpolitischen Diskussion erörtert.

<sup>2</sup> Vatter, Adrian; Sager, Fritz; Ledermann, Simone; Zollinger, Lukas: Familienpolitik auf Bundesebene, Bundesamt für Sozialversicherung, Bern, 2004.

<sup>3</sup> Siehe Kapitel «Familienpolitik heute – was beinhaltet sie?».

<sup>4</sup> Wullschlegel, Stephan 2003, S. 113-4.

<sup>5</sup> Kühne, Klaus 1997, S. 181ff.

<sup>6</sup> Bund und Kantone setzen sich «in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative» für die Realisierung der Sozialziele ein (vgl. Art. 41 BV).

<sup>7</sup> Blaser, Markus 2003, S. 323.

Sozialversicherungen, wobei deren Vollzug wiederum weitgehend den Kantonen oder den entsprechenden Vollzugsorganen übertragen wird (zum Beispiel an IV-Stellen, Ausgleichskassen, Arbeitslosenkassen). Den Kantonen verbleiben als eigenständige Aufgaben die Bildung (Schulwesen), das Sozial- und Gesundheitswesen, die Kultur, die Polizei und die Justiz. Auch die Familienzulagen sind weitgehend kantonal geregelt.

Die Aufgabenverflechtung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden ist heute sehr vielfältig. Tendenziell scheint der Bund an legislativen Kompetenzen zu gewinnen (beispielsweise bei den Krankenkassenprämien und den Ergänzungsleistungen).

### **Föderalismus und Solidarität am Beispiel der Finanzverfassung**

Im Schweizer Föderalismus spielt der Gedanke der Solidarität zwischen den Kantonen und den Landesteilen eine wichtige Rolle. Es gibt aber auch eine Konkurrenz zwischen den Kantonen (zum Beispiel bei der Steuerpolitik und beim Schulwesen). Eine besondere Bedeutung hat die schweizerische Finanzverfassung, die sehr föderalistisch organisiert ist. Die Kantone finanzieren ihre Aufgaben weitgehend selbst und sind in der Erhebung der Steuern autonom. Auch die Gemeinden verfügen über eine beträchtliche Autonomie bei der Festlegung der Steuersätze. Der Ausgleich zwischen finanzschwachen und finanzstarken Regionen/Kantonen erfolgt durch verschiedene Transferleistungen und ist Teil der Solidarität zwischen den Kantonen. Zurzeit wird das Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen neu geregelt (Neuer Finanzausgleich).

### **Kooperativer Föderalismus**

Der Grundsatz des Föderalismus bewirkt, dass man in der Schweiz dem Bund nur sehr zurückhaltend Aufgaben erteilen will. Allerdings sind dem Bund seit der Bundesstaatsgründung in verschiedenen Perioden neue Befugnisse erteilt worden, so zum Beispiel während Krisen- und Kriegszeiten des 20. Jahrhunderts im Bereich der Sozialversicherungen und während der «Goldenen Jahre» der Nachkriegsprosperität in den Bereichen Nationalstrassenbau, Raumordnung, Umwelt und Atomenergie. Infolgedessen gewinnt die Zusammenarbeit mit und zwischen den

Kantonen an Intensität. Die verschiedenen Politikbereiche verflechten sich zwischen Bund und Kantonen zunehmend im Sinn eines «kooperativen Föderalismus».

Unter anderem zur Wahrung der kantonalen Kompetenzen gegenüber dem Bund haben die Kantone ihre horizontalen Beziehungen während der letzten Jahre intensiviert. Wichtiges Organ dieser Zusammenarbeit ist die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Als Arbeitsinstrument dienen zudem die Fachdirektorenkonferenzen, die sich aus den kantonalen Departementsverantwortlichen zusammensetzen. Diese haben in zentralen kantonalen Aufgabenbereichen – etwa im Schul-, Sozial- und Gesundheitswesen – eine leistungsfähige Arbeitsstruktur entwickelt. Familienpolitisch relevant sind unter anderem die Schweizerischen Konferenzen der kantonalen Erziehungsdirektor/innen, der kantonalen Sozialdirektor/innen und der kantonalen Gesundheitsdirektor/innen.

Auf der Arbeitsebene gibt es entsprechende Chefbeamt/innen- und Verwaltungskonferenzen, die für den Erfahrungsaustausch (Vollzug von Bundesgesetzen) entscheidend sind.

Beide Ebenen der Zusammenarbeit existieren nicht nur auf Bundesebene, sondern auch auf regionaler Ebene.

Weitere horizontale Beziehungen bilden die Konkordate zwischen Kantonen. Gruppen von Kantonen erproben zudem neue und intensivere Formen der Zusammenarbeit. Beispiele sind «Espace Mittelland» (BE, VD, FR, NE, SO, JU, VS) und der Verbund «Kantone der Innerschweiz». Diskutiert werden auch Kantonsfusionen (GE und VD).

### **1.1.2 Familienpolitische Zuständigkeiten**

Familienpolitik ist eine Querschnittsaufgabe und als solche ausgesprochen vielfältig. Entsprechend unübersichtlich sind die Zuständigkeiten und die gesetzlichen Grundlagen. Die Aufgabenverteilung zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und privaten Organisationen führt zu einer Vielfalt und Zersplitterung der einzelnen Massnahmen. Neue Massnahmen setzen einen hohen Konsens der wichtigen gesellschaftlichen Kräfte voraus.<sup>8</sup> Eine

**FAMILIENPOLITIK IST EINE QUERSCHNITTSAUFGABE und als solche ausgesprochen vielfältig. Entsprechend unübersichtlich sind die Zuständigkeiten und die gesetzlichen Grundlagen.**

geschlossene Familienlobby existiert nicht. Familienrelevante politische Interessen sind in verschiedenen Organisationen und Institutionen vertreten.

Im Bereich der Familienpolitik kennzeichnet eine starke Fragmentierung das Behördenarrangement auf der Ebene des Bundes. Eine Vielzahl verschiedener Bundesämter und vergleichbare Stellen aus allen sieben eidgenössischen Departementen sind tätig. Speziell zu erwähnen ist hier die im Bundesamt für Sozialversicherung angesiedelte Zentralstelle für Familienfragen (ZSFF). Sie fungiert als Koordinationsstelle und als Vollzugsstelle für das Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) und die Anstossfinanzierung. Die Stelle wurde im Nachgang zu den Empfehlungen des Familienberichts von 1982 (vgl. Abschnitt 2.3) aufgewertet. Die starke Fragmentierung ist darauf zurückzuführen, dass Familienpolitik als Querschnittsaufgabe viele Politikfelder be-

rührt. Dazu kommt eine starke Departementalisierung der Bundesverwaltung. Im Weiteren bestehen verschiedene Expertenkommissionen, die formell nicht zur Bundesverwaltung gehören, aber im Behördenarrangement des Bundes eine wichtige Rolle spielen. Familienpolitisch eine Rolle spielen die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF), die 1995 als beratendes Organ des Eidgenössischen Departements des Innern eingerichtet wurde, die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ, 1978), die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EFK, 1976) und die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA, 1970).

### 1.1.3 Familienpolitische Grundmuster

Die Familienpolitik eines Landes lässt sich über die Interventionsmuster beschreiben, die sich aufgrund spezifischer his-

Arth-Goldau (SZ), Dezember 2003



<sup>8</sup> Rickenbacher, Iwan 2003, S. 7ff.

torischer und kultureller Gegebenheiten entwickelt haben. Unterschiedliche Entwicklungen im Ländervergleich gründen insbesondere auf Unterschieden im Verhältnis zwischen Staat und Kirche. In Europa kann man in historischer Perspektive vier familienpolitische Typen unterscheiden<sup>9</sup>: Der etatistische Regimetyp, der familialistische Regimetyp, der traditionelle Regimetyp und der individualistische Regimetyp.

Die Schweiz gehört zum «individualistischen Regimetyp»: Die dezentrale politische Struktur und das annähernd ausgeglichene Kräfteverhältnis zwischen katholisch und protestantisch geprägten Kantonen verhinderten von Anbeginn eine starke Einmischung des Staates bezüglich der Familie. Während der Wirtschaftskrise und des Zweiten Weltkrieges dominierte im familienpolitischen Diskurs zwar durchaus ein familialistischer Denkstil, es kam aber – abgesehen vom Kanton Tessin – nicht zu familialistischen Regelungen. In den 1970er Jahren standen zunehmend das einzelne Familienmitglied, vor allem die Frau und das Kind, im Zentrum familienpolitischer Überlegungen.<sup>10</sup> Die damit korrespondierenden «emanzipatorischen» familienpolitischen Bemühungen richteten sich auf die Verbesserung der Situation der einzelnen Familienmitglieder, insbesondere jener der Frau.<sup>11</sup> Abgesehen von einigen katholisch geprägten Kantonen wie Tessin und Wallis, die tendenziell familialistische Züge aufweisen, sind für die heutige schweizerische Familienpolitik noch immer die strukturelle Zurückhaltung des Staates und die überwiegend kantonal geregelte Politik typisch.

Hinsichtlich der politischen Orientierung der Interventionen sind in der Schweiz vier grundlegende Intentionen auszumachen<sup>12</sup>: Familienpolitik als Armutspolitik (vertikaler Ausgleich), Umverteilungspolitik (horizontaler Ausgleich), Gleichstellungspolitik und Politik zum «Wohl des Kindes».

Diese vier Intentionen schliessen sich nicht gegenseitig aus. Gleichstellungsorientierte Massnahmen etwa kommen auch einer armuts- und umverteilungspolitischen Intention entgegen.

Die schweizerische Realität zeigt eine Kombination verschiedener familienpolitischer Intentionen im Rahmen des Wechselspiels sozialpolitisch relevanter Koalitionen (vgl. Abschnitt 3).

## 1.2 Familienpolitische Ziele und Verfassungsgrundlagen

Als Folge des Föderalismus und aufgrund des Querschnittscharakters ist die Familienpolitik in der Schweiz relativ unübersichtlich. Die Zielsetzungen des Bundes (im Bereich der Familienpolitik) finden sich auf drei Rechtsstufen: In ratifizierten internationalen Abkommen, in Artikeln der Bundesverfassung und in der Form von Bundesgesetzen (vgl. Abschnitt 1.3).<sup>13</sup>

### 1.2.1 Zielsetzungen auf internationaler Ebene

Die Schweiz ist einer Reihe von internationalen Übereinkommen beigetreten, welche die verfassungsrechtliche Geltungskraft der Sozialzielnormen in der Bundesverfassung verstärken (vgl. Abschnitt 1.2.2). Zu den von der Schweiz ratifizierten Instrumenten der UNO gehören:

- das Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (1986);
- der Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (1992);
- der Pakt über bürgerliche und politische Rechte (1992);
- das Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (1994);
- das Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (1997).

Zu den in der Schweiz in Kraft getretenen Instrumenten des Europarats zählen unter anderem:

- die Europäische Konvention der Menschenrechte und Grundfreiheiten (1974);
- das Übereinkommen zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (1989);
- das Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten (1999).

Im Bereich des Kindeswohls sind folgende internationale Instrumente in Kraft:

- das Haager Übereinkommen über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführungen (1980);
- das Europäische Übereinkommen über die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen über das Sorgerecht für Kinder und die Wiederherstellung des Sorgerechts (1980);
- das Haager Übereinkommen über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption (HAÜ, 1993);
- die UNO-Konvention über die Rechte des Kindes (1997).

### 1.2.2 Zielsetzungen in der neuen Bundesverfassung

In der neuen Bundesverfassung gibt es eine Vielzahl von Artikeln, die familienpolitisch relevante Bereiche betreffen wie beispielsweise den Verfassungsartikel zu den Sozialversicherungen und zum Wohnungswesen. Der folgende Abschnitt beschränkt sich auf Ausführungen zu Artikel 41 und Artikel 116.

Artikel 41 beschreibt die «übergeordneten» Sozialziele, die neu in die Bundesverfassung aufgenommen wurden. Artikel 116 bezieht sich auf die bundesstaatliche Gesetzgebungskompetenz (im Bereich der Familienzulagen und Mutterschaftsversicherung). Beide beinhalten auch Aspekte zur Organisation der Familienpolitik auf Bundesebene.

#### Artikel 41

Die in Artikel 41<sup>14</sup> verankerten Sozialziele halten fest, dass niemand beim Eintreten von Risiken in Armut absinken soll. Er bildet auch die Grundlage für die Verwirklichung der Chancengleichheit im Sinne einer bestmöglichen Entfaltung aller Bewohner/innen. Der Verfassungsgeber konkretisiert damit die in Artikel 2 festgehaltenen Staatszwecke der Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt, der nachhaltigen Entwicklung, des inneren Zusammenhalts und der kulturellen Vielfalt des Landes. Die Sozialziele stehen auch in enger Verbindung zum Recht auf Menschenwürde, auf Rechtsgleichheit und auf persönliche Freiheit. Sozialziele haben einen programmatischen Charakter und übertragen dem Gemeinwesen die Aufgabe, ihnen mit passenden rechtlichen Massnahmen zur Durchsetzung zu verhelfen. Sie entsprechen so Zielsetzungen für die Ausgestaltung der einzelnen Bereiche durch die Gesetzgebung von Bund und Kantonen.<sup>15</sup>

**ZU DEN HANDLUNGS-AUFTRÄGEN UND KOMPETENZEN des Bundes gehört, dass er bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familie berücksichtigen muss (Art. 116). Dies entspricht einer wichtigen Leitlinie einer bedürfnisgerechten Familienpolitik.**

#### Artikel 41 Sozialziele

- <sup>1</sup> Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass:
  - a. jede Person an der sozialen Sicherheit teilhat;
  - b. jede Person die für ihre Gesundheit notwendige Pflege erhält;
  - c. Familien als Gemeinschaften von Erwachsenen und Kinder geschützt und gefördert werden;
  - d. Erwerbsfähige ihren Lebensunterhalt durch Arbeit zu angemessenen Bedingungen bestreiten können;
  - e. Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können;
  - f. Kinder und Jugendliche sowie Personen im erwerbsfähigen Alter sich nach ihren Fähigkeiten bilden, aus- und weiterbilden können;
  - g. Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbstständigen und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden.
- <sup>2</sup> Bund und Kantone setzen sich dafür ein, dass jede Person gegen die wirtschaftlichen Folgen von Alter, Invalidität, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit, Mutterschaft, Verwaisung und Verwitwung gesichert ist.
- <sup>3</sup> Sie streben die Sozialziele im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Zuständigkeiten und ihrer verfügbaren Mittel an.
- <sup>4</sup> Aus den Sozialzielen können keine unmittelbaren Ansprüche auf staatliche Leistungen abgeleitet werden.

Neben den Sozialzielen verweist Artikel 41 auf die familienpolitischen Zuständigkeiten in der Schweiz zwischen Bund und Kantonen. Diese wurden bereits im Abschnitt 1.1.1 (Föderalismus und Subsidiarität) näher ausgeführt.

#### Artikel 116

Der Inhalt von Artikel 116 entspricht Artikel 34<sup>quinquies</sup> der alten Bundesverfassung. Zu den Handlungsaufträgen und Kompetenzen des Bundes gehört, dass er bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familie berücksichtigen muss (Art. 116 Abs. 1). Dies entspricht einer wichtigen Leitlinie einer bedürfnis-

<sup>9</sup> Siehe Kapitel «Familienpolitik heute – was beinhaltet sie?». Bahle, Thomas 1995; Fux, Beat 1999, S. 2ff.

<sup>10</sup> Fux, Beat 1994, S. 328.

<sup>11</sup> Fux, Beat 1994, S. 328.

<sup>12</sup> Siehe Kapitel «Familienpolitik heute – was beinhaltet sie?».

<sup>13</sup> Für eine Übersicht vgl. Dafflon, Bernard 2003, S. 38-9.

<sup>14</sup> Bigler-Eggenberger, Margrith 2002, S. 522ff.

<sup>15</sup> Diese Positionen könnten sich mit der Zeit zu gerichtlich durchsetzbaren Sozialrechten verdichten.

gerechten Familienpolitik. Die Bedürfnisse der Familie werden zur Leitschnur staatlichen Handelns, was auch der Begriff des «family mainstreaming»<sup>16</sup> umschreibt. Die Zentralstelle für Familienfragen nimmt zu allen Anträgen an den Bundesrat aus familienpolitischer Sicht Stellung, wenn sie in wesentlichem Ausmass Auswirkungen auf die Familien haben. Dieser Handlungsauftrag steht in enger Verbindung mit der Sozialzielbestimmung in Artikel 41. Dem Querschnittscharakter der Familienpolitik gemäss sind in vielen Politikbereichen familienpolitisch relevante Reformvorschläge zu finden, so zum Beispiel in den Bereichen Arbeitsmarkt, Bildung, Gesundheit, Gleichstellung, Migration oder Wohnen.

Zudem ist der Bund dazu ermächtigt, Massnahmen zum Schutz der Familie zu unterstützen (Art. 116 Abs. 1, 2. Satz). Diese ausdrückliche Ermächtigung ist im Rahmen der Verfassungsreform neu eingeführt worden. Sie trägt einerseits der bereits früher geübten Praxis Rechnung, wonach beispielsweise gesamtschweizerisch tätige Dachverbände mittels Leistungsverträgen unterstützt werden können; andererseits ermöglicht sie neu auch ein weitergehendes Engagement des Bundes, in Bereichen nämlich, welche in der Kompetenz der Kantone lie-

gen. Diese neue Bestimmung bildet die verfassungsmässige Grundlage für den Erlass des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung. Der Bund ist jedoch nur soweit zur Gesetzgebung befugt, als dies für die Regelung der Unterstützung notwendig ist.

Der Bund verfügt über eine Gesetzgebungskompetenz betreffend Familienzulagen (Art. 116 Abs. 2), von der er bisher nur beschränkt Gebrauch gemacht hat. Eine bundesweite und somit einheitliche Lösung der Familienzulagen fehlt mit Ausnahme der Familienzulagen in der Landwirtschaft. Familienzulagen sind heute kantonal geregelt. Gegenwärtig existiert eine Vielzahl von kantonalen und privaten Familienausgleichskassen. Zudem ist der Bund auf der Basis von Artikel 116 Absatz 3 aufgefordert, eine gesamtschweizerische Mutterschaftsversicherung einzurichten. Diese konnte bis anhin nicht verwirklicht werden (vgl. Abschnitt 1.3.1).

### 1.3 Familienpolitische Leistungen und Massnahmen

Die folgende Übersicht bezieht sich auf die wenigen Gesetze auf Bundesebene, welche explizit die Familie betreffen. Sie gliedert sich inhaltlich nach den vier Interventionsebenen, die im Kapitel «Familienpolitik heute – was beinhaltet sie?» vorgestellt sind.<sup>17</sup>

#### 1.3.1 Ökonomische Interventionen

##### Familienbesteuerung (direkte Bundessteuer)

Die Familienbesteuerung beruht auf dem Prinzip der gemeinsamen Veranlagung der Einkommen der Ehegatten (Gemeinschaftsbesteuerung). Ihnen steht ein eigener Tarif zu, der tiefer ist als jener für Einzelpersonen beziehungsweise für Konkubinate. Infolge der vergleichsweise steilen Progression der direkten Bundessteuer benachteiligt dieses System – trotz Ehegattentarif – die Ehepaare gegenüber den Konkubinatspaaren z.T. erheblich. Im Weiteren sieht das geltende Recht der direkten Bundessteuer familienspezifische Abzüge vor (Kinder-, Unterstützungs- und Versicherungsabzug.). Mit dem Ziel, die Benachteiligung der Ehegatten gegenüber den Konkubinatspaaren zu beheben sowie die Familien mit Kindern substantieller zu entlasten, ist das Steuergesetz reformiert worden. Die Reform wurde vom

#### Artikel 116 Familienzulagen und Mutterschaftsversicherung

<sup>1</sup> Der Bund berücksichtigt bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familie. Er kann Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen.

<sup>2</sup> Er kann Vorschriften über die Familienzulagen erlassen und eine eidgenössische Familienausgleichskasse führen.

<sup>3</sup> Er richtet eine Mutterschaftsversicherung ein. Er kann auch Personen zu Beiträgen verpflichten, die nicht in den Genuss der Versicherungsleistungen gelangen können.

<sup>4</sup> Der Bund kann den Beitritt zu einer Familienausgleichskasse und die Mutterschaftsversicherung allgemein oder für einzelne Bevölkerungsgruppen obligatorisch erklären und seine Leistungen von angemessenen Leistungen der Kantone abhängig machen.

**TROTZ DER VERFASSUNGSRECHTLICHEN KOMPETENZ  
des Bundes bleibt eine gesamtschweizerische  
Vereinheitlichung der Familienzulagen bis anhin  
aus.**



Genf (GE), August 2004

Parlament im Sommer 2003 verabschiedet. Über das dagegen ergriffene Referendum befand das Volk im Mai 2004.

Im Wesentlichen sah die Reform vor, am Grundsatz der gemeinsamen Veranlagung der Ehepartner festzuhalten, ihnen dafür aber ein Splitting zu ermöglichen. Dieses besagt, dass die zusammengelegten Einkommen der Ehegatten mit einem Divisor zu splitten sind. Das so dividierte Einkommen ist massgebend für die Festlegung des Tarifs: das gesamte Einkommen der Ehegatten wird zu jenem Tarif versteuert, der beim gesplitteten Einkommen zur Anwendung käme. Daraus ergeben sich erhebliche Entlastungen für die Ehepaare. Neben dem Ehegattensplitting wurden die kinderspezifischen Abzüge z.T. substantiell erhöht, namentlich der Kinderabzug, oder neue eingeführt, wie der Abzug für Fremdbetreuungskosten oder jener für die Alleinerziehenden.

### **Kinder-/Familienzulagen**

Familienzulagen sind – neben den Steuererleichterungen – das wichtigste Mittel des Familienlastenausgleichs. Trotz der verfassungsrechtlichen Kompetenz des Bundes bleibt eine gesamtschweizerische Vereinheitlichung der Familienzulagen bis anhin aus. Nur im Bereich der Landwirtschaft besteht ein Bundesgesetz (FLG; SR 836.1). Die kantonale Vielfalt von Ordnungen mit je anderen Zulagenarten, -höhen und Anspruchsvoraussetzungen schafft grosse Ungleichheiten. Die Kinderzulage entfällt normalerweise bei Erwerbslosigkeit. Die Kinderkosten von Selbstständigerwerbenden sind mehrheitlich nicht gedeckt. Probleme bestehen zudem in vielen Kantonen in Fällen von Anspruchskonkurrenz. Dies im Zusammenhang mit Teilzeitarbeit: Wenn beide Eltern teilzeitlich arbeiten, kann manchmal bloss eine partielle Kinderzulage beansprucht werden, da nur einer der beiden Partner die Zulage beziehen kann. Mehrere Projekte, die Kinderzulage auf Bundesebene zu

<sup>16</sup> Siehe Kapitel «Familienpolitik heute – was beinhaltet sie?».

<sup>17</sup> Für eine umfassende und aktuelle Darstellung familienpolitischer Massnahmen sei auf die Analyse von Bernard Dafflon (2003) verwiesen.

vereinheitlichen, sind gescheitert. Im April 2003 reichte der Gewerkschaftsverband Travail.Suisse eine Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen!» ein. Der Bundesrat befürwortet eine bundesrechtliche Regelung der Familienzulagen, empfiehlt aber aus finanzpolitischen Gründen, die Volksinitiative abzulehnen. Mit dem aufgrund der parlamentarischen Initiative Fankhauser (91.411) hängigen Projekt liegt auch bereits ein Entwurf für ein Bundesgesetz vor.

### **Bedarfsleistungen für Familien**

Bedarfsleistungen<sup>18</sup> für Familien stellen ein Mittel zur Bekämpfung der Familienarmut dar. Im Frühjahr 2001 folgte der Nationalrat zwei parlamentarischen Initiativen (Fehr 00.436 und Meier-Schatz 00.437), welche die Einführung von gesamtschweizerischen Bedarfsleistungen für Familien nach dem Tessiner Modell<sup>19</sup> verlangen. Die nationalrätliche Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-NR) sondiert verschiedene Umsetzungsmodelle durch die Ende März 2004 gestartete Vernehmlassung.

Zwölf Kantone (AG, FR, GL, GR, LU, NE, SG, SH, TI, VD, ZG, ZH) führten in den letzten Jahren Bedarfsleistungen für arme Familien ein. Das Tessiner Modell behält seine «Vorreiterrolle», da es den Familien für eine wesentlich längere Zeitspanne Leistungen ausrichtet als andere kantonale Regelungen. Vorstösse zur Einführung oder Änderung kantonaler Systeme sind in weiteren Kantonen hängig.

### **Mutterschaftsversicherung**

Der Bund verfügt über die Gesetzgebungskompetenz zur Schaffung einer Mutterschaftsversicherung. Bis heute gibt es keine eigentliche Mutterschaftsversicherung. Der Schutz der Mutterschaft ist in verschiedenen Gesetzen geregelt, die untereinander kaum koordiniert sind. Dazu gehören Pflegeleistungen innerhalb der obligatorischen Krankenversicherung sowie Schutzbestimmungen für Schwangere, Wöchnerinnen und stillende Mütter im Arbeitsgesetz. Das Obligationenrecht regelt die Lohnfortzahlungspflicht. Die Lücke besteht darin, dass die Lohnfortzahlung nicht immer das achtwöchige Arbeitsverbot deckt.

Alle Versuche zur Einrichtung einer umfassenden Mutterschaftsversicherung sind seit 1945 an Volksabstimmungen gescheitert. Abgelehnt wurden namentlich die Volksinitiative für

einen wirksamen Schutz der Mutterschaft (1984), die Revision des Krankenversicherungsgesetzes, die ein Taggeld für Mütter einführen wollte (1987) und das Bundesgesetz über die Mutterschaftsversicherung (1999). Als Folge der parlamentarischen Initiative Triponez (01.426) beschloss das Parlament im Herbst 2003 eine Mutterschaftsentschädigung im Rahmen der Erwerbersatzordnung, die auf erwerbstätige Mütter beschränkt ist. Sie beträgt während 14 Wochen 80% des vorher erzielten durchschnittlichen Erwerbseinkommens.<sup>20</sup>

Der Kanton Genf führte 2001 eine Mutterschaftsversicherung ein, der Kanton Waadt stellt eine in Aussicht. Im Kanton Neuenburg ist eine entsprechende Volksinitiative im März 2004 abgelehnt worden.

### **Krankenversicherung**

Am 1. Januar 1996 trat das Krankenversicherungsgesetz (KVG) in Kraft: Die Grundversicherung ist seither für die gesamte Bevölkerung obligatorisch. Die Prämien unterscheiden sich nach Versicherer und Regionen, jedoch nicht nach Geschlecht, Alter und finanzieller Leistungsfähigkeit der Versicherten. Es besteht eine Unterstützung finanziell Schwächerer durch die öffentliche Hand in Form individueller Prämienverbilligungen, die in den Kantonen sehr unterschiedlich gehandhabt werden.

Es bleibt das Politikum der Höhe der Krankenversicherungsprämien: Auf der Ebene des Bundes und der Kantone sind Vorstösse für eine stärkere Entlastung von Familien mit Kindern bei den KV-Prämien in Diskussion. Der Bundesrat stimmte im Mai 2002 grundsätzlich dem Vorschlag des Ständerates zu, wonach im KVG ein Sozialziel für die individuelle Prämienverbilligung verankert werden soll. Er votierte für ein gesamtschweizerisches Modell mit einer an Einkommenskategorien orientierten Prämienbelastungsquote. Ein ähnliches Modell wird bereits im Kanton Graubünden praktiziert. Die entsprechende Revision ist jedoch im Parlament gescheitert.

### **Weitere Sozialversicherungen**

Die Ausgestaltung der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge sowie der Erwerbersatzordnung und der Arbeitslosenversicherung hat verschiedene familienpolitische Komponenten. Die 10. AHV-Revision trat am 1. Januar 1997 in Kraft. Die wich-

## ZWÖLF KANTONE FÜHRTEN IN DEN LETZTEN JAHREN **Bedarfsleistungen für arme Familien ein. Das Tessiner Modell behält seine «Vorreiterrolle», da es den Familien für eine wesentlich längere Zeitspanne Leistungen ausrichtet als andere kantonale Regelungen.**

tigsten Neuerungen bestehen in der gestaffelten Erhöhung des Rentenalters der Frau, dem Ehegattensplitting, der Anrechnung von Erziehungs- und Betreuungsgutschriften, der Einführung einer Rente für Witwer, die Kinder unter 18 Jahren haben. Über die 11. AHV-Revision entschied das Volk in einer Referendumsabstimmung am 16. Mai 2004.<sup>21</sup> Vorgeschlagen wurde unter anderem die Festlegung des Rentenalters für Frauen auf 65 Jahre. Die Anspruchsberechtigung für Witwen hätte derjenigen für Witwer angenähert, die Witwen- beziehungsweise Witwerrenten hätten herabgesetzt und die Waisenrenten erhöht werden sollen.

### Weitere bedarfsabhängige materielle Leistungen

#### Sozialhilfe

Im Sinne der Subsidiarität ist die Sozialhilfe kantonrechtlich geregelt. Sie wird in den Gemeinden umgesetzt. Die meisten Kantone halten sich in der Regel bei der Bemessung der Sozialhilfe an die Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Angesichts der unterschiedlichen Handhabung der Anspruchsvoraussetzungen, der Leistungshöhe und der Leistungsdauer gibt es jedoch grosse Unterschiede zwischen den Kantonen. Parlamentarische Vorstösse streben eine Harmonisierung auf Bundesebene an. Der Bund regelt die Sozialhilfe für Asylsuchende.

#### Stipendien

Stipendien werden in erster Linie von den Kantonen nach eigenen Gesetzen ausgerichtet: Der Bund leistet, gestützt auf Artikel 66 BV, finanzielle Beiträge. Von geringer praktischer Bedeutung sind Stipendien privater Organisationen, der Gemeinden sowie des Bundes (vgl. auch Abschnitt 2.3).<sup>22</sup>

### Rechtliche Aspekte

#### Gleichstellung von Frau und Mann (Erwerbsarbeit)

Das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG, 1996) bezweckt die tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann im Erwerbsleben (vgl. Ab-

schnitt 2.2). Es beruht auf dem Verbot von Diskriminierung aufgrund des Geschlechts und umfasst sämtliche private und öffentliche Arbeitsverhältnisse auf den verschiedenen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden). Die Aufgabe des Staates besteht darin, Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von beruflichen und familiären Aufgaben zu verbessern (Art. 14). Dazu gehören infrastrukturelle Leistungen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Schule. Das Gesetz sieht Finanzhilfen an Organisationen vor, die entsprechende Aufgaben verfolgen sowie selber Programme in diesen Belangen durchführen. Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) hat die Aufgabe, die Umsetzung des Gesetzes zu fördern.

#### Das neue Eherecht von 1988

Das neue Eherecht setzt die rechtliche Gleichstellung von Frau und Mann in der Ehe um. Es beinhaltet verschiedene Neuerungen, so etwa die Möglichkeit, den eigenen Namen und das eigene Bürgerrecht zu behalten und die Aufgabenteilung in der Familie nach Absprache zu praktizieren. Grundsätzlich sind beide Partner für den Unterhalt und die Vertretung der Familie verantwortlich. Beim Güterrecht gilt in der Ehe normalerweise von Gesetzes wegen die Errungenschaftsbeteiligung.

#### Das neue Scheidungsrecht von 2000

Das revidierte Scheidungsrecht trägt den gesellschaftlichen Veränderungen Rechnung. Sowohl die Scheidungsvoraussetzungen als auch die Scheidungsfolgen sind grundsätzlich verschuldensunabhängig ausgestaltet (zum Beispiel der Anspruch auf nachehelichen Unterhalt). Die Konventionalscheidung ist die Regel. Geschiedene Eltern haben neu die Möglichkeit, die gemeinsame Sorge für die Kinder zu beantragen. Die Stellung der Kinder wird unter anderem mit dem Anhörungsrecht verbessert. Neu liegen auch Regeln zur Verteilung der Ansprüche aus den Vorsorgeeinrichtungen der 2. und 3. Säule vor (Ehegattensplitting bei der Pensionskasse).

#### Zur Situation von gleichgeschlechtlichen Paaren

Am 29. November 2002 verabschiedete der Bundesrat die Botschaft zum Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft

<sup>18</sup> Bedarfsleistungen an Familien funktionieren ähnlich dem Prinzip der Ergänzungsleistungen bei der AHV/IV.

<sup>19</sup> Das Tessiner Modell sieht neben den einkommensunabhängigen Kinder- und Ausbildungszulagen zwei Formen von Bedarfsleistungen vor: Bedarfszulagen (assegno integrativo) für Kinder bis 15 Jahre von einkommenschwachen Familien und eine Kleinkinderzulage (assegno di prima infanzia) für Haushalte mit kleinen Kindern bis 3 Jahre, deren Einkommen unter dem Existenzminimum liegt. Siehe auch Kapitel «Die Familienpolitik der Kantone und Gemeinden» Sektion 1.1.2 (Finanzielle Leistungen).

<sup>20</sup> Aufgrund eines Referendums findet im Herbst 2004 eine Volksabstimmung statt.

<sup>21</sup> Die 11. AHV-Revision wurde vom Volk abgelehnt.

<sup>22</sup> Baumann, Felix 2003, S. 321-2.



Willisau (LU), Juni 2004

gleichgeschlechtlicher Paare.<sup>23</sup> Gleichgeschlechtliche Paare werden grundsätzlich den Ehepaaren gleichgestellt, fortpflanzungsmedizinische Verfahren und Adoptionen sind aber ausgeschlossen. Das Geschäft ist in parlamentarischer Beratung.<sup>24</sup> In den Kantonen Genf und Zürich existieren bereits kantonale Regelungen für eine Registrierung gleichgeschlechtlicher Paare. In verschiedenen Kantonen sind ähnliche Vorstösse hängig.

### 1.3.2 Sozialökologische Interventionen

#### Familienverträgliche Arbeitswelt

Im Bereich der Gestaltung einer familienverträglichen Arbeitswelt beschränkt sich die Einflussnahme des Bundes mehrheitlich auf das Arbeitsrecht. In diesem sind aber entsprechende Forderungen nur vereinzelt aufgenommen. Einzelne Vorschriften betreffen den Kündigungsschutz für Arbeitnehmerinnen bei

Schwangerschaft, die Bestimmungen zur Absenz infolge Pflege eines kranken Kindes und zur zeitlichen Freisetzung bei Familienpflichten (vgl. Abschnitt 2.3). Nicht geregelt sind flexible Arbeitszeitmodelle, die zu einer besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Mütter und Väter beitragen könnten. Betreffend Arbeitszeitverkürzung verweist der Bundesrat auf die Sozialpartner (vgl. Botschaft zur Volksinitiative «für eine kürzere Arbeitszeit»<sup>25</sup>). Der Nationalrat verwarf die Forderung, berufstätigen Müttern und Vätern einen Elternurlaub von insgesamt vier Monaten zu gewähren (parlamentarische Initiative Teuscher, 01.438).

#### Familienergänzende Kinderbetreuung

Die familienergänzende Kinderbetreuung<sup>26</sup> liegt in der Kompetenz von Kantonen und Gemeinden, wobei die Pflegekindverordnung des Bundes Mindestanforderungen aufstellt. Die Einrichtungen

## **DIE FAMILIENERGÄNZENDE KINDERBETREUUNG LIEGT in der Kompetenz von Kantonen und Gemeinden, wobei die Pflegekindverordnung des Bundes Mindestanforderungen stellt. Die Einrichtungen werden oft von privaten Organisationen getragen und subventioniert.**

der familienergänzenden Tagesbetreuung von Kindern (Krippen, Tagesheime, Horte) werden oft von privaten Organisationen getragen und von der öffentlichen Hand subventioniert. Das Angebot ist jedoch geringer als die Nachfrage. Im Dezember 2002 verabschiedete das Bundesparlament als Folge der parlamentarischen Initiative Fehr (00.403) ein Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Betreuungsplätze (Anstossfinanzierung). Der Rahmenkredit bezieht sich auf eine Zeitspanne von vier Jahren, die Geltungsdauer des Gesetzes beträgt acht Jahre. Die Inkraftsetzung erfolgte am 1. Februar 2003. Auf kantonaler und kommunaler Ebene haben zahlreiche Vorstösse zur Erhöhung des Angebots an Krippenplätzen geführt.<sup>27</sup>

### **Familienerverträgliches Schul- und Bildungssystem**

Einerseits sind mehr Frauen erwerbstätig<sup>28</sup>, andererseits divergieren die Arbeitszeiten von erwerbstätigen Frauen und Männern immer mehr (Zunahme von Wochenend-, Abend- und Nacharbeit sowie Teilzeitbeschäftigung). Die Betreuung schulpflichtiger Kinder zu Hause gestaltet sich daher schwieriger. Eine Studie des Bundesamtes für Statistik (BFS) hat festgestellt, dass 45% der schulpflichtigen Kinder regelmässig unbetreut sind.<sup>29</sup> Auf kantonaler und vor allem kommunaler Ebene (unter anderem durch private Initiativen) haben zahlreiche Vorstösse zu verschiedenen Angeboten geführt, die Erwerbstätigkeit der Mütter und Väter schulpflichtiger Kinder zu erleichtern (Blockzeiten, Mittagstisch, Tagesschulen). Dem Bund fällt mit Ausnahme der Anstossfinanzierung keine aktive Rolle zu, da das Schulwesen in seiner Gestaltung weitgehend in der Kompetenz der Kantone und Gemeinden liegt. Nach der Motion Langenberger (03.3342) sollen Blockzeiten in den Schulen der ganzen Schweiz eingeführt werden. Der Ständerat lehnte die Motion im Dezember 2003 ab.

### **Wohnen**

Mit dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 (WEG) engagiert sich der Bund für einen erleichterten Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum. Der soziale Wohnungsbau wird hingegen weitgehend von den Kantonen geregelt. Mit dem Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG, gestützt auf Art. 108 BV) vom 21. März 2003 existiert jedoch eine

bundesrechtliche Norm. Der Bund soll Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen sowie den Zugang zu Wohneigentum fördern. Insbesondere sollen die Interessen von benachteiligten Personengruppen wie Familien und Alleinerziehenden berücksichtigt werden.

### **1.3.3 Pädagogische Interventionen**

#### **Präventive Familienarbeit**

Alle Kantone haben gemäss dem Bundesgesetz über die Schwangerschaftsberatungsstellen vom 9. Oktober 1981 Beratungsstellen geschaffen oder anerkannt, die schwangeren Frauen und anderen Beteiligten unentgeltlich Rat und Hilfe gewähren. Kantone und Gemeinden (unter anderem Erziehungsberatungsstellen, Jugendämter, Sozialdienste) oder private Trägerschaften stellen nach dem Prinzip der Subsidiarität Elternbildungs- und Beratungsangebote sowie weitere Dienste für Familien bereit. In diesem Rahmen werden entsprechende Dachverbände vom Bund finanziell unterstützt.

### **1.3.4 Familieninterne Interventionen**

#### **Kinderschutz**

1992 erfolgte die Veröffentlichung des Berichts «Kindsmisshandlung in der Schweiz».<sup>30</sup> Der Bericht enthält konkrete Empfehlungen, die sich an die Kantons- und Bundesbehörden sowie an die betroffenen Berufsgruppen richten. In seiner Stellungnahme von 1995 verweist der Bundesrat auf laufende Revisionsvorhaben in dieser Richtung. Als Folge nimmt seit 1996 die Zentralstelle für Familienfragen (ZSFF) Koordinationsaufgaben im Bereich Kinderschutz wahr und richtet – in Zusammenarbeit mit Organisationen aus dem Bereich des Kinderschutzes – ein besonderes Augenmerk auf die Prävention.

Das UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes trat für die Schweiz am 26. März 1997 in Kraft.<sup>31</sup> Geltung haben immer noch die anlässlich der Ratifikation formulierten Vorbehalte zu Artikel 7 (Staatenlose Kinder), Artikel 10 (Recht auf Familienzusammenführung), Artikel 37 (Trennung von Jugendlichen und Erwachsenen im Freiheitsentzug) und teilweise zu Artikel 40

<sup>23</sup> Gegen das Bundesgesetz ist das Referendum angekündigt.

<sup>24</sup> Zur familienpolitischen Relevanz siehe Kapitel «Familienpolitik heute – was beinhaltet sie?».

<sup>25</sup> BBl 2000 4108.

<sup>26</sup> Die familienergänzende Kinderbetreuung richtet sich insbesondere an Kleinkinder sowie Kinder im schulpflichtigen Alter.

<sup>27</sup> Siehe Teil «Familien in der Statistik», Thema 14 (Kindertagesstätten).

<sup>28</sup> Siehe Teil «Familien in der Statistik», Themen 10 bis 12 [Erwerbsbeteiligung von Frauen im Familienalter, Aufteilung der Erwerbs-, Haus- und Familienarbeit, Erwerbslosigkeit und Unterbeschäftigung].

<sup>29</sup> BFS 1996.

<sup>30</sup> Bericht Kindsmisshandlung in der Schweiz, Bern, 1992 / Stellungnahme des Bundesrates, Bern, 1995. Unter [www.bbl.admin.ch](http://www.bbl.admin.ch) bestellbar.

<sup>31</sup> Siehe auch Schattenbericht von 46 Nichtregierungs-Organisationen anlässlich der Berichterstattung des Bundes vor dem UN-Kinderrechtsausschuss am 29. Mai 2002.

(Jugendstrafrechtspflege). Die Kinderrechtskonvention beeinflusst Gesetzrevisionen. Artikel 11 in der neuen Bundesverfassung verankert für Kinder und Jugendliche das Recht auf Schutz und Förderung ihrer Entwicklung. Auch gibt es neue Bestimmungen, welche die Anhörung des Kindes in allen Verfahren vorschreiben (zum Beispiel bei Scheidungsverfahren, Adoption und Kinderschutzmassnahmen), welche die Kinder betreffen. Die Schweiz ratifizierte weitere internationale Übereinkommen zum Schutze des Kindes (vgl. Abschnitt 1.2.1).

Der Kinderschutz besteht auf Gesetzesebene hauptsächlich aus vormundschafts- und strafrechtlichen Schutzbestimmungen. Wichtige Bereiche sind unter anderem die Opferhilfe und das Jugendstrafverfahren. Das Zivilgesetzbuch setzt im Familien- und Vormundschaftsrecht wichtige Leitplanken für die rechtliche Stellung des Kindes.

Es besteht ein gesamtschweizerischer Kindernotruf (Nummer 147), der vom Bund subventioniert wird.

### Häusliche Gewalt

Zum Bundesgesetz über die Hilfe an Opfer<sup>32</sup> von Straftaten (Opferhilfegesetz) vom 4. Oktober 1991 ging 2003 ein Revisionsentwurf in die Vernehmlassung. Die Genugtuung wird beibehalten, aber in ihrer Höhe beschränkt und an restriktivere Voraussetzungen geknüpft. Dagegen wird die Frist verlängert, um eine Genugtuung geltend zu machen. Der Bundesrat hat im September 2003 das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) beauftragt, eine Botschaft auszuarbeiten.

Als Folge der parlamentarischen Initiativen von Felten (96.464 und 96.465) gilt Gewalt gegen Frauen sowie sexuelle Gewalt in der Ehe als Officialdelikt (Änderung von Art. 123 StGB und Art. 189/190 StGB). Ein neuer Artikel im Zivilgesetzbuch (ZGB, 28b), aufgenommen aufgrund der parlamentarischen Initiative Vermot-Mangold (00.419), regelt das Wegweisungsrecht von gewalttätigen Personen aus der Wohnung und das Betretungsverbot über eine bestimmte Zeitdauer. Zudem haben Kantone, Gemeinden und private Organisationen Massnahmen gegen häusliche Gewalt ergriffen (vgl. unter anderem polizeiliche Massnahmen gegen häusliche Gewalt im Kanton St. Gallen).

## 2. Entwicklung der Familienpolitik seit 1982

Wie in anderen europäischen Ländern lässt sich auch in der Schweiz seit den 1960er Jahren ein ausgeprägter Wandel der Haushalts- und Familienstrukturen feststellen.<sup>33</sup> Neben der «traditionellen Familie», bei der Mutter und Vater mit gemeinsamen Kindern unter einem Dach wohnen, gibt es vermehrt Einelternfamilien, Konkubinatspaare mit Kindern, Fortsetzungsfamilien, kinderlose Paare und homosexuelle Partnerschaften. Die neuen Haushaltsformen fordern die Familienpolitik. Die folgende Darstellung der Familienpolitik dokumentiert die familienpolitische Dynamik der letzten zwanzig Jahre.

### 2.1 Familienpolitik der 1980er Jahre

Seit Mitte der 1970er Jahre kam es zu Bestrebungen, das Familienrecht an ein verändertes Familienverständnis anzupassen. Eine emanzipatorische Denkweise ersetzt die familialistische. Sie fordert eine Familienpolitik, die sich am Individuum orientiert und die Situation der einzelnen Familienmitglieder verbessert, vor allem jene der Frau.<sup>34</sup>

Das familienpolitische Engagement führte zur Einsetzung einer Expertenkommission, die 1982 den Bericht «Familienpolitik in der Schweiz» veröffentlichte. Der Bericht hat seine Relevanz für die familienpolitische Diskussion bis heute beibehalten. Er enthält allgemeine Ausführungen sowie Empfehlungen zur Konzeption und Begründung der schweizerischen Familienpolitik.<sup>35</sup>

Der Bericht entstand im Kontext eines traditionellen Verständnisses, das familienpolitischen Erneuerungen mit Skepsis begegnete. Er ging von einem familienpolitischen Verständnis aus, das Familienpolitik weder als «karitative Hilfe für die Familie» noch als «Wiederherstellung der verlorenen Familie» verstehen wollte. Der Bericht ging vielmehr von den in den Familien und durch die Familien erbrachten Leistungen aus. Er umschrieb die Anerkennung dieser Leistungen als Zweck von Familienpolitik. Dies mit dem Ziel, der Vielfalt von Familienformen offen zu begegnen.<sup>36</sup> Der Familienbericht plädierte dafür,

## WIE IN ANDEREN EUROPÄISCHEN LÄNDERN LÄSST sich auch in der Schweiz seit den 1960er Jahren ein ausgeprägter Wandel der Haushalts- und Familienstrukturen feststellen. Die neuen Haushaltsformen fordern die Familienpolitik.

die familiären Leistungen auch monetär zu berücksichtigen. Er betonte aber gleichzeitig die Wichtigkeit anderer Bereiche, zum Beispiel der Wohnpolitik, der familienspezifischen Bildung und Beratung sowie der Tagesbetreuung der Kinder.

Der Bericht löste seinerzeit keine grosse öffentliche Diskussion aus. Der Bund wertete die Zentralstelle für Familienfragen (ZSFF) auf. Familienverbände versuchten die Bevölkerung für die (bedarfsorientierte) Unterstützung von Familien zu sensibilisieren. Pro juventute lancierte 1985 das Pilotprojekt «Familienbegleitung», Pro Familia Schweiz die erste Kinderkostenstudie.

Weitere die Familienpolitik betreffende Ereignisse waren:

■ 1979: Revision des Kindsrechts: Neuerungen betreffen die Überwindung der rechtlichen Zurücksetzung des nichtehelichen Kindes, die unbeschränkte Zulassung der Vaterschaftsklage, die Kodifikation der Hauptregeln über das Besuchsrecht und die Unterhaltspflicht. Andere Bestimmungen betreffen die Stellung des Stief- und Pflegekindes, die Anerkennung der Persönlichkeit des Kindes und der Ausbau des Kinderschutzes. Die unverheiratete Mutter erhält mit der Geburt die elterliche Gewalt über das Kind.

■ 1981: Annahme des Artikels 4.2 der alten Bundesverfassung über das allgemeine Prinzip der Rechts- und Chancengleichheit und der Gleichbehandlung von Frau und Mann in Familie, Ausbildung und Arbeit (Vorläufer des heutigen Art. 8 BV). Das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann trat am 1. Juli 1996 in Kraft.

■ 1988: Aus dem neuen Eherecht, das die rechtliche Gleichstellung von Frau und Mann in der Ehe betont und sich nach dem Leitbild der partnerschaftlichen Ehe ausrichtet, folgen wichtige Neuerungen in den Bereichen des Güter- und Erbrechts und des Sozialversicherungsrechts (vgl. Abschnitt 1.3.1).

### 2.2 Familienpolitik der 1990er Jahre

In den 1990er Jahren zeichnete sich zunehmend eine Pluralisierung der Lebens- und Familienformen ab. Berufliche und famili-

äre Lebensentwürfe und Lebenswege veränderten sich schon seit den 1970er Jahren. Entsprechend entstanden neue Erwartungen und Ansprüche an Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Untersuchungen zu familienrelevanten Problemlagen wie etwa «neuer Armut» oder «Kinderkosten» rückten die Einkommensschwäche von Familien in das Blickfeld der Öffentlichkeit.

Bis Mitte der 1990er Jahre vollzog sich ein stetiger Ausbau der sozialen Sicherheit gestützt auf die vorangehende günstige wirtschaftliche Entwicklung. Der Konjunkturbruch und die defizitären Abschlüsse der öffentlichen Haushalte vor allem in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre veränderten die Rahmenbedingungen für die Sozialpolitik jedoch nachteilig. Auf Bundesebene wurde die Schuldenbremse eingeführt. Dies mit der Folge, dass sich die Realisierung neuer sozialpolitischer Forderungen – trotz steigendem Problemdruck – schwierig gestaltete. Die soziale Sicherung befindet sich seither auf der Suche nach einem neuen Grundkonsens.<sup>37</sup>

Vor diesem Hintergrund zeichneten sich in den 1990er Jahren zwei familienpolitische Tendenzen ab: Im Bereich ökonomischer Massnahmen stellten sich Fragen um den Familienlastenausgleich, die Familienbesteuerung und die Mutterschaftsversicherung. Gegen Ende der 1990er Jahre, vor allem nach der Ablehnung der Mutterschaftsversicherung 1999, rückte die Diskussion um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und mit ihr Fragen der Gestaltung der Arbeitswelt und des Bildungswesens sowie des Ausbaus familienergänzender Betreuungsangebote ins Zentrum gesellschaftspolitischer Überlegungen. Diese Gewichtsverlagerungen lassen sich als eine Reaktion der Politik auf die wirtschaftliche Entwicklung und die Pluralisierung von Familienformen interpretieren.<sup>38</sup>

Verschiedene Ereignisse des politischen Terminkalenders der 1990er Jahre hatten Familienpolitik zum Thema:

■ 1994: Die Vereinten Nationen erklärten das Jahr 1994 zum Internationalen Jahr der Familie (IJF). Der Bund übertrug die Koordination und Gestaltung des IJF dem Dachverband Pro Familia Schweiz und setzte eine nationale Kommission ein, die

<sup>32</sup> Opfer kann jede natürliche Person sein, unabhängig von Alter und Geschlecht.

<sup>33</sup> Statistische Daten finden sich im Teil «Familien in der Statistik».

<sup>34</sup> Fux, Beat 1994, S. 328.

<sup>35</sup> Lüscher, Kurt 2003, S. 29ff.

<sup>36</sup> Lüscher, Kurt 2003, S. 29ff.

<sup>37</sup> Brechbühl, Jürg, Referat gehalten am 29.05.1999.

<sup>38</sup> EKFF 2000, S. 13.

einen detaillierten Forderungskatalog präsentierte. Sie verlangte verschiedene Massnahmen zur Vereinbarkeit von Familie, Arbeit und Schule und eine einheitliche Regelung im Bereich von Mutterschaftsschutz und Familienzulagen. Es fanden öffentliche Veranstaltungen und Tagungen statt, welche breiten Bevölkerungsschichten die Probleme der heutigen Familie näher brachten und sie für die seit den 1970er Jahren zunehmende Vielzahl von Familienformen sensibilisierten (zum Beispiel die Wanderausstellung zur Familie).

■ 1995: Im Anschluss an das UNO-Jahr der Familie wurde die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) als beratendes Organ des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) eingesetzt und damit ein Signal für eine aktivere Familienpolitik des Bundes gesetzt.

■ 1995: Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht «Kindesmisshandlung in der Schweiz» (vgl. Abschnitt 1.3.4).

■ 1996: Das Bundesgesetz über die Gleichstellung von Frau und Mann (Gleichstellungsgesetz, GIG), am 1. Juli 1996 in Kraft getreten, bezweckte die tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann (vgl. Abschnitt 1.3.1).

■ 1997: Die Schweiz ratifizierte die UN-Kinderrechtskonvention. Die Unterzeichnung beeinflusste gesetzliche Revisionen im Bereich des Kinderschutzes (vgl. Abschnitt 1.3.4) und die Erarbeitung von Grundlagen einer schweizerischen Kinderpolitik. Eine direkte Wirkung zeigte sich in der verstärkten gesellschaftlichen Wahrnehmung des Kindes als eigener Persönlichkeit mit dem Anspruch auf Partizipationsmöglichkeiten in kindrelevanten Bereichen wie Schule, Politik oder familiäre Angelegenheiten, z.B. Scheidung.

■ 1997: Die Schweiz ratifizierte das UN-Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung von Frauen (aus dem Jahr 1979).

■ 1997: Die 10. AHV-Revision trat am 1. Januar 1997 in Kraft. Eine bedeutende familienpolitische Neuerung ist die Ein-

führung von Erziehungs- und Betreuungsgutschriften (vgl. Abschnitt 1.3.1).

■ 1999: Die neue Bundesverfassung (BV) mit den unter Artikel 41 aufgeführten Sozialzielen und Artikel 116 zu Familienzulagen und der Mutterschaftsversicherung trat in Kraft (vgl. Abschnitt 1.2.2).

■ 1999: Das Parlament verabschiedete 1998 eine Mutterschaftsversicherung. Diese scheiterte jedoch 1999 in der Volksabstimmung. Anschliessend wurden verschiedene familienpolitische Initiativen eingereicht, die Lücken im Mutterschaftsschutz schliessen sollten. Die Diskussion um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf rückte ins Zentrum der Überlegungen. Parteien- und geschlechterübergreifend wurde nach politisch machbaren Lösungen gesucht (vgl. Abschnitt 1.3.1).

■ 2000: Das neue Scheidungsrecht trat in Kraft (vgl. Abschnitt 1.3.1).

■ 2002: Das Parlament verabschiedete das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (Anstossfinanzierung). Trotz des Entlastungsprogramms des Bundes (EP03) wurden unveränderte finanzielle Mittel für die familienergänzende Kinderbetreuung (Anstossfinanzierung) bereitgestellt (vgl. Abschnitt 1.3.2).

■ 2003: In der zweiten Hälfte der 90er Jahre begann der Bundesrat mit den Vorbereitungsarbeiten zu einer Reform der Familienbesteuerung. Die eidgenössischen Räte verabschiedeten das revidierte Gesetz im Juni 2003. Mit der Reform wurden zwei Ziele verfolgt. Zum einen sollte die steuerliche Benachteiligung der Ehepaare gegenüber den Konkubinatspaaren beseitigt werden, zum anderen sollten die Familien substantiell entlastet werden. In der Referendumsabstimmung vom Mai 2004 wurde die Reform verworfen.

■ 2003: Travail.Suisse reicht die Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen!» ein. In seiner Botschaft vom Februar 2004 empfiehlt der Bundesrat die Ablehnung der Initiative.

**1995 WURDE DIE EIDGENÖSSISCHE KOORDINATIONS-Kommission für Familienfragen (EKFF) als beratendes Organ des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) eingesetzt und damit ein Signal für eine aktivere Familienpolitik des Bundes gesetzt.**

### 2.3 Vergleich mit dem Familienbericht 1982

Die Gegenüberstellung der heutigen familienpolitischen Verhältnisse mit den Forderungen des Familienberichts des Jahres 1982<sup>39</sup> macht deutlich, inwieweit die Anliegen von 1982 umgesetzt wurden und wo immer noch Lücken bestehen. Die zwischenzeitlich weiter veränderte gesellschaftliche Lage relativiert einzelne Forderungen von 1982 hinsichtlich ihrer Dringlichkeit. Die folgende Darstellung gliedert sich nach dem inhaltlichen Aufbau des Familienberichts 1982.

### Ökonomische Interventionen

#### Besteuerung der Familie

Die vom Parlament verabschiedete Revision der Familienbesteuerung (Steuerpaket) folgt im Grundsatz den Empfehlun-

gen des Familienberichts nach einer stärkeren steuerlichen Entlastung von Familien. Dass Kinder- und Ausbildungsabzüge vom steuerbaren Einkommen abgerechnet werden, widerspricht der Empfehlung des Familienberichts 1982 nach direkten Abzügen vom Steuerbetrag.<sup>40</sup>

#### Familienzulagen

Der Familienbericht 1982 plädiert für eine bundesrechtliche Ordnung der Familienzulagen, welche die Familienlasten stärker als bisher ausgleicht. Bisher sind keine Fortschritte erzielt worden. Immer noch steht eine Vereinheitlichung der Kinderzulagen auf der Traktandenliste. Auch wurden dazu bis heute mehrere Vorstösse und eine Volksinitiative von Travail.Suisse «Für fairere Kinderzulagen!» eingereicht.

Fontnas (SG), Juli 2004



<sup>39</sup> Arbeitsgruppe Familienbericht, 1982.

<sup>40</sup> Das Steuerpaket wurde in der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 verworfen.

## Mutterschaftsschutz

Der Familienbericht 1982 sprach sich für eine Mutterschaftsversicherung aus. Diese Forderung ist noch nicht realisiert, sie scheiterte dreimal. Gewisse Fortschritte wurden jedoch erzielt. Im heutigen Bundesgesetz über die Krankenversicherung finden sich Bestimmungen zur Kostendeckung der besonderen Leistungen bei Mutterschaft durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung. Der ebenfalls geforderte Kündigungsschutz wurde seither auf die Zeitdauer der Schwangerschaft und auf 16 Wochen nach der Niederkunft ausgedehnt, wie es der Familienbericht verlangte. Die Lohnfortzahlung hängt jedoch immer noch von der Dauer des Arbeitsverhältnisses ab.

Das Parlament hat im Rahmen der Erwerbsersatzordnung eine Mutterschaftsentschädigung für erwerbstätige Mütter beschlossen. Gegen diese Neuerung wurde das Referendum ergriffen. Die Abstimmung hierzu findet im Herbst 2004 statt. Mehrere Kantone kennen Bedarfsleistungen bei Mutterschaft. Der Kanton Genf hat auf Gesetzesebene eine kantonale Mutterschaftsversicherung eingeführt.

## Familie und Arbeitswelt

Zu den Massnahmen, die den konkreten Forderungen des Familienberichts 1982 im Bereich der Arbeitswelt folgen, gehören der Kündigungsschutz für Arbeitnehmerinnen während der ganzen Dauer der Schwangerschaft und bis 16 Wochen nach der Niederkunft sowie die Anstossfinanzierung des Bundes für familienergänzende Betreuungsplätze.

Der Bericht von 1982 forderte auch eine Arbeitsorganisation, die mit flexiblen Arbeitszeiten und abgestimmten Ferienzeiten auf die Bedürfnisse der Familie reagiert. Gesetzlich verpflichtende Regelungen dazu fehlen weitgehend. Ausnahmen sind Regelungen im revidierten Arbeitsgesetz (am 1. August 2000 in Kraft getreten), nach denen unter anderem Absenz infolge Pflege von Familienangehörigen ebenso bezahlt werden muss wie bei eigener Krankheit. Familienangehörige können an bis zu drei Tagen selber gepflegt werden (vgl. Art. 36 sowie Art. 324a des Obligationenrechts). Die Unterstützung des beruflichen Wiedereinstiegs für Mütter (und Väter) hängt immer noch stark

von der jeweiligen Wirtschaftsbranche und von einzelnen Initiativen ab.

## Familie und Sozialversicherungen

Der Forderung nach sozialer Sicherheit für Familienmitglieder, die wegen der Betreuung naher Angehöriger zeitweise oder ganz aus dem Erwerbsleben austreten, ist teilweise entsprochen worden. Die Revisionen der einzelnen Sozialversicherungen zeigen Veränderungen in diese Richtung: Seit der 10. AHV-Revision werden Erziehungs- und Betreuungsgutschriften angerechnet, und mit der 4. IVG-Revision wird das Leben zu Hause als Alternative zu einem Heimaufenthalt monetär besser unterstützt. Bei traditioneller Rollenteilung verbessert das neue Eherecht die finanzielle Absicherung der Ehefrau im Güter- und Erbrecht. Bei einer Scheidung liegen neue Bestimmungen zur Aufteilung der Ansprüche aus den Vorsorgeeinrichtungen der 2. und 3. Säule vor. Das System der sozialen Sicherheit orientiert sich jedoch immer noch weitgehend am Modell der traditionellen Familie: Es bestehen immer noch Lücken für Familien, die diesem Modell nicht entsprechen.

## Familie und Stipendienwesen

Das Stipendienwesen ist nach Artikel 66 BV Sache der Kantone. Nach den Forderungen des Familienberichts 1982 soll das Stipendienwesen gesamtschweizerisch harmonisiert werden, unter anderem mit einem einheitlichen stipendienrechtlichen Wohnsitzbegriff. Zudem soll der Bund die Grundsätze über die Beitragsberechtigung – nicht aber die Beitragshöhe – festhalten und sich aufgrund der Aufgabenzuständigkeit der Kantone aus der Mitfinanzierung zurückziehen. Die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) hat 1990 ihre Kommission für Stipendienpolitik beauftragt, Vorschläge einer besseren Stipendien-Harmonisierung in der Schweiz auszuarbeiten. Das Modell eines kantonalen Gesetzes über Ausbildungsbeiträge wurde den Kantonen mit der Empfehlung zugestellt, in ihrer Stipendiengesetzgebung namentlich die Wohnsitzfrage einheitlich zu regeln. Im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs (NFA) soll sich der Bund aus der Finanzierung von Stipendien unterhalb des Hochschulbereichs (bis und mit Sekundarstufe II) zurückziehen und zusätzlich die bisherigen Ausgaben reduzieren. Diese Kürzungen erfolgen auch im Rahmen von Sparmassnahmen des Bundes im

Bildungsbereich. Die angelaufene Hochschulreform (Bologna-Modell) dürfte die Nachfrage nach Stipendien tendenziell verstärken.

## Sozialökologische Interventionen

### Familie und Wohnen

Bereits 1974 beschloss der Bund mit dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG), sich für einen erleichterten Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum zu engagieren. Im Jahre 2003 folgte das Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (WFG), das in der Tendenz den Forderungen von 1982 nach einer Wohnpolitik zur Stärkung der Familie entspricht. Der soziale Wohnungsbau wird jedoch weitgehend auf kommunaler Ebene umgesetzt. Entsprechend unterschiedlich ist seine Ausgestaltung.

## Pädagogische Interventionen

### Beratung und Elternbildung

Der Familienbericht von 1982 sprach sich für eine zwar staatlich unterstützte, aber durch freie Träger ausgeführte Beratung aus. Der Bund beschränkt sich darauf, einzelne Dachverbände zu unterstützen. Inwiefern die Forderung nach professionellen Ausbildungsstandards der entsprechenden Ausbildungsstätten erfüllt ist, lässt sich auf der Basis eines sehr fragmentierten (Weiter-) Bildungssystems schwer einschätzen. Für die Umsetzung der Forderungen einer stärkeren Berücksichtigung familienspezifischer Aspekte fehlen verbindliche Vorlagen. Die Unterstützung von Elterninitiativen sowie eine ausgewogene Verteilung von Beratungsangeboten entsprechen den Forderungen von 1982.

### Organisation

Der Familienbericht 1982 plädierte dafür, die für die Behandlung familienpolitischer Fragen zuständigen Verwaltungsstellen personell auszubauen und innerhalb der Verwaltung aufzuwerten. Als direkte Folge wurde die im Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) angesiedelte Zentralstelle für Familienfragen (ZSFF) aufgewertet und mit der Funktion einer Koordinationsstelle erweitert. 1995 nahm die Eidgenössische Koordinationskom-

**DIE GEGENÜBERSTELLUNG DER IM FAMILIENBERICHT von 1982 formulierten Forderungen mit ihrer Umsetzung fällt gemischt aus. Viele der Forderungen sind auch heute noch aktuell. Jedoch ist der Bund daran, Lösungen zu suchen.**

mission für Familienfragen (EKFF) als beratendes Organ des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) ihre Arbeit auf. Die familienpolitischen Zuständigkeiten auf Bundesebene sind aber immer noch fragmentiert, untereinander zu wenig koordiniert und schwer überblickbar.

### Fazit

Die Bilanz der Gegenüberstellung der im Familienbericht von 1982 formulierten Forderungen mit ihrer Umsetzung fällt zwanzig Jahre danach gemischt aus. Viele der Forderungen sind auch heute noch aktuell, das heisst sie sind nur teilweise oder nicht erfüllt worden. Jedoch ist der Bund daran, Lösungen zu suchen, insbesondere bei den ökonomischen Interventionen. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Familienpolitik der Schweiz wenig ausgebaut ist. Gründe sind der föderative Staatsaufbau und das überwiegend liberale Staatsverständnis.<sup>41</sup> Seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre ist allerdings Bewegung in die familienpolitische Diskussion gekommen. Familienpolitik ist vermehrt Gegenstand politischer Debatten und parlamentarischer Vorstösse auf Bundesebene. Mit dem Ziel der Verteilungsgerechtigkeit wird verschiedentlich eine gesamtschweizerische Vereinheitlichung familienpolitisch relevanter Massnahmen gefordert.

## 3. Akteur/innen und Koalitionen

### 3.1 Familienpolitische Akteur/innen und Positionen

Im Jahr 2002 äusserte sich die damalige Bundesrätin Ruth Dreifuss zur Familienpolitik auf Bundesebene wie folgt: «Die Komplexität und die Vielfältigkeit der Familienpolitik fordert das aufeinander abgestimmte Vorgehen von Bund, Kantonen und Gemeinden, aber auch der privaten Organisationen und der Verbände» (vgl. Abschnitt 1.1.1).<sup>42</sup> Da Familienpolitik eine Querschnittsaufgabe ist, sind Status und Bedeutung der familienpolitisch relevanten Akteure sehr verschieden.

Aufgrund der Vielfalt der Akteur/innen ist es nicht möglich, eine umfassende Darstellung zu geben. Es folgt ein Überblick über wichtige Akteur/innen. Hierzu zählen der Bundesrat und

<sup>41</sup> Kutzner, Stefan 2003, S.106.

<sup>42</sup> Frau Bundesrätin Ruth Dreifuss, Referat gehalten am 6. Mai 2002.

das Parlament, die Regierungsparteien und die Grünen sowie die Bundesverwaltung und die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF). Als familienpolitisch aktive gesellschaftliche Akteure zu nennen sind unter anderem die Sozialpartner, Pro Familia Schweiz, pro juventute und die alliance F (früher Bund Schweizerischer Frauenorganisationen). Eine wichtige Rolle kommt im Weiteren verschiedenen Gremien der Kantone beziehungsweise Gemeinden wie der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK), der Städteinitiative und der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) zu.

Zu den Gruppen, die sich familienpolitischen Fragen zuwenden, gehören auch die Landeskirchen. Im Vordergrund stehen die kirchennahen Frauenverbände wie der Schweizerische katholische Frauenbund (SKF) und der Evangelische Frauenbund der Schweiz (EFS). Daneben gibt es zahlreiche weitere Organisationen, Verbände und kleinere Parteien, die sich in familienpolitischen Fragen engagieren. Sie äussern sich auch bezüglich konkreter Massnahmen und fordern strukturpolitische Ziele, zum Beispiel in Form von Stellungnahmen in Vernehmlassungsverfahren oder über allgemeine Öffentlichkeitsarbeit.

Unter den Verwaltungsstellen auf Bundesebene nimmt die Zentralstelle für Familienfragen (ZSFF) eine wichtige Position ein. Sie ist im Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) angesiedelt und hat nicht nur die Funktion einer Koordinationsstelle. Die ZSFF ist auch eine Art verwaltungsinterne Lobby für die Familie. Sie arbeitet mit vielen anderen Stellen zusammen, so etwa dem Bundesamt für Justiz, dem Bundesamt für Kultur, der Steuerverwaltung oder dem Staatssekretariat für Wirtschaft (seco).

Als Mitte der 1990er Jahre Familien zum Gegenstand politischer Debatten wurden, verfassten verschiedene der erwähnten Gruppierungen Positionspapiere zur Familienpolitik. Der folgende Überblick stellt die aktuellen familienpolitischen Vorstellungen der Regierungsparteien (CVP, FDP, SP, SVP) dar.<sup>43</sup> Er vernachlässigt bestehende Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Gebieten sowie zwischen der deutsch-, französisch- und italienischsprachigen Schweiz.

Alle Regierungsparteien haben familienpolitische Grundsatzpapiere vorgelegt. In den allgemeinen Aussagen (vor allem bezüglich familiengerechter Rahmenbedingungen) stimmen diese Papiere weitgehend überein. Keine Gruppierung ist prinzipiell dagegen, dass der Staat Familienpolitik betreibt. Bei allen Gruppen werden horizontale und vertikale Umverteilungen thematisiert (vgl. Abschnitt 1.1.3). Auch die SVP, die einen Ausbau familienpolitischer Leistungen bekämpft, fordert eine «steuerliche Besserstellung der traditionellen Familie gegenüber der heutigen Situation, eine massive Erhöhung des Kindesabzuges bei der direkten Bundessteuer und individuell angepasste Hilfe an in Not geratene Familien».<sup>44</sup> SVP und FDP betonen die Eigenverantwortung. Sie möchten die Rolle des Staates möglichst gering halten. Bei den konkreten Reformvorschlägen werden grosse Unterschiede zwischen den Parteien deutlich. Die familialen Leitbilder basieren auf unterschiedlichen gesellschaftspolitischen Weltanschauungen. Zu unterscheiden sind christlich-wertkonservative (CVP), liberale (FDP), liberal-wertkonservative (SVP) und sozialdemokratische Weltanschauungen (SPS).

Bei den Reformvorschlägen der Regierungsparteien geht die SP am weitesten. Sie setzt sich vor allem für Massnahmen auf der ökonomischen Interventionsebene ein, welche die finanzielle Stärkung der Familien zum Ziel haben. Am wenigsten weit gehen die Forderungen der SVP. Die SVP stellt sich gegen einen Ausbau staatlicher Aktivitäten in der Familienpolitik und lehnt fast alle Reformvorschläge ab. CVP und FDP setzen in ihren Forderungen unterschiedliche Akzente.

Im Folgenden werden die Positionen und Forderungen der einzelnen Akteur/innen vorgestellt.

### **Sozialdemokratische Partei (SPS)**

*Grundpositionen:* Die SP setzt sich für den Schutz sozial Benachteiligter und für die Chancengleichheit ein. In der Familienpolitik verknüpft sie familienpolitische Forderungen mit gleichstellungspolitischen und sozialpolitischen Grundsätzen. Die SP Schweiz geht von einem offenen Familienbegriff aus und konzentriert die familienpolitischen Massnahmen auf die soziale Sicherheit von Kindern als eigenständige Personen. Familienpolitik soll dem

**ALLE REGIERUNGSPARTEIEN LEGTEN IN DEN 90ER Jahren familienpolitische Grundsatzpapiere vor. In den allgemeinen Aussagen stimmen diese weitgehend überein. Bei den konkreten Reformvorschlägen aber werden grosse Unterschiede zwischen den Parteien deutlich.**



Blatten bei Naters (VS), Februar 2004

Wandel und der Pluralisierung von Wertvorstellungen und Lebensstilen mehr Beachtung schenken.

*Aktuelle Forderungen:* Die SP betrachtet die Systeme von Kinderzulagen, Familienbesteuerung und Bedarfsleistungen in ihrem Zusammenspiel. Sie stellt zusammenhängende Forderungen auf, die sich vor allem auf die Existenzsicherung von Kindern und Familien ausrichten. Zudem setzen sie sich für die Chancengleichheit zwischen Kindern ein. Folgende Forderungen sind vorrangig:

■ **Ökonomische Interventionen:**

- a. Ersatz der heutigen Regelung von Kinderzulagen und Steuerabzügen durch eine Kinderrente (von monatlich mindestens 500 Franken für das erste Kind und 250 Franken für jedes weitere Kind);
- b. Steuerentlastung für kleine und mittlere Einkommen

- durch Steuergutschriften und Individualbesteuerung;
- c. Einführung eines Systems von Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien (gemäss parlamentarischen Initiativen Fehr, 00.436, und Meier-Schatz, 00.437);
- d. Einführung einer EO-finanzierten Mutterschaftsentschädigung von mindestens 14 Wochen (gemäss parlamentarischer Initiative Triponez, 01.426);
- e. gezielte Verbilligung der Krankenkassenprämien für Kinder Erziehungsurlaub und bezahlte Freistellung der Eltern für Betreuung von kranken Kindern.

■ **Sozialökologische Interventionen:**

- a. Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung (insbesondere Anstossfinanzierung des Bundes gemäss dem Bundesgesetz über Finanzhilfen;
- b. ein kinder- und elterngerechtes Schul- und Bildungssystem

<sup>43</sup> BASS 2002, S. 4ff.

<sup>44</sup> SVP 2001.

(Einführung von Blockzeiten, Mittagstischen und Betreuungsangeboten für Randzeiten).

### **Christlichdemokratische Volkspartei (CVP)**

*Grundpositionen:* Die CVP ist der christlichen Soziallehre verpflichtet und befasst sich intensiv mit der Familie. Die ideale Form der Familie beruht nach Auffassung der CVP auf der Ehe. Die CVP will aber im Interesse des Kindes auch andere Familienformen familienpolitisch unterstützen. Sie sieht die Familie als «Kern unserer Gesellschaft» und unterstützt Massnahmen zu ihrer Stärkung.

*Aktuelle Forderungen:* Die CVP sieht das monetäre Einkommen als zentralen Bestimmungsfaktor für die äusseren Lebensbedingungen von Familien. Die wichtigsten Forderungen der CVP zur Familienpolitik sind:

#### ■ Ökonomische Interventionen:

- a. Vereinheitlichung der Familienzulagen auf Bundesebene (von mindestens 200 Franken für Kinder bis 16 Jahre und von mindestens 250 Franken für Jugendliche in Ausbildung);
- b. Steuerentlastung für kleine und mittlere Einkommen durch Einführung oder Erhöhung der Abzüge für Alleinerziehende, für Ausbildungs- und Fremdbetreuungskosten und Ehegattensplitting;
- c. Einführung eines Systems von Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien (gemäss parlamentarischen Initiativen Fehr, 00.436, und Meier-Schatz, 00.437);
- d. Einführung einer EO-finanzierten Mutterschaftsentschädigung von mindestens 14 Wochen (gemäss parlamentarischer Initiative Triponez, 01.426);
- e. gezielte Verbilligung der Krankenkassenprämien für Kinder.

#### ■ Sozialökologische Interventionen:

- a. Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung (insbesondere Anstossfinanzierung des Bundes gemäss parlamentarischer Initiative Fehr, 00.403).

### **Freisinnig-demokratische Partei (FDP)**

*Grundpositionen:* Die FDP ist den Grundwerten des politischen

Liberalismus verpflichtet, misst deshalb der Vielfalt von Familienformen eine grosse Bedeutung bei. Im Zentrum liberaler Familienpolitik steht der einzelne Mensch. Es geht der FDP weniger um die Förderung der Familie als solche, sondern um die Gewährleistung der Chancengleichheit der Familienmitglieder, vor allem in ihrer Eigenschaft als Wirtschaftssubjekte. Sie unterstützt deshalb Massnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für erwerbstätige Eltern (Vereinbarkeit von Familie und Beruf).

*Aktuelle Forderungen:* Die FDP fordert und unterstützt staatliche Massnahmen, die zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familien und Beruf beitragen:

#### ■ Ökonomische Interventionen:

- a. Steuerentlastung für Ehepaare und Familien mit Kindern durch Ehegattensplitting und durch höhere familienspezifische Abzüge;
- b. Einführung einer EO-finanzierten Mutterschaftsentschädigung von mindestens 14 Wochen (gemäss parlamentarischer Initiative Triponez, 01.426).

#### ■ Sozialökologische Interventionen:

- a. Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung (vor allem Anstossfinanzierung des Bundes gemäss parlamentarischer Initiative Fehr, 00.403);
- b. ein kinder- und elterngerechtes Schul- und Bildungssystem (Einführung von Blockzeiten gemäss Motionen der freisinnig-demokratischen Fraktion, 03.3268, und Langenberger, 03.3342, Mittagstische und Tagesschulen).

### **Schweizerische Volkspartei (SVP)**

*Grundpositionen:* Die SVP ist sowohl traditionellen gesellschaftlichen Werthaltungen als auch einer neoliberalen Grundhaltung verpflichtet. Staatliche Interventionen werden als Verletzung der individuellen Freiheit des selbstverantwortlichen Menschen angesehen. Für die SVP ist die Familie der «Kern der Gesellschaft». Sie vertritt in der Familienpolitik das traditionelle Familienideal des verheirateten Ehepaars mit Kindern, die aus dieser Verbindung hervorgegangen sind. Die SVP unterstützt deshalb nur Massnahmen, welche die Familie als Gemeinschaft

fördern. Dies soll über die Verbesserung der Rahmenbedingungen für Familien erfolgen, nicht über staatliche Interventionen in den Familienverband.

*Aktuelle Forderungen:* Die SVP stellt bezüglich der Familienpolitik folgende Forderungen:

■ **Ökonomische Interventionen:**

- a. Einführung von erwerbsunabhängigen Familienzulagen (keine Vereinheitlichung auf Bundesebene);
- b. Steuerentlastung für traditionelle Familien durch Teilsplitting ohne Wahlrecht, die Erhöhung des Kinderabzuges und die Freistellung des Existenzminimums.

■ **Sozialökologische Interventionen:**

- a. Mutterschaftsschutz: Forderung nach einer wirtschaftsverträglichen Lösung mit einer Lohnfortzahlungspflicht von 8 Wochen.

Die folgende Darstellung gibt einen Überblick über die aktuellen familienpolitischen Vorstellungen von weiteren wichtigen Akteur/innen in der Schweiz.

### **Grüne Partei/Grünes Bündnis**

*Grundpositionen:* Die Grünen setzen sich für umweltrelevante Fragen und Fragen einer nachhaltigen Entwicklung ein. Die Grüne Fraktion geht von einem offenen Familienbegriff aus und unterstützt familienpolitische Massnahmen, welche die Chancengleichheit und ökonomische Eigenständigkeit der einzelnen Familienmitglieder zum Ziel haben. Dem Kindesinteresse kommt besondere Aufmerksamkeit zu.

*Aktuelle Forderungen:* Die Grüne Partei stellt Forderungen, die auf der Übernahme des «Tessiner Modells» für die ganze Schweiz beruhen:

■ **Ökonomische Interventionen:**

- a. Vereinheitlichung der Kinderzulagen auf Bundesebene oder Einführung einer Kinderrente (von monatlich mindestens 600 Franken);

**DIE CVP SIEHT DIE FAMILIE ALS «KERN UNSERER Gesellschaft» und unterstützt Massnahmen zu ihrer Stärkung. Die FDP ist den Grundwerten des politischen Liberalismus verpflichtet, misst deshalb der Vielfalt von Familienformen eine grosse Bedeutung bei.**

- b. Einführung der Individualbesteuerung, Freistellung des Existenzminimums, Abzug der Fremdbetreuungskosten von den Steuern;
- c. Bedarfsgerechte Unterstützung der Familien in Form von Ergänzungsleistungen;
- d. Einführung einer EO-finanzierten Mutterschaftsversicherung von mindestens 16 Wochen (100 % Ersatz des durchschnittlichen Erwerbseinkommens vor dem Erwerbsausfall);
- e. Einführung eines bezahlten Elternurlaubs für Mütter und Väter (im Sinne der parlamentarischen Initiative Teuscher, 01.438);
- f. gezielte Verbilligung der Krankenkassenprämien für Kinder.

■ **Sozialökologische Interventionen:**

- a. Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung;
- b. ein kinder- und elterngerechtes Schul- und Bildungssystem (Einführung von Tageschulen, Kantinen, Blockzeiten).

### **Schweizerischer Arbeitgeberverband (SAV)**

*Grundpositionen:* Familienpolitik wurde für den SAV Ende der 1990er Jahre infolge der veränderten konjunkturellen Lage und der zunehmenden politischen Beachtung des Themas wichtig. Im Jahre 2001 veröffentlichte der SAV zusammen mit Pro Familia und pro juventute die «Familienpolitische Plattform», worin er eine Diskussionsgrundlage für eine moderne Familienpolitik aus Sicht der Wirtschaft geben will. Im Vordergrund steht die Verbesserung des Anschlusses an die Berufswelt bei Mutterschaft und Familienpflichten (im Sinne von Massnahmen, welche die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern). Nach dem liberalen Menschenbild des SAV hat der Staat familienfreundliche Strukturen nur subsidiär zu unterstützen.

*Aktuelle Forderungen:* Nach Auffassung des Arbeitgeberverbands sind die private Initiative und individuelle betriebliche Regelungen zu stärken. Gesetzliche Vorschriften, welche die Arbeitgeber zwingen, Kosten für Kinderbetreuung zu übernehmen, lehnt der SAV ab. Er setzt sich dafür ein, dass familienpolitisch tätige Organisationen enger zusammenarbeiten (vgl. Abschnitt 4.2.1). Der Arbeitgeberverband stellt folgende Forderungen:

■ **Ökonomische Interventionen:**

- a. Koordination, aber keine Vereinheitlichung der Kinderzulagen auf Bundesebene;
- b. Gleichbehandlung von Ehe- und Konkubinatspaaren bei der direkten Bundessteuer durch Einführung des Familiensplittings;
- c. Unterstützung von in Not geratenen Eltern mit «normierten Elternbedarfsleistungen» durch die Wohngemeinde beziehungsweise den Kanton;
- d. gesetzlicher Mutterschaftsurlaub von 8 Wochen.

■ **Sozialökologische Interventionen:**

- a. Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung (unterstützt die Anstossfinanzierung des Bundes gemäss parlamentarischer Initiative Fehr, 00.403);
- b. ein kinder- und elterngerechtes Schul- und Bildungssystem

(Einführung von Blockzeiten, Mittagstischen und Tageschulen auf privater oder kommunaler/kantonomer Initiative).

**Schweizerischer Gewerkschaftsbund (SGB)**

*Grundpositionen:* Der SGB verfügt nicht über ein eigentliches familienpolitisches Konzept. In Bezug auf das System der sozialen Sicherung wünscht er sich eine Anpassung an neue Lebens- und Arbeitsformen. Um die materielle Existenz von Familien zu sichern, sind existenzsichernde Löhne und die Lohngleichheit zwischen den Geschlechtern nötig.

*Aktuelle Forderungen:* Im Bereich der Sozialen Sicherheit fordert der SGB folgende familienpolitisch relevante Reformen:

■ **Ökonomische Interventionen:**

- a. Ersatz der heutigen Regelung von Kinderzulagen und

Wengen (BE), Juni 2004



## PRO JUVENTUTE VERSTEHT DIE MATERIELLE EXISTENZSICHERUNG ALS WICHTIGE VORAUSSETZUNG FÜR EIN AUFWACHSEN IN WÜRDE.

Kinderabzügen durch eine Kinderrente auf Bundesebene (die sich möglichst an den effektiven Kosten orientiert);

- b. Steuerentlastung für einkommensschwache Familien und «working poor» durch die Erhöhung der Kinderabzüge (vom Steuerbetrag) und die Einführung eines (begrenzten) Fremdbetreuungs- und Krankenkassenprämienabzuges;
- c. Unterstützung einer EO-finanzierten Mutterschaftsentschädigung von mindestens 14 Wochen (gemäss parlamentarischer Initiative Triponez, 01.426);
- d. Einführung eines bezahlten Elternurlaubs für Mütter und Väter.

### ■ Sozialökologische Interventionen:

- a. Ausbau der familienexternen Familienbetreuung (durch erhöhtes staatliches Engagement);
- b. ein kinder- und elterngerechtes Schul- und Bildungssystem (Einführung von Blockzeiten, Mittagstischen, Tagesschulen).

### Travail.Suisse

*Grundpositionen:* Der Verband Travail.Suisse ist Ende 2002 aus dem Christlich-nationalen Gewerkschaftsbund der Schweiz (CNG) und der Vereinigung Schweizerischer Angestelltenverbände (VSA) hervorgegangen. Er orientiert sich an den Werten der christlichen Sozialethik. Seiner Auffassung nach wird der gesellschaftlichen Bedeutung der Familie in der Politik zu wenig Rechnung getragen. Da Kinder heute auch verstärkt ein Armutrisiko darstellen, reichte Travail.Suisse die Volksinitiative «Für fairere Kinderzulagen!» ein (2003). Sie hat zum Ziel, vor allem Familien mit niedrigen und mittleren Einkommen finanziell zu entlasten. Ferner unterstützt Travail.Suisse Massnahmen, welche die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern.

*Aktuelle Forderungen:* Konkret äussert sich Travail.Suisse wie folgt zu den einzelnen familienpolitischen Massnahmen:

### ■ Ökonomische Interventionen:

- a. Vereinheitlichung der Kinder- und Ausbildungszulagen auf Bundesebene (gemäss ihrer Initiative «Für fairere Kinderzulagen!»);
- b. Steuerentlastung für Familien mit Kindern durch die Erhöhung

der Kinderabzüge und die Einführung eines Kinderbetreuungsabzuges und Familiensplitting;

- c. bedarfsgerechte Unterstützung der Familien mit Ergänzungsleistungen (im Sinne des «Tessiner Modells»);
- d. Unterstützung einer EO-finanzierten Mutterschaftsentschädigung von mindestens 14 Wochen (gemäss parlamentarischer Initiative Triponez, 01.426);
- e. Einführung eines bezahlten Elternurlaubs für Mütter und Väter.

### ■ Sozialökologische Interventionen:

- a. Ausbau der familienergänzenden Familienbetreuung (durch erhöhtes staatliches Engagement);
- b. ein eltern- und kindergerechtes Schul- und Bildungssystem (Einführung von Blockzeiten, Mittagstischen, Tagesschulen).

### pro juventute

*Grundpositionen:* pro juventute ist eine gesamtschweizerische Stiftung und engagiert sich in umfassender Weise für das Wohl und die Würde von Kindern, Jugendlichen und Familien. Ein wichtiger Bezugspunkt ist die Umsetzung der UNO-Kinderrechtskonvention. Pro juventute geht von einem offenen Familienbegriff aus und versteht die materielle Existenzsicherung als eine wichtige Voraussetzung für ein Aufwachsen in Würde.

*Aktuelle Forderungen:* pro juventute unterstützt folgende familienpolitische Vorschläge auf Bundesebene:

### ■ Ökonomische Interventionen:

- a. Vereinheitlichung der Kinder- und Ausbildungszulagen auf Bundesebene;
- b. Steuerentlastung für geringe und mittlere Einkommen durch Steuergutschriften und Familiensplitting;
- c. Einführung eines Systems von Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien;
- d. Einführung einer EO-finanzierten Mutterschaftsentschädigung von mindestens 14 Wochen (gemäss parlamentarischer Initiative Triponez, 01.426);
- e. Einführung eines bezahlten Vaterschaftsurlaubs.

■ Sozialökologische Interventionen:

- a. Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung, insbesondere die Erweiterung des Angebots an Kinderkrippen, Tageseltern, Kinderhorten und Spielgruppen (unterstützt das Impulsprogramm des Bundes);
- b. ein kinder- und elterngerechtes Schul- und Bildungssystem (Einführung von Blockzeiten, Mittagstischen, Tagesschulen).

### Pro Familia Schweiz

*Grundpositionen:* Pro Familia Schweiz, Dachverband der schweizerischen Familienorganisationen, hat ihre grundsätzliche familienpolitische Position in der «Familiencharta» von 1992 festgehalten. Pro Familia setzt sich zum Ziel, die Familie als Ganzes – auf der Grundlage eines offenen Familienbegriffs – zu fördern.

*Aktuelle Forderungen:* Die Forderungen der Pro Familia sind:

■ Ökonomische Interventionen:

- a. Vereinheitlichung der Kinderzulagen auf Bundesebene;
- b. Steuerentlastung für Familien mit Kindern durch Erhöhung des Kinderabzugs und Einführung eines Fremdbetreuungsabzugs, eines Abzugs der Wiedereinstiegs- und Ausbildungskosten sowie durch Familiensplitting;
- c. Einführung eines Systems von Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien (gemäss parlamentarischen Initiativen Fehr, 00.436, und Meier-Schatz, 00.437);
- d. Einführung einer EO-finanzierten Mutterschaftsentschädigung von mindestens 14 Wochen (gemäss parlamentarischer Initiative Triponez).

■ Sozialökologische Interventionen:

- a. Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung (insbesondere Anstossfinanzierung des Bundes gemäss parlamentarischer Initiative Fehr, 00.403);
- b. ein kinder- und elterngerechtes Schul- und Bildungssystem (Einführung von Blockzeiten, Mittagstischen, Tagesschulen).

### Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF)

*Grundpositionen:* Die EKFF wurde 1995 als beratende Kommission

des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) eingesetzt (vgl. Abschnitt 2.2). Die Kommission besteht aus Mitgliedern von familienpolitischen Organisationen, Instituten der Familienforschung und der Bundesverwaltung. Die EKFF geht von einem offenen Familienbegriff aus und setzt sich dafür ein, dass die Leistungen von Familien für die Gesellschaft anerkannt und die materielle Existenz von Familien gesichert werden.

*Aktuelle Forderungen:* Mittelfristig strebt die EKFF (2000: 24-31) die Verwirklichung von acht strategischen Leitlinien an. In diesen finden sich verschiedene Forderungen:

■ Ökonomische Interventionen:

- a. Vereinheitlichung der Kinderzulagen auf Bundesebene;
- b. Ersatz des heutigen Systems der Familienbesteuerung durch das Modell des Familiensplittings;
- c. Einführung eines Systems von Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien (im Sinne des «Tessiner Modells»);
- d. Einführung einer EO-finanzierten Mutterschaftsentschädigung von mindestens 14 Wochen (gemäss parlamentarischer Initiative Triponez, 01.426);
- e. gezielte Verbilligung der Krankenkassenprämien für Kinder.

■ Sozialökologische Interventionen:

- a. Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung (insbesondere Anstossfinanzierung des Bundes gemäss parlamentarischer Initiative Fehr, 00.403);
- b. ein kinder- und elterngerechtes Schul- und Bildungssystem (Einführung von Blockzeiten, Mittagstischen, Tagesschulen).

### Kantone und Städte

Die Kantone erhalten als familienpolitische Akteure vor allem durch ihre Zusammenschlüsse Gewicht. Familienpolitisch von Bedeutung sind unter anderem die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK), die schweizerischen Konferenzen der kantonalen Sozialdirektor/innen, der kantonalen Erziehungsdirektor/innen und der kantonalen Gesundheitsdirektor/innen.

Die Städteinitiative vernetzt rund 50 Mitgliedstädte und ist eine Organisation des Schweizerischen Städteverbands. Sie ver-

## FAMILIENPOLITISCHE POSITIONEN UND FORDERUNGEN

**orientierten sich in der Schweiz seit Beginn der 1990er Jahre vor allem an den Motiven Familienpolitik als Armutspolitik und Familienpolitik als Gleichstellungspolitik.**

tritt die sozialpolitischen Anliegen der Städte gegenüber Bund und Kantonen und setzt sich dafür ein, die Systeme der sozialen Sicherung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden besser aufeinander abzustimmen.

### Koalitionen

Auf die Koalitionen wird weiter unten noch eingegangen. Speziell aufzuführen sind hier jedoch zwei Koalitionen, die für familienpolitische Anliegen eintreten.

Die eine ist die «Perspektive Familienpolitik» unter dem Motto «Die Leistungen aller Familien anerkennen». Fünf nationale Organisationen – die EKFF, die SKOS, Pro Familia Schweiz, pro juventute, die Städteinitiative «JA zur sozialen Sicherheit» – legten gemeinsam einen kohärenten familienpolitischen Forderungskatalog mit Programmcharakter vor.

Die zweite hier relevante Koalition ist die bereits erwähnte «Familienpolitische Plattform», in der sich der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) zusammen mit Pro Familia Schweiz und pro juventute für die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf einsetzt.

### 3.2 Familienpolitik im Parlament

Eine systematische Auswertung der Geschäftsdatenbank der Parlamentsdienste erlaubt es, die familienpolitisch relevanten Vorstösse im eidgenössischen Parlament ab 1990 bis und mit 2002 auszuwerten. Bei der Interpretation der Ergebnisse ist zu beachten, dass es sich um eine quantitative Analyse handelt, die für sich alleine nichts über die Bedeutung der einzelnen Vorstösse aussagt. Die Häufigkeitsverteilung der parlamentarischen Vorstösse ergibt aber doch ein aussagekräftiges Bild über das familienpolitische Geschehen der letzten Jahre im eidgenössischen Parlament.

Nach den Wahlen 1995 stieg die Anzahl eingereicherter Vorstösse pro Jahr von 4 auf 10. Eine weitere Verdoppelung von 10 (1998) auf 21 (1999) war am Ende der Legislaturperiode festzustellen. Der jährliche Durchschnitt der eingereichten Vor-

stösse lag in der Legislaturperiode 1992–1995 bei 3, stieg in den Jahren 1996–1999 auf 12 und belief sich in der vergangenen Legislatur 2000–2003 auf rund 18 Vorstösse.<sup>45</sup> Über die ganze Zeitspanne betrafen mit Abstand am meisten Vorstösse die ökonomische Interventionsebene. Dabei handelte es sich zu Beginn der 1990er Jahre vor allem um Familienzulagen, später kamen weitere materielle Leistungen wie die Mutterschaftsversicherung, Familienbesteuerung, die Alimentenbevorschussung und die Sozialversicherungen hinzu.

Bis im Jahr 1995 gab es, abgesehen von der Dominanz ökonomischer Themen, keine deutlichen Unterschiede zwischen den anderen Interventionskategorien. Ab 1999 zeichnete sich die sozialökologische Interventionsebene als zweites dominantes Thema in den parlamentarischen Diskussionen ab. Dies vor allem wegen den Vorstössen zur familienergänzenden Kinderbetreuung.

Zusammenfassend sei festgehalten, dass sich familienpolitische Positionen und Forderungen in der Schweiz seit Beginn der 1990er Jahre vor allem an den Motiven Familienpolitik als Armutspolitik und Familienpolitik als Gleichstellungspolitik orientieren.<sup>46</sup>

### 3.3 Familienpolitische Koalitionen

Auf Bundesebene spielt sich die politische Auseinandersetzung um Familienpolitik vor allem im Parlament ab. Die familienpolitischen Weltanschauungen der einzelnen Akteur/innen sind während der 1990er Jahre konstant geblieben. Sie können mehrheitlich den oben erwähnten vier familienpolitischen Weltanschauungen zugeordnet werden (vgl. Abschnitt 3.1). Was sich verändert hat, sind die Koalitionen, welche die Akteur/innen miteinander eingegangen sind. Es bestehen zwei grosse Koalitionen, die sich für unterschiedliche Reformprojekte einsetzen.

Eine erste familienpolitische Koalition (Achse: sozialdemokratisch/wertkonservativ) setzt sich aus Parlamentarier/innen aus Kreisen der SP und CVP sowie aus ausserparlamentarischen Organisationen und Verwaltungsstellen zusammen, zwischen

<sup>45</sup> BASS 2002, S. 5ff.

<sup>46</sup> Siehe Kapitel «Familienpolitik heute – was beinhaltet sie?».

denen kooperative Verbindungen (pro juventute, Pro Familia Schweiz, Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen, teils Schweizerischer Gewerkschaftsbund, teils Travail.Suisse) bestehen. Durch Koordinierung ihrer Aktivitäten und Forderungen kommt es zur Bildung von Unterkoalitionen. Das Hauptziel ist immer, einen sozialen Ausgleich von Familienlasten zu schaffen. Dieser berücksichtigt sowohl den vertikalen Umverteilungsaspekt als auch den Ausgleich zwischen Familien und Haushalten ohne Kinder. Diese Koalitionen unterstützen die Forderung nach einer einheitlichen Bundeslösung für Familienzulagen und die Einführung von einkommensabhängigen Er-

gänzungsleistungen auf Bundesebene. Bei der Steuerreform allerdings spielte diese Koalition nur bedingt. Die Koalitionsbildung beruht auf dem Grundkonsens, dass die Wahl der Lebensform «Familie» nicht zu ökonomischer Diskriminierung führen darf. Im Zentrum stehen einerseits die vertikale Umverteilung zwischen unterschiedlichen Lebenslagen und andererseits der horizontale Ausgleich zwischen Familien und kinderlosen Haushalten.

Die zweite Koalition (Achse: sozialdemokratisch/liberal und z.T. christlich-wertkonservativ) wird hauptsächlich von der SP und FDP getragen und von einem Teil der CVP. Sie treten eben-

Tabelle: Position der Parteien und Verbände zu einzelnen familienpolitischen Reformvorschlägen (Stand 2001/2002)

	Bundesratsparteien				Verbände/Organisationen/ Kommissionen					
	CVP	FDP	SP	SVP	SAV	SGB	TS	PJ	PF	EKFF
<b>Kinderzulagen</b>										
Einheitliche Bundeslösung	+	-	+	-	-	+	+	+	+	+
Erhöhung Kinderzulagen	◇	◇	+	◇	◇	+	+	+	◇	+
Kinderrente (Integration Steuergutschrift)	◇	◇	+	◇	◇	◇	◇	◇	◇	◇
<b>Bedarfsleistungen für Familien</b>										
Bundeslösung «Tessiner Modell»	+	-	+/-	-	-	+	+	+	+	+
<b>Besteuerung</b>										
Individualbesteuerung bzw. Familiensplitting	+/-	-	+	-	+	+/-	+	+	+	+
<b>Erhöhung Kinderabzüge</b>	+	+	-	+	◇	+	+	-/+	+	◇
<b>Einführung Steuergutschriften für Kinder</b>	-	-	+	-	◇	+	◇	+	+	◇
<b>Mutterschaftsversicherung</b>										
14 Wochen MSV für erwerbstätige Frauen	+	-/+	+	-	-	-/+	-/+	+	+	+
<b>Krankenversicherung</b>										
Erhöhung Prämienverbilligung für Familien/Kinder	+	◇	+	◇	◇	◇	◇	◇	+	+
<b>Infrastruktur für Kinderbetreuung</b>										
Anstossfinanzierung Kinderkrippen	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+
Einführung Blockzeiten in Schulen	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+
Einführung Tagesschulen	+	+	+	◇	+	+	+	+	+	+

BASS 2001, S. 11.

CVP: Christlichdemokratische Volkspartei  
 FDP: Freisinnig-demokratische Volkspartei  
 SP: Sozialdemokratische Partei  
 SVP: Schweizerische Volkspartei  
 SAV: Schweizerischer Arbeitgeberverband  
 SGB: Schweizerischer Gewerkschaftsbund

TS: Travail.Suisse  
 PJ: pro juventute  
 PF: Pro Familia Schweiz  
 EKFF: Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen

**Zeichen:**  
 + Unterstützung der Forderung  
 - Ablehnung der Forderung  
 Bei +/- oder -/+ gibt das erste Vorzeichen die grundsätzliche Position und das zweite die im aktuellen politischen Projekt vertretene Position an  
 ◇ keine Stellungnahme

## **DIE HALTUNGEN GEGENÜBER DER FAMILIENBESTEUERUNG sind heterogen. Die Reform des Steuersystems beinhaltet mehrere Aspekte (horizontaler und vertikaler Ausgleich) und ist stark von Wertefragen geprägt.**

falls gemeinsam mit anderen Gruppierungen auf (Schweizerischer Arbeitgeberverband, pro juventute, Pro Familia Schweiz, Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen, teils Schweizerischer Gewerkschaftsbund, teils Travail.Suisse). Ihr gemeinsamer Schwerpunkt ist die Verbesserung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Sie setzt sich ein für die Einführung einer Mutterschaftsversicherung für erwerbstätige Mütter und die Anstossfinanzierung für die familienergänzende Kinderbetreuung. Für die Akteur/innen mit liberaler Weltanschauung (FDP, Schweizerischer Arbeitgeberverband) stehen insbesondere volkswirtschaftliche Zielsetzungen im Vordergrund.

Die Haltungen gegenüber der Familienbesteuerung sind heterogen. Dementsprechend sind die beiden Koalitionskonstellationen weniger eindeutig gegeben. Die Reform des Steuersystems beinhaltet mehrere Aspekte (horizontaler und vertikaler Ausgleich) und ist stark von Wertefragen geprägt. Auf der einen Seite findet sich die Koalition (SP, Schweizerischer Arbeitgeberverband, pro juventute, Pro Familia Schweiz, Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen), die sich für das Familiensplitting<sup>47</sup> ausgesprochen hat, auf der Gegenseite jene Koalition, die das Ehegattensplitting befürwortet. Sie besteht hauptsächlich aus Parlamentarier/innen mit liberaler und liberal-wertkonservativer Weltanschauung (FDP, SVP), die für den Vorschlag des Bundesrates, das Teilsplitting ohne Wahlrecht<sup>48</sup>, einsteht.

## **4. Schlussbetrachtung**

### **4.1 Familienpolitische Zuständigkeiten**

Der Föderalismus und die Subsidiarität prägen die Familienpolitik der Schweiz. Die beiden Prinzipien haben den Vorteil, regionale Besonderheiten stärker berücksichtigen zu können. Sie behindern jedoch eine wirkungsvolle Familienpolitik auf Bundesebene.

Bei den sozialpolitischen Massnahmen ist der Bund vor allem im Bereich der Sozialversicherungen zuständig. Bei den

familienpolitischen Massnahmen, die in der Kompetenz der Kantone liegen (z.B. Kinderbetreuungseinrichtungen), kann er lediglich Finanzhilfen leisten und hierfür die Voraussetzungen festlegen. Bei der konkreten Ausgestaltung und Ausführung in den Bereichen, in denen der Bund nicht zuständig ist oder von seiner Kompetenz nicht Gebrauch gemacht hat, verfügen die Kantone über einen grossen Spielraum. Das führt zu teilweise recht unterschiedlichen kantonalen Ordnungen, die sich stark an regionalen Gegebenheiten orientieren. So erschwert der Föderalismus eine kohärente schweizerische Familienpolitik.

Auch die Subsidiarität<sup>49</sup> wirkt sich zwiespältig auf die Familienpolitik des Bundes aus. Sie sieht vor, familienpolitische Regelungen möglichst auf Stufe Kantone oder Gemeinden anzusiedeln. Diese sind jedoch oft auf finanzielle Unterstützung des Bundes angewiesen. Das erfordert entsprechende Regelungen, die konfliktiv sein können. Das Spannungsverhältnis betrifft ebenfalls die Familien, die als «kleinste Zelle des Staates» vielfältige Aufgaben übernehmen und entsprechende Ressourcen benötigen. Der Familienlastenausgleich soll nun Leistungen abgelten, die Familien für die Gesellschaft erbringen. Dabei sind verschiedene Lebensformen zu berücksichtigen. Hinzu kommen die Anliegen zahlreicher privater, halbprivater und öffentlicher Organisationen. Sie beeinflussen die Umsetzung familienpolitischer Massnahmen. Die vielfältige Aufgabenverteilung führt zwar teilweise zu Synergien, sie verursacht aber auch Probleme.

Der Familienbericht 1982 plädierte dafür, die Zentralstelle für Familienfragen (ZSFF) aufzuwerten, was auch geschah. Weiter wurde die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) eingesetzt. Mit ihrer Grundlagen- und Vernetzungsarbeit leistete sie einen wichtigen Beitrag zur Sensibilisierung familialer Anliegen. Die Zusammenarbeit zwischen der stark departementalisierten Bundesverwaltung und den vielen weiteren familienpolitischen Einrichtungen gestaltet sich aber immer noch recht schwierig. Unklarheiten bestehen nach wie vor bezüglich wichtiger Zuständigkeiten. Wechselseitige Blockierungen ergeben sich auch durch «vertikale Kartelle» zwischen Verwaltungsstellen und Interessengruppen auf Bundes- und Kantonsebene. Neue Formen der Finanzierung sorgen für zusätzliche Verwirrung.

<sup>47</sup> Beim Familiensplitting werden die Steuerpflichtigen einzeln veranlagt. In der Zeit aber, in welcher ein Paar unmündige Kinder hat beziehungsweise diese noch in Ausbildung sind, können diese das Vollsplitting beanspruchen (Einkommen beider Ehegatten werden addiert und zum Satz des hälftigen Einkommens besteuert).

<sup>48</sup> Bei der Variante «Teilsplitting ohne Wahlrecht» werden – wie bisher – die Einkünfte der Ehegatten (mit oder ohne Kinder) zusammengezählt. Für die Bestimmung der Steuerprogression werden jedoch – und das ist neu – die Gesamteinkünfte des Ehepaars durch 1,9 (Vorschlag des Bundesrates) geteilt. Beim «Teilsplitting ohne Wahlrecht» können Konkubinatspaare vom Splitting nicht profitieren.

<sup>49</sup> Blaser, Markus 2003, S. 323.

## 4.2 Entwicklung der Familienpolitik

Gegenläufige Entwicklungen prägen die Familienpolitik. Wichtige Verbesserungen zeichnen sich allmählich ab. Sie sind aber immer wieder von Rückschlägen bedroht.

Wie in anderen europäischen Ländern lässt sich auch in der Schweiz seit den 1960er Jahren ein ausgeprägter Wandel der beruflichen und familialen Lebensentwürfe feststellen.<sup>50</sup> Seit Mitte der 1970er Jahre kommt es zu Bestrebungen, das Familienrecht an das veränderte Familienverständnis anzupassen. Eine emanzipatorische Denkweise beginnt sich durchzusetzen. Sie fordert eine Familienpolitik, die sich am Individuum orientiert und die Situation der einzelnen Familienmitglieder verbessert, vor allem jene der Frau.<sup>51</sup>

Seit den 1990er Jahren rückt die Einkommensschwäche der Familien in das Blickfeld der Öffentlichkeit. Familienpolitische Forderungen konzentrieren sich auf die Entlastung der Familie (Familienlastenausgleich, Familienbesteuerung, Mutterschaftsversicherung) und auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die defizitäre Lage der öffentlichen Haushalte wirkt diesen Forderungen entgegen. Die «Schuldenbremse» stoppt den Ausbau der Sozialen Sicherheit. Zudem werden familienpolitische Massnahmen oft isoliert diskutiert. Kohärente Konzepte fehlen.

Die Familienpolitik der Schweiz ist nach wie vor wenig ausgebaut. Das zeigt sich deutlich im Vergleich mit andern europäischen Ländern.<sup>52</sup> In der Schweiz hält sich der Staat familienpolitisch sehr zurück. Die Leistungen zur Unterstützung und zum Schutz der Familien sind relativ gering. Wichtige Ausbauforderungen des Familienberichts 1982 bleiben somit aktuell. Sie erfordern eine neue Verteilung der familienpolitischen Zuständigkeiten zwischen Bund und Kantonen. Zu überdenken ist auch jenes liberale Verständnis, das die Familie als Privatsache betrachtet und einer Öffnung entzieht.

Seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre lassen sich allerdings neue Entwicklungen beobachten: Die neue Bundesverfassung von 1999 enthält in mehreren Artikeln (11, 14 und 116) familienpolitisch relevante Grundlagen. Die Bundesverfassung

formuliert auch dezidiert Sozialziele (Art. 41). Der dort definierte Familienbegriff berücksichtigt die Vielfalt der Familienformen.

Familienpolitische Verbesserungen liegen auch in Form von neuen beziehungsweise revidierten Bundesgesetzen vor. So zum Beispiel bei der Gleichstellung, dem Kinderschutz und der Sozialen Sicherheit. Die Familienpolitik gewinnt somit an Bedeutung. Politische Debatten und parlamentarische Vorstösse auf Bundesebene zeugen davon. Damit ergeben sich neue Möglichkeiten. Dabei gilt es, das «Lobbying» für familienpolitische Anliegen zu stärken und familienpolitischen Forderungen mehr Gewicht zu verleihen.

Als familienpolitisch viel versprechende Entwicklung erweisen sich die horizontalen Beziehungen zwischen den Kantonen. Wichtiges Organ dieser Zusammenarbeit ist die Konferenz der Kantonsregierungen (KdK). Als Arbeitsinstrument dienen die Konferenzen der Fachdirektor/innen, die sich aus den Verantwortlichen der kantonalen Departemente zusammensetzen. Diese haben in zentralen kantonalen Aufgabenbereichen – etwa im Schul-, Sozial- und Gesundheitswesen – eine leistungsfähige Arbeitsstruktur entwickelt. Familienpolitisch relevant sind unter anderem die Schweizerischen Konferenzen der kantonalen Erziehungsdirektor/innen, der kantonalen Sozialdirektor/innen und der kantonalen Gesundheitsdirektor/innen. Auf der Arbeitsebene gibt es entsprechende Konferenzen der Fachleute aus der Verwaltung. Sie sind für den Erfahrungsaustausch (Vollzug von Bundesgesetzen) bedeutend. Dieser Austausch existiert nicht nur auf Bundesebene, sondern auch auf regionaler Ebene. Weitere horizontale Beziehungen bilden die Konkordate zwischen Kantonen. Gruppen von Kantonen bilden zudem neue Vereinigungen. Beispiele sind der «Espace Mittelland» (BE, VD, FR, NE, SO, JU, VS) und der Verbund «Kantone der Innerschweiz». In Diskussion befinden sich auch Kantonsfusionen (GE und VD).

Der Intensivierung der Zusammenarbeit zwischen den Kantonen stehen allerdings zwei bedeutende Trennungslinien gegenüber, die sich bei familien- und sozialpolitischen Anliegen wieder deutlicher bemerkbar machen. So gibt es Unterschiede nach Sprachgruppen sowie zwischen eher konservativen und

**WAS DIE WICHTIGSTEN AKTEUR/INNEN BETRIFFT, kann Folgendes beobachtet werden: eine zunehmende Bedeutung der Parteien als familienpolitische Akteurinnen, eine komplexe Kooperation zwischen den Akteur/innen und ein produktives Wechselspiel zwischen Politik und Wissenschaft.**



Luzern (LU), Dezember 2003

progressiven Kantonen. Die Unterschiede zeigen sich, wenn es beispielsweise um die Mutterschaftsversicherung oder Steuerabzüge für Kinder geht. Die französisch- und italienischsprachige Schweiz sind in familienpolitischen Fragen aufgeschlossener. Sie richten ihre Politik auch stärker auf sozial Benachteiligte aus. Eine weitere Trennungslinie ergibt sich zwischen eher konservativen ländlichen Bergkantonen und neuerungsorientierten mittelländischen Stadtkantonen. Dieser Gegensatz wird etwas abgeschwächt, weil die meisten Kantone grosse Koalitionsregierungen haben. In der überwiegenden Mehrzahl sind mindestens drei Parteien an der Regierung beteiligt.

### 4.3 Familienpolitische Akteur/innen

Was die wichtigsten Akteur/innen betrifft, kann beobachtet werden: eine zunehmende Bedeutung der Parteien als familienpolitische

Akteurinnen, eine komplexe Kooperation zwischen den Akteur/innen und ein produktives Wechselspiel zwischen Politik und Wissenschaft.

■ Zur Bedeutung der Parteien: Die Bundesratsparteien (SP, CVP, FDP, SVP) sind auf Bundesebene eine der zentralen politischen Gruppierungen, die sich mit familienpolitischen Fragen befassen. Sie spielen im Agenda Setting und in der Belegung der politischen Auseinandersetzung eine entscheidende Rolle. Während den 1990er Jahren zeichnete sich hinsichtlich wichtigster familienpolitischer Ziele eine Annäherung zwischen den Parteien ab. Eine Ausnahme bildet die SVP, die sich gegen einen Ausbau staatlicher Aktivitäten in der Familienpolitik stellt.

■ Zur Kooperationen zwischen den Akteur/innen: Akteurbündnisse prägen das familienpolitische Handeln auf Bundesebene.

<sup>50</sup> Neben der «traditionellen Familie», bei der Mutter und Vater mit gemeinsamen Kindern unter einem Dach wohnen, gibt es vermehrt Einelternfamilien, Konkubinatspaare mit Kindern, Fortsetzungsfamilien, kinderlose Paare und homosexuelle Partnerschaften.

<sup>51</sup> Fux, Beat 1994, S. 328.

<sup>52</sup> Siehe Kapitel 4 «Die Familienpolitik der Schweiz im europäischen Vergleich».

Wichtig sind hierbei mehr oder weniger komplexe Vernetzungen von Parlamentsmitgliedern mit diversen Interessengruppen. Hinzu kommen Beziehungen zu familienpolitisch aktiven Organisationen, die teilweise recht unterschiedlich motiviert sind (vgl. Abschnitt 1.1.1). Motive für Familienpolitik sind beispielsweise die wertorientierte Förderung der Familie, die Besserstellung von Frauen, die Wahrung der Kindesrechte oder die Bekämpfung von Armut. Die Handlungszusammenhänge beziehen sich auf zwei Interventionsebenen: auf die ökonomische und auf die sozial-ökologische Ebene. Ökonomische Massnahmen zielen darauf ab, die finanziellen Ressourcen der Familie zu verbessern; beispielsweise über Familienzulagen. Sozial-ökologische Massnahmen versuchen die Umwelt und damit die Rahmenbedingungen für Familien zu beeinflussen. So spielen etwa Verbände und Stiftungen eine wichtige Rolle als Akteur/innen in der Familienpolitik.

■ Zum Wechselspiel zwischen Politik und Wissenschaft: Die Resultate wissenschaftlicher Untersuchungen sensibilisieren politische Akteur/innen für Familienpolitik. Brisant sind beispielsweise Studien über Kinderkosten und Familienlasten. Sie dienen als Grundlage politischer Vorstösse und Entscheidungen.

#### 4.4 Bilanz

Familienpolitische Massnahmen auf Bundesebene erfordern ein kohärentes Konzept für eine schweizerische Familienpolitik, das politisch und gesellschaftlich anerkannt ist und dazu beiträgt, einzelne Massnahmen bereichsübergreifend zu behandeln. Dem Bund kommt die wichtige Aufgabe zu, die Kooperation zwischen familienpolitischen Akteurinnen und Akteuren weiter zu intensivieren. Familienpolitische Fragen brauchen mehr Gewicht und Durchsetzungskraft. Die kontinuierliche Zusammenarbeit kann dazu beitragen. Dazu gehört es auch, die Öffentlichkeit wirksam über die Lage der Familien und über entsprechende Massnahmen zu informieren. Eine angeregte familienpolitische Diskussion kann dazu beitragen, familienpolitische Massnahmen zu qualifizieren und breiter abzustützen. Wichtige Themen sind: die Vereinbarkeit von Haus-, Erziehungs-, Betreuungs- und Erwerbsarbeit, eine bundesrechtliche Kinderzulage für alle Kinder,

die Individualbesteuerung bei der direkten Steuer auf allen Ebenen (Bund, Kantone, Kommunen), der direkte Abzug sozialer Kosten für Kinder (Krankenkassen, Ausbildung, Fremdbetreuung) vom Steuerbetrag, die Einführung des Tessiner Modells auf Bundesebene, die Einführung einer Mutterschaftsversicherung für alle Mütter. Dem Bund kommt auch die Aufgabe zu, die Wirkung familienpolitischer Massnahmen kontinuierlich zu überprüfen.

## 5. Literatur

- Arbeitsgruppe Familienbericht (1982):** Familienpolitik in der Schweiz. Schlussbericht zuhanden des Vorstehers des EDI. Bern.
- Bahle, Thomas (1995):** Familienpolitik in Westeuropa. Ursprünge und Wandel im internationalen Vergleich. Frankfurt a.M.
- BASS (2002):** Wer fordert was in der Schweizerischen Familienpolitik, Bern.
- BASS (2001):** Grundpfeiler einer kohärenten Familienpolitik. Bern.
- Bauer, Tobias (1998):** Kinder, Zeit und Geld. Eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen und zeitlichen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, hg. vom Bundesamt für Sozialversicherung. EDMZ. Bern.
- Baumann, Felix (2003):** Stipendien, in: Carigiet, Erwin; Mäder, Ueli; Bonvin, Jean-Michel (Hg.): Wörterbuch der Sozialpolitik. Zürich.
- Bericht (1995):** Kindsmisshandlung in der Schweiz, Stellungnahme des Bundesrates. Bern. (Bestellung: <http://www.bbl.admin.ch>, Bestellnummer 035.572.)
- Bericht (1992):** Kindsmisshandlung in der Schweiz. Bern. Veröffentlichung im Bundesblatt (BBl 1995 IV14). (Bestellung: wie obiges Dokument).
- BFS (1996):** Auf dem Weg zur Gleichstellung? Bern.
- Bigler-Eggenberger, Margrith (2002):** Art. 41, in: Ehrenzeller, Bernhard; Mastronardi; Schweizer, Rainer J.; Vallender, Klaus A. (Hg.): Die schweizerische Bundesverfassung. Kommentar. Zürich.
- Binder, Hans-Martin; Kübler, Daniel; Furrer, Cornelia; Bieri, Oliver; Helbling, Marc; Maggi, Jenni (2004):** Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene. Familienpolitische Programme und Advocacy-Koalitionen in vier Kantonen und acht Gemeinden der Schweiz. Bundesamt für Sozialversicherung. Bern.
- Blaser, Markus (2003):** Subsidiarität, in: Carigiet, Erwin; Mäder, Ueli; Bonvin, Jean-Michel (Hg.): Wörterbuch der Sozialpolitik. Zürich.
- Brechbühl, Jürg (2003):** Reform der sozialen Sicherheit im politischen Entscheidungsprozess. Referat gehalten am 29.05.1999 am Lenzburger Kolloquium. Abrufbar unter [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch), Zugriff: 05.12.2003.
- BSV/SODK (1995):** Verhütung und Bekämpfung der Armut: Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Massnahmen. Bern.
- Dafflon, Bernard (2003):** La politique familiale en Suisse: Enjeux et défis, Editions Réalités sociales, Lausanne.
- EKFF (2000):** Eine zukunftsfähige Familienpolitik fördern. Strategische Leitlinien der EKFF. Bern.
- Fux, Beat (1999):** Familienpolitik. Interventionsformen, Regimes und politische Doktrinen, in: Familienfragen, (2)1999.
- Fux, Beat (1994):** Der familienpolitische Diskurs. Berlin.
- Gerber Jenni, Regula (2003):** Kinderrechte, in: Carigiet, Erwin; Mäder, Ueli; Bonvin, Jean-Michel (Hg.): Wörterbuch der Sozialpolitik. Zürich.
- Gerlach, Irene; von Hehl, Susanne; Richter, Olivier; Stirnsmeier, Bernd; Wetzorke, Pia (2004):** Familienpolitik der Schweiz im Ländervergleich. Bundesamt für Sozialversicherung. Bern.
- Kühne, Klaus (1997):** Soziale Arbeit in der Schweiz, in: Puhl, Ria; Maas, Udo (Hg.): Soziale Arbeit in Europa: Organisationsstrukturen. Arbeitsfelder und Methoden im Vergleich. Weinheim.
- Kutzner, Stefan (2003):** Familienpolitik, in: Carigiet, Erwin; Mäder, Ueli; Bonvin, Jean-Michel (Hg.): Wörterbuch der Sozialpolitik. Zürich.
- Lüscher, Kurt (2003):** Zur Geschichte der Familienpolitik in der Schweiz, in: Warum Familienpolitik? Argumente und Thesen zu ihrer Begründung. Bern.
- Rickenbacher, Iwan (2003):** Die Familie als politisches Thema, in: Familienfragen, (1) 2003.
- Vatter, Adrian; Sager, Fritz; Ledermann, Simone; Zollinger, Lukas (2004):** Die Familienpolitik auf Bundesebene, Bundesamt für Sozialversicherung. Bern.
- Wullschleger, Stephan (2003):** Föderalismus, in: Carigiet, Erwin; Mäder, Ueli; Bonvin, Jean-Michel (Hg.): Wörterbuch der Sozialpolitik. Zürich.

# DIE FAMILIENPOLITIK DER KANTONE UND GEMEINDEN

In der Schweiz sind für viele Aspekte der Familienpolitik die Kantone und Gemeinden zuständig. Sie haben dabei grosse Freiheit in der Prioritätensetzung und der Erfüllung ihrer Aufgaben, was zu grossen Unterschieden führt. Der Schwerpunkt liegt bei den Kantonen im ökonomischen Bereich, bei den Gemeinden im Bereich der ausserfamiliären Kinderbetreuung.

Genauer betrachtet werden die Kantone Zürich, Luzern, Waadt und Tessin sowie vier Gross- beziehungsweise Mittelzentren und vier Regionalzentren dieser Kantone. Zwei **Fragestellungen** stehen im Vordergrund:

■ Zum einen soll der *Stand der Familienpolitik* in ausgewählten Kantonen und Gemeinden dargestellt werden. Dabei geht es um die Fragen: Welche familienpolitischen Aktivitäten unternehmen Kantone und Gemeinden? Wo liegen die Schwerpunkte des kantonalen und wo die Schwerpunkte des kommunalen Engagements? Wer ist an der Umsetzung familienpolitischer Massnahmen beteiligt?

■ Zum anderen sollen die *Entwicklung und die Funktionsweise* der Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene seit Beginn der 1990er Jahre beobachtet und interpretiert werden. Dabei stellen sich unter anderem Fragen nach den massgeblichen familienpolitisch aktiven Gruppen und deren Überzeugungen, ihren Kooperations- und Koalitionspartnerinnen und -partnern sowie den Ereignissen, welche die Entwicklung der Familienpolitik beeinflusst haben.

Bei der **Auswahl der zu untersuchenden Kantone** handelt es sich nicht um eine repräsentative Auswahl. Ein Hauptkriterium bestand darin, drei der vier schweizerischen Sprachregionen (deutsche, französische und italienische Schweiz) zu berücksichtigen. Im Weiteren wurden wirtschaftliche und politisch-kulturelle Charakteristiken mit in die Auswahl einbezogen, von denen aus der bestehenden Fachliteratur abzuleiten ist, dass sie für spezifische Ausprägungen der Familienpolitik mitverantwortlich sind:

■ **Sozioökonomische Prägung (Urbanisierung):** Familienpolitische Anliegen sowie der Bedarf nach unterstützenden Massnahmen für Familien treten in grossstädtischen und urbanen Zentren vermehrt zutage. So dürfte in Städten das familienpolitische Leistungsangebot grösser und der politische Druck nach familienpolitischem Engagement markanter sein als in ländlichen oder peripheren Gebieten.

■ **Politische Prägung:** Die politische Prägung der Kantone und Städte dürfte für die familienpolitische Dynamik und die Ausgestaltung der entsprechenden politischen Programme ebenso miverantwortlich sein.

■ **Konfessionelle Prägung:** Eine familiensoziologische Hypothese besteht darin, dass der gesellschaftliche Stellenwert von Familienpolitik unter anderem in der katholischen Soziallehre verwurzelt ist und deshalb davon ausgegangen werden kann, dass in katholisch geprägten Kantonen die entsprechenden gesellschaftlichen Werte auch die Ausgestaltung der Familienpolitik beeinflussen.

Tabelle 1 zeigt die Auswahl der Fallstudien im Überblick.

Für die kommunale Ebene wurden aus jedem Kanton die Kantonshauptstadt beziehungsweise das bedeutendste städtische Zentrum sowie eine Kleinstadt mit regional zentralörtlicher Funktion ausgewählt.

Um die notwendigen **Daten und Informationen** aus jedem Kanton und den ausgewählten Städten zu erfassen, wurden neben

der Analyse der verfügbaren Dokumente und schriftlichen Grundlagen (Gesetzestexte, Verordnungen, Sitzungsprotokolle, Leitbilder, Berichte, etc.) sowie der Literatur zur Familienpolitik auf kantonaler und städtischer Ebene<sup>1</sup> zahlreiche Interviews mit insgesamt rund 50 Expertinnen und Experten aus den öffentlichen Verwaltungen sowie mit den familienpolitisch aktiven Persönlichkeiten in den untersuchten Kantonen und Gemeinden geführt.<sup>2</sup>

Die Familienpolitik auf kantonaler wie auf kommunaler Ebene lässt sich unter drei Gesichtspunkten darstellen:

■ **Ist-Zustand der familienpolitischen Leistungen und Massnahmen:** Unter diesem Aspekt werden die verschiedenen Leistungen und Massnahmen der öffentlichen Hand referiert. Dabei wird unterschieden zwischen materiellen beziehungsweise finanziellen Leistungen, die von der öffentlichen Hand unter

familienpolitischen Zielsetzungen erbracht werden, und nicht-monetären Leistungen, die Familien oder deren Mitgliedern von den Kantonen und Gemeinden als unterstützende Massnahmen angeboten werden. Letztere umfassen verschiedene sozialökologische, pädagogische und familieninterne Interventionen, wie sie im Kapitel «Familienpolitik heute – was beinhaltet sie?» dieses Berichts definiert werden.

■ **Handlungsträger/innen:** Hier werden die Akteur/innen – Parlament, Regierung, Verwaltung, Organisationen und Institutionen – genannt, welche an der Gestaltung und Umsetzung der Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene beteiligt sind, sowie die Kooperationen und Koalitionen zwischen den beteiligten Handlungsträger/innen aufgezeigt.

■ **Entwicklung der Familienpolitik seit Beginn der 1990er Jahre:** Schon ein erster oberflächlicher Blick macht deutlich,

Tabelle 1: Ausgewählte Kantone und Städte

Kanton Stadt	Grösse	Sprache	Urbanisierung/ Gemeindetyp	Politische Prägung	Konfessionelle Prägung
<b>Zürich</b>	1 200 000	Deutsch	Hoch	Liberal/konservativ	Protestantisch
Zürich	362 000	Deutsch	Grosszentrum	Sozialdemokratisch/liberal	Protestantisch
Uster	30 000	Deutsch	Regionalzentrum in städtischer Grossagglomeration	Liberal/konservativ	Protestantisch
<b>Luzern</b>	345 000	Deutsch	Tief	Christdemokratisch/liberal	Katholisch
Luzern	57 000	Deutsch	Mittelzentrum	5-Partei-Koalition	Katholisch
Sursee	8 000	Deutsch	Ländliches Regionalzentrum	Christdemokratisch/ konservativ	Katholisch
<b>Waadt</b>	628 000	Französisch	Mittel	Liberal/konservativ	Eher protestantisch
Lausanne	116 000	Französisch	Grosszentrum	Sozialdemokratisch	Heute eher katholisch
Yverdon	23 400	Französisch	Ländliches Regionalzentrum	Wechselnde Mehrheiten	Protestantisch
<b>Tessin</b>	310 000	Italienisch	Mittel	Liberal/christdemokratisch	Katholisch
Lugano	29 000	Italienisch	Mittelzentrum	Liberal	Katholisch
Locarno	15 000	Italienisch	Regionalzentrum	Liberal/christdemokratisch	Katholisch

<sup>1</sup> Siehe etwa Grossenbacher, Silvia 1987; Eidg. Kommission für Frauenfragen 1992; Cuénod, François 1995; Richard-De Paolis, Paola 1995; Hauser-Schönbächler, Gerhard 2002; Hüttner, Eveline; Bauer, Tobias 2002.

<sup>2</sup> Der vorliegende Bericht ist die Synthese einer ausführlichen Darstellung: Binder, Hans-Martin; Kübler, Daniel; Furrer, Cornelia; Bieri, Oliver; Helbling, Marc; Maggi, Jenni: Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene. Familienpolitische Programme und Advocacy-Koalitionen in vier Kantonen und acht Gemeinden der Schweiz, Bundesamt für Sozialversicherung, Bern 2004.

dass sich die Familienpolitik in den vergangenen zehn Jahren auf kantonaler und kommunaler Ebene zum Teil markant gewandelt und entwickelt hat. Hier soll analysiert werden, welche politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen und Ereignisse zu dieser familienpolitischen Dynamik beigetragen haben.

## 1. Kantonale Familienpolitik in der Praxis

### 1.1 Familienpolitische Leistungen und Massnahmen

Tabelle 2 nimmt eine gewichtende Charakterisierung der familienpolitisch relevanten Leistungen in den vier untersuchten Kantonen im Bereich der ökonomischen sowie der nicht-monetären Massnahmen vor. Nachfolgend wird auf die verfassungs-

mässigen und gesetzlichen Grundlagen sowie auf die familienpolitischen Leistungen in den verschiedenen Bereichen finanzieller und nicht-monetärer Unterstützungsmassnahmen im Detail eingegangen.

#### 1.1.1 Grundlagen

##### Familienpolitische Grundsätze und Zielsetzungen auf Verfassungsebene

Von den vier untersuchten Kantonen kennen die *Kantone Waadt und Tessin* familienpolitisch relevante Zielsetzungen und Bestimmungen auf Verfassungsebene. So postuliert die *Waadtländer* Verfassung – in Kraft seit April 2003 – das Recht auf Heirat und Familiengründung, gleichzeitig aber auch darauf, eine andere

Tabelle 2: Charakterisierung der familienpolitisch relevanten Leistungen der Kantone

	Finanzielle Leistungen	Nicht-monetäre Unterstützungsmassnahmen
<b>Zürich</b>	Steuerliche Erleichterungen (Kinderabzüge) Kinder- beziehungsweise Familienzulagen Verbilligung von Krankenkassenprämien Sozialhilfe Stipendien Alimentenbevorschussung Bedarfsleistungen an Eltern	Familienexterne Kinderbetreuung durch Gemeinden und Private Wohnbauförderung Beratungsangebote durch Bezirksjugendsekretariate und Private Bescheidene familieninterne Unterstützung (Ausnahme: kantonale Kinderschutzkommission)
<b>Luzern</b>	Steuerliche Erleichterungen (Kinderabzüge) Kinder- beziehungsweise Familienzulagen Verbilligung von Krankenkassenprämien Sozialhilfe Stipendien Alimentenbevorschussung Mutterschaftsbeihilfe	Familienexterne Kinderbetreuung an Gemeinden und Private delegiert Wohnbauförderung Kantonales Sozialamt: Anlauf- und Koordinationsstelle für Familienfragen Beratungsangebote in regionalen Zentren Bescheidene familieninterne Unterstützung (Ausnahme: Fachstelle Kinderschutz)
<b>Waadt</b>	Steuerliche Erleichterungen (Kinderabzüge) Kinder- beziehungsweise Familienzulagen Verbilligung von Krankenkassenprämien Sozialhilfe Stipendien Alimentenbevorschussung Mutterschaftsbeihilfe	Familienexterne Kinderbetreuung; Kantonales Engagement bei Finanzierung Keine Massnahmen im Bereich Wohnbauförderung (Verfassungsgrundsatz gegeben, aber noch nicht umgesetzt) Beratungsangebote in regionalen Zentren Bescheidene familieninterne Unterstützung (Ausnahme: kantonaler Delegierter für Kinderschutz)
<b>Tessin</b>	Steuerliche Erleichterungen (Kinderabzüge) Kinder- beziehungsweise Familienzulagen Bedarfsbezogene Leistungen für Familien und Kinder (Tessiner Modell) Verbilligung von Krankenkassenprämien Sozialhilfe Stipendien Alimentenbevorschussung	Familienexterne Kinderbetreuung; Kantonales Engagement bei Finanzierung Wohnbauförderung Beratungsangebote; Kantonales Engagement bei Finanzierung Familieninterne Unterstützung; Kantonales Engagement bei Finanzierung

## **SCHON EIN ERSTER OBERFLÄCHLICHER BLICK macht deutlich, dass sich die Familienpolitik in den vergangenen zehn Jahren auf kantonaler und kommunaler Ebene zum Teil markant gewandelt und entwickelt hat.**

gemeinschaftliche Lebensform zu wählen (Art. 14). Weiter wird die Verantwortung des Kantons zum Schutz des Kindes, der Jugend und anderer abhängiger Personen festgeschrieben (Art. 63). Im Speziellen sieht die neue Kantonsverfassung vor, dass jede Familie von Familienzulagen profitieren können soll (Art. 63) und dass der Kanton bis spätestens 2006 eine kantonale Mutterschaftsversicherung einzuführen hat, sofern bis dann nicht eine Regelung auf Bundesebene besteht (Art. 64). Weiter wird festgeschrieben, dass der Kanton dafür sorgt, dass alle Personen über eine angemessene Wohnung zu vertretbaren Bedingungen verfügen. Zu diesem Zweck soll der Kanton das Angebot zinsgünstiger Wohnungen und ein System von Mietzinszuschüssen fördern (Art. 67). Die Umsetzung dieser Verfassungsgrundsätze und deren Vollzug sind zum Teil noch in Erarbeitung.

Im *Kanton Tessin* werden in der Verfassung die Unterstützung der Familien in ihren Aufgaben und das Recht der Kinder auf angemessene Rahmenbedingungen für ihre Entwicklung festgeschrieben. Frauen sollen vor und nach der Geburt über die notwendige finanzielle Sicherheit verfügen. Auch im *Kanton Tessin* hält die Verfassung fest, dass alle über eine angemessene Wohnung verfügen sollen, und zwar zu finanziell vertretbaren Bedingungen (Art. 14).

Der Entwurf des Verfassungsrates für die neue Verfassung des *Kantons Zürich* – zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Berichts in der öffentlichen Vernehmlassung – enthält in Artikel 124 zum Thema Jugend und Familie folgende Bestimmungen: «Kanton und Gemeinden fördern die Familie als Gemeinschaft von Erwachsenen und Kindern in der Erfüllung ihrer Aufgaben. Der Kanton fördert Massnahmen zum Schutz und zur Integration von Kindern und Jugendlichen. Er sorgt für eine bedarfsgerechte regionale Jugend- und Familienhilfe. Er sorgt für eine Mutterschaftsversicherung.»

Der *Kanton Luzern* verfügt noch über keine familienpolitischen Grundsätze auf Verfassungsebene. Eine neue Verfassung ist jedoch in Bearbeitung.

Die Beispiele aus den Kantonen Zürich und Waadt zeigen, dass in neuerer Zeit familienpolitische Ziele und staatliche

Verantwortlichkeiten auch auf Verfassungsebene verankert werden. Damit wird deutlich, dass Familienpolitik auf kantonaler Ebene explizit zu einer Aufgabe des Gemeinwesens erklärt wird.

### **Zielsetzungen auf Gesetzesebene**

Vorrangig im Bereich der finanziellen Unterstützungsleistungen ist in verschiedenen kantonalen Gesetzen im Rahmen ihrer Zweckartikel erkennbar, dass der Familienpolitik Bedeutung beigemessen wird. Am ausführlichsten hat in diesem Zusammenhang der *Kanton Tessin* die Zielsetzungen im *Legge cantonale sugli assegni di famiglia (LAF)* formuliert. Sie sind einerseits auf die soziale Gerechtigkeit fokussiert, gewährleisten andererseits aber auch das Recht auf Nachkommen, und zwar unabhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Familie. Dies beinhaltet auch die freie Gestaltung des Nebeneinanders von Berufstätigkeit und Familienarbeit. In der Formulierung der Zielsetzungen kommt klar zum Ausdruck, dass der *Kanton Tessin* eine explizite kantonale Familienpolitik betreibt. Er verfügt auf gesetzlicher Ebene über weitreichende Kompetenzen zur finanziellen Unterstützung der Familien und zur Förderung der verschiedenen familialen Lebensformen.

Auch im *Kanton Zürich* sind im Jugendhilfegesetz, im Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe oder im Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz familienpolitisch relevante Zielsetzungen enthalten. Im *Kanton Luzern* ist lediglich in der gesetzlichen Grundlage zur Mutterschaftsbeihilfe eine entsprechende Zielsetzung formuliert. Die Mutterschaftsbeihilfe soll verhindern, dass eine Mutter wegen einer Geburt wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen muss. Damit wird das Existenzminimum der Familie garantiert. Im *Kanton Waadt* sind auf Gesetzesstufe keine expliziten familienpolitischen Zielsetzungen zu finden.

### **Leitbilder und wissenschaftliche Studien**

In den vier untersuchten Kantonen sind – in unterschiedlichem Ausmass – familienpolitische Grundlagenberichte und Leitbilder erarbeitet worden. Bereits 1993 erschien eine vergleichende Studie zu Infrastruktur und Kosten von Kleinkinderbetreuungseinrichtungen in den Kantonen Genf, Waadt, Bern und Zürich sowie auf der Ebene der entsprechenden Kantonshauptorte.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Skrivan, Monique 1993.



Freiburg (FR), Juni 2004

Auffallend ist, dass der *Kanton Zürich*, der im Vergleich mit den anderen Kantonen eine wenig ausgeprägte kantonale Familienpolitik aufweist, über drei neuere, familienpolitisch relevante Studien verfügt: den «Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich (Familienbericht)» (2002), die Studie «Armut und Armutsgefährdung im Kanton Zürich 1991-2001» (2002) sowie den «Sozialbericht Kanton Zürich 2001» (2002). Die umfangreichen Studien haben indessen nicht zu einer expliziten Familienpolitik des Kantons Zürich geführt.

Im *Kanton Luzern* wurden 2002 ein «Familienpolitisches Rahmenkonzept» erarbeitet, weiter ist ein «Familienleitbild» in Planung.

Im *Kanton Waadt* wurde 2002 der «Rapport Métrailler» erarbeitet. Der Bericht setzt sich mit dem Bedarf sowie den mög-

lichen Finanzierungsformen familienergänzender Kinderbetreuung auseinander.

Im *Kanton Tessin* schliesslich liegt der Familienbericht «Politica familiare in Ticino» von 1998 vor. Darüber hinaus hat der Tessin – als einziger der vier untersuchten Kantone – die Wirkung eines seiner zentralen familienpolitischen Gesetzeswerke – das *Legge cantonale sugli assegni di famiglia (LAF)* – in zwei externen Evaluationen wissenschaftlich untersuchen lassen. Daraus konnten zahlreiche und für die anstehende Revision des Gesetzes wichtige Erkenntnisse gewonnen werden. Insbesondere wurde betont, dass die Wirksamkeit einzelner familienpolitischer Massnahmen von deren Einbettung in eine ganzheitlich angelegte kantonale Politik abhängt. Die Studien haben zur Formulierung einer umfassenden kantonalen Familienpolitik beigetragen.

## IN VERSCHIEDENEN KANTONEN LASSEN SICH DIE Kosten für die familienexterne Kinderbetreuung teilweise von den Steuern abziehen.

### 1.1.2 Finanzielle Leistungen

Alle untersuchten Kantone kennen Formen der Gewährung von Familienzulagen, von steuerlichen Erleichterungen für Familien, von bedarfsbezogenen Leistungen an Familien in der Form von Mutterschaftsbeihilfen, Sozialhilfe sowie verschiedenen anderen materiellen Leistungen wie Verbilligung der Krankenkassenprämien, Stipendien usw. Gewisse Unterschiede zwischen den Kantonen bestehen in der Höhe der verschiedenen Beiträge und bezüglich der Anspruchsberechtigung.

Wie die Analyse der Familienpolitik auf kantonaler Ebene insgesamt zeigen wird, liegt im Bereich der finanziellen Leistungen – ob sie bedarfsbezogen sind oder nicht – das ausgeprägteste und auf gesetzlichen Grundlagen basierende Engagement der Kantone zu Gunsten von Familien.

#### Familienbesteuerung

In allen Kantonen regelt das kantonale Steuergesetz die Familienbesteuerung. Bei allen kommt die Ehegattenbesteuerung zur Anwendung, also die gemeinsame Besteuerung der Einkommen der Ehegatten. Die damit einhergehenden Benachteiligungen für Ehepaare gegenüber Konkubinatspaaren (infolge Progression) werden mittels verschiedener Korrekturverfahren entschärft (Doppeltarife, Prozentabzüge vom Einkommen, Splittingverfahren usw.). Aus diesen Korrekturverfahren resultiert ein Teil der steuerlichen Entlastungen von Familien. Der andere Teil ergibt sich aus den kinderspezifischen Abzügen. Dabei stehen insbesondere die Abzüge für minderjährige Kinder und Jugendliche sowie für volljährige Jugendliche, die in der beruflichen Ausbildung stehen und deren Unterhalt der/die Steuerpflichtige zur Hauptsache bestreitet, im Vordergrund. Die Höhe dieser Abzüge variiert zwischen den Kantonen. Im nationalen Vergleich der Abzüge für minderjährige Kinder und Jugendliche belegt der *Kanton Tessin* einen Spitzenplatz (rund 10 000 Fr. pro Kind). Die *Kantone Zürich* und *Luzern* liegen im Mittelfeld aller schweizerischen Kantone.

Der *Kanton Waadt* kann in diesen Vergleich deshalb nicht einbezogen werden, weil er ein grundsätzlich anderes Bemes-

zungssystem anwendet. Das Waadtländer Steuersystem operiert mit einem so genannten Familienquotienten. Dieser bezieht sich auf das steuerbare Einkommen und erhöht sich mit jedem Kind um 0,5, wodurch sich der geschuldete Steuerbetrag verkleinert.<sup>4</sup> In diesem Steuersystem fällt somit die Reduktion umso höher aus, je höher das steuerbare Einkommen ist. Seit der Steuergesetzrevision aus dem Jahre 2000 wirkt eine definierte maximale Steuerermässigung diesem Effekt entgegen. Markante Unterschiede zwischen den Kantonen in der Familienbesteuerung ergeben sich auch bei den Abzügen für Kinder in Ausbildung. So sind z.B. im Kanton *Luzern* Abzüge bis 9000 Fr. möglich.

In verschiedenen Kantonen lassen sich die Kosten für die familienexterne Kinderbetreuung teilweise von den Steuern abziehen. So sind im *Kanton Zürich* für Kinder unter 15 Jahren 3000 Fr. abzugsberechtigt, sofern Kosten für die Betreuung durch Drittpersonen anfallen: Dies gilt für Alleinerziehende und in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige, falls sie beide einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder einer der beiden invalid ist. Im *Kanton Luzern* liegt dieser Betrag bei höchstens 2300 Fr., im Falle des *Kantons Waadt* bei maximal 1200 Fr. Im *Kanton Tessin* können Kinderbetreuungskosten nicht von den Steuern abgezogen werden.

#### Kinderzulagen und Familienzulagen

Die Ausrichtung von Kinderzulagen erfolgt in allen Kantonen auf der Basis entsprechender gesetzlicher Grundlagen. Die Zulagen sind in den Kantonen *Zürich* und *Luzern* altersmässig abgestuft. Der Kanton *Waadt* kennt erhöhte Beiträge bei mehreren Kindern. Die Höhe der Zulagen variiert zwischen den Kantonen. Tabelle 3 (S. 146) zeigt den Vergleich zwischen den vier untersuchten Kantonen.

Im Vergleich aller schweizerischer Kantone bewegen sich die Kinderzulagen der vier untersuchten Kantone im breiten Mittelfeld. Im schweizerischen Vergleich federführend sind die Kantone *Zug* und *Wallis*: Der Kanton *Zug* weist einen Ansatz von 250 Fr. (ab dem 3. Kind 300 Fr.) aus, der Kanton *Wallis* gewährt Kinderzulagen von 260 Fr. (1. und 2. Kind) bis 344 Fr. (ab 3. Kind). Zudem hat der Kanton *Wallis* eine Ausbildungszulage von 360 Fr.

<sup>4</sup> Ausgangspunkt mit einem Quotienten von «1» ist die alleinstehende Person. Ein Paar hat den Quotienten 1.8. Für jedes Kind erhöht sich der Quotient um 0.5 (also: Ein Paar mit drei Kindern hat den Quotienten 3.3).

Tabelle 3: Kinderzulagen (2004)

	Mindesthöhe der Kinderzulagen nach Alter pro Kind
<b>Zürich</b>	170 Fr. für Kinder bis 12 Jahre 195 Fr. für Kinder von 12-16 Jahren sowie für Jugendliche in Ausbildung von 16-25 Jahren und für behinderte Jugendliche von 16-20 Jahren
<b>Luzern</b>	180 Fr. für Kinder bis 12 Jahre 200 Fr. für Kinder von 12-16 Jahren 230 Fr. für Jugendliche in Ausbildung von 16-25 Jahren und für behinderte Jugendliche von 16-18 Jahren
<b>Waadt</b>	150 Fr. für Kinder bis 16 Jahre (ab 3. Kind zusätzlich 170 Fr.) 195 Fr. für Jugendliche in Ausbildung von 16-25 Jahren und für behinderte Jugendliche von 16-20 Jahren (ab 3. Kind zusätzlich 170 Fr.)
<b>Tessin</b>	183 Fr. für Kinder bis 15 Jahre sowie für Jugendliche in Ausbildung und behinderte Jugendliche von 15-20 Jahren

beziehungsweise 444 Fr. ab dem 3. Kind. Der Vollzug der Kinderzulagen wird über die kantonalen und privaten Familienausgleichskassen abgewickelt.

In einer umfassenden Gesetzesgrundlage regelt der *Kanton Tessin* die Unterstützung von Familien. Das *Legge cantonale sugli assegni di famiglia* (LAF) sieht insgesamt vier Formen von Familienzulagen vor:

- für Arbeitnehmende eine Kinderzulage (bis 15 Jahre) als Basisunterstützung,
- für Arbeitnehmende eine Zulage für Jugendliche in Ausbildung (von 15 bis 20 Jahren),
- für Arbeitnehmende eine Zulage für behinderte Jugendliche (von 15 bis 20 Jahren),
- für Familien in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Ergänzungs- beziehungsweise Kleinkinderzulagen, welche den Existenzbedarf der Kinder bzw. der Familie decken.

Das Gesetz hat zum erklärten Ziel, die Gründung von Familien sowie die Pflege, Betreuung und Erziehung von Kindern unabhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern und Erziehungsberechtigten zu gewährleisten. Im Zusammenhang mit den materiellen Leistungen, die der Kanton Tessin erbringt, ist die Gesetzgebung zu erwähnen, welche die Harmonisierung aller Sozialleistungen (Zugangs- und Bemessungskriterien, Priorisierung der verschiedenen ökonomischen Interventionen) zum Ziel hat: *Legge sull'armonizzazione e la coordinazione delle prestazioni sociali* (LAPS).

Der *Kanton Waadt* hat in seinem Gesetz über die Familienbeihilfen *Loi vaudoise sur les allocations familiales* (LVAF) neben der Mutterschaftszulage<sup>5</sup> den so genannten *Fonds cantonal pour la famille* in der Form einer Stiftung geschaffen. Der Fonds wird durch Beiträge der Familienausgleichskassen finanziert. Die Unterstützung besteht aus einer einmaligen oder periodischen monetären Leistung – subsidiär zu den gesetzlichen Sozialleistungen – für im Kanton wohnhafte Familien in bescheidenen finanziellen Verhältnissen. Die Beitragsgewährung erfolgt durch einen vom Regierungsrat ernannten Stiftungsrat.

Im gleichen Gesetz ist seit 1999 auch eine bedarfsbezogene Zulage verankert für Familien, die sich zu Hause um leicht behinderte Kinder kümmern. Die Zulage dient als Unterstützung, wenn ein Elternteil wegen der Betreuung eines behinderten Kindes ganz oder teilweise auf eine Erwerbstätigkeit verzichten muss. Die Höhe beträgt monatlich mindestens 180 Fr. bis maximal 550 Fr. und soll speziell anfallende Kosten übernehmen, welche nicht durch andere öffentliche Leistungen (Sozialhilfe, Sozialversicherungen) abgedeckt sind. Ausbezahlt wird die Zulage ab dem zweiten Altersjahr bis zum vollendeten 18. Altersjahr des Kindes. Das steuerbare Familieneinkommen darf 70000 Fr. nicht überschreiten. Die Gesuche werden von der kantonalen IV-Stelle behandelt und entschieden. Diese übernimmt auch die Auszahlung. Finanziert wird diese Beihilfe über das ordentliche Budget des Kantons.

#### Verbilligung von Krankenkassenprämien

Das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) verpflichtet die Kantone, Versicherten in bescheidenen wirtschaft-

## DIE UNTERSCHIEDE ZWISCHEN DEN UNTERSUCHTEN Kantonen bei den Stipendien sind sowohl bezüglich Höhe der Leistungen als auch bezüglich Anspruchsbedingungen zum Teil beträchtlich.

lichen Verhältnissen Prämienverbilligungen zu gewähren, und setzt den jeweiligen Kantonsbeitrag fest (Art. 66 KVG). Der Bund überträgt den Vollzug an die Kantone. Diese sind sowohl in der Ausgestaltung des Systems als auch in der Bemessung der finanziellen Leistungen weitgehend frei. Wie wissenschaftliche Untersuchungen gezeigt haben, führt dieser Vollzugsföderalismus zu einer sehr unterschiedlichen Politik der Kantone, was direkte Konsequenzen auf die Wirksamkeit dieser Unterstützungsmassnahme für Familien hat.<sup>6</sup>

### Sozialhilfe

In speziellen Sozialhilfegesetzen regeln die Kantone die Ausrichtung von Sozialhilfe an Familien in prekären wirtschaftlichen Verhältnissen zur Gewährleistung des Existenzminimums. Die Bemessung der Beitragshöhe erfolgt in den Kantonen im Rahmen der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS.

### Stipendien

Alle untersuchten Kantone verfügen über rechtliche Grundlagen zur Ausrichtung von Beiträgen an schulische und berufliche Ausbildungen (einschliesslich Vor- und Weiterbildungskurse), die zu einem vom Bund oder vom Kanton anerkannten Studien- oder Berufsabschluss führen. In der Bemessung der Beiträge sind die Kantone frei. Die Unterschiede zwischen den untersuchten Kantonen sind sowohl bezüglich Höhe der Leistungen als auch bezüglich Anspruchsbedingungen zum Teil beträchtlich.<sup>7</sup> Beispielhaft wird nachfolgend die Regelung im *Kanton Luzern* vorgestellt.

### Alimentenbevorschussung

Der Anspruch auf die Inkassohilfe von unterhaltsberechtigten Kindern beziehungsweise der Ehegatten gegenüber der Einwohnergemeinde ist im Schweizerischen Zivilgesetzbuch festgeschrieben.<sup>8</sup> Sämtliche Kantone haben bis heute die Alimentenbevorschussung gesetzlich eingeführt, wobei sie einen Maximalbetrag des Vorschusses und die meisten Kantone eine Einkommensgrenze vorbehalten haben. Das unterhaltsberechtigende Kind hat gegenüber der Einwohnergemeinde des zivilrechtlichen Wohnsitzes Anspruch auf Bevorschussung, wenn die Eltern ihrer

### Ausbildungsbeiträge des Kantons Luzern

Das aktuell geltende Gesetz über die Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz) des Kantons Luzern ist seit 1. August 2003 in Kraft. Das Gesetz hat zum Ziel, den beruflichen Nachwuchs, das lebenslange Lernen sowie den chancengleichen Zugang zu Bildungsinstitutionen zu fördern. Als Stipendien gelten Beiträge, welche nicht zurückbezahlt werden müssen. Im Gegensatz dazu sind Darlehen ein Jahr nach Abschluss der Ausbildung zu verzinsen und bis spätestens zehn Jahre nach Ausbildungsende oder Abbruch vollständig zurückzuzahlen. Ausbildungsbeiträge werden nach dem Bedürftigkeitsprinzip gewährt, das heisst wenn die zumutbaren Leistungen der gesuchstellenden Person, ihrer Eltern oder ihres Ehepartners beziehungsweise ihrer Ehepartnerin für die Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten nicht ausreichen. Bei der Berechnung des Bedarfs wird den persönlichen, familiären sowie finanziellen Verhältnissen Rechnung getragen – insbesondere bei Familien mit mehreren Kindern und bei Alleinerziehenden. Die stipendienrechtliche Bemessung basiert auf den letzten rechtskräftigen Steuerdaten. Die Leistungen werden in der Regel während der ordentlichen Ausbildungsdauer gewährt, das heisst die um ein Jahr verlängerte Mindestausbildungsdauer. Ob die gesuchstellende Person die Ausbildungsbeiträge in Form von Stipendien, Darlehen oder beidem erhält, ist abhängig von der Art der Ausbildung. Die jährlichen Höchstansätze der Stipendien betragen für minderjährige Personen 10 000 Fr., für volljährige Personen 13 000 Fr. und für verheiratete Personen 18 000 Fr. Wenn beide Ehegatten Ausbildungsbeiträge beziehen, liegt der höchste Beitragssatz bei 13 000 Fr. Diese Höchstansätze können bei besonders hohen Schulgeldern, einem Studium im Ausland und Weiterbildungen sowie Umschulungen erhöht werden. Die jährlichen Höchstansätze erhöhen sich zudem bei gesuchstellenden Personen, die gegenüber Kindern unterhaltspflichtig sind, um 3 000 Fr. pro Kind. Der Höchstansatz für Darlehen soll in der Regel 20 000 Fr. pro Jahr nicht überschreiten. Für die gesamte Ausbildung können höchstens Darlehen im Betrag von 100 000 Fr. gewährt werden.

<sup>5</sup> Siehe dazu die Ausführungen im Abschnitt Finanzielle Leistungen bei Mutterschaft sowie Kleinkinderbetreuungsbeiträge, S. 148.

<sup>6</sup> Balthasar, Andreas et al. 2003; Balthasar, Andreas; Bieri, Oliver; Furrer, Cornelia 2001.

<sup>7</sup> Einen kantonalen Vergleich des Stipendienwesens untersucht die Studie: Commission externe d'évaluation des politiques publiques CEPP 2001.

<sup>8</sup> Artikel 290 ZGB.

Unterhaltspflicht nicht, nur teilweise oder nicht rechtzeitig nachkommen. Die Unterschiede zwischen den vier Kantonen in der Festsetzung des Höchstbeitrages beziehungsweise der anspruchsberechtigten Einkommenslimite sind geringfügig. Sie bestehen darin, dass einzelne Kantone die Beiträge einkommens- und vermögensabhängig (z.B. Kanton Zürich, maximal 650 Fr. pro Kind), andere Kantone einkommensunabhängig (z.B. Kanton Tessin, 700 Fr. unabhängig von der finanziellen Situation der Mutter) festsetzen.

### Finanzielle Leistungen bei Mutterschaft sowie Kleinkinderbetreuungsbeiträge

Alle vier untersuchten Kantone kennen Bedarfsleistungen an Eltern. Im *Kanton Zürich* werden die Leistungen bedarfsabhängig während der ersten zwei Jahre nach der Geburt eines Kindes an Mütter und Väter ausgerichtet. Die bezugsberechtigte Person muss mindestens ein Jahr im Kanton gewohnt haben.<sup>9</sup>

Der *Kanton Luzern* leistet im Rahmen des Sozialhilfegesetzes eine Mutterschaftsbeihilfe, die verhindern soll, dass eine Mutter wegen einer Geburt wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen muss. Damit wird das soziale Existenzminimum der Familie gesichert. Die Beihilfe wird während zwölf Monaten ausgerichtet und muss im Gegensatz zur ordentlichen Sozialhilfe nicht zurückerstattet werden.

Der *Kanton Waadt* hat seit 1991 in seinem Gesetz über die Familienbeihilfen<sup>10</sup> eine Mutterschaftsbeihilfe festgeschrieben. Es handelt sich um eine bedarfsbezogene Ergänzungsleistung, die als Ersatz für die noch fehlende Mutterschaftsversicherung betrachtet werden kann. Es sind zwei Arten von Beihilfen vorgesehen. Erstens eine so genannte Allocation de base: Wenn das Familieneinkommen eine definierte Grenze unterschreitet, wird nach der Geburt ein monatlicher Betrag von 200 Fr. ausgerichtet. Zweitens die Allocation complémentaire: Wenn die Mutter ihr

Lenzburg (AG), Juli 2004



**SÄMTLICHE KANTONE HABEN BIS HEUTE DIE ALIMENTENBEVORSCHUSSUNG gesetzlich eingeführt, wobei sie einen Maximalbetrag des Vorschusses und die meisten Kantone eine Einkommensgrenze vorbehalten haben.**

Einkommen ganz oder teilweise verliert und es durch keine Versicherung abgedeckt ist, wird mit dieser Form der Beihilfe das Familienbudget bis zum Existenzminimum aufgestockt. Diese richtet sich nach den Bestimmungen der AHV/IV-Ergänzungsleistungen. Die Unterstützung wird während sechs Monaten gewährt, in besonderen Fällen bis zu maximal zwei Jahren, beispielsweise wenn die Mutter ein behindertes Kind betreut. Der Vollzug obliegt der kantonalen Familienausgleichskasse.

Im *Kanton Tessin* sind die Bedarfsleistungen an Familien viel umfassender als in den anderen Kantonen. Zusammen mit den

«normalen» Kinderzulagen bilden sie ein dreistufiges System zur Verhinderung von Familienarmut. Mütter und Väter sind auf der Basis des *Legge sugli assegni di famiglia* vom 11. Juni 1996 bei Bedarf zum Bezug einer Kleinkinderzulage bis zum 3. Lebensjahr und einer Ergänzungszulage bis zum vollendeten 15. Lebensjahr des Kindes berechtigt. Bis zum 3. Lebensjahr des Kindes ist das Existenzminimum der Familie garantiert, bis zum 15. Lebensjahr dasjenige des Jugendlichen selber. Diese Leistungen werden als «**Tessiner Modell**» bezeichnet.

Stellvertretend für die untersuchten Kantone sei hier die Regelung im *Kanton Zürich* detailliert dargestellt.

#### Kleinkinderbetreuungsbeiträge im Kanton Zürich

Gemäss Jugendhilfegesetz des Kantons Zürich gewähren Gemeinden 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. Anspruch auf Beiträge besteht, wenn

- die Erwerbstätigkeit beim alleinerziehenden Elternteil ein halbes Arbeitspensum nicht übersteigt oder bei zusammenlebenden Eltern mindestens ein volles Arbeitspensum und höchstens eineinhalb Arbeitspensum beträgt,
- die Betreuung durch Dritte gesamthaft 2 Tage in der Woche nicht übersteigt,
- der antragstellende Elternteil seit mindestens einem Jahr in einer zürcherischen Gemeinde Wohnsitz hat,
- durch Verordnung bestimmte Einkommens- und Vermögensgrenzen nicht überschritten werden.

Die Beiträge entsprechen der Differenz zwischen Lebensbedarf und anrechenbarem Einkommen. Sie betragen pro Monat maximal 2000 Fr. Die Verordnung setzt die Einkommens- und Vermögensgrenzen fest, bei deren Überschreitung keine Beiträge gewährt werden. Für Alleinerziehende setzt sie Frei-

beiträge beim Erwerbseinkommen fest. Die Beiträge werden für längstens zwei Jahre ab Geburt des Kindes gewährt.

Der jährliche Lebensbedarf für Eltern mit einem Kind wird wie folgt ermittelt: Grundbetrag von 18600 Fr. für Alleinerziehende, 25600 Fr. für zusammenlebende Eltern. Zuschlag von 3900 Fr. für jedes weitere im Haushalt lebende Kind. Mietzins einschliesslich Nebenkosten, höchstens aber 13100 Fr. Es wird ein Freibetrag von 5000 Fr. vom Erwerbseinkommen abgezogen. Die Vermögensgrenze liegt bei 25000 Fr. für Alleinerziehende und bei 35000 Fr. für zusammenlebende Eltern.

Über die Zusprechung der Beiträge entscheidet die kommunale Vormundschaftsbehörde oder eines ihrer Mitglieder, sofern die Gemeinde nicht eine andere Behörde als zuständig bezeichnet. Für Abklärung und Vollzug sind in der Regel die Bezirksjugendsekretariate zuständig. Führen die Gemeinden diese Aufgabe selber durch, bezeichnen sie die zuständige Stelle. Gemeinden mit eigenem Jugendsekretariat sind zur Übernahme dieser Aufgabe verpflichtet. Der Kanton leistet den Gemeinden nach ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit an die Kosten der ausgerichteten Beiträge Kostenanteile bis zur Hälfte der beitragsberechtigten Ausgaben. Gemäss Zürcher Sozialbericht 2003 wurden im Jahr 2001 11,3 Mio. Fr. Kleinkinderbetreuungsbeiträge an 1254 Fälle ausbezahlt, das heisst 9000 Fr. pro Fall.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Artikel 26a des Jugendhilfegesetzes vom 14.6.1981, ergänzt um die Bedarfsleistungen an Eltern am 3.3.1991.

<sup>10</sup> Loi vaudoise sur les allocations familiales du 30 novembre 1954 [LVAFL].

<sup>11</sup> Sozialamt des Kantons Zürich 2003.

### 1.1.3 Nicht-monetäre Unterstützungsmassnahmen

Die nicht-monetären Unterstützungsmassnahmen umfassen insgesamt zwei Interventionsbereiche:

■ Massnahmen, welche die *sozialökologischen Interventionen* für Familien betreffen: Familienergänzende Kinderbetreuung und Massnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und beruflicher Tätigkeit sowie Aspekte des Wohnens.

■ Massnahmen im Bereich familienrelevanter Bildung und Beratung sowie Massnahmen im Bereich der präventiven Familienarbeit, des Kinder- und Jugendschutzes und der Krisenintervention (*pädagogische Interventionen*).

Die Familienpolitik auf kantonaler Ebene im Bereich der nicht-monetären Massnahmen lässt sich unter den vier Bereichen «Familienexterne Kinderbetreuung», «Wohnungsbau», «Beratungsangebote» sowie «Unterstützung bei familieninternen Konfliktsituationen» fassen.

#### Familienergänzende Kinderbetreuung

Im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung – es geht dabei um Einrichtungen wie Kinderkrippen, Tagesschulen, Horte, Tageseltern beziehungsweise Tagesfamilien usw. – liegt die Hauptverantwortung in allen Kantonen auf der Ebene der Gemeinden. Die eidgenössische Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (Pflegekinderverordnung PAVO) verlangt eine Bewilligungs- und Aufsichtspflicht für Einrichtungen, die Kinder unter zwölf Jahren betreuen, überträgt aber den Vollzug an die Vormundschaftsbehörden, wobei die Kantone diese Aufgabe auch anderen geeigneten Behörden oder Stellen übertragen können. Die kantonalen Verordnungen übertragen die Bewilligung und Aufsicht von Einrichtungen der Kindertagesbetreuung meist an die Gemeinden.

Das Beispiel des *Kantons Waadt* zeigt – es wird nachfolgend eingehender ausgeführt –, dass der Kanton ein eigenes familienpolitisches Engagement entwickelt hat.

Einen noch weiter gefassten politischen Handlungsraum im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung hat der Kanton Tessin bereits seit 1963 mit seinem *Legge per la protezione della*

*maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza* (LMI) und dem neuen Familiengesetz *Legge per le famiglie* (Lfam) vom Jahr 2003 gesteckt. Dieses definiert einen sehr breiten Rahmen familienpolitischer Zielsetzungen: Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Ausbildung, Unterstützung beim Aufbau von Strukturen und Einrichtungen für die professionelle Kinderbetreuung, Unterstützung bei der Schaffung von Begegnungseinrichtungen für Familien und Kinder und beim Aufbau lokaler Netzwerke, Einrichtung von Beratungsangeboten sowie die Gewährleistung des Kinderschutzes. Das LMI von 1963 verpflichtet den Kanton, familienergänzende Betreuungseinrichtungen zu fördern, d.h. Hilfe beim Aufbau von Organisationen und Strukturen zu leisten und finanziell zu unterstützen. Der Kanton hat für die Realisierung der möglichen Massnahmen einen Vierjahreskredit festgesetzt, in dessen Rahmen auch mittels eines Systems finanzieller Anreize die Gemeinden und privaten Trägerschaften unterstützt werden.

Die hier beschriebenen Ansätze kantonaler Familienpolitik und die entsprechenden Unterschiede im familienpolitischen Engagement lassen die zwischen den Kantonen unterschiedliche Gewichtung von etatistisch orientierten Politikmodellen (Kantone Tessin und Waadt) einerseits sowie den am Prinzip der Gemeindeautonomie und Subsidiarität orientierten Politikmodellen (Kantone Zürich und Luzern) andererseits klar zum Ausdruck kommen.

Insbesondere die gesetzlichen Grundlagen des Kantons Tessin im Bereich der sozialökologischen Massnahmen lassen deutlich erkennen, dass dem Kanton von Seiten des Gesetzgebers eine umfassende familienpolitische Verantwortung und Handlungskompetenz zuerkannt wird. Schweizweit einzigartig ist in diesem Zusammenhang die Bemühung des Kantons, im Rahmen der Gesetzgebung eine umfassende und koordinierte Familienpolitik mit den entsprechenden Planungs- und Steuerungsstrukturen zu etablieren.

Die Ergebnisse der Fallstudien lassen den Schluss zu, dass die Ausgestaltung der kantonalen Familienpolitik im Bereich familienergänzender Kinderbetreuung und Unterstützungs-

## **DIE ERGEBNISSE DER FALLSTUDIEN LASSEN DEN Schluss zu, dass die Ausgestaltung der kantonalen Familienpolitik im Bereich familienergänzender Kinderbetreuung und Unterstützungsangebote Ausdruck politisch-kultureller Prägungen der Kantone ist.**

### **Familienergänzende Betreuungsplätze im Kanton Waadt**

Das Bereitstellen familienergänzender Betreuungsplätze ist in der neuen Verfassung des Kantons Waadt – in Kraft seit April 2003 – explizit erwähnt. Artikel 63 sieht vor, dass «en collaboration avec les partenaires privés, l'Etat et les communes organisent un accueil préscolaire et parascolaire des enfants».

Auf der gesetzlichen Basis des Loi sur la protection de la jeunesse von 1978 kann der Kanton Einrichtungen für die Betreuung von Kleinkindern finanziell unterstützen. Die Bewilligung von Krippen obliegt auch im Kanton Waadt den Gemeinden.

Für die Subventionierung einer Krippe oder schulexternen Betreuungseinrichtung sind vor allem zwei Kriterien massgebend: Erstens müssen die Öffnungszeiten so konzipiert sein, dass es den Eltern möglich ist, einer beruflichen Tätigkeit nachzugehen. Zweitens müssen Angaben zur Qualifikation des Personals und zum Verhältnis zwischen betreuten Kindern und fachqualifiziertem Personal gemacht werden. Subventioniert werden unter anderem ein Teil der Personalkosten sowie die Aus- und Weiterbildung. Zuständig für den Vollzug ist das Département de la formation et de la jeunesse beziehungsweise der Service de protection de la jeunesse (SPJ).<sup>12</sup> Der Kanton Waadt hat im Jahr 2001 gut 4 Millionen Franken für Betreuungseinrichtungen aufgewendet, was einem Gesamtkostenanteil von 7,4% entspricht.<sup>13</sup> Der Grosse

Rat bestimmt im Rahmen der Budgetdebatte jedes Jahr den Unterstützungsbetrag für familienergänzende Betreuung.

Seit 1999 existiert im Weiteren ein Fonds de démarrage, welcher den Aufbau von Kinderkrippen unterstützt. Ein Prüfungsgremium entscheidet über die Zuteilung von Geldern. Ein wichtiges Kriterium ist dabei die Zusicherung der Gemeinde, die Betreuungseinrichtung ebenfalls finanziell zu unterstützen (Defizitgarantie). Der Fonds wird vom Service de protection de la jeunesse verwaltet. In den vergangenen rund drei Jahren sind im Kanton Waadt über 650 neue Betreuungsplätze geschaffen worden. Im Jahre 2002 existierten 137 Einrichtungen für Kinder im Vorschulalter mit insgesamt 4450 Vollzeitplätzen.

Im jährlich vom Grosse Rat beschlossenen Budget für die familienergänzende Betreuung ist auch die Subvention an die Einrichtung der Tagesmütter eingeschlossen. Ihre Organisation ist an die regionalisierten Sozialdienste angegliedert. Konkret übernimmt der Kanton die Kosten für die Aus- und Weiterbildung, die Lohnkosten der Koordinatorinnen sowie den Unterhalt der so genannten Relais contacts. Es sind dies Treffpunkte, welche die Tagesmütter zusammen mit den betreuten Kindern regelmässig aufsuchen. Während für die Tagesmütter eine obligatorische Weiterbildung stattfindet, werden die Kinder von qualifiziertem Personal betreut. Die Tagesmütter sind dadurch in ein Netzwerk eingebunden.

angebote – ein Feld mit grossem Handlungsspielraum – Ausdruck politisch-kultureller Prägungen der Kantone ist. So kann in diesem Interventionsbereich insbesondere der Kanton Tessin klar einem familialistisch orientierten Politikkonzept zugeordnet werden, wie es vor allem für die katholisch geprägten frankophonen Regionen typisch ist. Hier fördert der Staat die familiäre Gemeinschaft unter anderem durch den Ausbau staatlich finanzierter Kinderbetreuungseinrichtungen.<sup>14</sup> Der Kanton Luzern mit einer ebenfalls christdemokratisch beziehungsweise christlichsozial geprägten politischen Kultur verfolgt ein anderes familienpolitisches Engagement, was wohl auf den in der Deutschschweiz ausgeprägter verwurzelten Liberalismus und damit ver-

bunden auf das Prinzip der Subsidiarität und die Beschränkung staatlicher Tätigkeit auf ein Mindestmass an Funktionen zurückzuführen ist.

### **Wohnungsbau**

Die Synthese aus den Fallstudien im Bereich der Wohnbauförderung ergibt insgesamt ein schwach konturiertes Bild. Ein explizites, familienpolitisch relevantes Thema scheint das Wohnungswesen und die Wohnbauförderung nur im Kanton Zürich zu sein. Zum einen wurde hier im Jahre 2001 eine umfassende Studie über die Wirkungen der kantonalen Wohnbauförderung erstellt.<sup>15</sup> Zum anderen werden nach wie vor jährlich Steuer-

<sup>12</sup> Meyer, Gil; Spack, Annelise; Schenk, Sabine 2002.

<sup>13</sup> Rapport Métrailler 2003.

<sup>14</sup> Fux, Beat 1999.

<sup>15</sup> Statistisches Amt des Kantons Zürich 2001.

mittel in die Wohnbauförderung und die Subventionierung von Familienwohnungen investiert.

Auch im *Kanton Luzern* ist die Umsetzung des eidgenössischen Wohnhaltungsgesetzes und die Subventionierung von Grosswohnungen für kinderreiche Familien ein politisches Handlungsfeld, wenn auch die entsprechenden Leistungen im Hinblick auf die Erstellung neuer Mietwohnungen aus finanzpolitischen Überlegungen stark reduziert wurden.

Der *Kanton Waadt* kennt derzeit keine Politik im Bereich des familienfreundlichen Wohnungsbaus. Die neue Verfassung formuliert diesbezüglich zwar ein explizites Ziel, wonach der Kanton in Ergänzung zur privaten Initiative dafür mitverantwortlich zeichnet, dass alle Personen über eine geeignete Wohnung zu tragbaren Konditionen verfügen müssen. Es bleibt indessen abzuwarten, wie und in welchem Umfang diese Zielsetzung der-einst konkret umgesetzt wird.

Im *Kanton Tessin* schliesslich wird das Thema Wohnungsbau und Mietzinspolitik im Rahmen der Familienpolitik nicht angesprochen.

### **Beratungsangebote**

Der Bereich der Mütter-, Eltern-, Erziehungs- und Jugendberatung wird in den Deutschschweizer Kantonen der kommunalen beziehungsweise regionalen Ebene überlassen, mit Ausnahme der Jugendhilfe im Kanton Zürich.

Im *Kanton Zürich* schreibt das Jugendhilfegesetz vor, dass der Kanton und die Gemeinden die Familien in ihrer Erziehungsaufgabe unterstützen. Kinder und Jugendliche sollen unter Einbezug der Familie generelle und individuelle Hilfe bekommen, insbesondere durch Beratung und Betreuung, Mütterberatung und Säuglingsfürsorge, Erziehungsberatung, allgemeine Berufsberatung und Elternbildung. Zuständig für diese Aufgabe sind die Bezirksjugendsekretariate, deren Kosten durchschnittlich zu zwei Dritteln vom Kanton und zu einem Drittel von den Gemeinden getragen werden. Ein Bericht aus dem Jahre 2002 über die Belastungssituation der Jugend- und Familienberatung im Kanton Zürich kommt zum Schluss, dass die Ansprüche

an die Jugend- und Familienberatungen in den vergangenen 5 Jahren stark gestiegen sind, ausgelöst vor allem durch die Revision des Scheidungsrechtes und die entsprechenden Anpassungen im Vormundschaftsrecht.<sup>16</sup>

Im *Kanton Luzern* werden über das ganze Kantonsgebiet verteilt sechs Sozialberatungs-Zentren geführt. Diese leisten neben dem Vormundschaftswesen kostenlose Beratung in den Bereichen Mütter- und Väterberatung, Familien- und Jugendberatung sowie Suchtberatung. Finanziert werden diese Institutionen aus Beiträgen der beteiligten Gemeinden, des Kantons sowie aus dem Alkoholzehntel.

Im *Kanton Waadt* bestehen in neun über den ganzen Kanton verteilten Zentren verschiedene Beratungsangebote für Schwangere, Mütter, Väter sowie Ehepaare. Der Kanton hat die Stiftung Profa<sup>17</sup> mit der Führung dieser Beratungszentren beauftragt. Speziell für Jugendliche existiert eine Internetseite, welche anonym Antworten gibt bei Fragen zu Beziehung, Drogen, Sexualität, Gewalt, Gesundheit, Ausbildung/Arbeit. Das Angebot wird vom Service de protection de la jeunesse (SPJ) des Kantons finanziell unterstützt.

Der *Kanton Tessin* hat auch für die Angebote im Bereich der pädagogischen Interventionen (Beratungen, Einrichtungen für die Förderung sozialer Netze und Unterstützungsangebote im Hinblick auf die Stärkung der Autonomie von Familien) gesetzliche Grundlagen geschaffen (Legge per le famiglie Lfam und Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza LMI). Die Leistungen des Kantons bestehen dabei einerseits in der (Mit-)Finanzierung der entsprechenden Einrichtungen und der sie betreibenden kommunalen und privaten Trägerschaften sowie andererseits in der engen Kooperation der verantwortlichen kantonalen Verwaltungsstelle mit den Vollzugsträgern und privaten Organisationen im Praxisfeld von Beratung, Sozialisations- und Selbsthilfe.

### **Unterstützung bei familieninternen Konfliktsituationen**

Darunter fallen kantonale Unterstützungsleistungen, die dazu dienen, in familieninternen Konfliktsituationen die Schwächeren zu schützen und Strukturen zu schaffen, die Kindern in Notlagen ein

**IM BEREICH DES KINDERSCHUTZES IST AUF DAS EN-  
gagement des Kantons Luzern hinzuweisen,  
dessen Sozialamt seit 2002 eine Fachstelle für  
Kinderschutz unterhält.**

gutes Aufwachsen ausserhalb der eigenen Familie ermöglichen. Dazu gehören Notteléfono, Opferhilfe für Kinder und Jugendliche, Beratung bei sexueller Ausbeutung und Gewalt sowie Adoption, Pflegekinder und Jugendheime.

Aufgrund der eidgenössischen Pflegekinderverordnung haben die Kantone eine Bewilligungs- und Aufsichtspflicht über die Jugendheime. So leistet beispielsweise der *Kanton Zürich* an die anerkannten kommunalen und privat geführten Jugendheime Kostenanteile – bei privaten Trägerschaften bis zur vollen Höhe der beitragspflichtigen Ausgaben. Die entsprechenden finanziellen Leistungen des Kantons Zürich beliefen sich im Jahr 2001 auf insgesamt 34 Millionen Franken Betriebsbeiträge an private Kinder- und Jugendheime. Im Weiteren bestehen eine Kantonale Kommission des Kinderschutzes und Opferhilfestellen (z.B. Kinderschutz und Opferberatungsstelle am Kinderspital Zürich).

Im Bereich des Kinderschutzes ist ebenfalls auf das Engagement des *Kantons Luzern* hinzuweisen, dessen Sozialamt seit 2002 eine Fachstelle für Kinderschutz unterhält. Diese fungiert vorab als Anlauf- und Beratungsstelle für Behörden und Institutionen.

Im *Kanton Waadt* existiert seit 1999 die Permanence Famille als telefonische Anlaufstelle für Familien in Problemsituationen. Sie wird von Pro Familia Vaud im Auftrag des Kantons betrieben. Zudem verfügt der Kanton Waadt seit längerem über einen Delegierten für Kinderschutz.

Der *Kanton Tessin* weist – wiederum auf der Basis gesetzlicher Grundlagen (Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza LMI sowie Legge Aiuto alle Vittime di Reato LAV) – durch die Tätigkeit des Ufficio del servizio sociale (angesiedelt in der Divisione dell'azione sociale) verschiedene Aktivitäten im Bereich des Kinder- und Jugendschutzes auf. Für die Umsetzung des LAV sind im Übrigen

Bulle (FR), Mai 2004



<sup>16</sup> Bohny, Regula; Meroni, Ruth 2002.

<sup>17</sup> Detaillierte Ausführungen zu dieser Organisation finden sich in Abschnitt «Handlungsträger/innen und ihre Koalitionen auf Kantonsebene».

regionale Beratungs- und Kriseninterventionsgruppen (Unità di Intervento Regionale UIR) verantwortlich.

## 1.2 Akteur/innen und ihre Koalitionen

Die Untersuchungen haben gezeigt, dass die für die Planung und Umsetzung der Familienpolitik massgebenden Handlungsträger/-innen in den verschiedenen Kantonen in unterschiedlichem Mass in den politischen Prozess eingebunden sind.

Für den *Kanton Zürich* ist charakteristisch, dass sich die politische Auseinandersetzung um Familienpolitik primär auf der Ebene des Kantonsparlaments abspielt. Noch anfangs der 1990er Jahre beschäftigte sich insbesondere die Sozialdemokratische Partei mit familienpolitischen Themen, doch war ihren Forderungen im bürgerlich dominierten Parlament kaum Erfolg beschieden. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre trat im Zusammenhang mit dem Thema Kinderbetreuung ein Wandel ein. Die Sozialdemokrat/innen und Grünen erhielten im Kantonsparlament bei familienpolitischen Forderungen in Teilbereichen Unterstützung durch die Freisinnigen, welche aus arbeitsmarktlichen Gründen die familienergänzende Kinderbetreuung – Ausbau der Betreuungseinrichtungen und steuerliche Abzüge – fördern wollten. Bei einzelnen parlamentarischen Vorlagen wie der Steuergesetzrevision oder dem neuen Volksschulgesetz hat sich in diesem Sinn eine Art «Kinderbetreuungs-Koalition» etabliert. Neben der parlamentarischen Ebene spielen im Kanton Zürich vor allem die betreffenden Verwaltungsstellen – das kantonale Jugendamt, die Bezirksjugendkommissionen und Bezirksjugendsekretariate sowie die kantonale Fachstelle für die Gleichstellung von Frauen und Männern – eine wichtige Rolle. Bemerkenswert ist, dass im Kanton Zürich keine der in anderen Kantonen aktiven Organisationen – Pro Familia, Frauenorganisationen oder kirchliche Institutionen – als familienpolitische Handlungsträgerinnen in Erscheinung treten.

Der *Kanton Luzern* zeichnet sich vor allem durch die kooperativen Verbindungen zwischen Parlamentarierinnen aus Kreisen der SP, CVP und Grünen sowie ausserparlamentarischen Organisationen wie dem Katholischen Frauenbund aus. Diese Verbindung findet ihren Niederschlag auch in der Zusammensetzung der im

Kanton Luzern geschaffenen Strukturen: 1995 setzte der Regierungsrat die Kantonale Kommission für Familienfragen ein, welche sich einerseits aus Vertreter/innen verschiedener Verwaltungsstellen, andererseits aus Vertreter/innen verschiedener Organisationen wie Pro Juventute, Pflegekinderaktion Zentralschweiz, Schweizerischer Katholischer Frauenbund sowie Ausländerseelsorge konstituiert. Und im gleichen Jahr wurde die Konferenz für Familienfragen als Dachorganisation von über zwanzig familienpolitisch relevanten Institutionen gegründet. Diese wurde im Jahr 2000 wieder aufgelöst. Vor allem die parlamentarische Aktivität von CVP- und SP-Grossrät/innen hat immer wieder dazu Anlass gegeben, dass familienpolitische Anliegen auf die politische Agenda gesetzt und als notwendig erachtete Strukturbildungen initiiert wurden. Auf Regierungs- und Verwaltungsebene wird Familienpolitik als staatliche Querschnittsaufgabe anerkannt. 2003 wurde eine vom Regierungsrat bewilligte 100%-Stelle für Familienfragen im Kantonalen Sozialamt geschaffen. Diese soll der Koordination, Beratung, Information dienen und hat den Auftrag, ein familienpolitisches Leitbild für den Kanton Luzern zu entwickeln.

Auf der politischen Ebene des *Kantons Waadt* sind es vor allem die linken Parteien (Parti Socialiste, Verts, Parti Ouvrier et Populaire, Solidarité & Ecologie), welche sich in der Familienpolitik engagieren. Hinsichtlich der bürgerlichen Mehrheit muss differenziert werden. Während sich ein Teil der FDP familienpolitischen Anliegen gegenüber sensibilisiert zeigt, kann die Haltung der SVP und der Liberalen als passiv bezeichnet werden. Die CVP spielt im Kanton Waadt eine marginale Rolle. Von den Verbänden sind die im Kanton Waadt sehr einflussreichen Arbeitgeber (le patronat) zu nennen. Der mit der Partei der Liberalen stark verbundene Verband wehrt sich gegen eine stärkere Unterstützung von Familien. Die Situation im Kanton Waadt bezüglich Handlungsträger/innen ist aber vor allem geprägt durch ein dichtes und zum Teil personell und institutionell miteinander verwobenes Netz privater Organisationen im Bereich der Freiwilligenarbeit. Einige unterhalten konkrete Unterstützungsangebote, teilweise im Mandatsverhältnis mit Kanton und Gemeinden. Andere engagieren sich seit kürzerer Zeit vermehrt auf der politischen Ebene oder im Lobbying. Nachfolgend die wichtigsten Organisationen im Überblick:

**AUF DER POLITISCHEN EBENE DES KANTONS WAADT  
sind es vor allem die linken Parteien, welche sich  
in der Familienpolitik engagieren.**

**Familienpolitische Organisationen im Kanton Waadt**

**Pro Familia Vaud (PFV)**

Pro Familia ist im Kanton Waadt die wichtigste Organisation in der Familienpolitik. Sie entwickelt Aktivitäten in drei Bereichen. Erstens bietet sie konkrete Angebote – wie die Permanence Famille – im Auftrag des Kantons an. Zweitens versucht sie seit den 1990er Jahren zunehmend auch auf der politischen Ebene Einfluss zu nehmen, erst durch den Einsitz in der beratenden extraparlamentarischen Kommission des Grossen Rates, dann im Verfassungsrat. Durch die Mitarbeit im Verfassungsrat als Vertreterin des Forum des associations gelang es Pro Familia, den Kontakt zum politischen Milieu auszubauen. Strategisch konnte sie davon profitieren, dass für den Vorstand Grossrät/innen aus verschiedenen Parteien gewonnen werden konnten. Pro Familia verspricht sich davon mehr Einfluss auf familienpolitische Debatten als mit der Einsitznahme in Gremien wie extraparlamentarischen Kommissionen, deren Bedeutung nicht sehr gross sind. Drittens hat Pro Familia eine Koordinationsfunktion für die anderen Organisationen der Familienpolitik (vgl. auch nächster Abschnitt über das Forum des associations).

Pro Familia Vaud wird – neben Beiträgen der Loterie Romande und Mitgliederbeiträgen von Privatpersonen und Gemeinden – durch Subventionen des kantonalen Service de prévoyance et d'aide sociale finanziert.

**Forum des associations**

Das Forum des associations wurde im Nachgang zum Internationalen Jahr der Familie von rund 30 Organisationen mit dem gemeinsamen Nenner des Engagements für die Familienpolitik gegründet. Das Forum ist auf informellem Niveau organisiert: Es existieren keine Statuten, sondern einzig ein Arbeitsausschuss. Als Leitziel wurde der weite Familienbegriff der Pro Familia Suisse übernommen. Pro Familia Vaud übernimmt seit Beginn die Rolle der Dachorganisation und stellt das Sekretariat. Das Forum formuliert politische Forderungen, unterstützt und koordiniert seine Mitgliederorganisationen bei Vernehmlassungen, delegiert Mitglieder in verschiedene Gremien wie die extraparlamentarische Kommission oder den Verfassungsrat.

**Vie associative**

Zusammen mit dem Centre de liaison des associations féminines CLAF und dem *Forum des associations* lancierte Pro Familia Vaud die Gruppierung Vie associative, welche an den Wahlen in den Verfassungsrat teilnahm und neun Sitze gewann.

**Coopération-Service (COO)**

Die COO wurde 1995 durch Pro Familia Vaud und Entraide Familiale Vaudoise gegründet und vereinigt die Infrastruktur der Dienstleistungen beider Organisationen.

**Fondation Profa**

Fondation Profa ist eine unabhängige private Stiftung, die im Kanton Waadt in rund zehn Beratungszentren aktiv ist. Sie bietet im Auftrag der öffentlichen Hand Unterstützung im pädagogischen, sozial-medizinischen und präventiven Bereich an. Die Palette ist sehr breit und umfasst Sexualerziehung an Schulen, individuelle Schwangerschafts-, Familienplanungs- und Paarberatung, aber auch Familienmediation und Opferberatung. Profa führt eine eigene Bildungs- und Forschungseinheit.

**Mouvement Populaire des Familles**

Das Mouvement Populaire des Familles (MPF) wurde während des 2. Weltkriegs in Yverdon-les-Bains durch ehemalige Mitglieder einer katholischen Jugendbewegung gegründet und ist heute parteipolitisch und konfessionell ungebunden. Ziel des MPF ist es, den Familien Hilfe zur Selbsthilfe zu bieten. Basis sind die internationalen Menschenrechte und Kindsrechte. Konkret werden einerseits den Mitgliedern Bildungs- und Informationsangebote bereitgestellt, um die ökonomischen, sozialen und kulturellen Zusammenhänge der Familie zu verstehen. Das MPF setzt sich mit den Themen Budget, Wohnen, Gesundheit, Schule und Erziehung auseinander. Andererseits agiert diese Bewegung am aktivsten auch auf der politischen Ebene. Sie unterstützt politische Begehren anderer Gruppen, nimmt an Vernehmlassungen des Bundesamtes für Sozialversicherung teil oder verfasst Flugblätter. Im Mai 2003 wurde zusammen mit anderen Partnern die eidgenössische Volksinitiative «Pour une caisse maladie unique et sociale» lanciert.

Das MPF ist mit unterschiedlicher Stärke in der ganzen Westschweiz vertreten. Allerdings hat seine Bedeutung in den letzten Jahrzehnten abgenommen, da seine Themen auch von anderen Organisationen aufgenommen wurden. Heute leidet das MPF an Überalterung. War es früher streng strukturiert, arbeitet es heute vor allem mit Arbeitsgruppen, die sich je nach Interessen bestimmten Themen annehmen. Finanziert wird das MPF durch Mitgliederbeiträge; es erhält keine Subventionen. Das MPF ist Mitglied des Forum des associations und Begründer des Conseil régional de la famille, einer Dachorganisation von Vereinigungen in Yverdon-les-Bains.

### **Entraide Familiale Vaudoise (EFV)**

Mitte des letzten Jahrhunderts begannen sich im Kanton Waadt lokale Institutionen zu entwickeln, die sich in der Entraide Familiale Vaudoise engagierten. Rund 30 davon gehören heute zur EFV, welche die kantonale Dachorganisation bildet und die lokalen Initiativen koordiniert. Die verschiedenen Institutionen bieten unterschiedliche Dienstleistungen an: Garderies, haltes-joux, réfectoires d'accueil pour écoliers, vestiaires, ludothèques, etc. Ein grosser Teil der Aktivitäten betrifft den Betrieb von Kinderkrippen, jedoch engagieren sich einige lokale Organisationen auch in Bereichen, die nicht direkt Kinder betreffen. Beispiels-

weise führt die Entraide familiale de Renens einen Treffpunkt mit Auskunftsstelle für Arbeitslose. Die Entraide Familiale Vaudoise ist in vielen Waadtländer Gemeinden die wichtigste Anbieterin von Dienstleistungen im Bereich sozialökologischer Interventionen. Diese Angebote werden unterschiedlich subventioniert. Die Krippen werden vorwiegend von den Gemeinden und vom Kanton unterstützt, ein grosser Teil der Leistungen basiert aber auf Freiwilligenarbeit.

### **Action Bénévole**

Die *Action Bénévole* ist eine private Vereinigung, finanziert durch den kantonalen Service de protection de la jeunesse. Sie existiert seit 1988 und hat zum Ziel, «de promouvoir l'innovation sociale de qualité». Action Bénévole steht den Organisationen im Bereich der sozialen Freiwilligenarbeit des Kantons Waadt als beratendes Organ zur Verfügung und ist deren Drehscheibe. Sie ist jedoch nicht auf die Familienpolitik konzentriert. Dennoch spielt sie in der Familienpolitik des Kantons Waadt eine Rolle, da in diesem Bereich viele Freiwilligenorganisationen und kleine Gruppierungen tätig sind. Action Bénévole erfüllt familienpolitisch eine wichtige Funktion, indem sie die Übersicht im Netzwerk der bestehenden Organisationen hat und ein Dokumentationszentrum führt.

Die Verhältnisse auf der Ebene der Handlungsträger/innen im *Kanton Tessin* sind charakterisiert durch eine personell wie institutionell enge Verflechtung von Verwaltungsstellen beziehungsweise ihrer verantwortlichen Vertreter/innen und wichtigen Organisationen im Feld der Familienpolitik. Diese auf stabilen Netzwerken basierende Kooperation hat im Tessin Tradition und prägte auch das strukturelle Profil im Prozess der Entwicklung der Tessiner Familienpolitik. Die wichtigen Gesetzesgrundlagen wurden wesentlich in verschiedenen gemischt zusammengesetzten Konsultativkommissionen vorbereitet. So hat bereits 1988 eine Kommission die Revision der Gesetzgebung über die Familienzulagen vorbereitet. 1994 wurde vom federführenden Sozialdepartement die Commissione consultiva e di vigilanza per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e

dell'adolescenza eingesetzt, und im Jahre 2000 begann eine gemischt zusammengesetzte Arbeitsgruppe mit der Gesetzesrevision des Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza (LMI). Im Rahmen des neuen Familiengesetzes (Lfam) ist vorgesehen, die erwähnte Konsultativkommission abzulösen durch das kantonale Osservatorio cantonale di politica familiare. Im Observatorium sollen die Auseinandersetzung über Familienpolitik stattfinden, neue Initiativen ergriffen, Erkenntnisse und Informationen gesammelt sowie Evaluationen im Bereich der Familienpolitik realisiert werden. Das Ziel des Observatoriums besteht in der Entwicklung einer koordinierten und integrierten Familienpolitik.<sup>18</sup> Unter den involvierten Organisationen sind vor allem die folgenden zu nennen: Die Comunità Familiare – bestehend seit

## EINE AUF STABILEN NETZWERKEN BASIERENDE Kooperation hat im Tessin Tradition und prägte auch das strukturelle Profil im Prozess der Entwicklung der Tessiner Familienpolitik.

1965 als informelle Organisation, seit 1971 auf einer statistischen und professionellen Ebene konstituiert – ist aktiv mit Angeboten im Bereich der Freiwilligenarbeit und der professionellen familienpolitisch orientierten Sozialarbeit. Finanziert wird die Comunità Familiare aus kantonalen Subventionen, Beiträgen aus dem Interkantonalen Lotteriefonds und von Privaten. Die Organisation pflegt enge Beziehungen mit den familienpolitisch relevanten Verwaltungsstellen. Caritas Ticino spielt im Bereich der Familienpolitik ebenfalls eine herausragende Rolle. Auch hier bestehen persönliche Verflechtungen zwischen der Caritas und der parlamentarischen Ebene. Die beiden Organisationen Associazione famiglie diurne sowie Associazione ticinese delle famiglie affidatarie (ATFA) sind vor allem im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung tätig und pflegen eine enge Kooperation mit dem Ufficio dei giovani, della maternità e dell'infanzia des kantonalen Sozialdepartements. In neuerer Zeit spielt die Conferenza cantonale dei genitori (CCG) als Dachor-

ganisation eine zunehmend wichtige Rolle in der Tessiner Familienpolitik, deren Mitglieder etwa die Comunità familiare, die pro juventute und verschiedene regionale Elternvereinigungen bilden. Auf der Ebene der politischen Parteien sind im Tessin vor allem die Sozialdemokratische Partei (PS) und die Christlichdemokratische Volkspartei (PPD) sehr aktiv. Wie auf der nationalen Ebene vertritt der PPD eine stark familialistische Optik, während der PS prononciert die Optik der Gleichstellungspolitik in den Vordergrund rückt.

In allen untersuchten Kantonen tritt lediglich die Schweizerische Volkspartei (SVP) – im Kanton Waadt unterstützt vom Parti libéral – nach wie vor dezidiert gegen alle Vorlagen und Initiativen zugunsten einer aktiven Familienpolitik an.

Zusammenfassend lassen sich bezüglich der zentralen Handlungsträger/innen in den vier untersuchten Kantonen folgende Kernaussagen machen:

Froideville (VD), August 2004



<sup>18</sup> «Familienpolitik im Tessin und Harmonisierung der Sozialleistungen», Referat von Staatsrätin Patrizia Pesenti anlässlich der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren; Lugano, Oktober 2003. <http://www.ti.ch/DSS/Discorsi/2003/20031023-Conferenzadir05-T.pdf>.

■ Die *politischen Parteien* spielen auf der parlamentarischen Ebene im Agenda Setting und in der Dynamisierung der politischen Auseinandersetzung eine zentrale Rolle. Diese Feststellung gilt im Besonderen für den Kanton Tessin, wo in den 1990er Jahren eine Vielzahl parlamentarischer Vorstösse aus CVP- und SP-Kreisen die Entwicklung der Tessiner Familienpolitik ständig vorangetrieben hat. In Kantonen, in denen Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs) kaum eine Rolle in der familienpolitischen Debatte spielen, ausgeprägt im Kanton Zürich, kommt den politischen Parteien und damit der Auseinandersetzung im Parlament eine zentrale Bedeutung zu. In den protestantisch orientierten Kantonen nehmen die Sozialdemokrat/innen und die Grünen in neuerer Zeit eine familienpolitische Vorreiterrolle ein. In den katholisch geprägten Kantonen Luzern und Tessin spielt die Christlich-demokratische Volkspartei CVP eine bedeutende Rolle. In jüngerer Vergangenheit hat sich bei familienpolitischen Anliegen im Bereich der familienergänzenden Betreuungsangebote die Freisinnig-demokratische Partei FDP der Familienförderungscoalition von SP, CVP und Grünen angeschlossen. Der FDP ist daran gelegen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten. Im Bereich der monetären Massnahmen (Steuererleichterungen, Familienzulagen etc.) vertritt die FDP aber nach wie vor keine besonders familienfreundlichen Positionen.<sup>19</sup>

■ Die verantwortlichen *Verwaltungsstellen* sind in allen Kantonen zentrale Angelpunkte im Vollzug familienpolitischer Programme und Massnahmen. Sie gewährleisten insbesondere die Umsetzung eines familienpolitischen Programms. Diese Umsetzung erfolgt zum Teil in nicht direkt sichtbarer, aber faktischer Koalition mit verwaltungsexternen Handlungsträger/innen sowie Verwaltungsstellen auf untergeordneten politischen Ebenen. Dies ist auch dann der Fall, wenn Parlament und Regierung ein schwach ausgeprägtes familienpolitisches Engagement aufweisen.

■ *Private Institutionen, Organisationen und Vereine* spielen bei der Entwicklung der Familienpolitik auf kantonaler Ebene und bei der Erbringung familienpolitischer Leistungen vor allem im Bereich der familienergänzenden Massnahmen eine Rolle. Im Kanton Waadt hat ein dichtes, auch untereinander verknüpftes Netz von Vereinigungen und familienpolitisch aktiven Organisationen entscheidenden Einfluss auf die Traktandierung familienpolitischer Themen auf kantonaler Ebene genommen. Die Ergebnisse der Fallstudien legen die These nahe, dass in der romanischen Schweiz die privaten Vereine und Institutionen auf der politischen Ebene von grösserer Bedeutung sind als in der deutschen Schweiz. Speziell hervorzuheben ist die Bedeutung der *Pro Familia* für die Entwicklung der Familienpolitik in einigen Kantonen. In den meisten Kantonen sind von den Kantonalsektionen der Pro Familia wesent-

Tabelle 4: Handlungsträger/innen, Handlungsebenen und Kooperationsmuster

	Wichtigste Handlungsträger/innen	Handlungsebene	Kooperationsmuster
<b>Zürich</b>	Politische Parteien (SP und Grüne)	Parlament	FDP und linke Parteien in Fragen der Kinderbetreuung
<b>Luzern</b>	Politische Parteien (CVP, SP und Grüne) Organisationen	Parlament Kantonale Kommission für Familienfragen	Vertreterinnen der Organisationen und Parlamentarierinnen
<b>Waadt</b>	Organisationen Politische Parteien (Linke Parteien und Teil der FDP)	Ausserparlamentarische Gremien	Institutionelles Netzwerk der beteiligten Organisationen
<b>Tessin</b>	Politische Parteien (CVP und SP) Organisationen Regierung Verwaltung	Parlament Gemischte Kommissionen Ausserparlamentarische Gremien	Institutionelles Netzwerk der beteiligten Organisationen Verwaltungsstellen und Organisationen

## **DIE POLITISCHEN PARTEIEN SPIELEN AUF DER parlamentarischen Ebene im Agenda Setting und in der Dynamisierung der politischen Auseinandersetzung eine zentrale Rolle.**

liche Impulse für die Förderung der Familienpolitik ausgegangen. Eine Ausnahme bildet diesbezüglich der Kanton Zürich.

■ Die *Frauenbewegung* hat für die Ausprägung der Familienpolitik in den einzelnen Kantonen ebenfalls eine wichtige Rolle gespielt, indem sie wesentlich zur Vernetzung und Koalitionsbildung von familienpolitisch relevanten Akteur/innen beitrug. Beispielsweise setzten sich parlamentarische Frauengruppen über die Parteigrenzen hinweg in den politischen Instanzen für familienpolitische Anliegen ein (besonders ausgeprägt im Kanton Luzern). Zudem sassen einzelne Exponentinnen der Frauenbewegung an wichtigen Schnittstellen im Netzwerk der familienpolitisch relevanten Organisationen und trugen so zur besseren Abstimmung und Koordination bei – etwa zwischen Verwaltungsstellen und Parlamentarierinnen im Kanton Zürich oder zwischen Verwaltungsstellen und Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs) im Kanton Tessin.

Eine Übersicht zum familienpolitischen Akteurmuster in den vier Fallstudienkantonen ist in Tabelle 4 zu finden.

### **1.3 Familienpolitische Entwicklungen**

In diesem Kapitel wird auf eine Auswahl der wichtigsten Ereignisse und politischen Entwicklungen auf übergeordneter Ebene eingegangen, welche die Familienpolitik auf kantonaler Ebene in den letzten Jahren beeinflusst haben.

#### **Das Jahr der Familie 1994**

In den untersuchten Kantonen Luzern, Waadt und Tessin hat das UNO-Jahr der Familie im Jahr 1994 vor allem hinsichtlich Strukturbildungen wesentliche Impulse gebracht.

Im *Kanton Luzern* ist 1995 aus Initiativen von kirchlichen und familienpolitischen Fachorganisationen (im Wesentlichen: Pro Familia, Katholischer Frauenbund) die Konferenz für Familienfragen als Dachorganisation entstanden. Gleichzeitig wurde von der Luzerner Regierung die Kantonale Kommission für Familienfragen ins Leben gerufen.

Im *Kanton Waadt* ist – ausgehend von der Initiative der Pro Familia – aus dem Jahr der Familie eine starke Strukturbildung vor

allem auf der Ebene der interinstitutionellen und interorganisationalen Zusammenarbeit hervorgegangen (Ausserparlamentarische Familienkommission, Forum des associations). Auch im Kanton Tessin hat das UNO-Jahr der Familie Impulse und neue Energie in der Weiterentwicklung der Familienpolitik auf kantonaler Ebene ausgelöst.

Im *Kanton Zürich* dagegen hat das UNO-Jahr der Familie kaum eine Rolle gespielt. Von keiner Seite der im Rahmen der Fallstudien befragten Expertinnen und Experten hat das Jahr 1994 als Ausgangspunkt neuer familienpolitischer Initiativen Erwähnung gefunden. Möglicherweise hat dieses Faktum im Fall von Zürich auch mit der geringen Bedeutung von Pro Familia als tragender Organisation im familienpolitischen Feld auf kantonaler Ebene zu tun.

#### **Die Ablehnung der Mutterschaftsversicherung auf Bundesebene**

Unter dem Aspekt der Beeinflussung der Familienpolitik in den einzelnen Kantonen durch politische Entwicklungen und Ereignisse auf Bundesebene richtet sich der Fokus zwangsläufig auf die Frage, welche Reaktionen in den Kantonen nach den ablehnenden Volksentscheiden zur Mutterschaftsversicherung zu beobachten sind. Die vier Fallstudien zeigen, dass explizite Impulse nach den negativen Plebisziten auf Bundesebene nur in den beiden Kantonen Luzern und Waadt zu verzeichnen sind.

Der *Kanton Luzern* hat nach der zweiten Ablehnung der Mutterschaftsversicherung auf eidgenössischer Ebene (1987) eine Mutterschaftsbeihilfe im Rahmen des Sozialhilfegesetzes eingeführt (1989). Die letzte Ablehnung durch das Volk von 1999 hat nicht zur Diskussion über eine kantonale Mutterschaftsversicherung geführt.

Im *Kanton Waadt* hat der ablehnende Volksentscheid im Referendum von 1999 dazu geführt, dass in der neuen Verfassung die Forderung aufgenommen wurde, dass der Kanton bis 2006 eine kantonale Mutterschaftsversicherung einführen muss, sofern bis zu diesem Zeitpunkt keine entsprechende gesetzliche Regelung auf Bundesebene in Kraft ist.

<sup>19</sup> Zur Bedeutung und Positionierung der politischen Parteien im Bereich der Familienpolitik siehe auch die Ausführungen im Beitrag zur Familienpolitik in der Schweiz.

Im *Kanton Zürich* ist im Verfassungsentwurf enthalten, dass der Kanton für eine Mutterschaftsversicherung zu sorgen hat.

Im *Kanton Tessin* gibt es keine Hinweise darauf, dass die Ablehnung der Mutterschaftsversicherung auf Bundesebene ein Engagement auf der Ebene der kantonalen Familienpolitik ausgelöst hat, um die geltende bedürfnisabhängige Regelung in Richtung einer eigentlichen Mutterschaftsversicherung auszubauen.

## Wirtschaftsentwicklung

In allen vier untersuchten Kantonen hatten die schwierige Wirtschaftsentwicklung in den 1990er Jahren und deren Auswirkungen auf die ökonomische Situation der Familien einen spürbaren Einfluss auf die Familienpolitik.

Im *Kanton Zürich* hat die zunehmend schwierige ökonomische Situation der Familien zu parlamentarischen Initiativen aus links-grünen Kreisen im Rahmen der Steuerdebatte geführt. Impulssetzend war in diesem Zusammenhang das im Jahre 2000 aus SP- und CVP-Kreisen eingebrachte Postulat zur Abfassung eines Berichts zur ökonomischen und sozialen Lage der Familie im Kanton Zürich. Der 2003 erschienene Bericht hat nachgewiesen, dass Alleinerziehende stärker von Einkommensschwächen betroffen sind und bei Familien das Armutrisiko mit steigender Kinderzahl wächst.<sup>20</sup> Dass SP und Grüne einen Teilerfolg im Bereich familienfreundlicher Besteuerung haben erzielen können, ist wesentlich auf die Konzessionsbereitschaft der FDP zurückzuführen, die – in Übereinstimmung mit einem Zürcher Vorstoss im Ständerat zugunsten steuerlicher Abzüge bei familienergänzender Betreuung – bereit war, entsprechende Steuererleichterungen auch in der kantonalen Steuergesetzrevision zuzulassen.

Der Umstand, dass in der Legislaturperiode 1999 bis 2003 im *Kanton Luzern* etwa die Hälfte aller parlamentarischen Vorstösse, welche die Familienpolitik direkt oder indirekt betrafen, sich auf den monetären Bereich beziehen (Steuergesetzrevisionen, KV-Prämienverbilligung), weist darauf hin, dass auch in diesem Kanton die ökonomische Entwicklung und die damit verbundenen zunehmenden finanziellen Schwierigkeiten von

Familien die Familienpolitik als Themenfeld der Sozial- und Armutspolitik vermehrt in den Vordergrund gerückt hat.

In der Mitte der 1990er Jahre sind wichtige familienpolitische Vorstösse auch im *Kanton Waadt* unter dem Einfluss der negativen Wirtschaftsentwicklung erfolgt. Im Unterschied zum Kanton Tessin, wo die parlamentarischen Initiativen zu einem markanten Ausbau der familienpolitischen Leistungen geführt haben, sind die entsprechenden Vorstösse im Kanton Waadt von Seiten der bürgerlichen Parteien und von den Arbeitgeberorganisationen indessen heftig und wirkungsvoll bekämpft worden.

Im *Kanton Tessin* entwickelte sich die kantonale Familienpolitik aus der Sorge über die Armut von Familien, wie 1987 in der Studie von Marazzi über die Armut im Tessin empirisch erfasst und nachgewiesen wurde.<sup>21</sup> Die ökonomische Krise Anfang der 1990er Jahre hat dieses Faktum bekräftigt. Andere Faktoren wie die Veränderung und Instabilität der Familienstrukturen, die Verstädterung und das Verschwinden sozialer Netzwerke, die Rückkehr der Frauen in den Arbeitsmarkt sowie die Gleichstellungsbewegung liessen die Notwendigkeit zur Unterstützung von Massnahmen bezüglich familienergänzender Betreuung im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf deutlich sichtbar werden. Die Christlich-demokratische Volkspartei (PPD) und die Sozialdemokratische Partei (PS) als die beiden in der Familienpolitik massgeblichen Parteien, die trotz ihrer unterschiedlichen Wertehaltungen mit wenigen Ausnahmen eine weitgehend übereinstimmende Familienpolitik betrieben, drängten den Kanton mit ihren parlamentarischen Initiativen zum Handeln.

## 2. Kommunale Familienpolitik in der Praxis

### 2.1 Familienpolitische Leistungen und Massnahmen

Dieses Kapitel vermittelt einen Überblick über die in den vier untersuchten Kantonen feststellbaren familienpolitischen Leistungen und Entwicklungen auf kommunaler Ebene. Die empirischen Untersuchungen erfolgten in den acht ausgewählten Städten Zürich, Uster, Luzern, Sursee, Lausanne, Yverdon-les-Bains, Lugano und Locarno (siehe Tabelle 1, S. 141). Diese Städte

**IN ALLEN VIER UNTERSUCHTEN KANTONEN HATTEN DIE schwierige Wirtschaftsentwicklung in den 1990er Jahren und deren Auswirkungen auf die ökonomische Situation der Familien einen spürbaren Einfluss auf die Familienpolitik.**



Basel (BS), Dezember 2003

weisen eine grosse strukturelle Vielfalt auf. Dies betrifft einerseits die Ebene der vier grösseren Städte – die drei Kantonshauptstädte Zürich, Luzern und Lausanne sowie die Stadt Lugano als grösstes urbanes Zentrum im Kanton Tessin. Allein der Grössenunterschied und das Ausmass der zentralörtlichen Funktion (bezogen auf die Grösse des Umlands) von Zürich als urbanem Grosszentrum und den übrigen drei mittelgrossen Städten machen Unterschiede in der Vielfalt und im Ausmass der familienpolitischen Leistungen deutlich. Auf der Ebene der vier Regionalzentren andererseits ist eine noch grössere strukturelle Vielfalt erkennbar. Auch hier geht es zum einen um die unterschiedliche Grösse. Zum anderen stehen aber die vier Städte in einem sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Umfeld und weisen unterschiedliche sozioökonomische Funktionscharakteristiken auf. *Uster* liegt als grösseres Regionalzentrum inmitten der Grossagglomeration Zürich und hat in den vergangenen Jahrzehnten einen Wandel von der ursprünglichen Industriestadt zu

einer Dienstleistungs- und Wohnstadt vollzogen. *Yverdon-les-Bains* mit vergleichbarer Grösse stellt dagegen den Typus eines peripher gelegenen Regionalzentrums dar. In der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts fand in Yverdon-les-Bains ein ökonomischer Wandel von der Industriestadt, geprägt von wenigen grösseren Firmen, zu einer Stadt mit vielen Klein- und Mittelbetrieben und einem Anwachsen des Dienstleistungssektors statt. Yverdon hat einen Ausländer/innenanteil von über 50% und gilt im kantonalen Durchschnitt als finanzschwach. *Sursee* stellt ein kleineres, peripher gelegenes Regionalzentrum dar, welches in der Zeit von 1950 bis 1990 eine Verdoppelung der Bevölkerungszahl erfahren hat. Ursprünglich vor allem auf den ersten Sektor orientiert (Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte) hat sich Sursee in den vergangenen Jahren zu einem eigentlichen Zentrum in der Informatik- und Kommunikationstechnologie mit vielen kleinen Spezialfirmen entwickelt. *Locarno* schliesslich ist als urbanes Regionalzentrum

<sup>20</sup> Werner, Karin 2002.

<sup>21</sup> Marazzi, Christian 1987.



Küssnacht (SZ), Juni 2004

hauptsächlich geprägt vom Tourismus, liegt aber in einer sich neuerdings wieder stark entwickelnden Industriezone.

Die Darstellung der familienpolitischen Leistungen auf kommunaler Ebene wird zeigen, dass das Ausmass des familienpolitischen Engagements und die konkreten Massnahmenprogramme in verschiedenen Fällen auch von historisch gewachsenen traditionellen politisch-ideologischen Prägungen und ökonomischen Strukturen abhängig sind. Da die sozialökologische Ebene familienpolitischer Interventionen den wichtigsten Handlungsbereich der Gemeinden darstellt, werden die unterschiedlichen Merkmale der kommunalen Familienpolitik markanter sichtbar als die Unterschiede auf der Ebene der Kantone, wo das zentrale Handlungsfeld im Bereich der monetären Leistungen liegt. Der grössere Spielraum der Gemeinden dürfte sich also in einer grösseren Vielfalt der familienpolitisch relevanten Unterstützungsprogramme niederschlagen.

### 2.1.1 Grundlagen

Im Rahmen des föderalistischen Staatsaufbaus haben Gemeinden in der Schweiz keine eigentliche Gesetzgebungskompetenz. Rechtliche Grundlagen können nur in der Form von Reglementen erlassen werden. Auf kommunaler Ebene lassen sich kaum grundsätzliche politische Zielorientierungen, wie sie über Verfassung und Gesetze auf kantonaler und Bundesebene definiert werden können, erkennen. Allerdings gibt es in grösseren Städten in der Form von Legislaturprogrammen städtischer Exekutiven ein Instrumentarium, durch welches politische Grundsätze und Zielsetzungen festgeschrieben und gegenüber Parlament und Öffentlichkeit kommuniziert werden können. Derartige Zielvorgaben kommunaler Politik bestehen beispielsweise in der *Stadt Zürich* in expliziter Form. In den Legislaturzielen 2002 bis 2006 sind für die Bereiche Kinderbetreuung und Wohnraum klare und operationalisierte, familienpolitisch relevante und sozialpolitisch orientierte

## IN DEN LEGISLATURZIELEN 2002 BIS 2006 SIND IN DER Stadt Zürich für die Bereiche Kinderbetreuung und Wohnraum klare und operationalisierte, familienpolitisch relevante und sozialpolitisch orientierte Ziele formuliert.

tierte Ziele formuliert.<sup>22</sup> Die *Stadt Uster* zeigt, wie familienpolitisch relevante Zielsetzungen nicht allein aus einer sozialpolitischen Optik heraus, sondern unter dem primär wirtschaftlichen Aspekt des Standortmarketings erfolgen können: Uster möchte seinen Standortvorteil durch die Erlangung des Pestalozzipreises für kinderfreundliche Lebensräume verbessern und stellt Kinder und Jugendliche ins Zentrum städtischer Politik und Planung.<sup>23</sup>

Als eine wichtige Form von Grundlagen für die Gestaltung kommunaler Politik erweisen sich *wissenschaftliche Studien und Evaluationen*. Sie haben nicht nur legitimatorische Funktion, sondern bilden die Basis für die strategische Planung und die Erarbeitung konkreter Massnahmenprogramme. Exemplarisch dafür die *Stadt Zürich*:

### Studien in der Stadt Zürich

Die Zielsetzungen im Bereich der externen Kinderbetreuung basieren zu einem grossen Teil auf den Ergebnissen verschiedener Studien, welche vom städtischen Sozialdepartement in Auftrag gegeben wurden. Die Studie «Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten» hat ergeben, dass die durch Kindertagesstätten verursachten Kosten von momentan jährlich rund 39 Mio. Franken einem Nutzen in der Grössenordnung zwischen 137 Mio. bis 158 Mio. Franken gegenüberstehen.<sup>24</sup> Die Studie untersuchte, was passieren würde, wenn es in der Stadt Zürich keine Kinderkrippen mehr geben würde. Die eintretenden Auswirkungen entsprechen dem heutigen Nutzen solcher Einrichtungen. Der Bericht stellt fest, dass Kindertagesstätten auf direkte und indirekte Weise ein zusätzliches Steueraufkommen mit sich bringen, die öffentlichen Ausgaben senken, förderlich sind für das wirtschaftliche Wachstum und generell die Lebensqualität erhöhen.

Anschliessend an den Kindertagesstättenbericht hat das Sozialdepartement der Stadt Zürich eine Studie zum Angebot der Krippen und deren mengenmässigen Leistungen in Auftrag gegeben.<sup>25</sup> Der Schlussbericht gibt einen Rückblick über die Entwicklung im Frühbereich während der letzten Jahre und zudem einen Überblick über die Verwendung der finanziellen Mittel. Laut Bericht hat sich die Nachfrage nach Krippenplätzen seit 2002 leicht beruhigt, was aber nicht ausschliesst, dass vor allem Eltern mit Säuglingen zum Teil sehr lange auf einen Platz warten müssen.

Betreffend Haushaltsformen stellt der Bericht fest, dass die Anzahl der Einelternhaushalte, die Kinder in einer privaten Kindertagesstätte betreuen lassen, im Jahr 2001 leicht abge-

nommen und 2002 wieder leicht zugenommen hat.<sup>26</sup> Die verstärkte Nachfrage nach Betreuungsplätzen ist vor allem auf Haushalte mit zwei Elternteilen zurückzuführen. Betrachtet man die Einkommensklassen, so ist zu beobachten, dass Haushalte mit einem steuerbaren Gesamteinkommen von unter 20 000 Fr. zwischen 2000 und 2001 deutlich weniger Kinder in Kindertagesstätten betreuen liessen. Eine Zunahme ist dagegen bei der Einkommensgruppe zwischen 40 000 und 60 000 Fr. feststellbar. Der Bericht betont überdies, in Anlehnung an den Kindertagesstättenbericht, die besseren Bedingungen an Vereinbarkeit von Beruf und Familie und den erhöhten volkswirtschaftlichen Nutzen des ausgebauten Angebots an externer Kinderbetreuung. Der «Report Frühbereich» nimmt ebenfalls Stellung zum neuen Impulsprogramm des Bundes, das am 1. Februar 2003 in Kraft trat und eine Anstossfinanzierung von Kinderbetreuungsplätzen gewährleistet. In naher Zukunft werden etwa zehn Krippen in der Stadt Zürich, welche entweder neu eröffnet oder erweitert werden, vom Impulsprogramm profitieren.

Im Auftrag des Schul- und Sportdepartements der Stadt Zürich führte das Pädagogische Institut der Universität Zürich eine Umfrage zu Blockzeiten durch.<sup>27</sup> Für die Evaluation wurden 932 ausgewählte Eltern, die Präsidentinnen und Präsidenten der Kreisschulpflege, alle 660 Klassen- und Fachlehrpersonen der Unterstufe sowie die Hortnerinnen und Hortner befragt. Die Studie kommt zum Schluss, dass die Umsetzung der Blockzeiten ein Erfolg sei und die Schule durch die neuen Unterrichtsformen den gesellschaftlichen Realitäten besser Rechnung tragen könne. Die Eltern sind mit den Blockzeiten zufrieden und haben überwiegend gute Erfahrungen gemacht. Die neue Unterrichtsform

<sup>22</sup> Stadtrat von Zürich 2002.

<sup>23</sup> Stadtrat Uster 2002.

<sup>24</sup> Müller Kucera, Karin; Bauer, Tobias 2001.

<sup>25</sup> Troxler, Bea et al. 2002.

<sup>26</sup> Troxler, Bea et al. 2002, S.13ff.

<sup>27</sup> Stöckli, Georg et al. 2003.

erlaubt es vor allem den Müttern, Familie und Beruf besser unter einen Hut zu bringen.

Weiter ist die Mütter- und Väterbefragung zu erwähnen, welche anfangs 2003 im Auftrag des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann der Stadt Zürich in Zusammenarbeit mit der Statistik Stadt Zürich durchgeführt wurde.<sup>28</sup> Von den rund 48000 Müttern und Vätern mit Kindern unter 16 Jahren – davon sind etwas weniger als die Hälfte Ausländerinnen und Ausländer –, welche in der Stadt Zürich leben, wurden 2300 Mütter und Väter befragt. Die Umfrage zeigte, dass die meisten Mütter und Väter in der Stadt Zürich als Ehepaar zusammen mit Kindern und ohne weitere Personen wohnen. Etwa 15% ziehen ihre Kinder als Alleinerziehende oder unverheiratet Zusammenlebende auf. Trotz der einheitlichen Lebensform und den relativ guten Lebensbedingungen von Stadtzürcher Familien sind unterschiedliche Lebensverhältnisse zwischen Ausländer/innen und Schweizer/innen sowie Paaren und Alleinerziehenden feststellbar. Letztere sind vor allem Frauen und in den unteren Einkommensklassen stark übervertreten. Ausländische Eltern leben in schlechteren Wohnverhältnissen

und verfügen über weniger Wohnraum als Schweizer Eltern. Im Haushalt überwiegt immer noch die traditionelle Arbeitsteilung zwischen Mann und Frau. So sind meistens die Mütter für die Hausarbeit zuständig und ist es selten, dass sich der Vater hauptsächlich um die Betreuung der Kinder kümmert. Betreffend familienergänzenden Angeboten der Kinderbetreuung kommt die Studie zum Schluss, dass das Angebot für Kinder im Vorschulalter in den letzten Jahren stark erweitert wurde, dasjenige für Schulkinder jedoch noch ungenügend sei. Eltern wünschen vor allem eine Mittagsbetreuung bzw. eine Schule mit Tagesstrukturen. Insgesamt ist die Akzeptanz für Betreuungseinrichtungen sehr hoch, auch wenn vor allem ältere Ehepaare und solche mit vielen Kindern familienergänzende Angebote teilweise ablehnen. Eltern mit sehr tiefem oder hohem Einkommen nutzen ausserhäusliche Betreuungseinrichtungen häufiger als solche mit mittlerem Einkommen. Ausländische Mütter und Väter nutzen das Angebot viel weniger als schweizerische. Der Schlussbericht erklärt sich diese Tatsache zum Teil damit, dass die Arbeitszeiten der ausländischen Eltern schlecht mit den Öffnungszeiten der entsprechenden Betreuungseinrichtungen übereinstimmen.

In der *Stadt Lausanne* hat die *Déléguée à l'enfance* im Auftrag der Stadtregierung einen umfassenden Bericht über die Familienpolitik der Stadt erstellt.<sup>29</sup> Darin werden alle von der Stadt unterstützten öffentlichen und privaten Angebote für Familien und Kinder umfassend aufgelistet.

### 2.1.2 Finanzielle Leistungen

Im Bereich der finanziellen Leistungen liegen in den Kantonen Zürich und Luzern die Kompetenzen zur Ausführung der kantonalen Gesetzesbestimmungen betreffend Kleinkinder- beziehungsweise Kinderbetreuungsbeiträge auf kommunaler Ebene. In den Kantonen Waadt und Tessin ist der Kanton dafür zuständig.

Eine gemeindeeigene Form der finanziellen Leistung kennt die Stadt Luzern, die Familien in finanziell bescheidenen Verhältnissen eine städtische Zusatzleistung in Ergänzung zu

den kantonalen Kinder- und Ausbildungszulagen gewährt. Das Instrument der monetären Unterstützung sieht wie folgt aus:

#### Zusatzleistungen an Familien der Stadt Luzern

Die Stadt Luzern gewährt Familien und Alleinerziehenden in finanziell bescheidenen Verhältnissen auf Antrag eine städtische Zusatzleistung zu den Kinder- und Ausbildungszulagen. Diese bezweckt eine verbesserte Abgeltung von Kosten, die im Zusammenhang mit der Pflege, Betreuung, Erziehung, Schulung und Ausbildung von Kindern und Jugendlichen entstehen.<sup>30</sup> Die Berechnung des Anspruchs erfolgt dabei aufgrund der Einkommensgrenzen des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistung zur AHV/IV-Rente. Als Vermögensgrenzen gelten 25000 Fr. für Alleinstehende und 40000 Fr. für Ehepaare. Bezugsberechtigt für eine städtische Zusatzleistung sind Familien, die seit mindestens drei Jahren gesetz-

## **DIE NICHT-MONETÄREN UNTERSTÜTZUNGSMASSNAHMEN wie familienergänzende und schulergänzende Kinderbetreuung stellen das zentrale familienpolitische Handlungsfeld der Kommunen dar.**

lichen Wohnsitz in der Stadt Luzern haben. Die Zusatzleistungen betragen seit dem Jahr 2001 maximal 100 Fr. und minimal 10 Fr. pro Kind und Monat. Die Auszahlung erfolgt jeweils im Oktober und beinhaltet die Leistungen der letzten 12 Monate. Nach Artikel 10 des entsprechenden Reglements sind Gesuche für Zusatzleistungen jeweils bis zum 31. August schriftlich oder mündlich bei der Dienstabteilung Sozialversicherungen der städtischen Sozialdirektion einzureichen. Ein einmal gewährter Anspruch auf Zusatzleistungen bleibt solange bestehen, wie sich die Anspruchsvoraussetzungen nicht ändern. Das Reglement über die Zusatzleistungen für Familien und Alleinerziehende ist 1996 in Kraft getreten. 1996 wurden 14 Gesuche (die jeweils mehrere Personen umfassen), 1997 34, 1998 43 und 1999 44 Gesuche gutgeheissen. Im Jahr 2000 wurden für 49 Gesuche von Zusatzleistungen Auszahlungen getätigt. Es handelte sich dabei um 74 Erwachsene und 103 Kinder, die im Rahmen der Zusatzleistungen unterstützt wurden.<sup>31</sup>

Einzelne Städte – so zum Beispiel *Lausanne* und *Lugano* – kennen neben der Ausrichtung der kantonal geregelten Beihilfen zusätzlich kommunale Unterstützungen in der Form von Wohnungsbeihilfen oder Geburtszulagen. Familienpolitisch relevant sind auch Beiträge, die verschiedene Gemeinden an die Kosten von Ferienkolonien für Familien in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen ausrichten.

### **2.1.3 Nicht-monetäre Unterstützungsmassnahmen**

Die nicht-monetären Unterstützungsmassnahmen wie familienergänzende und schulergänzende Kinderbetreuung, in einzelnen städtischen Gemeinden zudem auch Massnahmen im Gebiet des Wohnungsbaus stellen das zentrale familienpolitische Handlungsfeld der Kommunen dar. Die Ansiedlung der politischen Verantwortlichkeit für diese Themenbereiche auf der kommunalen Ebene ist sinnvoll, um bei der Gestaltung der konkreten Massnahmenprogramme auf die spezifischen lokalen Verhältnisse eingehen zu können. Auch hier variiert das Engagement der Gemeinden in Ausmass und Vielfalt der ange-

botenen Leistungen. Dies hat damit zu tun, dass erstens auf lokalpolitischer Ebene häufig unterschiedliche politische Positionen über die grundsätzliche Zuständigkeit der öffentlichen Hand hinsichtlich staatlicher Interventionen zugunsten familienpolitischer Anliegen bestehen und zweitens notwendige Unterstützungsmassnahmen aus Gründen der schwachen Gemeindefinanzen abgelehnt werden. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die seit 2003 bestehende Anstossfinanzierung des Bundes für Kinderbetreuungseinrichtungen wichtige Impulse vermittelt hat.

### **Familienergänzende Kinderbetreuung**

In allen Gemeinden stehen – in unterschiedlicher Abdeckung des tatsächlichen Bedarfs – Einrichtungen für die familienergänzende Kinderbetreuung zur Verfügung. Die überwiegende Mehrzahl dieser Betreuungseinrichtungen wird von privaten Träger-schaften betrieben.

Die Finanzierung der Betreuungseinrichtungen wird zum einen Teil durch Elternbeiträge, zum anderen Teil durch Gemeindebeiträge sichergestellt. Als Beispiel für die Finanzierungsregelung wird nachfolgend die Situation in der Stadt Zürich dargestellt.

### **Kosten ausserfamiliärer Betreuung in der Stadt Zürich**

Die Betreuungsangebote für städtische und subventionierte private Krippen werden in der Stadt Zürich nach einem einheitlichen Tarifsysteem berechnet. Die Höhe der Elternbeiträge berechnet sich nach den Einkommens- und Vermögensverhältnissen sowie der Kinderzahl. Dabei gilt der Grundsatz, dass Eltern in guten wirtschaftlichen Verhältnissen für die gleiche Dienstleistung mehr bezahlen als solche mit einem kleinen Einkommen.<sup>32</sup> Die Beiträge sind in allen Betreuungseinrichtungen nach oben und unten begrenzt. Die Elternbeiträge für Krippen sind auf Anfang 2004 infolge Lohnerhöhung des städtischen Krippenpersonals um durchschnittlich 6,3% erhöht worden.<sup>33</sup> Sie betragen für einen ganzen Tag minimal 11 Fr. und maximal 117 Fr.

<sup>28</sup> Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann der Stadt Zürich 2003.

<sup>29</sup> Skrivan, Monique 2003.

<sup>30</sup> Reglement über die Zusatzleistungen der Stadt Luzern an Familien und Alleinerziehende vom 1. März 2002.

<sup>31</sup> Antwort des Stadtrates auf die Interpellation Nr. 32 (2000/2004) zur Situation der Familien in der Stadt Luzern vom 21. November 2000.

<sup>32</sup> Für die Berechnung der Beiträge nach Einkommens- und Vermögensklasse, Anzahl Kinder sowie Kosten des Betreuungsaufwandes siehe: Schul- und Sportdepartement der Stadt Zürich (Hg.) 2000.

<sup>33</sup> «Höhere Elternbeiträge für Betreuungsplätze. Folge der Lohnerhöhung für Krippen- und Hortpersonal» in Neue Zürcher Zeitung, 14. August 2003, S. 46.

Bei den Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter (Krippen) engagieren sich die Gemeinden schon seit längerer Zeit. Bei Einrichtungen für Kinder im Schulalter (schulergänzende Einrichtungen wie Horte, Mittagstische, Tagesschulen) ist feststellbar, dass sich das Engagement der Gemeinden in diesem Bereich erst in jüngerer Zeit spürbar entwickelt hat. Der verstärkte Druck zugunsten schulergänzender Betreuungseinrichtungen läuft derzeit parallel zur Diskussion um familienfreundliche Schulzeitenmodelle (Blockzeiten, Tagesschulen). Beide Elemente leisten einen notwendigen Beitrag zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Nachdem auf kantonaler Ebene eine Harmonisierung der Schulzeiten in verschiedenen Kantonen nicht realisiert werden konnte, sind auf Gemeindeebene in jüngerer Zeit entsprechende Initiativen aus Kreisen der politischen Parteien und von Elternorganisationen mit Nachdruck auf die politische Agenda gesetzt worden.

Der Ausbau von Einrichtungen für die familienergänzende Kinderbetreuung ist wesentlich an die wirtschaftliche Entwicklung gebunden. In früheren Zeiten waren Krippenplätze in erster Linie Familien in wirtschaftlich schwierigen Situationen vorbehalten. Erst die neuere Entwicklung in den 1990er Jahren, bei der zunehmend mehr Frauen auf den Arbeitsmarkt drängten und die Frage der Vereinbarkeit von Beruf und Familie nicht mehr allein an die wirtschaftliche Situation der Familien gekoppelt war, hat dazu geführt, dass die Forderung nach Betreuungsplätzen für alle immer stärker erhoben wurde. Im Kanton Tessin haben die in zunehmender Zahl sich formierenden Elternorganisationen dieser Entwicklung Vorschub geleistet.

Das Beispiel von *Yverdon-les-Bains* zeigt, dass sich die Frage der familienergänzenden Kinderbetreuung vor allem auch in Abhängigkeit der ökonomischen Rahmenbedingungen stellt, die ihren Ursprung in historisch gewachsenen Industriestrukturen haben.

Winterthur (ZH), Mai 2004



## LUZERN UND SURSEE UNTERSTÜTZEN VERSCHIEDENE Wohnbaugenossenschaften, die familienfreundlichen Wohnungsbau fördern und preisgünstige Wohnungen zur Verfügung stellen.

Die grösseren Industriefirmen produzierten im letzten Jahrhundert in grossem Ausmass auf der Basis von Frauenarbeit. Das hatte zur Folge, dass die Kinderbetreuung während der Arbeitszeit für Frauen in Yverdon seit je ein alltägliches Problem darstellt.

### Krippen in Yverdon-les-Bains

Die erste Krippe in Yverdon-les-Bains wurde bereits im 19. Jahrhundert von einer Tabakfirma gegründet. Die familienergänzende Betreuung, organisiert durch die Arbeitgeber, ist hier schon seit sehr langer Zeit ein wichtiges Thema, da viele Frauen Berufs- und Familienarbeit verbinden mussten, wie das Beispiel der gewerkschaftlich organisierten Frauen illustriert: Diese wurden 1907 von der Tabakfirma entlassen, was auch den Verlust der Krippenplätze bedeutete. Die Betroffenen schlossen sich darauf zu einer Genossenschaft zusammen und begannen in eigener Verantwortung, Zigaretten zu produzieren und die Kinderbetreuung zu organisieren. Weitere Krippen entstanden in den 1990er Jahren. Dabei wurde die Gemeinde aber nie selber aktiv, sondern subventionierte Projekte von privaten Firmen oder von betroffenen Einzelpersonen, die sich zu einer Organisation zusammenschlossen.

Neben den verschiedenen institutionellen Einrichtungen für die familienergänzende Kinderbetreuung kennen alle untersuchten Städte auch die Institution der Tagesmütter beziehungsweise Tagesfamilien. Diese Form der Kinderbetreuung hat in der Schweiz eine lange Tradition. In jüngerer Zeit wurden von den Trägerorganisationen Angebote der Aus- und Weiterbildung geschaffen. Die Erarbeitung derartiger qualitätssichernder Instrumente wird vom Bund ebenfalls im Rahmen des Programms zur Anstossfinanzierung familienergänzender Betreuungseinrichtungen unterstützt.

### Wohnungsbau

In den 8 untersuchten Städten sind familienpolitisch relevante Massnahmen im Bereich des Wohnungsbaus und des Wohnungsmarktes primär in der *Stadt Zürich* zu erkennen. Hier allerdings kommt eine jahrzehntelange Tradition zum Ausdruck, die ihre Wurzeln in der sozialdemokratischen Programmatik hat.

Seit 1910 gehört die Wohnbauförderung zu den öffentlichen Aufgaben der Stadt Zürich. Die wichtigsten Instrumente sind dabei Landabgaben an Genossenschaften und zusätzliche finanzielle Unterstützung bei Neu- und Umbauten von Genossenschaftswohnungen sowie professionelle Beratung durch die «Förderstelle Gemeinnütziger Wohnungsbau». In Zürich gibt es rund 110 gemeinnützige Organisationen für den Wohnungsbau (Genossenschaften, Vereine und Stiftungen), die von der Stadt unterstützt werden. Im Vergleich zum ganzen Kanton weist die Stadt Zürich den höchsten Anteil an gemeinnützigem Wohnungsbau auf.<sup>34</sup> Dazu gehören rund 47 500 oder 25% aller Wohnungen auf Stadtgebiet. 12 000 davon sind im Besitz der Stadt Zürich, 35 000 sind Eigentum von Baugenossenschaften. Die Wohnungen dieser gemeinnützigen Bauträger werden nach den Grundsätzen der Kostenmiete bewirtschaftet und sind damit der Spekulation entzogen.

Ein weiteres Instrument im Rahmen der städtischen Wohnraumpolitik ist der in den 1980er Jahren politisch hart umkämpfte so genannte Wohnanteilplan. Er definiert parzellengemäss die mögliche Ausnutzung und den einzuhaltenden Anteil an Wohnungen pro Liegenschaft. Dieses Planungsinstrument hat sich als wirkungsvolle Massnahme gegen die Verdrängung von Wohnraum erwiesen und kann unter diesem Gesichtspunkt als familienpolitisch relevant bezeichnet werden.

*Luzern* und *Sursee* unterstützen verschiedene Wohnbaugenossenschaften, die familienfreundlichen Wohnungsbau fördern und preisgünstige Wohnungen zur Verfügung stellen. Die Stadt Luzern besitzt seit 1994 einen rechtskräftigen Wohnanteilplan.

### Beratungs- und Kriseninterventionsangebote

In allen untersuchten Gemeinden sind Beratungsangebote für Eltern, Kinder und Jugendliche in zum Teil grosser Vielfalt vorhanden. In den meisten Fällen werden diese Institutionen von privaten Trägerschaften beziehungsweise einschlägigen Organisationen getragen. Die Kommunen leisten Kostenbeiträge oder stellen Infrastruktur zur Verfügung. In der *Stadt Sursee* bestehen in diesem Interventionsbereich Strukturen, die für ein peripheres Regionalzentrum typisch sein dürften:

<sup>34</sup> Fachstelle für Stadtentwicklung 2002, S. 2f.

### Beratungsangebote der Stadt Sursee

Seit dem Jahr 2002 gibt es die Erziehungsberatungsstelle Amt Sursee, die durch den gleichnamigen Verein, pro juventute, Beiträge von Stiftungen und verschiedener Gemeinden finanziert wird. Das Projekt befindet sich zur Zeit in einer dreijährigen Pilotphase. Ab 2005 wird die Stelle dem Sozialberatungszentrum (SoBZ) angegliedert. Die Erziehungsberatungsstelle Amt Sursee richtet sich an Eltern von Kindern im Alter zwischen zwei und sechs Jahren. Neben allgemeinen Auskünften und telefonischer Beratung wird auch eine geleitete Elterngruppe geführt. Der Verein bietet zudem verschiedene Aus- und Weiterbildungskurse rund um das Thema Erziehung an.

Die Stadt Sursee beteiligt sich im Weiteren an der Finanzierung des Sozial-Beratungszentrums Sursee und Umgebung mit Standort in Sursee. Das Zentrum bietet professionelle Unterstützung in den Fachbereichen Suchtberatung, Mütter- und Väterberatung, Familien- und Jugendberatung sowie im Vormundschaftswesen an. Für alle Personen im Einzugsgebiet wird grundsätzlich unentgeltliche Beratung angeboten. An den Kosten beteiligen sich weitere Verbandsgemeinden und der Kanton.

Zu erwähnen ist in diesem Bereich die besondere Rolle und Kompetenz der Stadt Zürich im Bereich des Opfer- und Kinderschutzes.

## 2.2 Akteur/innen und ihre Koalitionen

In den zwei grösseren Städten Zürich und Lausanne hat sich gezeigt, dass sowohl die Gewichtung als auch die konkrete Ausgestaltung der Familienpolitik auf kommunaler Ebene einerseits sehr stark von den zuständigen Amtsvorsteher/innen und ihren politisch-ideologischen Prägungen abhängig sind. Andererseits führen die im (gross-)städtischen Umfeld offenkundig zutage tretenden sozialen Probleme von Familien in wirtschaftlich prekären Verhältnissen zu einer aktiveren Familienpolitik.

In der *Stadt Zürich* steht das familienpolitische Engagement seit längerer Zeit im Zusammenhang mit der sozialdemokratisch/grün geprägten Politik des Sozialdepartements. Insbeson-

### Opfer- und Kinderschutz der Stadt Zürich

Die familieninternen Interventionen gehören zu den Kerngeschäften der städtischen Familienpolitik. Die Stadt Zürich nimmt im Bereich der häuslichen Gewalt eine Pionierrolle in der Schweiz ein. Das städtische «Reglement über Hilfeleistungen an Opfer von Gewalt» führt aus, dass die Stadt Zürich Hilfe leistet an Personen, insbesondere Frauen und Kinder, die Opfer von Sexualdelikten, anderen Gewaltanwendungen oder Bedrohungen sind und deren physische oder sexuelle Integrität dadurch ernsthaft gefährdet oder verletzt wird. Die Stadt Zürich leistet insbesondere Beiträge für juristische, medizinische und psychotherapeutische Hilfe, Umzugskosten, Kosten zur Bestreitung des Lebensunterhalts, für die Absicherung der Wohnung sowie für Sachschäden, welche in unmittelbarem Zusammenhang mit einer Gewalttat stehen. Sie trägt die Kosten grundsätzlich subsidiär, das heisst wenn die Leistungen nicht von Dritten (zum Beispiel Versicherungen oder kantonale Opferhilfestelle) übernommen werden. Nach Auskunft des Stadtzürcher Sozialdepartements rechnet die Stadt dabei mit jährlichen Gesamtkosten von rund 40000 Fr.

dere im Interventionsbereich der sozialökologischen Massnahmen nutzt die Stadt ihren Handlungsspielraum. Sie setzt damit deutliche Akzente. In der Stadt Zürich wird die familienfördernde Politik der – insgesamt mehrheitlich linksgrün zusammengesetzten – Stadtregerung gestützt durch eine linksgrüne Mehrheit im Gemeindeparlament. In der Stadt Zürich hat sich zudem eine Sensibilität gegenüber dem Problem der Familie als Armutsrisiko, wie es für grossstädtische Verhältnisse typisch ist, herausgebildet. Diese im Verhältnis zum ländlich-konservativ dominierten Kanton deutlich stärkere Problemprezeption bewirkt, dass in der Stadt Zürich eine verhältnismässig grosse Bereitschaft zugunsten einer aktiven Familienpolitik besteht. Eine starke Koalition besteht zwischen zentralen Akteur/innen und der Verwaltung des städtischen Sozialdepartements.

Als Folge des Erlasses der eidgenössischen Pflegekinderverordnung begann sich in *Lausanne* Ende der 1970er Jahre eine aktive Familienpolitik auszuprägen. Die Initiative kam damals

**DIE IM (GROSS-)STÄDTISCHEN UMFELD OFFENKUNDIG  
zutage tretenden sozialen Probleme von Familien  
in wirtschaftlich prekären Verhältnissen führen  
zu einer aktiveren Familienpolitik.**

ausschliesslich von privater Seite, die Stadt unterstützte aber die entsprechenden Anliegen bereitwillig. Die *Pro Familia* des Kantons Waadt spielte dabei eine zentrale Rolle. 1994 wurde eine Motion eines Parlamentariers der Partei der Arbeit (POP) eingereicht, die eine Stelle für die Anliegen der Kinder verlangte. Sie wurde erst 1997 in positivem Sinn beantwortet, und nach langen Diskussionen im Rat wurde 1998 der Posten der *Déleguée à l'enfance* geschaffen – angesiedelt bei der *Direction de l'enfance, de la jeunesse et de l'éducation*. Diese Amtsstelle nimmt seither eine wichtige Rolle in der Familienpolitik der Stadt ein. Lausanne verfügt seit 1990 über linke Mehrheiten sowohl in der Exekutive als auch in der Legislative. Diese Konstellation ergibt ähnlich wie in Zürich eine Diskrepanz zur Politik auf kantonaler Ebene, wo seit 1998 – nach dem parteipolitischen Wechsel an der Departementsspitze – familienpolitische Anliegen eine untergeordnete Priorität haben.

Das grosse familienpolitische Engagement der *Stadt Locarno* ist zum einen auf die starke Stellung des Verantwortlichen der *Servizi socioeducativi* zurückzuführen. Diese Stelle ist bereits Mitte der 70er Jahre geschaffen worden, was die frühe Implementierung familienpolitischer Massnahmen und Angebote erklärt. Zum zweiten wirkt sich die enge Kooperation der zuständigen Stadtverwaltung mit verschiedenen Organisationen und privaten Trägerschaften sehr positiv aus. Dies ist im übrigen eine strukturelle Konstellation, wie sie im Kanton Tessin ohnehin charakteristisch ist.

Die *Stadt Luzern* ist vor allem im Bereich der familienergänzenden Betreuung im Vorschulalter und obligatorischen Schulalter aktiv. Im Rahmen verschiedener Berichte und Anträge wurde die familienergänzende Betreuung schrittweise ausgebaut. Dieser Ausbau wurde von einem wachsenden finanziellen Engagement sowie dem Auf- und Ausbau rechtlicher Grundlagen

Rebstein (SG), Juni 2004



begleitet. Diese Entwicklung gelang dank einer Koalition unter den Politikerinnen verschiedener Parteien zusammen mit fortschrittlich denkenden Männern, welche im Grossen Stadtrat mehrheitsfähig geworden ist. Dies zeigt sich anhand der Bedeutung und der Förderung der familienergänzenden Betreuung als wichtiges Ziel des Stadtrates. Ausser der Schweizerischen Volkspartei stehen alle Fraktionen hinter dieser Politik.

Zusammenfassend lässt sich die These vertreten, dass Familienpolitik auf Gemeindeebene

- durch kleinere Verwaltungseinheiten,
  - durch parlamentarische Mehrheiten, die in einem grundlegenden Verständnis für urbane Sozialprobleme gründen,
  - durch das persönliche Engagement der zuständigen Exekutivmitglieder
- sich engagierter gestalten lässt als auf kantonaler Ebene.

Die Familienpolitik auf der Ebene der grösseren Kommunen im Unterschied zu den Bestimmungsfaktoren auf kantonaler Ebene wird unter anderem vom familienpolitischen Engagement der politisch verantwortlichen Verwaltungsführung geprägt. Dies, weil auf kommunaler Ebene, vor allem im Bereich der sozialökologischen Interventionen, ein politisch freierer gestaltbarer Handlungsspielraum besteht, als dies auf kantonaler Ebene mit dem Schwergewicht auf gesetzlich fixierten Massnahmeprogrammen im Bereich der ökonomischen Interventionen der Fall ist.

### 3. Die Entwicklung der Familienpolitik seit 1990

Die Fallstudien haben gezeigt, dass sich der Grad des familienpolitischen Engagements von Kantonen und Gemeinden erheblich unterscheiden kann. Diese Differenzen lassen sich zum Teil auf unterschiedliche ökonomische Entwicklungen zurückführen. Zum Teil sind die Unterschiede auch in den politisch-kulturellen Prägungen bezüglich der gesellschaftspolitischen Funktion des Staates begründet. Diese haben zur Folge, dass die von Fux (1999) postulierten Regimetypen tatsächlich gewisse sprachregional und konfessionell bedingte Unterschiede in der Ausgestaltung der Familienpolitik in den einzelnen Kantonen erkennbar machen.

Diese Aspekte unterschiedlicher Prägungen und Entwicklungen legen auch die Fragen nahe, welche Akteur/innen an der familienpolitischen Dynamik mit beteiligt waren, welche Denkmuster für ihr Engagement bestimmend waren und in welchen Kooperations- und Koalitionsstrukturen sie gewirkt hatten.

#### 3.1 Akteur/innen und ihre familienpolitischen Motive

Aus den familienpolitischen Debatten im In- und Ausland lassen sich sieben Motive der Familienpolitik unterscheiden: Familienpolitik als Armutspolitik (vertikaler Ausgleich), Familienpolitik als Umverteilungspolitik (horizontaler Ausgleich), Familienpolitik zur Beseitigung struktureller Nachteile von Eltern, Familienpolitik als Gleichstellungspolitik, Familienpolitik für das Wohl des Kindes, Familienpolitik als Bevölkerungspolitik, Familienpolitik als intertemporale Umverteilung (Generationenausgleich).<sup>35</sup> Die vorliegende Untersuchung der familienpolitischen Praxis und Diskurse auf kantonaler und kommunaler Ebene lässt jedoch nur zwei gesellschaftliche Überzeugungen erkennen, welche den Wandel in der Familienpolitik seit Beginn der 1990er Jahre geprägt haben. Die Fallstudien zeigen, dass sich die beobachteten familienpolitischen Programme in den Kantonen und Städten an den Motiven Familienpolitik als Armutspolitik und Familienpolitik als Gleichstellungspolitik orientieren. Aus der Perspektive des ersten Motivs sollen die sozialen und beruflichen Entwicklungschancen von Kindern nicht durch allfällige familiäre Probleme und Armut der Eltern beeinträchtigt werden. Das zweite Motiv formuliert die Familienpolitik unter dem Aspekt der Gleichstellung: Die sozialen und beruflichen Entwicklungschancen der Mütter sollen nicht durch das Vorhandensein von Kindern eingeschränkt werden. Diese zwei unterschiedlichen Vorstellungen und Positionen betreffend Ziele und Strategien haben die kantonalen und kommunalen Familienpolitiken bestimmt und eignen sich gut für die Interpretation von Differenzen. Das Motiv Familienpolitik als horizontale Umverteilungspolitik wird zwar in allen Kantonen in Form der Kinderzulagen praktiziert, hat jedoch in den Analysen der Koalitionen keine besondere Bedeutung erlangt. Zu verweisen ist hier zudem auf ein zentrales Motiv gegen Familienpolitik, das sich in den Analysen jedoch nicht herauskristallisiert hat.

## DIE SOZIALEN UND BERUFLICHEN ENTWICKLUNGSCHE- NCHEN DER MÜTTER SOLLTEN NICHT DURCH DAS VOR- HANDENSEIN VON KINDERN EINGESCHRÄNKT WERDEN.

Tabelle 5: Zwei Motive familienpolitischen Handelns von Kantonen und Gemeinden

Komponenten	Familienpolitik als Armutspolitik	Familienpolitik als Gleichstellungspolitik
Ziel im Bereich Familienpolitik	Die sozialen und beruflichen Entwicklungschancen von Kindern sollen nicht durch eventuelle familiäre Probleme und Armut der Eltern beeinträchtigt werden.	Die sozialen und beruflichen Entwicklungschancen der Frauen sollen nicht durch das Vorhandensein von Kindern eingeschränkt werden.
Gruppen, deren Situation verbessert werden soll	Zielgruppe sind finanziell schwache Haushalte mit Kindern	Zielgruppe sind potentiell <i>alle</i> Haushalte mit Kindern.
Festlegung des Schweregrads von familienpolitischen Problemen	Kriterien zur Messung des als problematisch erachteten Zustands beziehen sich vor allem auf die wirtschaftliche Situation von Familien.	Als Kriterien zur Messung des als problematisch erachteten Zustands werden in der Regel Gleichstellungs-Indikatoren verwendet.
Gründe dieser Probleme	Mangel an finanziellen Ressourcen der Politikadressaten. ► <i>Orientierung am Individuum</i>	Mangel an Möglichkeiten, Erwerbsarbeit und Kinderbetreuung in Einklang zu bringen. ► <i>Orientierung an Strukturen</i>
Das Ausmass von staatlicher Intervention im Bereich der Familie	Der Staat sollte sich mit Interventionen in der Gesellschaft zurückhalten und nur in Härtefällen eingreifen. ► <i>subsidiär</i>	Die Stellung der Frauen ist ein gesamtgesellschaftliches Problem, bei dem der Staat eingreifen muss. ► <i>interventionistisch</i>
Die adäquate Kompetenzverteilung zwischen verschiedenen Staatsebenen	Familienpolitische Massnahmen müssen lokal angepasst sein. Tiefere Staatsebenen sollten deshalb tendenziell mehr Kompetenzen haben als höhere.	Familienpolitische Massnahmen sollten flächendeckend dieselben sein, um regionale Ungleichheiten zu vermeiden. Tendenzuell sollten deshalb höhere Staatsebenen mehr Kompetenzen haben als tiefere.
Präferenz für verschiedene Politikinstrumente	Zur Besserstellung von finanziell schwachen Haushalten mit Kindern braucht es Umverteilungsinstrumente (Zulagen etc.) und familienergänzende Kinderbetreuung.	Um die Erwerbsarbeit auch für Personen mit Kindern zu ermöglichen, braucht es Infrastruktur für die familienergänzende Kinderbetreuung.

Aufgrund der vielen Familien mit Migrationshintergrund<sup>36</sup> wird Familienpolitik auch als Politik zugunsten von Ausländer/innen gesehen und deshalb abgelehnt.

Familienpolitik als *Armutspolitik* gibt es überall, und ihre Ausgestaltung ist in allen untersuchten Kantonen und Gemeinden sehr ähnlich. Deren Einführung beziehungsweise die politischen Auseinandersetzungen darüber gehen vor die 1990er Jahre zurück. Deshalb kann man ohne weiteres feststellen, dass dieses Motiv der Familienpolitik auf einem breiten Konsens beruht.

Das *gleichstellungsorientierte* familienpolitische Programm ist hingegen umstritten. Der Streitpunkt in der Familienpolitik wäh-

rend der 1990er Jahre lag im Wesentlichen darin, ob sich Familienpolitik auf die sozialpolitisch motivierten Aktivitäten beschränken oder in Richtung Gleichstellung ausgedehnt werden soll. Die verschiedenen familienpolitischen Gruppen beziehungsweise die Positionierung ihrer Mitglieder lassen sich entlang dieser Trennungslinie ziemlich genau erkennen. Desgleichen scheint diese Trennungslinie zeitlich relativ stabil zu sein (siehe Tabelle 5).

Die Positionierung der Handlungsträger/innen für oder gegen die Ausdehnung der Familienpolitik in Richtung Gleichstellung können auf drei unterschiedliche gesellschaftspolitische Weltanschauungen zurückgeführt werden (siehe Tabelle 6, S. 172).

<sup>35</sup> Siehe Kapitel «Familienpolitik heute – was beinhaltet sie?».

<sup>36</sup> Siehe Thema 5 (Familie und Migration) im Statistikteil.

Tabelle 6: Drei familienpolitische relevante Weltanschauungen

Kategorien	Konservativ	Liberal	Sozialdemokratisch
<b>Familienbild</b>	<p>Die Familie ist die Grundlage der Gesellschaft.</p> <p>Die Frau ist in erster Linie Mutter und muss sich um die Erziehung der Kinder kümmern. Familienergänzende Betreuung sollte deshalb nur ausnahmsweise geschehen.</p> <p>Eine gelungene Sozialisation der Kinder ist in der Zwei-Eltern-Familie am ehesten möglich («traditionelles Familienbild»).</p>	<p>Das Individuum ist die Grundlage der Gesellschaft, insbesondere als Wirtschaftssubjekt.</p> <p>Frau und Mann sollten in gleichem Masse ihre volkswirtschaftliche Funktion übernehmen können.</p> <p>Keine spezifischen Ansichten über Sozialisation von Kindern beziehungsweise über Ein-Eltern- und Patchwork-Familien.</p>	<p>Das Individuum ist die Grundlage der Gesellschaft.</p> <p>Frau und Mann sollten keine unterschiedlichen sozialen Rollen attribuiert werden.</p> <p>Ein-Eltern- und Patchwork-Familien sind weit verbreitet und in allen gesellschaftlichen Schichten anzutreffen.</p> <p>Die Sozialisation von Kindern gelingt auch in einem anderen Kollektiv als der traditionellen Zwei-Eltern-Familie.</p>
<b>Prioritäten zwischen grundlegenden Werten wie: Freiheit, Sicherheit, Macht, Wissen, Gesundheit, etc.</b>	<p>Weniger Freiheit für alle.</p> <p>Sicherheit gegen Armut und Unterstützung der Sozialisation in Härtefällen.</p>	<p>Freiheit für alle, das heisst insbesondere Freiheit in der Wahl des Familienmodells.</p> <p>Sicherheit gegen Armut und Unterstützung der Sozialisation in Härtefällen.</p>	<p>Freiheit, Chancengleichheit und soziale Sicherheit für alle.</p>
<b>Kriterien der Verteilungsgerechtigkeit: Wessen Wohlergehen ist wichtig?</b>	<p>Intakte Zwei-Eltern-Familien sind ein gesellschaftlicher Grundwert. Ihr Wohlergehen ist wichtig. Der Zusammenhalt der Familie und die traditionelle Rollenverteilung sollte nicht durch staatliche Interventionen gefährdet werden.</p>	<p>Wichtig sind das Wohlergehen des Individuums sowie die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Staatliche Interventionen sollten subsidiärer Natur sein.</p>	<p>Wichtig ist die Chancengerechtigkeit zwischen den Geschlechtern sowie die wirtschaftlichen Möglichkeiten aller sozialen Schichten (Umverteilung des Reichtums). Hier ist der Staat als ordnende Instanz gefordert.</p>

■ Die *konservative Weltanschauung* betrachtet die Zwei-Eltern-Familie als Grundlage der Gesellschaft. Die Frau ist in erster Linie Mutter und hat sich um die Erziehung der Kinder zu kümmern. Familienergänzende Betreuung sollte deshalb nur ausnahmsweise geschehen, so bei wirtschaftlicher Notwendigkeit.

■ Die *liberale Weltanschauung* sieht das Individuum als Grundlage der Gesellschaft. Freiheit für alle, das heisst insbesondere Freiheit in der Wahl des Familienmodells, hat einen sehr hohen Stellenwert. Frau und Mann sollten in gleichem Masse ihre volkswirtschaftliche Funktion übernehmen können. Hier kommt allerdings die Vorstellung hinzu, dass soziale Probleme in erster Linie durch private Initiativen gelöst werden und der Staat sich nur subsidiär engagieren sollte, um die gesamtwirtschaftli-

che Entwicklung nicht mit hohen Staatsabgaben (Steuern etc.) zu belasten.

■ Die *sozialdemokratische Weltanschauung* geht davon aus, dass Mann und Frau in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft die gleichen Rollen haben sollten. Zudem wird die Zunahme von Ein-Eltern- und Patchwork-Familien als normale Folge der gesamtgesellschaftlichen Wandlungen betrachtet. Um die Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern sowie zwischen Personen in unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Situationen zu gewährleisten, müssen familienergänzende Angebote bereitgestellt werden. Gemäss dieser Weltanschauung ist der Staat als vorrangige legitime gesellschaftspolitische Instanz zur Bereitstellung dieser Angebote gefordert.

Alle drei Weltanschauungen sind kompatibel mit dem Motiv von Familienpolitik als Armutspolitik. Mit dem Motiv einer Familienpolitik als Gleichstellungspolitik lässt sich die sozialdemokratische Weltanschauung ohne Weiteres, die liberale mit Vorbehalten bezüglich der staatlichen Intervention in Wirtschaft und Gesellschaft in Einklang bringen. Hingegen stimmt die konservative Weltanschauung nicht mit dem gleichstellungspolitischen Motiv überein.

### **3.2 Familienpolitische Koalitionen, Koalitionsstärke und Politikwandel**

Alle familienpolitischen Akteure der untersuchten Kantone und Gemeinden können ziemlich klar entlang dieser drei familienpolitischen Weltanschauungen unterschieden werden. Die familienpolitischen Weltanschauungen der einzelnen Akteur/innen sind denn während der 1990er Jahre auch konstant geblieben. Was sich im Laufe der Zeit jedoch geändert hat, sind die Koalitionen, welche die Akteur/innen miteinander eingegangen sind.

Zu Beginn der 1990er Jahre waren die politischen und gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse im Bereich der Familienpolitik geprägt von einer dominanten Koalition zwischen konservativ und liberal inspirierten Handlungsträger/innen. Eine Ausdehnung von Familienpolitik auf Gleichstellungsziele wurde von den Konservativen wegen ihrer «gesellschaftszersetzenden Wirkung», von den Liberalen wegen der Gefahr einer steigenden Staatsquote abgelehnt. Diese Haltung vertraten nicht nur die bürgerlichen Parteien, sondern auch die entsprechenden Interessensverbände und gewisse Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs). Die sozialdemokratische Position war zu dieser Zeit eine Minderheitsposition, obwohl sie von einer steigenden Anzahl Akteur/innen immer lauter vertreten wurde. Auch hier handelte es sich nicht nur um (linke) politische Parteien, sondern auch um familien- und gleichstellungspolitisch interessierte Nicht-Regierungs-Organisationen – insbesondere im Umfeld der Frauenbewegung – und Amtsstellen. Aus ihrer Minderheitsposition versuchten diese Handlungsträger/innen, die politischen Instanzen für ihre Anliegen zu gewinnen, indem sie familienpolitische Themen auf die öffentliche Agenda setzten, etwa durch parlamentarische Vorstösse oder durch die Publikation von Untersuchungen zum Thema. Als Erfolg können in

**UM DIE GESAMTWIRTSCHAFTLICHE ENTWICKLUNG nicht zu gefährden, musste die Nachfrage gedeckt werden. Die Arbeitgebervertreter und Wirtschaftsverbände forderten nun vermehrt, gut ausgebildete nichterwerbstätige Mütter wieder in den Arbeitsprozess zu integrieren.**

diesem Zusammenhang die familienpolitischen Berichte und Studien gesehen werden (siehe oben), die in den hier untersuchten Kantonen gegen Ende der 1990er Jahre erstellt wurden und die alle gleichstellungspolitische Defizite in der Familienpolitik feststellten. Trotzdem führten diese Vorstösse nur in den seltensten Fällen zur Aufnahme von gleichstellungspolitischen Massnahmen in die kantonalen und kommunalen familienpolitischen Programme. Diese Kräfteverhältnisse änderten sich jedoch gegen Ende der 1990er Jahre, als die liberalen Akteur/innen die Fronten der familienpolitischen Koalitionen wechselten und sich fortan dem gleichstellungspolitischen Motiv anschlossen. Die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt Mitte der 1990er Jahre hatte einen Mangel an hochqualifizierten Arbeitskräften zutage gefördert. Um die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nicht zu gefährden, musste diese Nachfrage gedeckt werden. Neben (untauglichen) Vorschlägen zum Zuzug entsprechend qualifizierter Personen aus Schwellenländern forderten Arbeitgebervertreter und Wirtschaftsverbände nun vermehrt, gut ausgebildete nichterwerbstätige Mütter wieder in den Arbeitsprozess zu integrieren. Dies sei mit einem Ausbau der Strukturen zur familienergänzenden Kinderbetreuung zu ermöglichen. Da die gesamtwirtschaftliche Entwicklung auf dem Spiel stehe, seien staatliche Massnahmen gerechtfertigt. Diese Forderung wurde gegen Ende der 1990er Jahre nicht nur von den nationalen und kantonalen Interessensorganisationen der Wirtschaft vertreten, sondern auch von den ihnen nahestehenden Parteien, insbesondere der FDP, aufgenommen.

Aufgrund dieses «Seitenwechsels» hatten sich gegen Ende der 1990er Jahre die familienpolitischen Kräfteverhältnisse verschoben. Das gleichstellungspolitische Motiv in der Familienpolitik war auch für Teile des «Bürgerblocks» salonfähig geworden. Es fanden sich in den politischen Instanzen nun auch neue Mehrheiten für derartige Massnahmen. Dementsprechend kann in den untersuchten Kantonen und Städten rund um den Jahrtausendwechsel ein signifikanter Wandel der familienpolitischen Programme festgestellt werden, der auf diesen Wechsel der Kräfteverhältnisse zurückzuführen ist. Nicht von ungefähr zielt dieser Wandel im Wesentlichen auf eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Zu betonen ist, dass diese Entwicklung nicht nur auf der Ebene der politischen Absichts-

erklärungen oder Zielformulierung stattgefunden hat, sondern zu konkreten Massnahmen führte:

Im *Kanton Zürich* wurde anlässlich der Revision des kantonalen Steuergesetzes 1997 ein Abzug für familienergänzende Kinderbetreuung bei Berufstätigkeit beider Eltern eingeführt. Die Revision des kantonalen Volksschulgesetzes sah unter anderem die Förderung von schulergänzender Betreuung und die Einführung von Blockzeiten vor, was aber in der Volksabstimmung abgelehnt wurde. In der Stadt Zürich wurden in den Schulen Blockzeiten eingeführt und im Jahre 2001 ein stärkeres Engagement für familienergänzende Betreuung beschlossen. Ebenso beschloss die Stadt Uster im Jahre 2003 eine Erhöhung der städtischen Subventionen für den Aufbau von familienergänzender Betreuung.

Im *Kanton Luzern* wurde mit der Revision des kantonalen Steuergesetzes 1999 ein Abzug für familienergänzende Kinderbe-

treuung für alle Steuerpflichtigen eingeführt. Die Stadt Luzern engagiert sich seit 1998 bedeutend stärker für die familienergänzende Kinderbetreuung und für die Umgestaltung der Stundenpläne der städtischen Schulen zugunsten von Familien mit zwei erwerbstätigen Eltern sowie erwerbstätigen Alleinerziehenden.

Der *Kanton Waadt* schuf 1999 einen Fonds zum Ausbau von familienergänzenden Betreuungsplätzen, und die Stadt Lausanne, neben ihrem bereits signifikanten Engagement in diesem Bereich, die Stelle einer Familiendelegierten. Die neue kantonale Verfassung enthält klare familienpolitische Inhalte beispielsweise zur Mutterschaftsversicherung, zur familienergänzenden Kinderbetreuung und zu Familienzulagen, was sich in der Legislaturplanung 2003-2007 niederschlägt. Diese beinhaltet Massnahmen zur Mutterschaftsversicherung, zur Unterstützung von Familien und zum Ausbau familienergänzender Kinderbetreuungsangebote.

Zürich (ZH), Juli 2004



**IN DER STADT ZÜRICH WURDEN IN DEN SCHULEN  
Blockzeiten eingeführt und im Jahre 2001 ein stärkeres  
Engagement für familienergänzende Betreuung  
beschlossen.**

Im *Kanton Tessin* löste der neue familienpolitische Schub einen Ausbau des bereits umfassenden Instrumentariums für Familien in schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen aus. Parallel dazu ist im September 2003 vom Grossrat ein neues Gesetz (*Legge per le famiglie*) gutgeheissen worden, welches ein stärkeres Engagement des Kantons im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung vorsieht. Voraussichtlich wird es teilweise auf den 1. Januar 2005 im Kraft treten.

## 4. Literatur

- Année politique suisse / Schweizerische Politik** (verschiedene Jahrgänge). Bern.
- Arbeitsgruppe Familienbericht (1982):** Familienpolitik in der Schweiz. Eidgenössisches Departement des Innern. Bern.
- Balthasar, Andreas et al. (2003):** Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen: Monitoring 2002. Beiträge zur Sozialen Sicherheit. BSV-Forschungsbericht 20/03. Bern.
- Balthasar, Andreas; Bieri, Oliver; Furrer, Cornelia (2001):** Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung. Eine Untersuchung in den Kantonen Genf, Neuenburg, Basel-Stadt, Zürich, Luzern und Appenzell. Beiträge zur Sozialen Sicherheit. BSV-Forschungsbericht 5/01. Bern.
- Bezirksjugendkommissionen:** Resolution zur Schaffung eines Familienrates für den Kanton Zürich. 16.11.2001. Dokument auf Internet: [www.kanton.zh.ch](http://www.kanton.zh.ch), ausgedruckt am 28.2.2003.
- Binder, Hans-Martin; Bächtiger, Christine; Müller, Barbara (2000):** Nicht-monetäre Angebote für Familien: Angebotskategorien und Empfehlungen für das weitere Vorgehen. Diskussionsgrundlage. Interface Institut für Politikstudien. Luzern.
- Bohny, Regula; Meroni, Ruth (2002):** Zur Belastungssituation der Jugend- und Familienberatung im Kanton Zürich. Analyse, Beurteilung, Massnahmen. Amt für Jugend- und Berufsberatung Kanton Zürich. Zürich.
- Brennpunkt Nr. 3/2003,** Informationszeitung der Stadt Luzern. Luzern.
- Bundesamt für Sozialversicherung (2003):** Grundzüge der kantonalen Familienzulagenordnung. Bundespublikation Nr. 318.801.03d. Bern.
- Bundesamt für Statistik (2002):** Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2002. Zürich.
- Bundesamt für Statistik (2002):** Bevölkerungsentwicklung der Gemeinden 1850-2000. Eidgenössische Volkszählung 2000. Neuenburg.
- Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann der Stadt Zürich, Statistik Stadt Zürich (2003):** Die Mütter- und Väterbefragung der Stadt Zürich 2003, in: Info 5/2003. Dokument auf Internet: [www.stzh.ch/bfg](http://www.stzh.ch/bfg).
- Cobb, Roger W.; Elder, Charles D. (1976):** Agenda Building as a Comparative Political Process, in: American Political Science Review 70 (1): S. 126-138.
- Commission externe d'évaluation des politiques publiques CEPP (2001):** Politique cantonale d'encouragement d'études. Evaluation de la mise en oeuvre et de l'impact des allocations d'études et d'apprentissages. Genève.
- Cuénod, François (1995):** Allocations familiales en Suisse de 1943 à 1961. De l'espoir à l'enlèvement: Mise en perspective pour 1995. Lausanne.
- Dafflon, Bernard (2003):** La politique familiale en Suisse: Enjeux et défis. Lausanne.
- Duc, Jérôme: Bourses et études:** Le canton veut changer la donne, in: 24 heures, 25 juin 2003.
- Dupuis, Monique; Rey, Urs (2002):** Armut und Armutsgefährdung im Kanton Zürich 1991-2001. Statistisches Amt des Kantons Zürich.
- Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF (1992):** Familienexterne Kinderbetreuung: Bericht der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen. Bern.
- Fachstelle für Stadtentwicklung:** Wohnen für alle. Fakten und Zusammenhänge. Zürich. August 2002. Dokument auf Internet: [www.stzh.ch/fste](http://www.stzh.ch/fste), ausgedruckt am 6.6.2003.
- Fleury, Stéphane et al. (2003):** Sozialbericht Kanton Zürich 2001. Ergebnisse der Schweizerischen Sozialhilfestatistik. Neuenburg.
- Fux, Beat (1999): Familienpolitik:** Interventionsformen, Regimes und politische Doktrinen, in: Familienfragen (2/99), 2-10. Bern
- Gesundheits- und Sozialdepartement Kanton Luzern (2003):** Familienpolitisches Rahmenkonzept. Bericht der Kommission für Familienfragen zuhanden des Gesundheits- und Sozialdepartements (nicht veröffentlicht).
- Grossenbacher, Silvia (1987):** Familienpolitik und Frauenfrage in der Schweiz. Grösch. Zürich.
- Hauser-Schönbächler, Gerhard (2002):** Kinder- und Familienzulagen in der Schweiz. Untersuchung im Hinblick auf eine Neuordnung. Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen. Bundesamt für Sozialversicherung. Bern.
- Hüttner, Eveline; Bauer, Tobias (2002):** Abklärungen zu einem gesamtschweizerischen System von Familien-Ergänzungs-

- leistungen. Bundesamt für Sozialversicherung: Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen. Bern.
- Jugendsekretariat des Bezirks Uster (1992):** FEB.Familien-ergänzende Betreuung im Bezirk Uster. Uster.
- Kämpf, Richard; Kübler Thomas (2001):** Wertschöpfung im Kanton Zürich. Entwicklung von Regionen und Branchen 1980 bis 2005. Zürich.
- Kingdon, John W. (1984):** Agendas, Alternatives and Public Policies. Little, Brown and Company. Boston, Toronto.
- Knoepfel, Peter; Varone, Frédéric; Bussmann, Werner; Mader, Luzius (1997):** Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien, in: Bussmann Werner et al. (Eds.): Einführung in die Politik-evaluation. Helbing & Lichtenhahn. Basel, Frankfurt a. Main.
- Linder, Stephan H.; Peters, Guy B. (1990):** The design of instruments for public policy, in: Nagel, Stuart S. (Ed.): Policy theory and policy evaluation: Concepts, knowledge, causes and norms. Greenwood Press. New York.
- Marazzi, Christian (1987):** La povertà in Ticino. Canton Ticino, Dipartimento delle opere sociali. Bellinzona.
- Meyer, Gil; Spack, Annelise; Schenk, Sabine (2002):** Politique de l'éducation préscolaire et de l'accueil socio-éducatif de la petite enfance en Suisse. Cahier de l'EESP 33. Lausanne.
- Müller Kucera, Karin; Bauer, Tobias (2001):** Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten: Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus? Schlussbericht zuhanden des Sozialdepartementes der Stadt Zürich. Edition Sozialpolitik Nr. 5. Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien. Bern.
- «**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil en matière de politique familiale**» (1991). Lausanne.
- «**Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant l'accueil de jour de la petite enfance**». Séance du mardi 13 mai 1997. Lausanne.
- «**Rapport annuel du Fonds cantonal pour la famille**» (2001). Clarens.
- «**Rapport annuel du Conseil d'Etat**» (2002). Lausanne.
- «**Rapport Métrailler**» (2003). Lausanne.
- Regierungsrat des Kantons Zürich:** Regierungsrat verabschiedet Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich. Pressemitteilung, 23.1.2003. Dokument auf Internet: [www.kanton.zh.ch](http://www.kanton.zh.ch), ausgedruckt am 28.2.2003.
- Richard-De Paolis, Paola; Pierre-Yves, Troutot; Pascal-Eric, Gaberel; Claude, Kaiser; Gil, Meyer; Simone, Pavillard; Muriel, Pecorini; Spack, Annelise (1995):** Petite enfance en Suisse romande. Editions Réalités sociales. Lausanne.
- Sabatier, Paul A. (1993):** Advocacy-Koalitionen. Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Politische Vierteljahrschrift 34 (Sonderheft 24), S. 116-148.
- Sabatier, Paul A. (1993):** Policy changes over a decade or more, in: Sabatier, Paul A.; Jenkins-Smith, Hank C. (Eds.): Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition approach. Westview Press. Boulder (Colorado). S. 13-40.
- Sabatier, Paul A. (1986):** Top-Down and Bottom-Up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis, in: Journal of Public Policy 6(1), S 21-48.
- Sabatier, Paul A.; Jenkins-Smith, Hank C. (1999):** The advocacy coalition framework: An assessment, in: Sabatier P. A. (Ed.): Theories of the policy process. Westview Press. Boulder (Colorado). S. 117-166.
- Sabatier, Paul A.; Jenkins-Smith, Hank C. (1993):** Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach. Westview Press. Boulder (Colorado).
- Schul- und Sportdepartement der Stadt Zürich (Hg.) (2000):** Elternbeiträge. Das städtische Elternbeitragsreglement. Zürich.
- Sciboz-Revaz, Renée:** Pour des places suffisantes en nurseries et garderies, in: Le monde du travail. Edité par le Mouvement Populaire des Familles. Octobre 2000.
- Skrivan, Monique (2003):** Politique familiale menée par la ville de Lausanne et aperçu à l'échelon fédéral et cantonal. Direction de l'enfance, de la jeunesse et de l'éducation. Lausanne (noch nicht veröffentlicht).
- Skrivan, Monique (1993):** Quels équipements et quels coûts sont-ils consentis à la petite enfance? Etude comparative entre communes suisses: Genève-Lausanne-Berne-Zurich. Lausanne.
- Sozialamt des Kantons Zürich (2003):** Sozialbericht Kanton Zürich 2001. Zürich.
- Sozialdepartement der Stadt Zürich und Departement Soziales der Stadt Winterthur (Hg.) (2001):** Armutsrisiko Familie! Referate,

- Zusammenfassungen und Hintergrundberichte zur Tagung vom 7. Mai 2001. Zürich.
- Sozialdepartement der Stadt Zürich (2001):** Kindertagesstätten zahlen sich aus. Jeder eingesetzte Franken bringt drei bis vier Franken an die Gesellschaft zurück. Edition Sozialpolitik Nr.5a. Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien. Bern.
- Stadt Luzern (2003):** Familienergänzende Kinderbetreuung / Vorschule. Bericht und Antrag Nr. 9/2003. Luzern.
- Stadt Luzern (2002):** Zwischenbericht Familienergänzende Kinderbetreuung. Ausbau Chinderhus Maihof. Gewährung einer Bürgerschaft. Bericht und Antrag Nr. 38/2002. Luzern.
- Stadt Sursee (2003):** Erwachsenenbildung. Programm März bis Juli 2003. Sursee.
- Stadt Sursee (2001):** Richtlinienprogramm des Stadtrates 2000-2004. Sursee.
- Stadt Sursee (1995):** Richtlinienprogramm des Stadtrates 1996-2000. Sursee.
- Stadtrat Uster (2002):** Uster 2020. Bericht des Stadtrates. Uster.
- Stadtrat von Zürich (2002):** Legislatorschwerpunkte 2002-2006. Ziele und Strategien für die laufende Legislatur. Zürich.
- Statistik Stadt Zürich (2002):** Zürcher Bevölkerung im Jahr 2001. Analysen, 2. Zürich.
- Statistisches Amt des Kantons Zürich:** Wenn das Geld nirgends hinreicht – Armut im Kanton Zürich. Pressemitteilung, 11.7.2002.
- Statistisches Amt des Kantons Zürich (2002):** Volkszählung 2000 – erste Resultate für den Kanton Zürich, in: statistik.info, 03/2002. Dokument auf Internet: [www.statistik.zh.ch](http://www.statistik.zh.ch).
- Statistisches Amt des Kantons Zürich (2001):** Wirkungen und Nutzen der Wohnbauförderung im Kanton Zürich. Zürich.
- Stöckli, Georg et al. (2003):** Neue Unterrichtszeiten (Blockzeiten) an der Unterstufe. Pädagogisches Institut der Universität Zürich. Zürich.
- Troxler, Bea et al. (2002):** Report Frühbereich 2001/02. Sozialdepartement der Stadt Zürich. Zürich.
- «Uster – eine Stadt mit fehlendem Profil. Höchste Arbeitslosenquote und Strukturprobleme», in: Neue Zürcher Zeitung, 18. Juni 2003.
- Varone, Frédéric (1998):** Le choix des instruments des politiques publiques: Une analyse comparée des politiques d'efficience énergétique du Canada, du Danemark, des Etats-Unis, de la Suède et de la Suisse. Paul Haupt. Berne (Zugl.: Diss. rer. pol. Bern, 1998).
- Vatter, Adrian; Sager, Fritz; Ledermann, Simone (2004):** Die Familienpolitik auf Bundesebene. Bundesamt für Sozialversicherung. Bern.
- Verein Kinderbetreuung Sursee (2003):** Generalversammlung und Jahresberichte 2003. Sursee.
- Walter, Therese (1999):** Erfahrene Armut in Familien. Befragte als Experten der eigenen Situation. Eine qualitative Befragung in der Stadt Uster. Im Auftrag der Caritas Zürich. Zürich.
- Werner, Karin (2002):** Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich. Hochschule für Soziale Arbeit. Zürich.



## Kapitel 4 **DIE FAMILIENPOLITIK DER SCHWEIZ IM EUROPÄISCHEN VERGLEICH**

In Deutschland und Frankreich ist Familienpolitik Bestandteil einer mehr oder weniger staatlich eingreifenden Sozialpolitik. In England wird Familienpolitik als Schutz für Bedürftige (Armutspolitik) ausgelegt. Die schweizerische Familienpolitik ist armuts- und gleichstellungsorientiert. Der Bund spielt jedoch eine eher zurückhaltende Rolle.



Saignelégier (JU), Juni 2004

In diesem Kapitel wird die Familienpolitik der Schweiz mit der anderer europäischer Länder verglichen. Ein solcher Ländervergleich dient dazu, die Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede deutlich zu machen, und hat zum Ziel, die Schweizer Familienpolitik zu positionieren.

Ländervergleiche sind eine problematische Angelegenheit: Nicht selten finden nämlich bestimmte Indikatoren, die in einem

Land äusserst wichtig sind, in einem anderen Land gar keine Entsprechung. Ein besonderes Problem ergibt sich, da für die EU-Mitgliedstaaten Daten vorliegen, die auf vergleichbaren Indikatoren und Quellen beruhen, die Daten für die Schweiz im Hinblick auf Indikatoren und Zusammensetzung jedoch häufig abweichen.

Der Vergleich wird trotzdem immer wieder als Methode gewählt, da er ein sinnvolles Instrument dafür ist,

- Ursachen für bestimmte Phänomene herauszufinden,
- die Vorstellungen zu erweitern, was im Hinblick auf bestimmte Fragen und Probleme unternommen werden kann,
- fruchtbare Impulse und Diskussionsanstöße zu liefern.

Im **Zentrum des Vergleichs** stehen die familienpolitischen Leistungssysteme. Dabei ist weniger der Vergleich von Leistungen im Detail von Interesse als derjenige konzeptioneller Begründung und Organisation von Familienpolitik. Es wird untersucht, welche Familienpolitik in den verschiedenen Ländern betrieben wird, welche Massnahmen vorherrschen, welche Zielvorstellungen ihr zugrunde liegen. Hierbei ist zu beachten, dass Familienpolitik als Querschnittspolitik zu bezeichnen ist. Sie betrifft verschiedenste Politikbereiche wie Finanz- und Arbeitsmarktpolitik, Gleichstellungs- und Kinderpolitik, Bildungs- und Gesundheitspolitik. Diese Politikfelder sind in den Staaten Europas sehr unterschiedlich miteinander verknüpft. Ausserdem ist für sie die besondere Vermischung unterschiedlicher Handlungsmotive und Begründungsmuster typisch: Die Familienpolitik eines Landes ergibt sich aus einer Vielzahl von Indikatoren. Sie ist geprägt durch die Wert- und Rechtstradition eines Landes, das vorherrschende Verhältnis von Staat und Kirche, das Sozialstaatskonzept, Geschlechterrollen und Familienleitbilder (z. B. die Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern sowie das Mütter- und Väterbild) sowie durch die Organisation staatlicher Aufgabenerfüllung und durch finanzielle Rahmenbedingungen.

Diese Muster haben sich im Rahmen der national- und sozialstaatlichen Entwicklung herausgebildet und zur Bildung relativ überdauernder Typen von Sozialstaaten geführt. Da diese sozialstaatliche Traditionsbindung eng verwoben ist mit der familienpolitischen Entwicklung, wirkt sie bis heute in der Familienpolitik der Länder nach.

Aus diesem Grund wird in einem ersten Kapitel das Verhältnis von Familienpolitik und Wohlfahrtsstaat in Europa<sup>1</sup> näher beleuchtet, also die Frage geklärt: Wie bestimmt sich das Verhältnis zwischen Markt, Staat und Familie in den verschiedenen Ländern? Und welche Auswirkungen auf die Familienpolitik hat dies? Anschliessend wird die Familienpolitik der Schweiz mit der

Deutschlands, Frankreichs und Englands verglichen.

Basis für diesen Beitrag ist ein Forschungsbericht<sup>2</sup>. Hier finden sich detaillierte Analysen zu den einzelnen Ländern.

## 1. Das Verhältnis von Familienpolitik und Wohlfahrtsstaat in Europa

Die Lebensformen von Familien unterlagen in den letzten Jahrzehnten Wandlungsprozessen, die charakterisiert sind durch eine geringere Heiratshäufigkeit von Ledigen, ein späteres Heiratsalter, mehr nichteheliche Lebensgemeinschaften, mehr Ehescheidungen, mehr Alleinerziehende, weniger Geburten und kleinere Familien. Diese Entwicklung verläuft aber in den einzelnen Ländern in unterschiedlichem Ausmass<sup>3</sup>. Obwohl sich dabei Zusammenhänge zwischen Familienpolitik und Familienverhalten im Sinne eindeutiger Verursachung von bestimmten Verhaltensweisen durch eine bestimmte Familienpolitik kaum nachweisen lassen, legt der Vergleich zumindest die Wirkungen günstiger Ausgangsbedingungen familienpolitischer Konzeptionen auf Familienstrukturen und Familienformen nahe. Ausschlaggebend für die verschiedenen familienpolitischen Konzeptionen der einzelnen europäischen Länder sind unterschiedliche Ausrichtungen, die auf verschiedenen Sozialstaatstypen und Familienleitbildern gründen.

### 1.1 Die historische Entwicklung des Wohlfahrtsstaats

Der Beginn wohlfahrtsstaatlicher Aktivitäten – die Absicherung der Bürger/innen eines Landes gegen bestimmte Risiken wie Arbeitslosigkeit und Krankheit durch den Staat beispielsweise in Form der Sozialversicherungen – war in Deutschland geprägt durch die Arbeiterfrage, in England durch die Armenfrage, in Frankreich durch die Familienfrage. Dies wirkt sich bis heute aus und hat dazu geführt, dass die Familienpolitik in Frankreich den Sozialstaat prägte und nicht wie in anderen Ländern zu einem Anhängsel der Sozialpolitik und ihrer Organisation in den Sozialversicherungen wurde.

Darüber hinaus standen sich in der Entwicklung von Familienrecht und -politik die reformierten Länder und die Länder der katholischen Gegenreformation gegenüber. Zusätzliche unter-

<sup>1</sup> Wenn im Folgenden von Europa die Rede ist, so sind die Mitgliedsstaaten der EU sowie des Europäischen Wirtschaftsraumes gemeint.

<sup>2</sup> Gerlach, Irene; von Hehl Susanne; Richter Oliver; Stinsmeier Bernd; Wetzorke Pia: Familienpolitik der Schweiz im Ländervergleich, Bundesamt für Sozialversicherung, Bern, 2004.

<sup>3</sup> Siehe dazu Themen 20 – 22 im Statistikteil.

schiedliche Prägungen ergaben sich dadurch, dass es in einigen Staaten wie Frankreich und Österreich starke absolute Monarchien gab, die ihre eigenen Vorstellungen früher gegen die Kirche durchsetzen konnten, als dies in katholischen Staaten mit später und/oder schwacher Entwicklung des Zentralstaates möglich war (z. B. Italien, Belgien, Irland). Neben dem Verhältnis von Kirche und Staat wurde die sozialstaatliche Entwicklung auch durch die Stärke der Arbeiterklassen bzw. Koalitionen zwischen den verschiedenen Klassen beeinflusst.

Es entwickelten sich unterschiedliche Typen sozialstaatlicher Sicherungssysteme, deren Extreme das Beveridge-Modell auf der einen und das Bismarck-Modell auf der anderen Seite sind. Das *Beveridge-Modell* setzt dabei beim/bei der einzelnen Bürger/in an, wonach jede/r Bürger/in Anspruch auf soziale Leistungen hat, unabhängig von zuvor gezahlten Beiträgen. Das Niveau der Sicherung variiert aber je nach Land: Einige Länder dieses Typs sichern Minimalstandards (z. B. England), andere Staaten (wie die skandinavischen) dagegen zahlen gleiche Grundleistungen für alle Bürger/innen auf einem relativ hohen Niveau.

Daneben gibt es Sozialstaaten, die nach einem Zwangsversicherungssystem organisiert sind, wie es im Typ des *Bismarck-Modells* vorliegt. Jede/r Arbeitnehmer/in zahlt aus seinem/ihrem Erwerbseinkommen Beitragsleistungen und erwirbt damit einen Anspruch auf soziale Leistungen. Im Gegenzug heisst das, dass nichterwerbstätige Bürger/innen nur als Familienangehörige abgeleitete Ansprüche auf soziale Sicherheit haben. Dieses «Bread-Winner-Modell» wirkt sich insbesondere nachteilig auf die Situation von Menschen aus, die zugunsten von Familienarbeit keine oder reduzierte Erwerbsarbeit leisten.

## 1.2 Verschiedene Wohlfahrtsstaatstypen in Europa

Im Zusammenhang der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung wird gemeinhin Bezug auf eine Typologie genommen, die vom schwedischen Sozialforscher Gösta Esping-Andersen entwickelt wurde. Sie beschreibt die verschiedenen Wohlfahrtsstaatstypen als den «sozialdemokratischen», den «konservativen» und schliesslich den «liberalen» Wohlfahrtsstaat. Diese Ausprägun-

gen des Sozial- beziehungsweise Wohlfahrtsstaates unterscheiden sich erheblich voneinander. Ihre verschiedenen Ansätze führen darüber hinaus zu unterschiedlichen Verhältnissen von Staat, Markt und Familie in den einzelnen Ländern. Diese Systematik ergänzt im Rahmen des Ländervergleichs diejenige familienpolitischen Handelns, auf die im Kapitel «Familienpolitik heute – was beinhaltet sie?» dieses Berichts Bezug genommen wird und die etatistische, familialistische und individualistische Regimes von Familienpolitik unterscheidet. Diese Ergänzung gewährleistet im Rahmen des Ländervergleichs die Bezugnahme zu Ergebnissen der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung.

Der *sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat* entstand in Ländern mit protestantischem Staatskirchentum, wo Gleichheit früh zum hervorragenden Ziel politischen Handelns wurde. Er herrscht in Schweden, Norwegen und Dänemark vor und hat ein hohes Mass an gesellschaftlicher Umverteilung auf der Basis angestrebter Vollbeschäftigung zum Ziel. Von seinem Ansatz her ist er gleichheitsorientiert und emanzipatorisch, indem er bei den einzelnen Bürger/innen ansetzt (Steuerpflichten und soziale Rechte werden am Individuum festgemacht). Familie wird als Summe von Individuen verstanden. Dies führt dazu, dass in den *nordeuropäischen Staaten* die Ehe an Bedeutung verloren hat, nicht jedoch das partnerschaftliche Zusammenleben: Nichttraditionelle Lebensformen, in denen auch Kinder geboren und erzogen werden, sind weit verbreitet. Die Geburtenraten sind ebenso wie die Müttererwerbstätigkeit im europäischen Vergleich hoch. Beides lässt sich durch die vergleichsweise niedrigen Verzichtskosten von Eltern (Individualprinzip in der Rentenversicherung und bei der Besteuerung) sowie durch eine umfassende Unterstützung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch die Sicherung eines entsprechenden Kinderbetreuungsangebotes erklären.

Der *konservative Wohlfahrtsstaat* – wie er unter anderem in Österreich, Italien und Deutschland existiert – ist stark lohnarbeits- und sozialversicherungszentriert und durch einen gewissen Paternalismus geprägt: Die Familie ist für den Staat vor allem in der Form abgeleiteter Rechte aus dem Erwerbsstatus des in der Regel männlichen Haupternährers interessant. Was die Erfüllung bestimmter Funktionen wie Erziehung und Be-

## DER LIBERALE WOHLFAHRTSSTAAT – BEISPIELSWEISE

**England – betont die Rolle des freien Marktes und der Familie und siedelt soziale Anspruchsrechte entsprechend niedrig und nur nach individuellen Bedürftigkeitsprüfungen an.**

treuung der Kinder angeht, greift der Staat ausserdem gerne auf die Familie zurück. Das hat zur Folge, dass in den *westlichen und mitteleuropäischen Ländern*, in denen dieser Typ verbreitet ist, ein starker Rückgang der Geburten zu verzeichnen ist und damit einhergehend die Verkleinerung der Familie. Die Lebensentwürfe insbesondere von Frauen schliessen heute eine möglichst durchgängige Berufstätigkeit mit ein, was mit Kindern zu einer Reihe von Problemen führen kann. Die Ehe als Leitbild büsst nur geringfügig von ihrer zentralen Bedeutung ein. Nicht eheliche Gemeinschaften sind, ebenso wie die Müttererwerbstätigkeit, aufgrund der deutlich konservativeren Wertstrukturen und Leitbilder wesentlich weniger weit verbreitet als in Skandinavien.

Frankreich und Belgien bilden insofern einen Sonderfall, als in diesen Ländern mit starker Zentralstaatlichkeit und säkularer Staatswesen Staat, Kirche und «Verbände» um die Kontrolle der Familie wetteiferten, was zu einer frühen, aber im Kern vorherrschend konservativen Familienpolitik führte. Heute weisen *Frankreich und Belgien* im europäischen Vergleich relativ hohe Geburtenzahlen auf. Scheidungen und nicht eheliche Lebensgemeinschaften befinden sich auf einem mittleren Niveau. Somit existieren sowohl traditionelle als auch moderne Formen der Lebensgemeinschaften in beiden Staaten nebeneinander.

Anders als in den Staaten mit protestantischem Staatskirchentum führte die Allianz zwischen katholischer Kirche und Staat zu einer sehr späten Familienpolitik mit zunächst extrem schwachen eingreifenden Zügen (Spanien, Portugal, Irland). Sie liesse sich am ehesten als subsidiär bezeichnen: Der Staat wird dann aktiv, wenn kleinteilige Einheiten wie Familien oder andere Gemeinschaften zentrale Aufgaben nicht mehr übernehmen können. In den *südeuropäischen Ländern* bleibt die Ehe als Institution unangefochten, dennoch ist seit den 1970er Jahren ein deutlicher Rückgang der Geburtenziffern zu verzeichnen. Heute haben diese Länder mit ca. 1,3 Kindern/Frau die niedrigsten Geburtenraten in Europa überhaupt. Irland ist mit seiner im europäischen Vergleich hohen Geburtenrate hier eine Ausnahme.

Der *liberale Wohlfahrtsstaat* – beispielsweise *England* – betont dagegen die Rolle des freien Marktes und der Familie und siedelt

soziale Anspruchsrechte entsprechend niedrig und nur nach individuellen Bedürftigkeitsprüfungen an. Das Prinzip des common law, eine unvollständige Reformation und die Entwicklung eines radikalthesischen Protestantismus und Liberalismus verhinderten hier, dass der Staat früh zu einer ausgleichenden Familienpolitik gelangte. Trotzdem fällt die Geburtenrate in England im Vergleich mit den mitteleuropäischen Ländern relativ hoch aus, was als Indiz für die multikausale Verursachung des generativen Verhaltens gewertet werden kann. Zwar ist die Scheidung in England seit den 80er Jahren fest verankert, dennoch gibt es wenige alternative und nicht eheliche Lebensgemeinschaften.

Keiner dieser familienpolitischen Handlungstypen erfasst die Spezifik der *Schweiz*, wo sich neben den föderalistischen Strukturen das Prinzip der Konkordanzdemokratie sowie die zum Teil halbstaatliche Verwaltung durch Verbände ein «säkularisiertes Subsidiaritätsprinzip» herausgebildet hat, das – jenseits einer starken Stellung der Kirchen – der privaten Initiative erste Priorität einräumt.

Besonderheiten weist die Schweiz auch im Hinblick auf die verschiedenen Familienrechtstraditionen auf, die sich unter dem unterschiedlichen Einfluss von Patronage, Sozialkatholizismus und Code de la famille herausgebildet haben und welche die kantonalen Familienpolitiken in unterschiedlicher Weise geprägt haben.

### 1.3 Familienpolitische Konzeptionen in Europa

Zusammenfassend kann man die Familienpolitiken in Europa entsprechend ihrer Fürsorgetraditionen grob in fünf Gruppen einteilen:

- Nordeuropäische Staaten
- Westeuropäische Staaten
- Frankreich und Belgien
- Südeuropäische Staaten
- England

Dem entsprechen zum Teil die unterschiedlichen Finanzierungsformen von Familienförderung: So finden wir die Zahlung



Bern (BE), Januar 2004

aus Steuermitteln, aus Arbeitgeber- sowie Arbeitnehmerkassen (oder Familienkassen, an denen sich auch der Staat beteiligt wie z. B. in Frankreich und Österreich) genauso wie jene aus Beiträgen der Sozialversicherungen.

Die Familienpolitik der *Schweiz* wird im Folgenden mit der Deutschlands, Frankreichs und Englands verglichen. Die Wahl fiel auf diese Länder, da sie für drei unterschiedliche familienpolitische Handlungstypen stehen:

*Deutschland* als Beispiel eines konservativen Sozialstaates verfügt wie die Schweiz über einen föderal organisierten Staat, wobei der familienpolitische Schwerpunkt der geteilten Verantwortlichkeit eindeutig und verbindlich beim Bund liegt. Sowohl das Subsidiaritätsprinzip als auch die unterschiedlichen Traditionen der Familienförderung in West- und Ostdeutschland führen

aber zu regionalen Differenzierungen vor allem im Bereich sozialer Dienste für Familien. Für den Vergleich interessant ist die starke Grundrechtsprägung der Familienpolitik.

*Frankreich* dagegen kann aufgrund seiner familienpolitischen Tradition auf eine ausgebaute zentralstaatliche Familienpolitik mit konservativen Zügen blicken, in der das bevölkerungspolitische Motiv eine ausgesprochen wichtige Rolle spielt, so dass sich eine vergleichsweise familienfreundliche Kultur etablieren konnte. Organisatorisch stellt die französische Finanzierung von Familienleistungen als Kombination von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen sowie öffentlichen Mitteln und deren Verwaltung über eine landesweit organisierte und gegliederte Familienkasse eine interessante Lösung dar.

*England* schliesslich gehört wie die Schweiz zu den liberalen Wohlfahrtsstaaten, allerdings mit zentralistisch ausgerichteten Zuständigkeiten. Zudem ist in England seit den 1990er Jahren eine enge Verknüpfung von Familien- und Arbeitsmarktpolitik gegeben.

## 2. Rahmenbedingungen der Familienpolitik in den Vergleichsländern

Die Familienpolitik der Schweiz unterscheidet sich bezüglich ihrer Hintergründe und Ziele, ihrer Entwicklungen und Inhalte von der Deutschlands, Frankreichs und Englands; trotzdem existieren auch Gemeinsamkeiten zwischen den Ländern.

### 2.1 Die politischen Systeme

*Deutschland* besteht seit 1949 in der Form einer repräsentativen Demokratie, deren zentrales Gesetzgebungsorgan auf Bundesebene der Bundestag und auf Ebene der (heute 16) Länder die Landtage sind. Staatsoberhaupt ist der Bundespräsident (von der Bundesversammlung gewählt, zur Zeit Horst Köhler). Der Regierungschef (Bundeskanzler, zur Zeit Gerhard Schröder) wird durch den Bundestag gewählt. Die Länder haben im Rahmen des deutschen Föderalismus zwar eigenstaatlichen Charakter und sind über den Bundesrat an einem grossen Teil der Bundesgesetzgebung beteiligt, sind jedoch durch den eindeutigen Vorrang des Grundgesetzes (Bundesverfassung) sowie des Bundes in der Gesetzgebungskompetenz, das Sozialstaatsgebot und Formen des kooperativen Föderalismus in ihrer Gestaltungskompetenz eingeschränkt. Bezeichnend für das politische System Deutschlands ist seine Verfassungssouveränität, welche durch die zentrale und letztlich entscheidende Rolle des Bundesverfassungsgerichtes konkretisiert wird. Durch das bei Bundestagswahlen angewandte Wahlrecht (Verhältniswahlrecht mit Sperrklausel) sind Koalitionsregierungen die Regel. Seit 1998 regiert eine «rot-grüne» Koalition in der zweiten Legislaturperiode.

*Frankreich* hat eine lange demokratische Tradition und ist eine unteilbare, laizistische, demokratische und soziale Republik. Das aktuelle politische System Frankreichs beruht auf der Ver-

## BEZEICHNEND FÜR DAS POLITISCHE SYSTEM

**Deutschlands ist seine Verfassungssouveränität, welche durch die zentrale und letztlich entscheidende Rolle des Bundesverfassungsgerichtes konkretisiert wird.**

fassung vom 4. Oktober 1958. An der Spitze der Republik steht der Präsident (zur Zeit Jacques Chirac), der durch direkte und allgemeine Wahlen für fünf Jahre gewählt wird. Er ernennt den Premierminister (Regierungschef, zur Zeit Jean-Pierre Raffarin) und auf dessen Vorschlag die weiteren Minister/innen. Das französische Parlament besteht aus der Assemblée Nationale (576 allgemein und direkt gewählte Parlamentarier/innen) und dem Senat (321 indirekt gewählte Senator/innen). Der Senat repräsentiert die Gebietskörperschaften (Regionen) der Republik.

Das *Vereinigte Königreich von Grossbritannien* und Nordirland ist eine konstitutionelle Erbmonarchie. Gemeinsames Staatsoberhaupt ist die britische Königin Elisabeth II. Ihr Tätigkeitsbereich beschränkt sich allerdings im Wesentlichen auf repräsentative Aufgaben. Im Gegensatz zu den anderen Staaten Europas hat das Vereinigte Königreich nur eine «ungeschriebene Verfassung», d.h. der Verfassungsrahmen wird aus einer Reihe von im Verlaufe der Geschichte zustande gekommenen Gesetzen, Gerichtsentscheiden in Präzedenzfällen, Konventionen und Rechten gebildet, welche das Volk der Krone abgetrotzt hat. Dies führt dazu, dass die Verfassung durch fortlaufende Weiterentwicklung und Flexibilität gekennzeichnet ist. Sowohl die Exekutive als auch die Legislative werden durch die Regierung, die aus dem Parlament hervorgeht, dominiert. Das britische Parteiensystem wird häufig als Zweiparteiensystem bezeichnet, weil sich in der Nachkriegszeit immer dieselben zwei Parteien, die Conservative Party und die Labour Party, in der Ausübung der Regierungsmacht abwechselten. Für die stabilen Mehrheiten im Unterhaus ist unter anderem das relative Mehrheitswahlrecht verantwortlich. Die politisch wichtigste Funktion im britischen Regierungssystem ist die des Premierministers. Zur Zeit übt Tony Blair von der regierenden Labour Party dieses Amt aus.

Die Demokratie der *Schweiz* ist durch eine Vielzahl von Besonderheiten gekennzeichnet wie ausgeprägte direktdemokratische Elemente, die Kollegialregierung, in der alle grossen Parteien vertreten sind, den ausgeprägten Föderalismus mit weitgehenden Gestaltungsmöglichkeiten der 26 Kantone, die auch das Recht, direkte Steuern zu erheben, einschliessen, sowie den konkordanzdemokratischen Elementen der politischen Kultur, die ihren

Niederschlag unter anderem in einem allgegenwärtigen Proportionalismus finden. Der von der Bundesversammlung gewählte Bundesrat bildet die Regierung; aus seiner Mitte wählt das Parlament den Bundespräsidenten in der Funktion des Staatsoberhauptes für jeweils ein Jahr. Seit dem 2. Weltkrieg setzt sich der Bundesrat aus Vertretern aus vier Parteien (Freisinnigdemokratische Partei, Christlichdemokratische Volkspartei, Sozialdemokratische Partei und Schweizerische Volkspartei) zusammen.

## 2.2 Prägende Traditionen

Die Familienpolitik der Vergleichsländer wird durch die unterschiedlichen Familienrechts- und Sozialstaatstraditionen geprägt. Prägende Faktoren sind unter anderem

- Liberalismus bzw. katholische Soziallehre<sup>4</sup>,
- Föderalismus bzw. Zentralismus,
- Subsidiarität bzw. Laizismus (Trennung von Kirche und Staat).

Vor diesem Hintergrund haben sich unterschiedliche Schwerpunktsetzungen im familienpolitischen Handeln herausgebildet. Die Familienpolitik der *Schweiz* ist durch die Prinzipien des Föderalismus und der Subsidiarität geprägt; in der Schweiz liegt ein Grossteil der Kompetenzen bei den Kantonen.

In *Deutschland*, das ebenfalls über eine föderalistische Struktur verfügt, sind dagegen die Kompetenzen des Bundes stärker ausgeprägt. Die deutsche Familienpolitik ist durch die ihr zugrunde liegenden Prinzipien, die in der deutschen Verfassung – dem Grundgesetz – festgelegt sind, in starkem Masse durch den Bund geprägt, auch wenn es für die Länder Gestaltungskompetenzen gibt. Im Hinblick auf die Verpflichtung des Bundes zur Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse (Art. 72 Abs. 2 sowie Art. 106 Abs. 3 GG) ebenso wie im Hinblick auf die Durchsetzung des Sozialstaatsgebots hat die Länderpolitik die Funktion, Bundesgesetze auszuführen, Massnahmen zu verwalten und zu koordinieren sowie bei Handlungsdefiziten mit ergänzenden Massnahmen tätig zu werden. Gleichzeitig liegt die Ausführungskompetenz teilweise bei den Ländern und Kommunen, so dass der

Bund hinsichtlich einer konsequenten Durchsetzung familienpolitischer Zielsetzungen in vielen Bereichen auf deren Unterstützung angewiesen ist, dies gilt etwa für den gesamten Bereich des Erziehungswesens, der Kinderbetreuung und der Jugendhilfe.

Aufgrund des Subsidiaritätsprinzips werden viele Leistungen in der Schweiz wie in Deutschland und England durch nicht-staatliche Akteure erbracht. Der Staat spielt daher in allen drei Ländern als familienpolitischer Akteur eine weniger aktive Rolle als in Frankreich.

In der *Schweiz* fallen grosse Unterschiede zwischen den Familienpolitiken der Kantone ins Auge. Hier wirken die Einflüsse der verschiedenen Familienrechtstraditionen nach. Auf der Ebene der Städte und Gemeinden ist in einigen Städten, z. B. in Lausanne, ein langjähriges Engagement im Bereich der Familienpolitik nachzuweisen.

Im Vergleich zu den anderen Ländern fällt auf, dass Familienpolitik in *England* in erster Linie als Schutz für Bedürftige ausgelegt ist. Die Aktivitäten bewegen sich von daher, im Vergleich zu Deutschland und Frankreich und in Bezug auf einen Teil der Massnahmen auch im Vergleich zur Schweiz, auf einem niedrigen Niveau. Der vorherrschenden Vorstellung von Wohlfahrt zufolge wird in erster Linie darauf gebaut, dass auf dem Markt ein ausreichendes Einkommen erzielt wird. Erst wenn das nicht mehr gegeben ist, wenn der Markt versagt, dann tritt das staatliche Sicherungssystem ergänzend hinzu. Der Anspruch auf soziale Leistungen ist daher in England vergleichsweise schwach ausgeprägt und oft an eine Bedürftigkeitsprüfung gebunden. Werden Leistungen gezahlt, so fallen sie eher gering aus und dienen nur dazu, eine Grundsicherung bereitzustellen: Das Ziel des Sicherungskonzeptes liegt mehr oder weniger darin, einen Mindestbedarf zu decken und Armut zu vermeiden.

In *Deutschland*, *Frankreich* und Teilen der *Schweiz* dagegen wird Familienpolitik – aufgrund ihrer Verwurzelung in der katholischen Soziallehre – als Bestandteil einer staatlich eingreifenden Umverteilungspolitik gesehen.

## **DIE BEVÖLKERUNGSPOLITIK SPIELT IN DER FRANZÖSISCHEN Familienpolitik eine dominierende Rolle, geburtenfördernde Zielvorstellungen sind selbstverständlicher Bestandteil der Familienpolitik.**

Ein Ergebnis der republikanischen Kultur in *Frankreich* besteht zudem in der vorwiegenden Verantwortung des Staates gegenüber den Kindern, was in der Praxis zu einer ausgesprochen aktiven Rolle des Staates im familienpolitischen Handeln führt. Diese familienpolitisch bedeutsame Entwicklung hin zum Laizismus ist sogar in der Verfassung der Fünften Republik ausdrücklich verankert. Frankreich unterscheidet sich von allen Vergleichsstaaten, aber insbesondere von Deutschland, in der Sichtweise zur Bevölkerungspolitik: Diese spielt in der französischen Familienpolitik eine dominierende Rolle, geburtenfördernde Zielvorstellungen sind selbstverständlicher Bestandteil der Familienpolitik.

In *Deutschland* hingegen werden Fragen zur Steigerung der Geburten – aufgrund der Erfahrungen des Nationalsozialismus – bis heute als legitimes Ziel von Familienpolitik in der Öffentlichkeit nicht diskutiert.

Die (west)deutsche Familienpolitik war ausserdem von ihrem Beginn in den 1950er Jahren bis in die 1980er Jahre dadurch gekennzeichnet, dass sie die Institution Familie als Ernährerfamilie mit einem erwerbstätigen männlichen Haushaltsvorstand und einer Mutter, die als Hausfrau für die Kinder sorgt, zu schützen versuchte. Staatliche Politik wurde dabei gelebten Entwicklungen entgegengesetzt. Erst allmählich wurde der Familienbegriff durch eine Reihe von Rechtsreformen offener gestaltet und passte sich das Leitbild von Familienpolitik immer stärker der sozialen Realität an. Damit gesellten sich zu den Zielen einer Umverteilungspolitik auch jene von Gleichstellungspolitik. In Ostdeutschland, der früheren DDR, war die Entwicklung der Nachkriegszeit durch den Versuch des totalitären Staates gekennzeichnet, Familie als bürgerliche Institution zu zerschlagen, vor allem in ihren Erziehungsleistungen zu ersetzen und in die Hierarchie der politischen Herrschaftsausübung zu integrieren. Seit der Mitte der 1960er Jahre und noch verstärkt seit 1975 traten

Tschierv (GR), Juli 2004



<sup>4</sup> Die katholische Soziallehre entwickelte sich Mitte des 19. Jahrhunderts und fordert Gerechtigkeit im Zusammenspiel der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kräfte sowie den Schutz der Armen und Schwachen. Ihre Leitbegriffe sind Personalität (Würde der Person), Solidarität (mitmenschlicher Zusammenhalt) und Subsidiarität (Verantwortlichkeit und Selbsthilfe der kleineren gesellschaftlichen Einheiten, beginnend bei der Familie).

zwei familienpolitische Motive hinzu, die schliesslich bestimmend wurden: Die pronatalistische Ausrichtung und die auf Gleichstellung im Sinne der Vollzeitwerbstätigkeit der Frauen zielende Gesellschaftspolitik. Vor allem das sich daraus ergebende hohe Niveau der Klein- und Schulkinderbetreuung ist auch nach der Vereinigung ein Charakteristikum der ostdeutschen familienpolitischen Landschaft.

### 2.3 Grundlagen

In der *Schweiz* finden Familien in Artikel 14 (Recht auf Ehe und Familie), Artikel 41 (Sozialziele) sowie Artikel 116 (Familienzulagen und Mutterschaftsversicherung) Eingang in die Bundesverfassung. Relevant für die Familienpolitik sind ausserdem Artikel 11 BV (Schutz der Kinder und Jugendlichen), auch Artikel 8 (Gleichstellung von Frau und Mann), Artikel 13 (Achtung des Privat- und Familienlebens) und Artikel 108 (Wohnbau und Wohneigentumsförderung). Zwei hervorstechende Eigenschaften prägen dabei das Familienverständnis des Bundes. Zum einen geht der Bund von einem offenen Familienbegriff aus. Die Familie wird nicht nur reduziert auf Ehepaare mit Kindern, sondern umfasst auch andere Familienformen, zum anderen versteht er die Familienpolitik als Querschnittsaufgabe: Ganz allgemein will er die Bedürfnisse der Familie bei der Erfüllung seiner Tätigkeiten berücksichtigen (Art. 116 Abs 1). Allerdings hat der Bund in der Familienpolitik lediglich eine Unterstützungskompetenz (Art. 116 Abs 1 BV), aufgrund derer er zwar Massnahmen der Kantone oder Dritter zum Schutze und zur Förderung von Familien mitträgt, von sich aus jedoch nicht tätig werden kann. Ausnahmen stellen die Familienzulagen und die Mutterschaftsversicherung dar.

Wie in der Schweiz, so fehlt auch in *Frankreich* ein Gesamtkonzept, das diese Zielvorstellung konkretisieren und Elemente benennen würde, wie das Erreichen der Ziele gemessen und beurteilt werden kann. Im Gegensatz zur Schweiz herrscht in Frankreich aber eine lange Tradition der positiven Bewertung und der gesellschaftlichen Anerkennung von Familie vor. Bereits im späten 19. Jahrhundert wurden erste staatliche Massnahmen für kinderreiche Familien und eine familienbezogene Sozialgesetzgebung eingeführt. Familienpolitik in Frankreich stellt einen

zentralen Bestandteil einer eingreifenden Sozialpolitik dar, womit der französische Staat auf soziale und ökonomische Modernisierungstendenzen reagiert(e). In jüngster Zeit hat sich die gesellschaftliche Perspektive auf Familienpolitik geändert, weg von der traditionell verankerten geburtenfördernden Familienpolitik – einer Politik des dritten Kindes – hin zu einer Politik der Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

Lediglich in *Deutschland* wird dem Staat durch das Grundgesetz und das Bundesverfassungsgericht, das für die Konkretisierung und Einhaltung des Grundgesetzes zuständig ist, ein klarer familienpolitischer Arbeitsauftrag gegeben, der zudem mit dem Instrument der Verfassungsklage verbunden ist. So legt Artikel 6 Absatz 1 GG fest, dass der Staat eine Verpflichtung hat, Ehe und Familie nicht zu benachteiligen und darüber hinaus durch geeignete Massnahmen zu fördern. Zudem ist das Bundesverfassungsgericht, das für die Auslegung des Grundgesetzes zuständig ist, ermächtigt, gesetzliche Bestimmungen für nichtig zu erklären und dem Gesetzgeber Vorgaben für ihre Änderung zu machen.

Für die konzeptionelle Entwicklung der Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland hatten die nunmehr sechs Familienberichte, die in regelmässigen Abständen mit unterschiedlicher Schwerpunktsetzung von Wissenschaftler/innen erstellt wurden, eine besondere Bedeutung.

In *England* wiederum ist durch das (europaweit einmalige) Fehlen einer ausformulierten Verfassung kein Grundrechtsbezug für staatliches Engagement im Bereich der Familienpolitik vorhanden. Die fortlaufende Weiterentwicklung und Flexibilität, welche die englische Rechtslage auszeichnet, macht es zudem schwer, familienpolitische Zielsetzungen und Rahmenbedingungen festzumachen. Dies hat zu einer recht zögerlichen Entwicklung der Familienpolitik in England geführt.

Auf den unteren föderalen Ebenen sind in *Deutschland* die Ziele familienpolitischen Handelns auch in allen Verfassungen der Bundesländer noch einmal verankert. In der *Schweiz* bestehen auf der Stufe kantonaler Verfassungen lediglich in einigen Kantonsverfassungen familienpolitische Zielsetzungen. Auf Gesetzesstufe lässt sich aber – vorrangig im Bereich der ökonomischen Mass-

## IN DER SCHWEIZ UND IN DEUTSCHLAND IST DIE FAMILIENPOLITIK GEPRÄGT DURCH DIE STRUKTUR DES FÖDERALISMUS.

nahmen – in verschiedenen kantonalen Gesetzen erkennen, dass der Familienpolitik Bedeutung zugemessen wird. Auch familienpolitische Grundlagenberichte und Leitbilder sind in den Kantonen in unterschiedlichem Ausmass erarbeitet worden. Auf kommunaler Ebene zeigt sich, wie in Deutschland auch, dass die Gemeinden in ihrer Rolle fast vollständig darauf beschränkt sind, Vorgaben der kantonalen Gesetzgebung auszuführen. Dadurch haben sie gerade im Bereich ökonomischer Massnahmen wenig Handlungsspielraum für eigene Schwerpunktsetzungen.

In allen vier Ländern fanden in den letzten Jahrzehnten Veränderungen der Zielsetzungen von Familienpolitik statt, die auf Einflüsse aus der Gesellschaft zurückzuführen sind: Die 1968er Bewegung, Veränderungen in den Familienstrukturen, der Anstieg der Beschäftigungsrate der Frauen sowie die zunehmende Sichtbarkeit von Gewalt in den Familien beeinflussten die Familienpolitik und bewirkten ihre Weiterentwicklung. Insbesondere ist zu erkennen, dass sich die praktische Umsetzung der unterschiedlichen familienpolitischen Konzepte der einzelnen Länder zunehmend aufeinander zu bewegt. Insbesondere die stark abnehmende Zahl an Geburten und die damit einhergehenden Konsequenzen führen zu solchen momentan stattfindenden Prozessen der Annäherung verschiedener Wohlfahrtsstaatstypen beziehungsweise ihrer Politikbegründung. Generell stellt sich dabei die Frage nach dem Ausgleich der Leistungen von Familien gegenüber Kinderlosen, was insbesondere für Staaten des liberalen Typs Fragen der Neuorientierung ihrer Politik aufwirft.

### 3. Organisation der Familienpolitik

Die Organisation der Familienpolitik hat Auswirkungen auf die Art und Weise, wie ihre Massnahmen erbracht beziehungsweise welche Massnahmen überhaupt ergriffen werden. Darüber hinaus beeinflusst sie auch die Stärke der verschiedenen Akteurinnen und Akteure sowie die Durchsetzung von Familieninteressen.

In der *Schweiz* und in *Deutschland* ist die Familienpolitik geprägt durch die Struktur des Föderalismus, allerdings unterscheiden sich die beiden Föderalismustypen in einigen Punkten doch erheblich. Der Föderalismus der Schweiz weist eine zwei-

fache Souveränität von Bund und Kantonen auf sowie eine Demokratieform, die im Wesentlichen durch verfahrensmässig gesicherte Übereinstimmungen der verschiedenen Akteursgruppen gekennzeichnet ist (Konkordanzdemokratie). Hinzu kommt eine ausgeprägte Gemeindeautonomie, welche die Heterogenität der Schweizer Familienpolitik zusätzlich akzentuiert.

In *Deutschland* kommt dem Bundesrecht kraft Verfassung Vorrang vor dem Landesrecht zu. Dies bezieht sich nicht nur auf den eigentlichen Vorrang des Bundesrechts, sondern auch auf die Kompetenzverteilung im Rahmen der Gesetzgebung. Die im Grundgesetz aufgestellte Forderung nach der «Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse» (Art. 72 Abs. 3 GG) dient dabei als Antriebskraft für die Entfaltung bestehender und den Gewinn neuer gesetzgeberischer Kompetenzen des Bundes. Im Vergleich zur Schweiz weisen die Länder dadurch weniger Eigenstaatlichkeit auf. Durch die starke Teilhabe der Länder an gesamtstaatlichen Entscheidungsprozessen über den Bundesrat (in den die Länderregierungen Mitglieder nach der Zahl der Einwohner/innen ihres Bundeslandes entsenden) kommt es allerdings zu einer starken Vermischung von Verantwortlichkeiten und zu einer Politikverflechtung.

Familienpolitische Initiativen werden im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gebündelt, liegen aber auch in der Kompetenz anderer Fachministerien (Finanzen, Justiz, Soziales). Auch auf Landesebene existieren Ministerien, die für die Koordinierung familienpolitischer Aktivitäten zuständig sind. Problematisch ist in Deutschland allerdings die konzeptionelle und organisatorische Trennung von Bildung und Betreuung, was heisst, dass verschiedene Verwaltungsstellen und staatliche Ebenen zuständig sind. Dies führt dazu, dass beide Bereiche ein Eigenleben führen und eine Verknüpfung beziehungsweise Kooperation kaum systematisch zu verwirklichen ist.

Für die Bundesverwaltung der *Schweiz* ist eine ausgeprägte Aufgabenverteilung auf verschiedene Departemente bezeichnend, was zu einer ausserordentlich verschiedenartigen Zuständigkeitsstruktur im Bereich der Familienpolitik führt. Nicht weniger



Oberiberg (SZ), Dezember 2003

als 23 verschiedene Bundesämter aus allen sieben Departementen nehmen familienpolitisch relevante Massnahmen auf Bundesebene wahr, eine ausgesprochen schwierige Ausgangslage für die Erreichung organisatorischer Übersichtlichkeit und Stimmigkeit. Diese Struktur liegt mit darin begründet, dass die Berücksichtigung der Bedürfnisse von Familien bereits auf Verfassungsebene ausdrücklich als Querschnittsaufgabe definiert ist. Als Reaktion auf die Kritik des Familienberichts von 1982 wurde der Zentralstelle für Familienfragen die Funktion einer Koordinationsstelle für Familienfragen in der Bundesverwaltung übertragen.

*England* hat – was die Koordination der Familienpolitik angeht – trotz seines zentralistischen Aufbaus ein ähnliches Problem wie die Schweiz: Es unterhält kein Ministerium, das allein für Familienangelegenheiten zuständig wäre. Kein Regierungsde-

partement hat daher übergreifende Verantwortung für die Familienpolitik. Es existieren hingegen mehrere Departemente, die für einen bestimmten Einflussbereich familialen Lebens zuständig sind. Von besonderer Bedeutung für die Familienpolitik sind das Department for Work and Pensions, das Department for Education and Skills und die Inland Revenue.

Das zentralistische *Frankreich* verfügt – anders als England – in Form der Familienkassen über eine zentrale familienpolitische Behörde, welche die familienpolitische Finanzverwaltung bündelt, Mittel verwaltet und ihre Vergabe überwacht. Zudem wacht das Ministère de l'Emploi et de la Solidarité über die Finanzverwaltung der Sozialversicherungsträger und somit auch über die Familienkassen (mit Ausnahme der sozialen Sicherung für Selbständige und Arbeitnehmer/innen in der Landwirtschaft und Fischerei, die vom Ministerium für Landwirtschaft und Fischerei beaufsichtigt wird).

## **DAS ZENTRALISTISCHE FRANKREICH VERFÜGT – anders als England – in Form der Familienkassen über eine zentrale familienpolitische Behörde, welche die familienpolitische Finanzverwaltung bündelt.**

Wie in Deutschland und England auch, wo die lokalen Behörden den Auftrag haben, Unterstützungsleistungen für bedürftige Menschen zur Verfügung zu stellen, aber in der Schweiz in besonderem Masse, führt das Subsidiaritätsprinzip dazu, dass die Durchführung familienpolitischer Massnahmen nur begrenzt übersichtlich gestaltet ist. Die Leistungserbringung ist zudem ausgesprochen verschiedenartig. Dies wird verstärkt durch den Umstand, dass die Kantone über eine grosse Eigenständigkeit bei der Einführung und der Ausgestaltung einzelner Massnahmen verfügen.

### **4. Finanzierung der Familienpolitik**

Neben den kantonalen Familienausgleichskassen existieren in der Schweiz etwa 800 private Familienausgleichskassen, welche die Familienzulagen verwalten. Bedingt durch die Tatsache, dass die Mehrzahl familienpolitischer Massnahmen auf Kantons- und Gemeindeebene ausgeführt wird, sind keine zentralen Statistiken zur Finanzierungsstruktur vorhanden. Über die Kantonsebenen hinaus lassen sich am ehesten noch Daten zur Finanzierung der Familienzulagen finden. Sie werden im Wesentlichen durch Beiträge der Arbeitgeber/innen finanziert (im Kanton Wallis zahlen zusätzlich auch die Arbeitnehmer/innen Beiträge). Bezüglich der Höhe der Beiträge bestehen erhebliche Unterschiede: Sie liegen zwischen 0,1% und 5% der Lohnsumme, wobei die Beitragshöhe bei den privaten Familienausgleichskassen stärker variiert als bei den kantonalen Kassen. Die Aufwendungen für Familienzulagen liegen bei jährlich etwa 4 Milliarden Franken.

Ebenso in Deutschland zeigen sich beim Nachweis der familienpolitischen Finanzierung grosse Schwierigkeiten, die auch auf die Unübersichtlichkeit der Finanzierung aus Steuermitteln sowie aus Mitteln der Sozialversicherungen zurückzuführen sind. Die im Sozialbudget aufgeführten Leistungen für die Funktion «Ehe und Familie» betragen 2001 193,1 Milliarden DM oder 15% des Gesamtumfangs des Sozialbudgets. Der entsprechende Anteil am BIP im Berichtszeitraum des letzten Sozialberichts betrug aber durchschnittlich nur ca. 5%. Es wird nicht zwischen Leistungen für Familien und Förderung der Ehe unterschieden.

Dafür sind Steuerentlastungen, direkte Zahlungen für Kinder und Jugendliche, Familienzuschläge und andere Vergünstigungen für Ehegatten sowie Leistungen bei Mutterschaft mit erfasst. Die Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung sowie alle Transfers, die auf kommunaler Ebene stattfinden, sind in diesen Zahlen nicht enthalten.

England und Frankreich haben aufgrund ihrer zentralistischen Struktur nicht in diesem Masse mit einer unübersichtlichen Finanzierungsstruktur zu kämpfen.

In England wird der Sozialversicherungsschutz durch ein beitragsbezogenes Pflichtsystem gewährleistet, das auch einen grossen Teil der Familienleistungen finanziert. Im Rahmen der Sozialversicherung (National Insurance) besteht für die wichtigsten Risiken (Krankheit, Arbeitslosigkeit, Witwenschaft, Altersvorsorge) Versicherungspflicht. Diese wird durch eine Reihe von beitragsunabhängigen Massnahmen ergänzt. Die Sozialleistungen betragen im Jahr 2000 26% der Gesamtausgaben des BIP. Bei den Sozialleistungen nach Funktionsgruppen gestaffelt wird deutlich, dass im Vereinigten Königreich nur 7,1% der Sozialleistungsausgaben für Familie und Kinder ausgegeben werden, das macht einen Anteil von ca. 2,2% des BIP aus. Dagegen werden 47,7% der Kosten für die Alters- und Hinterbliebenenversorgung aufgewendet. Dieser geringe Anteil von Ausgaben für Familien an den Sozialleistungen weist auf die Schwerpunktsetzung der Sozialpolitik hin und auf die geringe staatliche Aktivität im Bereich der Familienpolitik.

In Frankreich ist der Bereich der sozialen Sicherung durch eine Vielzahl verschiedener Finanzierungssysteme gekennzeichnet, deren Verwaltung die zentrale Familienkasse Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF) übernommen hat, welche wiederum die regionalen Kassen beaufsichtigt. Ihre Gesamteinnahmen belaufen sich momentan auf 45,6 Milliarden Euro. Die Familiensicherung wird zu etwa einem Drittel aus Steuern, unter anderem aus einem Teil des allgemeinen Sozialbeitrags, der contribution sociale généralisée, sowie einem Zuschuss aus dem Staatshaushalt finanziert. In Frankreich werden – wie in der Schweiz auch – die Arbeitgeber/innen an der Finanzierung von

(einigen) familienpolitischen Leistungen beteiligt, allerdings hier in erheblich höherem Umfang: Zu zwei Dritteln finanziert sich die französische Familiensicherung über Arbeitgeberbeiträge in die Familienkassen. Die staatlichen Ausgaben betragen im Jahr 2000 ohne Steuervergünstigungen 77,4 Milliarden Euro, das waren 5,5% des BIP.

Insgesamt ergeben sich aufgrund der unübersichtlichen Finanzierungsstruktur in Deutschland und der Schweiz sowie der unterschiedlichen statistischen Berechnungssysteme grosse Probleme, wenn es gilt, die Finanzierungsstruktur im Bereich der Familienpolitik in den einzelnen Ländern zu vergleichen. Dies aufgrund der Tatsache, dass sehr unterschiedliche Geld- und Sachleistungen in die Zuordnung zur Funktionsgruppe «Familie» einbezogen werden.

## 5. Die wichtigsten familienpolitischen Akteur/innen

Im Zuge des föderalistischen Prinzips sind in *Deutschland* und der *Schweiz* neben dem Bund und den Bundesländern/Kantonen auch die Städte und Gemeinden als familienpolitische Akteurinnen und Akteure zu nennen. Sie regen Massnahmen an, koordinieren sie und werden bei landes-/kantons- oder bundespolitisch bedingten Handlungsdefiziten mit eigenen Massnahmen tätig. Während allerdings in der Schweiz die Kantone als familienpolitische Akteure eine vergleichsweise aktive Rolle spielen, ist die Gestaltungskompetenz der Länder in Deutschland eingeschränkt, was in den Besonderheiten der unterschiedlichen Föderalismustypen der beiden Länder begründet ist.

In *Frankreich* ist die Familienpolitik und das umfangreiche System der Familienleistungen ein Spezialgebiet des Zentralstaates: Er übernimmt die wichtigsten Aufgaben in diesem Bereich und stellt damit den dominanten familienpolitischen Akteur dar. Dies betrifft auch Aufgaben der Interessenvertretung. In *England* dagegen ist ein nur geringes Engagement des Staates im Bereich der Familienpolitik vorhanden. Die Familie wird nach wie vor als Teil der Privatsphäre angesehen und gilt damit nicht als vordringliches Aufgabefeld des Staates.

Bei den nicht staatlichen Akteuren in der Familienpolitik sind unter anderem die im Parlament vertretenen Parteien zu nennen. In allen vier Ländern ist zu beobachten, dass hinsichtlich der wesentlichen Ziele der Familienpolitik eines Landes zwischen den Parteien Annäherungen stattgefunden haben. Für die *Schweiz* muss dies allerdings insofern relativiert werden, als sich die SVP konsequent gegen einen Ausbau staatlicher Aktivitäten auch in der Familienpolitik stellt. Die französischen Parteien sehen sich allesamt in der Tradition französischer Familienpolitik. Für die konservativen Parteien steht dabei besonders die Erhöhung der Geburtenrate im Vordergrund. Auch in England stimmen die beiden grossen Parteien insofern in ihrer Familienpolitik überein, dass sie Hilfsangebote des Staates hinsichtlich ökonomischer Massnahmen für sinnvoll erachten. Während die Konservativen allerdings vornehmlich die traditionelle Familienform finanziell entlasten möchten, ist die Labourpolitik mehr auf eine Unterstützung einkommensschwacher Familien ausgelegt.

Die Parteien in *Deutschland* haben ihr Auftreten und ihre Forderungen in den letzten Jahren zum Teil erheblich geändert. Ohne Ausnahme haben in den Jahren 2001 und 2002 alle Bundestagsparteien familienpolitische und kinderpolitische (Bündnis 90/Die Grünen) Grundsatzprogramme verfasst, die sich in ihren Zielen nur noch punktuell voneinander unterscheiden. Unterschiede zwischen den einzelnen familienpolitischen Standpunkten zeigen sich heute noch im Familienbegriff, im Ausmass an Wahlfreiheit bei der Kinderbetreuung und in den Instrumenten der finanziellen Förderung.

In der *Schweiz* existieren aufgrund der teilweise komplexen Vernetzung von Parlamentsmitgliedern mit Interessengruppen und familienpolitisch aktiven Organisationen auf Bundes- wie Kantonsebene Akteursbündnisse, die das familienpolitische Handeln prägen. Ihre Motive und Handlungszusammenhänge sind im Kapitel zur Analyse der Familienpolitik auf Kantons- und Gemeindeebene ausführlich analysiert worden. So spielen private Organisationen und Vereinigungen eine aktive Rolle im Bereich der Familienpolitik. In einigen Kantonen, wenn es darum geht, sich politisch Gehör zu verschaffen, in allen Kantonen und Gemeinden aber als Trägerschaften von Angeboten.

## IN ENGLAND UND DEUTSCHLAND SPIELEN VERBÄNDE, insbesondere die Wohlfahrtsverbände, als Trägerschaften von Angeboten eine bedeutsame Rolle.

Auch in *England* und *Deutschland* spielen Verbände, insbesondere die Wohlfahrtsverbände, als Trägerschaften von Angeboten eine bedeutsame Rolle. Sie sind bezüglich ihrer Handlungsfelder und -inhalte mit Familieninteressen befasst, weil Familien zu einem grossen Teil die sozialen Einheiten sind, denen ihre Hilfsangebote gelten. So sind die grossen Wohlfahrtsverbände in *England* alle unmittelbar an der Bereitstellung von Betreuungsdiensten für benachteiligte Kinder beteiligt und sind auch als Anwälte und Interessenvertreter der Familie aktiv. Das Spektrum jener Verbände, die Familien vertreten, ist dabei besonders in *England* sehr weit und komplex. Dementsprechend gibt es keine Familienverbände im eigentlichen Sinn, sondern über 1000 Organisationen, Initiativen und lokale Gruppen, die teilweise in sehr speziellen Randgebieten operieren beziehungsweise Minderheiten vertreten. In *Deutschland* sind neben den Wohlfahrtsverbänden die Familienverbände selbst zu erwähnen, die ausser der Übernahme von Beratungstätigkeiten vor allem Familieninteressen in

der Öffentlichkeit und gegenüber der Politik artikulieren. Durch ihre teilweise konfessionell bedingte Zersplitterung sind sie jedoch vergleichsweise schwach.

Eine solche Struktur von Wohlfahrtsverbänden, wie sie in den anderen Ländern gegeben ist, liegt in *Frankreich* nicht vor. Aufgrund der grossen Aktivität des Staates haben sich hier nicht in dem Masse Vermittlungsinstanzen zwischen Individuum und Staat herausbilden können oder müssen. Die vorhandenen Interessengruppen sind hinsichtlich ihrer Legitimität und ihrer Mitgliedschaft schwach.

Daneben nehmen unter den nicht staatlichen Trägern von Familienpolitik in *England* und *Deutschland* Unternehmen unter dem Druck des Geburtenrückgangs, der einen abzusehenden Arbeitskräftemangel zur Folge haben wird, eine ständig an Bedeutung wachsende Stellung ein. So kann man in *Deutschland*

Adligenswil (LU), Juli 2004



mittlerweile auf eine ganze Reihe von Einzelmassnahmen familienfreundlicher Betriebs- und Personalführung in Unternehmen verweisen. Auch in Tarifverträgen haben familienpolitische Aktionsfelder in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Insgesamt lässt sich zu Beginn des neuen Jahrtausends durchaus ein für Familienpolitik zunehmend sensibilisiertes Selbstverständnis der Tarifpartner nachweisen – in Deutschland noch stärker als in England. Eine weitaus wichtigere Rolle als in den übrigen Vergleichsländern spielen die Arbeitgeber/innen allerdings in Frankreich. Vor dem Hintergrund ihrer traditionellen Bedeutung tragen sie auch heute noch einen Grossteil der ökonomischen Leistungen mit.

Zusätzlich hat in der *Schweiz* die Wissenschaft insofern eine zentrale Bedeutung, als sie Entscheidungsgrundlagen, Modelle und Vorschläge bereitstellt. In *Deutschland* ist ein wesentlicher familienpolitischer Akteur der letzten Jahre sicher im Bundesverfassungsgericht zu sehen: Es hat nicht nur Vorgaben an die Politik zur Ausgestaltung familienpolitischer Massnahmen ausgearbeitet, sondern darüber hinaus auch immer wieder zur Definition von Familie und Rollen von Familienmitgliedern beigetragen und Familieninteressen nachhaltig Gehör verschafft.

## 6. Die Entwicklung der Familienpolitik seit 1990

Die Familienpolitik eines Staates muss – wie andere Politikbereiche auch – fortwährend auf gesellschaftliche Entwicklungen reagieren.

In der *Schweiz* und in *Deutschland* ist festzustellen, dass in den letzten zehn Jahren vermehrt wirtschafts- und gleichstellungspolitische Argumente in der Politikbetrachtung eine Rolle spielten und die Frage der Vereinbarkeit von Familie und Beruf – und damit zusammenhängend die Forderung nach einer besseren Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt – immer grösseren Stellenwert in der Familienpolitik einnahm. Dadurch fand in der *Schweiz* in den 1990er Jahren auf kantonaler Ebene eine Erweiterung von einer rein ökonomisch orientierten Familienpolitik hin zu einer sozialökologischen Familienpolitik statt. Dieser Politikwechsel führte in der jüngeren Vergangenheit teilweise zu

neuen Koalitionsbildungen im Bereich der familienpolitischen Akteure. Auf Bundesebene ist allerdings, abgesehen von einigen zumeist gleichstellungspolitisch motivierten Verbesserungen der Lage von Personen mit Familienpflichten in der Arbeitswelt, tatsächlich eher wenig Bewegung in der Familienpolitik festzustellen. Immerhin engagiert sich der Bund seit 2003 bei der Schaffung neuer Plätze im Bereich der ausserfamiliären Kinderbetreuung. Als auslösende Momente für familienpolitische Engagements und Entwicklungen in der Schweiz sind unter anderem das Internationale Jahr der Familie 1994, die Ablehnung der Mutterschaftsversicherung (gilt etwa für die Kantone Waadt und Tessin), die ökonomische Krise der 1990er Jahre sowie die demografische Situation zu nennen.

In *Deutschland* waren neben der demografischen Situation die Deutsche Einheit sowie die Urteilssprechung des Bundesverfassungsgerichts Auslöser für familienpolitische Entwicklungen. So ist die Familienpolitik der 1990er Jahre durch Anpassungsnotwendigkeiten im Zuge der Deutschen Einheit gekennzeichnet. Schon Ende der 1980er Jahre zeichnete sich die zunehmende familienpolitische Bedeutung der Seniorenpolitik ab, die in der ersten Hälfte der 1990er Jahre eine konsequente Weiterentwicklung erfuhr. Ausserdem wurde der Gesetzgeber durch die Urteilssprechung des Bundesverfassungsgerichts zu mehreren Reformen im Bereich des Familienlastenausgleichs genötigt. Die Unterstützung Alleinerziehender und von Familien am unteren Einkommensspektrum hat eine wachsende Bedeutung. Durch eine Reihe von Rechtsreformen fanden Anpassungen des rechtlichen Familienkonzepts an gelebte Formen von Familie statt. Schliesslich rückte, ähnlich wie in der Schweiz, vor dem Hintergrund der demografischen Situation die Frage der Vereinbarkeit von Familie und Beruf in den Vordergrund.

Die Familienpolitik in *Frankreich* dagegen wurde in den 1990er Jahren vom Problem der Finanzierbarkeit familienpolitischer Leistungen überlagert. Die starke Belastung der Familienkassen durch die Leistungsvielfalt führte zu einem Defizit der Familienkassen und einer Belastung der Arbeitgeber/innen. Dies versuchte man 1991 durch eine verstärkte Finanzierung über Steuern und Beiträge der Arbeitnehmer/innen bei gleichzeitiger

## DIE FAMILIENPOLITIK EINES STAATES MUSS – WIE andere Politikbereiche auch – fortwährend auf gesellschaftliche Entwicklungen reagieren.

Entlastung der Arbeitgeber/innen zu lösen. Die umfangreichen und kostenintensiven Reformen und Leistungsverbesserungen erhöhten jedoch Mitte der 1990er Jahre das Defizit in den Familienkassen weiter. Neue Sparmassnahmen folgten und werden wohl noch folgen. Mit der Schaffung des *Pacte civil de solidarité* (PACS)<sup>5</sup> wurde die Öffnung des Familienbegriffes betrieben.

In *England* wiederum kam es mit dem Antritt der Labour-Regierung unter der Führung von Tony Blair 1997 zu einem Politikwechsel. Unter dem Schlagwort «Dritter Weg» wollte Blair eine neue Ausrichtung in der Sozialpolitik anstreben und einen Mittelweg zwischen Kapitalismus und Wohlfahrtsstaat beschreiten. Labour knüpft allerdings an die Sozialpolitik der 1980er und 1990er Jahre insofern an, als sich Sozialleistungen auch weiterhin auf die wirklich Bedürftigen konzentrieren sollen. Als Grundidee steht hinter dem neuen Staatsaufgabenverständnis die Idee der «Hilfe zur Selbsthilfe». Das Ziel hierbei wird in der Beseitigung der Armut und der Verringerung der Abhängigkeit von der

Fürsorge gesehen. Seit dem Regierungswechsel 1997 hat die Labour-Regierung versucht, das Engagement für Familien zu stärken und diese zu fördern. Auch Bildung hat nun oberste Priorität. Allerdings muss kritisch angemerkt werden, dass Familie auch unter Labour nach wie vor nicht wirklich Thema der Politik ist. In diesem Punkt bleibt Labour der Politik der Vorgängerregierungen treu. Unterstützt werden in erster Linie Familien in Problemlagen. Dazu gehören insbesondere Alleinerziehende, ergänzt um die Armutspolitik.

### 7. Die wichtigsten familienpolitischen Massnahmen

Auf den folgenden Seiten sind die wichtigsten gegenwärtigen familienpolitischen Massnahmen<sup>6</sup>, welche die vier Vergleichsländer durchführen, zusammengestellt. Sie werden dabei den diesem Familienbericht einleitend zugrunde gelegten vier familienpolitischen Interventionsebenen zugeordnet (ökonomische

Davesco-Soragno (TI), April 2004



<sup>5</sup> Seit dem 13. Oktober 1999 können sich Paare ab dem vollendeten 18. Lebensjahr geschlechtsunabhängig als Lebensgemeinschaft eintragen lassen.

<sup>6</sup> Die Massnahmen sind stark vereinfacht im Überblick dargestellt.

Interventionen, sozialökologische Interventionen, pädagogische Interventionen und familieninterne Interventionen<sup>7)</sup>. Die Auswahl von Massnahmen für den Vergleich bedingt unweigerlich die Vernachlässigung besonderer Charakteristiken. Die isolierte Beschreibung einzelner Massnahmen stellt zugleich eine Vereinfachung im Hinblick auf die komplexe Wechselwirkung zwischen

Massnahmen, gesellschaftlichem Umfeld und gesamtpolitischen Konzeptionen dar. Ungeachtet dieser Einschränkungen ermöglicht der Vergleich dennoch Erkenntnisgewinne über Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den Staaten, die im Folgenden noch einmal zusammengefasst werden.

Massnahmen	Deutschland	Frankreich
Politikkonzeptionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Familie als eng umgrenzte Personengemeinschaft innerhalb eines Privathaushalts, durch Ehe oder Abstammung bzw. das Sorgerecht miteinander verbunden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Im Bereich der sozialen Sicherung wird zur Bezeichnung einer Familie in der Regel der Begriff «foyer» gewählt, also «unter einem Dach lebende Personen»</li> </ul>
<b>Ökonomische Massnahmen</b>		
1. Familienzulagen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Kindergeld: Mtl. 154 € für das erste bis dritte Kind und 179 € für weitere Kinder</li> <li>▶ Teilweise Landeserziehungsgeld (einkommensabhängig)</li> <li>▶ Erziehungsgeld bei Unterbrechung der Erwerbstätigkeit oder Teilzeit: Max. 307 € pro Monat für längstens zwei Jahre, vom 7. Lebensmonat des Kindes an allerdings nur noch einkommensabhängig</li> <li>▶ Familienzulagen im Besoldungsrecht des Öffentlichen Dienstes und im Sozialrecht</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Altersabhängiges Kindergeld (ab 2. Kind) gestaffelt nach Kinderzahl pro Monat: <ul style="list-style-type: none"> <li>- bei 2 Kindern 109,40 €</li> <li>- bei 3 Kindern 249,57 €</li> <li>- bei 4 Kindern 389,73 €</li> <li>- bei 5 Kindern 529,90 €</li> <li>- bei 6 Kindern 670,07 €</li> </ul> </li> <li>- jedes weitere Kind 140,17 €</li> <li>- Alterszuschlag: Kinder über 11 Jahre 30,77 €, Jugendliche über 16 Jahre 54,70 €</li> <li>▶ Erziehungsgeld bei Unterbrechung der Erwerbstätigkeit (max. 487,30 € pro Monat)</li> <li>▶ Alleinerziehendenhilfe, gestaffelt nach Kinderzahl: 512,81 € bei mind. einem Kind, + 170,94 € je weiterem Kind</li> </ul>
2. Familienbesteuerung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Ehegattensplitting</li> <li>▶ Kinderfreibeträge: 5808 € pro Jahr und Kind</li> <li>▶ Freibeträge für Alleinerziehende</li> <li>▶ Kinderbetreuungs- und Ausbildungskosten teilweise absetzbar</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Familiensplitting (mit steigendem Einkommen und höherer Kinderzahl beträchtliche Minderung der Einkommenssteuer)</li> </ul>
3. Bedarfsbezogene Leistungen an Familien	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Kinderzulagen bei der Sozialhilfe (allerdings nicht als familienpolitische Leistung eingestuft)</li> <li>▶ Kostenlose Mitversicherung von nicht erwerbstätigen Ehepartnern und Kindern in der Gesetzlichen Krankenversicherung (GKV)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Familienzulagen für kinderreiche bedürftige Familien (ab 3 Kindern): 142,39 €</li> <li>▶ Einkommensabhängige Kleinkindbeihilfe: 153,82 €</li> <li>▶ Einkommensabhängige Beihilfe zum Schuljahresbeginn: 250,32 €</li> <li>▶ Einkommensabhängige Adoptionsbeihilfe: 153,82 €</li> <li>▶ Kostenlose Mitversicherung von Angehörigen in der KV</li> </ul>
<b>Sozialökologische Massnahmen</b>		
4. Weitere materielle Leistungen	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Anrechnung von Erziehungszeiten in der Gesetzlichen Rentenversicherung (pro Kind 3 Jahre), ausserdem Kinderkomponenten bei der staatlichen Förderung der privaten Altersvorsorge</li> <li>▶ Ausbildungsförderung (max. 585 € pro Monat als Darlehen, abhängig vom Einkommen der Eltern)</li> <li>▶ Mutterschaftsgeld der GKV (max. 13 € pro Tag)</li> <li>▶ Unterhaltsvorschuss für Kinder von Alleinerziehenden: Zwischen 111 € und 134 € pro Kind und Monat</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Unterhaltsgeld für Kinder von getrennt lebenden Eltern (unter bestimmten Bedingungen): 76,92 € monatlich für jedes Kind</li> <li>▶ Erziehungsgeld für junge Behinderte: 109,40 € monatlich. Zuschläge gibt es für Kinder mit einem Behinderungsgrad von 50-80% (oder über 80%), die in Einrichtungen betreut werden: <ul style="list-style-type: none"> <li>- In der ersten Kategorie 80,05 €</li> <li>- In der zweiten Kategorie 246,15 €</li> <li>- In der dritten Kategorie 916,32 €</li> </ul> </li> <li>▶ Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung</li> </ul>

Was die *ökonomischen Massnahmen* betrifft, so fällt bei der englischen und schweizerischen Familienpolitik auf, dass sie in beiden Ländern trotz der unterschiedlichen Liberalismustypen starke sozialpolitische Züge tragen: Es werden familienpolitische Leistungen aufgeführt, die in Frankreich und Deutschland nicht zu diesem Politikbereich gezählt würden (z. B. Sozialhilfe).

Insbesondere im Steuerrecht macht es in der Schweiz und in Deutschland für Familien einen grossen Unterschied, ob Paare verheiratet sind oder nicht. Im geltenden Recht der Schweiz benachteiligt die Ehegattenbesteuerung – insbesondere auf Bundesebene – die Ehepaare gegenüber den nicht ehelichen Lebensgemeinschaften. Mit der für 2005 vorgesehenen Steuerreform hätte diese

England	Schweiz
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Paare mit/ohne Kind sowie im Haushalt lebende Personen, die bestimmte Bedingungen erfüllen und für welche die/der Partner/in verantwortlich ist; alleinstehende Elternteile mit Kind</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Zwei Familienkonzeptionen: Familie als Haushaltsgemeinschaft mit Kindern; Familie als Ehegemeinschaft</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Kindergeld: Bei 1 Kind 67,16 GBP (99 €), jedes weitere Kind 44,85 GBP (67 €) pro Monat zusätzlich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ In kantonaler Kompetenz (beträchtliche Unterschiede bei den Arten von Zulagen und deren Höhe)</li> <li>▶ Auf Bundesebene Zulagen für Beschäftigte in der Landwirtschaft und für das Bundespersonal</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Steuergutschriften für Geringverdienende/Alleinerziehende (abhängig von Anzahl und Alter der Kinder und Arbeitszeit der Eltern)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Zweistufiges Steuersystem:               <ul style="list-style-type: none"> <li>- Bund: Ehegattenbesteuerung mit tieferem Steuertarif für Ehepaare und Alleinerziehende, Kinderabzüge von 5600 Fr. pro Kind.</li> <li>- Kantone: Vielfältiges System mit dem Grundsatz der Ehegattenbesteuerung und spezifischen Abzügen für die Kinder</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Weitere sozialpolitische Unterstützungsleistungen für Geringverdienende (unabhängig vom Familienstand) (max. 102,10 GBP/150 € pro Woche für Alleinstehende und max. 155,80 GBP/229 € pro Woche für Paare)</li> <li>▶ Sozialhilfe</li> <li>▶ Trauergeld</li> <li>▶ Kinderunterhaltsprämien für Unterhaltspflichtige, die Arbeitslosenhilfe erhalten (10 GBP/14,7 € pro Woche)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Kantonal geregelte Sozialhilfeleistungen</li> <li>▶ In etlichen Kantonen Mutterschafts- und Kleinkinderbeiträge</li> <li>▶ Prämienverbilligungen für einkommensschwache Familien in der KV</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Mutterschaftszulage für Geringverdienende, beitragsabhängiges Mutterschaftsgeld (90% des Durchschnittseinkommens für 6 Wochen bzw. bis zu 100 GBP/147 € Mutterschaftsgeld)</li> <li>▶ Vaterschaftsurlaub für zwei Wochen (max. 100 GBP/147 € pro Woche Erstattung)</li> <li>▶ Unterhaltsbeihilfe für Behinderte</li> <li>▶ Manche Leistungen für Kinder in der KV kostenfrei (verschreibungspflichtige Medikamente sowie Zahn- und Augenbehandlungen)</li> <li>▶ Programme zur Bekämpfung der Kinderarmut</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ In einem Kanton Mutterschaftsversicherung (GE)</li> <li>▶ Kinder-, Waisen-, Witwen- und Witwerrenten</li> <li>▶ Einkommensabhängige Alimentenbevorschussung in allen Kantonen</li> <li>▶ Einkommensabhängige Ausbildungsförderung</li> <li>▶ Verbilligungen beim öffentlichen Verkehr</li> <li>▶ Leistungen bei Mutterschaft (Lohnfortzahlung nach OR/Gesamtarbeitsverträgen)</li> </ul>

<sup>7</sup> Siehe Kapitel «Familienpolitik heute – was beinhaltet sie?».

<sup>8</sup> Ein Euro entspricht 1,54 Schweizer Franken (Devisenmittelkurs vom 17.8.2004).

Massnahmen	Deutschland	Frankreich
5. Familienergänzende Kinderbetreuung	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Regional unterschiedlich unbefriedigende Betreuungsangebote für unter 3-Jährige (10% öffentliche Betreuung: 36% in Ost- und 3% in Westdeutschland)</li> <li>▶ Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für alle 3-Jährigen (halbtags und kostenpflichtig)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Gut ausgebautes System der Kinderbetreuung</li> <li>▶ Einkommensabhängige Zuschüsse zur Kinderbetreuung: Für Kinder unter 3 Jahren max. 199,78 € für Kinder von 3 bis 6 Jahren max. 99,91 €</li> <li>▶ Kinderbetreuungshilfe für häusliche Betreuung kleiner Kinder: Je nach Alter des Kindes und Einkommen des Haushalts beträgt die Leistung mind. 507,81 € und max. 1524,03 € pro Quartal</li> </ul>
6. Familienverträgliche Arbeitswelt	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Elternzeit (max. 36 Monate) mit Garantie auf Weiterbeschäftigung</li> <li>▶ Recht auf Teilzeitarbeit für Eltern</li> <li>▶ Erstattung von bis zu 10 Freistellungstagen für die Betreuung eines kranken Kindes in der GKV</li> <li>▶ Teilweise lokale Bündnisse für Familien</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Erziehungsurlaub (36 Monate)</li> <li>▶ Zulage für elterliche Präsenz bei Krankheit des Kindes: Betrag hängt vom Ausmass der Erwerbstätigkeit ab und beträgt 242,51 €, 320,67 € oder 484,97 €</li> </ul>
7. Familienverträgliches Schul- und Bildungssystem	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ In vielen Ländern verlässliche Halbtageschulen (8–13h)</li> <li>▶ Vereinzelte Ganztageschulen</li> <li>▶ Teilweise Ferienbeschäftigung</li> <li>▶ Regional unterschiedliches, aber insgesamt zu geringes Angebot an Hortplätzen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Umfangreiches öffentliches Vorschulwesen für 2–6-Jährige, das auf die Schule vorbereiten soll</li> <li>▶ Familienfreundliche Unterrichtszeiten</li> <li>▶ Mittagstische</li> <li>▶ Ferienbeschäftigung</li> </ul>
8. Wohnen und Wohnumfeld	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Einkommensabhängige Wohnzulage (nach Kinderzahl modifiziert)</li> <li>▶ Kinderkomponenten bei der Eigenheimzulage</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Einkommensabhängige Wohnzulage</li> </ul>
<b>Pädagogische und familieninterne Massnahmen</b>		
9. Präventive Familienarbeit	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Umfangreiche Beratungs- und Hilfsmassnahmen sowie gesetzliche Regelungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Umfangreiche Beratungs- und Hilfsmassnahmen sowie gesetzliche Regelungen</li> </ul>
10. Kinderschutz/Gewalt in der Familie	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Gewaltschutzgesetz</li> <li>▶ Gesetz gegen Vergewaltigung in der Ehe</li> <li>▶ Recht des Kindes auf gewaltfreie Erziehung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Umfangreiche Beratungs- und Hilfsmassnahmen sowie gesetzliche Regelungen</li> </ul>
11. Adoption/Pflegekinder/Jugendheime	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Teil der Kinder- und Jugendhilfe, subsidiär von Kommunen und freien Trägern organisiert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Umfangreiche Beratungs- und Hilfsmassnahmen sowie gesetzliche Regelungen</li> <li>▶ Teilweise nicht unter Familienpolitik erfasst</li> </ul>

Benachteiligung mit der Einführung eines Ehegattensplittings korrigiert werden sollen. Damit hätte die Schweiz dasselbe System angewendet wie Deutschland, bei dem kinderlose Ehepaare gefördert werden, nicht eheliche Lebensgemeinschaften mit Kindern allerdings nicht. Die Steuerreform wurde im Mai 2004 vom Volk verworfen. Besonders hervorzuheben ist die vergleichsweise hohe Förderung von Alleinerziehenden in Frankreich, ebenso das französische Verfahren des Familiensplittings. Für England ist noch einmal auf die Verquickung von Armuts-, Arbeitsmarkt- und Familienpolitik hinzuweisen, etwa deutlich an Steuergutschriften für Geringverdienende oder an Programmen zur Bekämpfung von Kinderarmut.

Familienpolitische Massnahmen in der Schweiz sind – auch bei den *sozialökologischen Massnahmen* – Sache der Kantone, da nur eine sehr beschränkte Bundeskompetenz vorliegt. Defizite weist die Schweiz, ebenso wie England und Deutschland, bei einem gut ausgebauten Betreuungssystem für alle kindlichen Altersstufen auf. Hier stellt Frankreich das einzige Vergleichsland dar, dessen Betreuungssystem auch für unter 3-Jährige zumindest quantitativ befriedigend genannt werden kann. In Deutschland gibt es als einzigem Vergleichsland die Halbtageschule als Regelschule, die zum Teil eine Betreuung von 8 bis 13 Uhr sicherstellt. In Deutschland ist die scharfe und kontraproduktive Trennung zwischen Bildung und Betreuung auffällig und folgenschwer.

**DEFIZITE WEISEN DIE SCHWEIZ, ENGLAND UND Deutschland bei einem gut ausgebauten Betreuungssystem für alle kindlichen Altersstufen auf. Frankreich ist das einzige Vergleichsland, dessen Betreuungssystem auch für unter 3-Jährige zumindest quantitativ befriedigend genannt werden kann.**

England	Schweiz
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Unbefriedigendes Betreuungssystem für unter 3-Jährige</li> <li>▶ Für mind. 4-jährige Kinder: Kindergarten oder Vorschulen mit Mittagsbetreuung garantiert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Anstossfinanzierung des Bundes</li> <li>▶ Subventionen von Betreuungseinrichtungen durch viele Kantone und Gemeinden</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Unbezahlter Erziehungsurlaub (13 Wochen)</li> <li>▶ Programme zur Unterstützung Alleinerziehender und Jugendlicher</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Regulative Eingriffe des Bundes (aber nicht Erziehungsurlaub, sondern vor allem Arbeitnehmer/innenschutz)</li> <li>▶ Kündigungsschutz für Schwangere und für Mütter bis 16 Wochen nach der Geburt</li> <li>▶ Informations- und Sensibilisierungsarbeit des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Ganztagesunterricht in den Schulen</li> <li>▶ Ferienbeschäftigung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Finanzhilfen für den ausserschulischen Bereich in Form von Anstossfinanzierung schulergänzender Einrichtungen und Beiträgen für ausserschulische Jugendarbeit</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Vergabe von Darlehen (einkommensabhängig)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Umfangreiche Beratungs- und Hilfsmassnahmen sowie gesetzliche Regelungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Umfangreiche Beratungs- und Hilfsmassnahmen sowie gesetzliche Regelungen</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Von Verbänden organisiert</li> <li>▶ Kein Recht auf gewaltfreie Erziehung verankert, sondern Züchtigungsrecht für Erziehende</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Zivil- und strafrechtlicher Kinder- und Jugendschutz (ZGB und StGB)</li> <li>▶ Gewaltpräventionsprojekte</li> <li>▶ Gesetzlicher Schutz vor Gewalt (Gewalt in der Ehe als Officialdelikt, Wegweisungsrecht)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Homosexuellen und nicht verheirateten Paaren ist es seit 2002 erlaubt, Kinder zu adoptieren</li> <li>▶ Samenbank, die sich auf lesbische Paare spezialisiert hat</li> <li>▶ Privat beziehungsweise von Verbänden organisiert</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption, mit flankierenden Massnahmen</li> </ul>

Im Bereich der *pädagogischen und familieninternen Massnahmen* ist zu beobachten, dass sich in Deutschland und England der Staat mit Beratungsangeboten sehr zurückhält und Verbände der freien Wohlfahrtspflege sowie die Kirchen das Gros der Massnahmen erbringen. Zu den pädagogischen und familieninternen Massnahmen sind allerdings auch wichtige Rechtsreformen zu zählen, die Leitbildänderungen konkretisiert haben. Diese rechtlichen Vorstösse wurden und werden durch eine Reihe von Kampagnen ergänzt. In Frankreich werden die Massnahmen der pädagogischen und familieninternen Interventions-ebenen schwerpunktmässig staatlich gestaltet.

## 8. Ausblick

### 8.1 Familienpolitische Herausforderungen der nächsten Jahre

Im Kapitel «Familienpolitik heute – was beinhaltet sie?» sind als die grossen Herausforderungen der Familienpolitik die zunehmende Erwerbstätigkeit der Frauen, der Anstieg der Kinderkosten, die zunehmende Familienarmut, die wachsende Instabilität von Familien, der steigende Integrationsbedarf im Zusammenhang mit Migration und schliesslich die in der Schweiz stagnierenden familienpolitischen Leistungen identifiziert worden. Der

vergleichende Blick auf die Situation der Familien in Deutschland, Frankreich, England und der Schweiz macht deutlich, dass ein grosser Teil dieser Herausforderungen für alle vier Länder gilt. Familienpolitik muss dementsprechend zukünftig reagieren auf:

■ eine wachsende Zahl von Kindern mit alleinerziehenden Eltern, was sowohl Massnahmen der Armutsprävention beziehungsweise -bekämpfung erfordert, als auch einen systematischen Ausbau des Betreuungs- und Freizeitangebotes;

■ weitere geänderte Familienstrukturen und familiäre Ereignisabfolgen wie ein steigendes Alter der Mütter, steigende Scheidungsraten, Fortsetzungsfamilien und kleinere Haushalte, was sowohl erweiterten Beratungsbedarf als auch unterschiedlichen rechtlichen Regelungsbedarf im Hinblick auf Vereinbarkeit erfordert;

■ die steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen (insbesondere Müttern), wodurch nicht nur ein Ausbau des Betreuungsangebotes gefordert ist, sondern auch eine familienorientierte Umgestaltung der Arbeitswelt.

*Deutschland, England* und die *Schweiz* haben darüber hinaus mit einer nicht bestandssichernden Geburtenrate zu kämpfen: Der Wunsch, eine Familie zu gründen, ist bei der Mehrzahl junger Leute vorhanden (das zeigen verschiedene Untersuchungen). Die Verwirklichung dieses Wunsches scheitert allerdings oft an den mangelhaften familienpolitischen Rahmenbedingungen. Das Beispiel Frankreich ebenso wie die skandinavischen Länder legen den Schluss nahe, dass familienfreundliche Rahmenbedingungen, die eine Erwerbstätigkeit von Müttern ermöglichen, zu einer Steigerung der Geburtenrate beitragen können. Denn ein Vergleich der Daten zu Betreuungseinrichtungen mit den Geburtenzahlen und der Müttererwerbstätigkeit eines Landes macht deutlich, dass hohe Geburtenraten insbesondere in Staaten mit einer hohen (Vollzeit-) Müttererwerbstätigkeit und einer ausgebauten Infrastruktur für die Kinderbetreuung vorzufinden sind. Eine zusätzliche Herausforderung besteht in einem Ausbau des Beratungswesens, da immer mehr Menschen einen Mangel an Beziehungs- und Erziehungskompetenzen beklagen. Im Zuge öffentlicher Sparbemühungen wird allerdings gerne im Bereich

der Familienbildung, Eltern-, Ehe- und Erziehungsberatung gespart – mit fatalen Folgen: Es ist bedeutend teurer, nicht nur in finanzieller Hinsicht, soziale Fehlentwicklungen im Nachhinein korrigieren zu müssen, als sie gar nicht erst entstehen zu lassen.

Insbesondere in *England, Deutschland* und der *Schweiz* stellt sich die finanzielle Situation von Ein-Eltern-Familien als äusserst problematisch dar. Ökonomische Massnahmen müssten hier intensiver greifen, um eine Verarmung zu vermeiden. Aus Gerechtigkeitsgründen kann es nicht angehen, dass Kinder ein Armutsrisiko darstellen. Zudem muss es Ziel von Familienpolitik sein, die gleichwertige Anerkennung von Familienleistungen in allen Formen von Familie sicherzustellen.

Weiter sind sozialökologische Massnahmen notwendig, welche die Vereinbarkeit von Beruf und Familie erleichtern. Ein Ausbau des Bildungs- und Betreuungswesens vor dem Hintergrund der PISA-Studie sollte selbstverständlich sein, nachdem die Studie dargelegt hat, dass sich in der Schweiz und insbesondere in Deutschland die Startchancen von Kindern aus sozial benachteiligten Schichten erheblich von sämtlichen europäischen Vergleichsländern unterscheiden.

## 8.2 Familienpolitische Reformen in Planung

Was den familienpolitischen Handlungsbedarf angeht, so sehen alle vier Länder einen Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung vor.

*Deutschland* will dabei insbesondere die Kinderbetreuung für die unter Dreijährigen und die Schulkinder ausbauen. Verstärkt wird auch über Kooperationsformen zwischen der Bildungs- und Familienpolitik sowie die Verbindung von Bildungs- und Betreuungsaufgaben nachgedacht – dies eine Reaktion auf das schlechte Abschneiden Deutschlands bei der PISA-Studie.

In *England* soll die Beschäftigungsrate von Alleinerziehenden bis 2010 auf 70% gesteigert werden. Im Jahr 2002 waren 57% der Alleinerziehenden «economically active», das heisst erwerbstätig oder auf Jobsuche. Aus diesem Grund werden weitere Jobcenter,

## WAS DEN FAMILIENPOLITISCHEN HANDLUNGSBEDARF angeht, so sehen alle vier Länder einen Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung vor.

Kinderbetreuungsangebote und Steuererleichterungen eingeführt. Jedes dreijährige Kind soll ab 2004 kostenlos eine Bildungseinrichtung besuchen können, sofern die Eltern es wünschen. Von 2004 bis 2006 sollen 1,6 Millionen neue Kindergartenplätze geschaffen werden.

In *Frankreich* hat die Regierung Raffarin im Frühjahr 2003 eine Familienkonferenz einberufen, die durch Arbeitsgruppen zu drei Themenbereichen (Vereinheitlichung der Beihilfe für Kleinkinder, familien- und elternorientierte Dienste, Förderung betrieblicher Familienpolitik) vorbereitet worden war und die eine tiefgreifende Reform der Familienpolitik beschlossen hat. Als Ergebnis der Familienkonferenz kündigte der französische Premierminister im April 2003 einen Aktionsplan in Form eines Zusatzprogramms in Höhe von einer Milliarde Euro an. Das Ziel des Programms soll darin liegen, die durchschnittliche Kinderzahl von derzeit 1,9 Kindern auf 2,1 zu erhöhen. In den nächsten zehn Jahren sollen 600 000 neue Stellen für Kinderbetreuer/innen im weitesten Sinne und 20 000 neue Kinderkrippenplätze geschaffen werden.

Auch in der *Schweiz* bestehen auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene Bestrebungen, das Angebot an familienergänzenden Betreuungsplätzen zu erhöhen. Gestützt auf ein Bundesgesetz werden Fördergelder zur Verfügung gestellt (Anstossfinanzierung). Auch auf kantonaler und kommunaler Ebene wurden Vorstösse zur Erhöhung des Angebots an Krippenplätzen und zur erwerbsverträglichen Gestaltung der Schulzeiten unternommen.

Weitere Reformaktivitäten werden in der Unterstützung einkommensschwacher Familien beziehungsweise bedürftiger Kinder gesehen. So ist in *Deutschland* durch die hohe Zahl von Sozialhilfe abhängiger Kinder politischer Handlungsbedarf deutlich geworden, was die zusätzliche finanzielle Förderung von Familien angeht, die durch Elternschaft in den Sozialhilfebezug geraten sind. Aus diesem Grund ist im Rahmen der Sozialstaatsreform die Einführung eines Kinderzuschlags für Geringverdienende geplant.

Auch in der *Schweiz* ist, was Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien angeht, eine gesamtschweizerische

Lösung im Gespräch, nachdem in den letzten Jahren in etlichen Kantonen Systeme von Bedarfsleistungen für arme Familien eingeführt wurden.

*England* sieht als seine familienpolitisch wichtigsten Ziele an, die Kinderarmut bis 2010 um die Hälfte zu verringern und innerhalb einer Generation gänzlich zu beseitigen sowie die Empfängnisraten bei Frauen unter 18 Jahren bis 2010 zu halbieren. Aus dem Grund sind verschiedene Projekte in Planung, so ein Child Trust Fund gegen Kinderarmut für Bedürftige, über dessen Höhe und Gestaltung noch beraten wird, sowie ein Pilotprojekt Aiming High, um Kinder aus ethnischen Minderheiten besser zu unterstützen und ihnen in der Schule zu helfen. Auch hier sind die Finanzierung des Projektes und die Konkretisierung noch unklar. Zudem plant die englische Regierung Aktionen gegen Schulschwänzer/innen. In der Bildungspolitik sieht auch die englische Opposition ein wichtiges Handlungsfeld. Im Moment wird daher in England über eine Wende in der Bildungspolitik sowie die Einführung beziehungsweise Ausgestaltung von Unterrichts-/Studiengebühren diskutiert.

In der *Schweiz* ist schon seit längerem eine Bundeslösung bei den heute kantonal geregelten Kinderzulagen in parlamentarischer Diskussion. Auch eine entsprechende Volksinitiative ist eingereicht worden. Zudem hat das Bundesparlament ein Paket zur Reform der Familienbesteuerung verabschiedet. Dieses wurde vom Volk im Mai 2004 abgelehnt. Beschlossen hat das Parlament, dass auch eine einheitliche Mutterschaftsversicherung eingeführt werden soll. Dagegen wurde allerdings das Referendum ergriffen, was eine Annahme in der Volksabstimmung nötig macht. Weitere Vorstösse sind auf Bundes- und Kantons-ebene hängig.

In *Frankreich* existieren aktuelle Debatten und Überlegungen, welche sich mit den neuen Familienformen und der Situation von jungen Erwachsenen befassen. Bei diesen Überlegungen geht es in erster Linie um eine Verbesserung der Massnahmen zur Erleichterung der Wohnungssuche, wodurch die Selbständigkeit junger Erwachsener gefördert werden soll.

## 9. Literatur

- Apps, Patricia F.; Rees, Ray (2001):** Fertility, female labour and public policy. Bonn.
- Bahle, Thomas (1995):** Familienpolitik in Westeuropa. Ursprünge und Wandel im internationalen Vergleich. Frankfurt/M.
- Becker, Andrea (2000):** Mutterschaft im Wohlfahrtsstaat. Familienbezogene Sozialpolitik und Erwerbsintegration von Frauen in Deutschland und Frankreich. Berlin.
- Becker, Bernd (2002):** Politik in Grossbritannien. Einführung in das politische System und Bilanz der ersten Regierungsjahre Tony Blairs. Paderborn. Ferdinand Schöningh.
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2002):** Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Benchmarking Deutschland Aktuell. Gütersloh.
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2001):** Internationaler Reform-Report 2001. Gütersloh.
- Brossé-Verbiest, Stéphanie; Wagner, Norbert (2003):** Familienpolitik in Frankreich. Paris / St. Augustin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2002):** Prioritäten einer zukunftsorientierten Familienpolitik. Gemeinsamer Entwurf des BMFSFJ und der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege. Berlin.
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2001):** Gerechtigkeit für Familien. Gutachten zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen. Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Schriftenreihe Bd. 202). Stuttgart.
- Ditch, John; Barnes, Helen; Bradshaw (eds.) (1996):** Eine Synthese nationaler Familienpolitiken 1995. Europäische Kommission in der Reihe European Observatory on National Family Policies (Hg.). Luxemburg.
- Esping-Andersen, Gosta (1990):** The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton.
- Europäische Kommission (2002):** Europäische Sozialstatistik Bevölkerung. Luxemburg.
- Gerlach, Irene (2003):** Familienpolitik – Eine Policy-Analyse. Opladen.
- Gerlach, Irene (2002):** Bundesrepublik Deutschland: Entwicklung, Strukturen und Akteure eines politischen Systems. (Einführung mit CD). Opladen. 2. Auflage.
- Ginsburg, Norman (1992):** Divisions of Welfare. A critical Introduction to Comparative Social Policy. London.
- Hill, Michael (1997):** Understanding Social Policy. Blackwell. Oxford. 5. Auflage.
- Immerfall, Stefan (1994):** Einführung in den europäischen Gesellschaftsvergleich. Passau.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2000):** Der Sozialstaat in international vergleichender Perspektive. Bielefeld.
- Lüscher, Kurt (1992):** Familienpolitik im liberalen Bundesstaat: Das Beispiel der Schweiz. In: Höhn, Charlotte u.a. (Hg.) (1992): Demographie in der Bundesrepublik Deutschland. Festschrift Karl Schwarz. Boppard. S. 207-217.
- MISSOC (2002):** Familienleistungen und Familienpolitik in Europa. Europäische Kommission (Hg.). Brüssel.
- Pfenning, Astrid; Bahle, Thomas (Hg.) (2000):** Families and Family Policies in Europe – Comparative Perspectives. Frankfurt/M.
- Reuter, Silke (2002):** Frankreichs Wohlfahrtsregime im Wandel? Erwerbsintegration von Französisinnen und familienpolitische Reformen der 90er Jahre. Bremen.
- Schmid, Josef (2002):** Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme. Opladen. 2. Auflage.
- Schultheis, Franz (1999):** Familie und Politik. Formen wohlfahrtsstaatlicher Regulierung von Familie im deutsch-französischen Gesellschaftsvergleich. Konstanz.
- Sering, Agathe (1996):** Grundlagen und Perspektiven der familienorientierten Interessenvertretung auf internationalem Niveau. Ein Ausblick auf Möglichkeiten der Zusammenarbeit von Nichtregierungsorganisationen auf internationaler Ebene. Projektbericht der Koordinierungsstelle für nationale und internationale Familienfragen. Bonn.
- Unesco (Hg.) (ohne Jahr):** Literacy Skills for the World of Tomorrow. Further Results from PISA 2000. Paris.
- Väljärvi, Jouni u.a. (2002):** The Finnish Success in PISA – and Some Reasons behind It. Jyväskylä.

**Wingen, Max (1997):** Familienpolitik. Grundlagen und aktuelle Probleme. Stuttgart.

**Wössmann, Ludger (2003):** Familiärer Hintergrund, Schulsystem und Schülerleistungen im internationalen Vergleich. In: Das Parlament. Beilage vom 26. Mai 2003. Bonn. S. 33–38.

# ZUSAMMENSTELLUNG UND DISKUSSION MÖGLICHER MASSNAHMEN

Die Autor/innen der Beiträge zur Familienpolitik auf Bundes- sowie auf Kantons- und Gemeindeebene und zum Ländervergleich hatten den Auftrag, aufgrund ihrer Analysen mögliche Massnahmen zur Stärkung der Struktur und Organisation der Familienpolitik zu entwickeln.

Die Vorschläge der Autor/innen wurden im Frühling 2004 im Rahmen eines Expert/innen-Workshops diskutiert. Daran teilgenommen haben:

- der wissenschaftliche Ausschuss,
- die Auftragnehmer/innen,
- Vertreter/innen der in die Analysen einbezogenen Kantone,
- Vertreter/innen von familienpolitisch engagierten Nichtregierungsorganisationen (NGO),
- Vertreter/innen anderer Bundesämter,
- Vertreter/innen des Bundesamtes für Sozialversicherung,
- das Projektteam.

Die Teilnehmer/innen wurden gebeten, eine Gewichtung der Massnahmenvorschläge der Autor/innen vorzunehmen. Alle Massnahmen wurden von den Expert/innen als bedeutend beurteilt. Die Massnahmen werden im Folgenden nach ihrer Priorität geordnet wiedergegeben. Auf die Massnahmen folgen jeweils eine Begründung sowie Bemerkungen aus den Diskussionen.

## 1. Stärkung der familienpolitischen Netzwerke, Festlegung der zu bearbeitenden Themen, der Rollen und der Form der Netzwerke.

Die Analysen haben gezeigt, dass zahlreiche, sehr unterschiedliche Akteur/innen, die untereinander nur zum Teil koordiniert sind, sich mit familienpolitischen Fragen befassen.

*Bemerkungen aus dem Workshop:*

- Durch entsprechende Netzwerke könnte die familienpolitische Lobbyarbeit wesentlich gestärkt werden. Wichtig ist die Vernetzung von Politik, Verwaltung, NGO und Forschung.
- Die Analysen zeigen am Beispiel der Kantone Waadt und Tessin funktionierende Netzwerke familienpolitischer Akteur/innen. Im Rahmen eines Forschungsprojektes könnte analysiert werden, welches hindernde und fördernde Bedingungen für solche Netzwerke sind.

## 2. Festlegung eines kohärenten Konzeptes für eine schweizerische Familienpolitik, das mittels einer Problemanalyse den anzustrebenden Zustand und eine entsprechende Zielhierarchie definieren würde. Festlegung strategischer Schwerpunkte in Abhängigkeit von konkreten Zielen.

Eine grundlegende Schwäche der schweizerischen Familienpolitik auf nationaler Ebene liegt heute darin, dass kein kohärentes und handlungsleitendes familienpolitisches Konzept besteht.

*Bemerkungen aus dem Workshop:*

- Ein kohärentes familienpolitisches Konzept...
  - würde zu einer zielgerichteten, langfristig orientierten Familienpolitik wesentlich beitragen. Betont wird der Aspekt der Prioritätensetzung und Zielfestlegung.
  - würde die Abgrenzung der Familienpolitik von Sozial- und Arbeitsmarktpolitik wesentlich erleichtern.
  - ist eine zentrale Voraussetzung für andere familienpolitische Massnahmen (z.B. Überprüfung der Wirksamkeit, Harmonisierung familienpolitischer Massnahmen, Grundlagenarbeit).
  - würde sich aufgrund des Modellcharakters positiv auf die Familienpolitik auf Kantons- und Gemeindeebene auswirken.
- Erschwerend bei der Konzepterstellung wirkt sich der föderalistische Aufbau und der Querschnittscharakter der Familienpolitik aus.
- Bestehende Grundlagenarbeiten – z.B. vom Familienbericht von 1982, von der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen und durch den vorliegenden Familienbericht – sollten als Basis verwendet werden.
- Im Hinblick auf die Umsetzung eines familienpolitischen Konzeptes sollte die verwaltungsinterne *Familienverträglichkeitsprüfung* intensiviert werden.
- Die Zielvorgaben könnten in entsprechenden (Rahmen-) Gesetzen festgehalten werden.

## 3. Überprüfungen der Wirksamkeit familienpolitischer Massnahmen (Controlling, Monitoring, Evaluation), unter anderem als Bestandteil der Politikentwicklung und -gestaltung.

Bis heute bestehen in der Schweiz kaum Untersuchungen über die konkrete Wirkungsweise familienpolitischer Massnahmen, und entsprechend gering ist das empirisch fundierte Wissen

über mögliche Wirkungszusammenhänge familienpolitischer Massnahmen untereinander und mit anderen Massnahmen.

*Bemerkungen aus dem Workshop:*

■ Familienpolitische Massnahmen müssen an Ziele gebunden sein. Diese sollten vom familienpolitischen Konzept abgeleitet sein. Nur so ist eine Wirksamkeitsprüfung möglich.

#### 4. Harmonisierung familienpolitischer Massnahmen (Rahmengesetze, Konkordate, Empfehlungen).

Eines der Hauptmerkmale der schweizerischen Familienpolitik ist ihr ausgeprägt föderalistischer Charakter. So haben die Analysen im Familienbericht grosse kantonale und kommunale Unterschiede bezüglich familienpolitischer Massnahmen aufgezeigt.

*Bemerkungen aus dem Workshop:*

■ Für die Harmonisierung familienpolitischer Massnahmen braucht es Zielvorgaben, das heisst ein Konzept für die Familienpolitik in der Schweiz.

■ Der Föderalismus ist für die Familienpolitik als Hindernis wie auch als Chance zu sehen. Die grossen kantonalen und kommunalen Unterschiede bezüglich familienpolitischer Massnahmen sind die eine Seite. Der Föderalismus bietet auf der anderen Seite aber auch Raum für die Entwicklung neuer Ansätze, die Modellcharakter für andere Kantone haben können (z.B. «Tessiner Modell»).

■ Der Bund könnte für die Kantone Modelle entwickeln, beispielsweise zur Überprüfung der Effektivität und Effizienz familienpolitischer Massnahmen.

#### 5. Weiterführung und Vertiefung der Grundlagenarbeit; Informationstätigkeit.

In den 90er Jahren wurden von unterschiedlichen Akteur/innen Grundlagenberichte zu familienpolitisch wichtigen Themen in Auftrag gegeben. Diese liefern wichtige Inputs für die politische Diskussion.

*Bemerkungen aus dem Workshop:*

■ Gute Rahmenbedingungen für die Grundlagenarbeit wären:  
– ein kohärentes familienpolitisches Konzept als gemeinsame Basis der verschiedenen Akteur/innen.

– im Hinblick auf die Kohärenz die Förderung des Dialogs zwischen den Forscher/innen selber sowie zwischen den Forscher/innen und den Politiker/innen.

– Qualitätskriterien zur Beurteilung der Forschungsprojekte, auch hinsichtlich der Nützlichkeit der Ergebnisse aus diesen Projekten.

■ Es sollte ein Netzwerk der Forscher/innen gebildet werden.

■ Für die Forschung im Bereich der Familienpolitik sollten mehr Mittel bereitgestellt werden. Die Forschung sollte besser koordiniert werden.

■ Die Familienberichterstattung mit Schwerpunktthemen sollte regelmässig weitergeführt werden. Dies würde dazu beitragen, dass die Familienpolitik auf der politischen Agenda bleibt.

#### 6. Stärkung und Verbesserung der vertikalen Zusammenarbeit (Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen). Überprüfung und Klärung der Zuständigkeiten innerhalb der Verwaltungen auf allen Ebenen. Stärkung der Strukturen auf Bundesebene.

Die Analysen zeigen, dass sich verwaltungsintern sehr unterschiedliche Stellen mit familienpolitischen Fragen befassen.

*Bemerkungen aus dem Workshop:*

■ Ob auf Bundesebene die Lösung in einem Bundesamt für Familienfragen liegen würde, blieb offen. Ein Bundesamt für Familienfragen hätte sicher Signalwirkung, es könnten aber auch die bestehenden Strukturen ausgebaut werden.

■ Durch eine *schweizerische Fachkonferenz* der für Familienfragen zuständigen kantonalen Verwaltungsstellen könnte die interkantonale Zusammenarbeit gefördert werden.

■ Die Gemeinden könnten im Bereich der Familienpolitik vermehrt im Verbund zusammenarbeiten, wie dies bei der Sozialhilfe bereits vielerorts der Fall ist.

■ Auch innerhalb der Kantone und Gemeinden wäre es sinnvoll, die Zusammenarbeit der für familienpolitische Fragen Zuständigen zu institutionalisieren.

■ Eine *Ansprechstelle auf Bundesebene* soll über bereits vorhandene Modelle und Formen der Zusammenarbeit informiert sein, so dass bereits bestehendes Know-how genutzt werden kann (z.B. bei der Schaffung einer kantonalen Fachstelle für Familienfragen).

# KOMMENTAR UND AUSBLICK DER EIDG. KOORDINATIONSKOMMISSION FÜR FAMILIENFRAGEN EKFF

## Entstehung des Familienberichts und Rolle der EKFF

Der Familienbericht geht auf die Empfehlung Stadler (00.3662) zurück. Der Bundesrat wird aufgefordert, dem Parlament alle fünf Jahre einen Bericht zur Situation der Familien in der Schweiz vorzulegen. Die Aufgaben- und Rollenteilung zwischen der Verwaltung und der EKFF bei der Erarbeitung des Familienberichts wurde frühzeitig geklärt: Die Verwaltung erstellt den Bericht, die EKFF nimmt eine kommentierende Rolle ein. Dabei erachtete die EKFF den Entscheid, dass die Verantwortung und Federführung für den Familienbericht bei der Verwaltung liegt, als richtig. Die Kommission wurde mehrmals über das Projekt orientiert. Im weiteren Projektverlauf wurde vereinbart, dass die EKFF einen unabhängigen Kommentar zum gesamten Bericht abgeben wird.

**Aufgrund der Lektüre des Familienberichts setzt die EKFF im nachfolgenden Kommentar thematische Schwerpunkte, die in den einzelnen Beiträgen immer wieder aufscheinen, und setzt diese in Bezug zu ihren eigenen Aufgaben und Tätigkeiten.**

## 1. Rechtliche Grundlagen der Familienpolitik

Gesetzgebung und Rechtspraxis prägen die Lebensrealität von Familien. Der Wandel der Familien bedingt wiederum, dass Gesetze und Verfassungen kontinuierlich den familialen Lebensverhältnissen angepasst werden: «Es gibt keine Familie ohne *Recht*. Die rechtlichen Rahmenbedingungen von Familie über die Gesetzgebung und die Rechtsprechung sind wichtige Bestimmungsgründe der sozialen Wirklichkeit von Familie – ein Sachverhalt, der in den Sozialwissenschaften auch heute noch unterschätzt wird. Im Hinblick auf die Praxis ist der Dialog zwischen Recht und Sozialwissenschaften ein wichtiges Postulat.»<sup>1</sup>

### Gesetzgebung in den Kantonen

Die Ausprägung der Familienpolitik in den einzelnen Kantonen hängt wesentlich davon ab, ob die familienpolitischen Bestimmungen und Ziele auf Verfassungsebene bzw. auf Gesetzesebene festgeschrieben sind. Die Gesetzgebung in den Kantonen ist auch ein interessanter Gradmesser für den Stellenwert der

Familien. Finden sich in Verfassungen und Gesetzen keine Bestimmungen über Familien, so ist dies ein deutlicher Hinweis dafür, dass Familien nach wie vor als Privatsache betrachtet werden. Gesetzliche Bestimmungen über Familien belegen hingegen die öffentliche Anerkennung und Förderung der Aufgaben und Leistungen von Familien. Die familienpolitisch relevanten Artikel sind in den einzelnen Kantonen in der Regel nicht in einem einzigen Gesetz vereint. Sie haben beispielsweise Eingang in Sozialhilfegesetze, Jugendhilfegesetze oder Krankenversicherungsgesetze gefunden. Die einzelnen Gesetze verfolgen unterschiedliche und zum Teil widersprüchliche familienpolitische Ziele. Dieser Umstand trägt wesentlich dazu bei, dass sich in den Kantonen keine kohärente Familienpolitik herausbildet. Der Kanton Tessin geht in diesem Punkt einen entscheidenden Schritt weiter. Er hat ein Familiengesetz verabschiedet, das voraussichtlich 2005 in Kraft tritt. Das neue Gesetz fördert die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und enthält Bestimmungen zum Schutz der Minderjährigen. Es sieht zudem die Einrichtung eines kantonalen Observatoriums für Familienpolitik vor. Diese beratende Regierungsstelle wird auf kantonaler Ebene die Entwicklung der Familienstrukturen und die Bedürfnisse der Familien verfolgen sowie die Auswirkungen anderer Politiken auf die Familie beurteilen.<sup>2</sup> Im Familienbericht werden exemplarisch die gesetzlichen Grundlagen über Familien in vier Kantonen untersucht (vgl. *Kapitel 3, Abschnitt 1.1.1*). Eine umfassende Studie zur Entwicklung der kantonalen Verfassungen und Gesetze im Bereich Familien steht noch aus.

### Kompetenzen des Bundes

Die familienpolitischen Ziele und Verfassungsgrundlagen des Bundes werden im Familienbericht ausführlich dargelegt (*Kapitel 2, Abschnitt 1.2*). Es wird auch darauf hingewiesen, dass die Kantone in jenen Bereichen, in denen der Bund nicht zuständig ist oder von seiner Kompetenz keinen Gebrauch macht, über einen grossen Handlungsspielraum verfügen. Diese Feststellung ist zweifellos richtig. Die Unterscheidung zwischen der Kompetenz des Bundes und der Wahrnehmung seiner Kompetenz ist dabei wesentlich. Der Bund hat auf der Basis von Artikel 116 in der Bundesverfassung die Kompetenz, eine Mutterschaftsversicherung einzurichten und die Kinderzulagen auf Bundesebene zu regeln. Die Umsetzung dieser

## Aufgaben, Tätigkeit und Organisation der EKFF

Die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF wurde 1995 als beratendes Organ des Eidg. Departements des Innern eingesetzt. Als ausserparlamentarische Kommission hat sie folgendes Mandat:

- **Information:** Die EKFF orientiert und sensibilisiert die Öffentlichkeit und die zuständigen Institutionen in Bezug auf die familialen Lebensbedingungen in der Schweiz.
- **Koordination:** Als Drehscheibe sorgt die EKFF für fachlichen Austausch zwischen Verwaltung und privaten Organisationen sowie zwischen den verschiedenen familienpolitisch tätigen Institutionen.
- **Forschung:** Die EKFF zeigt Forschungslücken auf. Sie fördert, erfasst und evaluiert Forschungsarbeiten. Aus deren Ergebnissen entwickelt sie familienpolitische Perspektiven und regt die entsprechenden Umsetzungsmassnahmen an.
- **Umsetzung:** Die EKFF fördert innovative Ideen, empfiehlt familienpolitische Massnahmen und nimmt zu familienpolitischen Vorlagen Stellung.

Eine der Schwierigkeiten, mit denen sich die EKFF bei der Wahrnehmung ihres Mandats konfrontiert sieht, ist die ausgesprochen föderalistische Struktur der schweizerischen Familienpolitik. Wie im vorliegenden Familienbericht ausführlich dargelegt wird, hat der Bund wenige familienpolitische Kompetenzen. Die Aufgabenteilung zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und privaten Organisationen führt zudem zu einer starken Zersplitterung. Die Kommission hat sich 1999 eingehend mit den Chancen und Risiken ihres Mandats auseinandergesetzt, eine

Standortbestimmung vorgenommen und strategische Leitlinien erarbeitet. In den strategischen Leitlinien werden die verbindlichen Ziele und Tätigkeitsschwerpunkte der EKFF in einem mittelfristigen Zeithorizont festgelegt<sup>3</sup>.

Um ihre Schwerpunktthemen zu vertiefen, erteilt die EKFF Aufträge an externe Fachleute und veröffentlicht die Ergebnisse in Form von Publikationen. Die Schlussfolgerungen und politischen Forderungen zu den einzelnen Schwerpunktthemen hält sie in ihren Stellungnahmen fest. Am Forum Familienfragen, einer jährlich stattfindenden nationalen Fachtagung, setzen sich Fachleute von öffentlichen Institutionen, Fachverbänden sowie weiteren interessierten Kreisen eingehend mit dem Thema auseinander. In den vergangenen Jahren hat die EKFF folgende thematische Schwerpunkte gesetzt:

- Begründung von Familienpolitik,
- Familiäre Aufgaben und Leistungen im Lebensverlauf,
- Auswirkungen von Armut und Erwerbslosigkeit auf Familien,
- Familienlasten- und Familienleistungsausgleich,
- Nicht-monetäre Angebote für Familien,
- Qualität familienergänzender Kinderbetreuung,
- Familien und Migration,
- Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsalltag.

Die EKFF tagt fünfmal jährlich. Das Kommissionssekretariat ist der Zentralstelle für Familienfragen im Bundesamt für Sozialversicherung angegliedert. Die EKFF äussert sich pointiert zu familienspezifischen Fragen und nimmt Stellung zu Gesetzgebungsvorlagen auf Bundesebene.<sup>4</sup>

Ziele ist bis jetzt weder an der mangelnden Kompetenz des Bundes noch am föderalistischen System gescheitert: Entsprechende Vorlagen sind bzw. waren beim Stimmvolk bzw. im Parlament bis jetzt leider nicht mehrheitsfähig. Ohne die Unterscheidung zwischen den familienpolitischen Kompetenzen im föderalistischen System und der mangelnden Mehrheitsfähigkeit familienpolitischer Anliegen im Parlament bzw. beim Stimmvolk besteht die

Gefahr, dass «der Föderalismus» als Argument gegen eine kohärente schweizerische Familienpolitik missbraucht wird. Diese Argumentation liefert all jenen Politiker/innen Vorschub, welche familienpolitische Vorstösse mit ordnungspolitischen Argumenten zu verhindern versuchen. Ein positives Beispiel, das trotz ordnungspolitischer Einwände realisiert werden konnte, ist das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung:

<sup>1</sup> Lüscher, Kurt (2003): Warum Familienpolitik? Argumente und Thesen zu ihrer Begründung. Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen (Hrsg.). Bundesamt für Sozialversicherung, Bern. S. 11.

<sup>2</sup> Dokumentation und Gesetzestext finden sich unter folgenden Adressen: [www.ti.ch/DSS/temi/politica\\_familiare/](http://www.ti.ch/DSS/temi/politica_familiare/) und [www.ti.ch/DSS/temi/politica\\_familiare/legge\\_famiglie.htm](http://www.ti.ch/DSS/temi/politica_familiare/legge_famiglie.htm).

<sup>3</sup> Eine zukunftsfähige Familienpolitik fördern. Strategische Leitlinien der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) (2000). Bern.

<sup>4</sup> Die Publikationsliste sowie weitere Informationen zur Tätigkeit der EKFF sind unter folgender Adresse erhältlich: Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF, Bundesamt für Sozialversicherung, Effingerstr. 20, 3003 Bern, Tel. 031 324 06 56, Fax 031 324 06 75, [www.ekff.ch](http://www.ekff.ch).

Das Gesetz ist am 1. Februar 2003 in Kraft getreten. Während acht Jahren fördert der Bund den Ausbau von familienergänzenden Betreuungsplätzen. Der Kredit für die ersten vier Jahre beläuft sich auf 200 Mio. Franken. Die Gelder sind für Kindertagesstätten, Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung sowie Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien bestimmt. Der zweite Satz in Artikel 116, Abschnitt 1 bildet die verfassungsrechtliche Grundlage des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung: «Der Bund berücksichtigt bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familie. Er kann Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen.» Diese neue Bestimmung wurde 1999 im Rahmen der Revision der Bundesverfassung ergänzt. Sie ermöglicht ein weitergehendes Engagement des Bundes in Bereichen, welche wie die familienergänzende Kinderbetreuung in der Kompetenz der Kantone liegen. Während der parlamentarischen Debatten haben einige Parlamentarier/innen ihre ablehnende Haltung damit begründet, dass sie sachlich nichts gegen die Vorlage einzuwenden hätten, aus ordnungspolitischen Gründen aber dagegen stimmen würden; die Kompetenz der Kantone dürfe nicht beschnitten werden. Ähnlich hat der Bundesrat kürzlich gegen die einheitliche Regelung der Alimentenbevorschussung auf Bundesebene argumentiert. Die Alimentenbevorschussung stelle zwar eine Massnahme zum Schutz der Familie dar, der Bund könne diese Massnahme jedoch nicht an die Hand nehmen, sondern nur Massnahmen anderer unterstützen. Der Nationalrat ist dieser Argumentation nicht gefolgt und hat die Motion seiner Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (02.2028) angenommen.

Die Ausgestaltung der Sozialversicherungsgesetze hat ebenfalls einen bedeutenden Einfluss auf die Lebensrealität von Familien. Die EKFF möchte die diesbezügliche Aussage des Familienberichts unterstreichen: «Das System der sozialen Sicherheit orientiert sich [...] immer noch weitgehend am Modell der traditionellen Familie: Es bestehen immer noch Lücken für Familien, die diesem Modell nicht entsprechen.» (Kapitel 2, S. 124) Wer Hausarbeit leistet oder Betreuungsaufgaben übernimmt, schneidet punkto soziale Sicherheit und Existenzsicherung oft schlecht ab. Die Erbringung familialer Leistungen ist mit

direkten finanziellen Einbussen oder gar Armut, häufig mit finanziellen Risiken und Unsicherheiten verbunden. In den vergangenen Jahren sind zwar einige Verbesserungen erzielt worden. Als Beispiele seien die im Zuge der 10. AHV-Revision eingeführten Erziehungs- und Betreuungsgutschriften, die im neuen Eherecht verbesserte Absicherung der Ehefrau im Güter- und Erbrecht sowie die neuen Bestimmungen zur Aufteilung der Ansprüche aus den Vorsorgeeinrichtungen der zweiten und dritten Säule im revidierten Scheidungsrecht zu nennen. Das Sozialversicherungssystem trägt jedoch dem Wandel der Erwerbs- und Familienbiografien von Männern und Frauen noch nicht in allen Aspekten gebührend Rechnung.<sup>5</sup>

Das Bundesgesetz über die direkten Bundessteuern (DBG) regelt die Höhe der Bundessteuern, welche Personen mit und ohne Kinder entrichten müssen. Bei der direkten Bundessteuer werden Ehepaare gegenüber Konkubinatspaaren systematisch benachteiligt. Die familienspezifischen Abzüge vom steuerbaren Einkommen berücksichtigen die effektiven Kinderkosten, welche Familien erwachsen, zu wenig. Der Bundesrat hat aus diesen Gründen die Revision des Gesetzes (Reform der Familienbesteuerung) in die Wege geleitet. In der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 wurde das Steuerpaket, das unter anderem die Reform der Familienbesteuerung beinhaltete, abgelehnt. Aufgrund des Postulats von Ständerat Hans Lauri (02.3549) wird der Bundesrat bis Ende 2004 einen Bericht über die Möglichkeit zur Einführung der Individualbesteuerung im Bund und in den Kantonen ausarbeiten.

### Internationale Abkommen

Die kantonalen und nationalen Verfassungen und Gesetze werden ihrerseits durch eine Reihe internationaler Abkommen, denen die Schweiz beigetreten ist, geprägt (vgl. Kapitel 2, Sektion 1.2.1). Im Jahr 1997 hat die Schweiz beispielsweise die UNO-Konvention über die Rechte des Kindes ratifiziert. Sie hat sich verpflichtet, den Vereinten Nationen regelmässig einen Bericht zum Stand der Umsetzung zu unterbreiten. In seinen Schlussbemerkungen zum ersten Staatenbericht äusserte sich der Ausschuss für die Rechte des Kindes unter anderem kritisch zur Koordination in der Kinderrechtspolitik. Er empfiehlt der Schweiz, einen ange-

messen und dauerhaften nationalen Mechanismus zur Umsetzung der Konvention zu etablieren, welcher für die Koordination auf Bundesebene, zwischen Bund und Kantonen und zwischen einzelnen Kantonen besorgt ist.<sup>6</sup> Die UNO-Konvention über die Rechte des Kindes enthält Bestimmungen, die nicht nur für die Kinderpolitik, sondern auch für die Familienpolitik der Schweiz handlungsleitend sind.

### Rechtspraxis

Der Rechtspraxis und deren Auswirkungen auf Familien muss in der Familienforschung und -politik vermehrt Rechnung getragen werden. Als positives Beispiel ist das interdisziplinäre Projekt «Kinder und Scheidung – Der Einfluss der Rechtspraxis auf familiäre Übergänge» zu erwähnen. Das Projekt ist Teil des Nationalen Forschungsprogramms 52 «Kinder, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel» und wird vom Schweizerischen Nationalfonds finanziert.<sup>7</sup> Die Scheidungspraxis und der Alltag von Scheidungsfamilien seit dem Jahr 2000 (Revision des Scheidungsrechtes) werden mittels eines interdisziplinären Ansatzes untersucht. Im Zentrum stehen die von einer Scheidung betroffenen Kinder und Jugendlichen. Die Studie wird Auskunft darüber geben, wie die Interessen von Kindern und Jugendlichen im Scheidungsverfahren eruiert und berücksichtigt werden, ob und in welcher Form sie während und nach der Scheidung an der Entscheidungsfindung teilhaben und auf den Alltag Einfluss nehmen können und welche rechtlichen Lösungen beziehungsweise Modelle in ihrem Wohl liegen.

Die Genehmigung bzw. Ablehnung des Familiennachzuges bei Jahresaufenthalter/innen von ausserhalb der alten EU/EFTA-Mitgliedstaaten ist ein weiteres Beispiel, das die einschneidenden Auswirkungen der Rechtspraxis illustriert – hier in Bezug auf Migrationsfamilien: Die kantonalen Migrationsbehörden (Fremdenpolizeibehörden) entscheiden innerhalb der verfassungsmässigen Schranken des Willkürverbotes, des Rechtsgleichheitsgebotes und des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes nach freiem Ermessen darüber, ob Jahresaufenthalter/innen ihre Familie nachziehen dürfen oder nicht. In Artikel 39 BVO werden die bundesrechtlichen Mindestvoraussetzungen für den Familiennachzug von Jahresaufenthalter/innen festgelegt.<sup>8</sup> Danach

haben die Migrationsbehörden zu prüfen, ob die Familie zusammenlebt, ob der Aufenthalt und gegebenenfalls die Erwerbstätigkeit der ausländischen Person gefestigt ist, eine angemessene Wohnung vorhanden ist und die finanziellen Mittel für den Unterhalt der Familie ausreichen. Bei der Anwendung dieser Kriterien auf den Einzelfall werden gesamtschweizerisch unterschiedliche Massstäbe angesetzt. Die Praxis einzelner Kantone ist wenig transparent, was die Rechtssicherheit beeinträchtigt.<sup>9</sup> Die EKFF vertritt die Auffassung, dass die rechtliche Situation der Ausländer/innen und ihrer Familien erheblich verbessert werden muss. Die gegenwärtige Rechtspraxis, die in wichtigen Fragen auf das Ermessen der Migrationsbehörden abstellt, ist aus familienpolitischer Sicht unhaltbar.<sup>10</sup>

## 2. Begriff der Familie und Begründung der Familienpolitik

Der im Familienbericht verwendete Familienbegriff folgt zunächst der Definition der EKFF: «Familie in der Gegenwart wird als eine primär in den Beziehungen zwischen den Eltern und Kindern begründete soziale Gruppe eigener Art aufgefasst, die als solche gesellschaftlich anerkannt ist.»<sup>11</sup> Diese Definition ist bewusst offen formuliert. Sie enthält keine wertenden Äusserungen und trägt der Vielfalt an Familienformen Rechnung. In der Definition kommt auch der Doppelcharakter der Familie zum Ausdruck: Sie ist eine persönlich gestaltete Gruppe und eine gesellschaftlich anerkannte Institution. Sie begründet und unterscheidet sich von anderen Lebensformen durch ihre Aufgaben, das heisst der Familienarbeit und der damit einhergehenden Gestaltung der Beziehungen. Schliesslich vermeidet der Familienbegriff der EKFF die Konzentration auf junge Familien. Er berücksichtigt, dass sich Familien in Phasen entwickeln und die realen familialen Lebensformen mit den Lebenszyklen zusammenhängen. In diesem Punkt macht der Familienbericht eine wesentliche Einschränkung. Er schränkt die Definition der EKFF auf Beziehungen zwischen Eltern und abhängigen Kindern unter 25 Jahren ein und betrachtet diese soziale Gruppe als eigentliche Zielgruppe der Familienpolitik. Sowohl diese Einschränkung als auch die Begründung dafür erachtet die EKFF als problematisch. Zum einen erfolge die Identifikation mit dem

<sup>5</sup> Vgl. Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen (Hrsg.) (2004): Zeit für Familien. Beiträge zur Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsalltag aus familienpolitischer Sicht. Bundesamt für Sozialversicherung, Bern. S. 140.

<sup>6</sup> Schlussbemerkungen des UNO-Ausschusses für die Rechte des Kindes zum schweizerischen Staatenbericht: Schweiz 07/06/2002. Siehe: [www.bsv.admin.ch/fam/grundlag/d/schutz.htm#3](http://www.bsv.admin.ch/fam/grundlag/d/schutz.htm#3).

<sup>7</sup> Vgl. [www.nfp52.ch](http://www.nfp52.ch).

<sup>8</sup> Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer; SR 823.21.

<sup>9</sup> Vgl. Spescha, Marc: Migrationsfamilien in prekären ausländerrechtlichen Verhältnissen. In: Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen (Hrsg.) (2002): Familien und Migration. Beiträge zur Lage der Migrationsfamilien und Empfehlungen der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen. Bundesamt für Sozialversicherung, Bern. S. 54ff.

<sup>10</sup> Vgl. Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen (Hrsg.) (2002): Familien und Migration. Beiträge zur Lage der Migrationsfamilien und Empfehlungen der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen. Bundesamt für Sozialversicherung, Bern. S. 124f.

<sup>11</sup> Eine Zukunftsfähige Familienpolitik fördern. Strategische Leitlinien der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) (2000). Bern. S. 21.

Haushalt und die Einschränkung auf Kinder unter 25 Jahren aufgrund der Operationalisierbarkeit. Empirische Daten seien mit wenigen Ausnahmen für die Schweiz nur in dieser Form verfügbar. Ein zentrales Anliegen der Familienpolitik besteht indessen gerade darin, Lücken in der Familienforschung aufzudecken, und entsprechende statistische Daten und wissenschaftliche Untersuchungen einzufordern. Die EKFF hat beispielsweise in ihren Empfehlungen zum Bericht über Familien und Migration festgehalten, dass die Rolle der Familien in der Migrationsforschung stärker beachtet werden muss. Die Migrationsforschung und die entsprechenden Statistiken sollen Aufschluss über die Familien im Migrationsprozess geben.<sup>12</sup> Ein Familienbericht ist Anlass und Mittel, um bestehende Forschungslücken aufzudecken und zu schliessen. Die bestehenden generationenübergreifenden statistischen Daten müssen zweifellos ausgebaut werden. Die immer noch im Aufbau begriffene Sozialhilfestatistik und die nicht vorhandene Familienzulagenstatistik seien als weitere Beispiele genannt. Als zweiter Grund für die Einschränkung des Familienbegriffs wird angeführt, dass die Beziehungen zwischen Erwachsenen und ihren betagten Eltern in der Familienpolitik oftmals von wenig Interesse seien. Die EKFF hat im Jahr 2002 eine Tagung zu den familialen Aufgaben und Leistungen im Lebensverlauf durchgeführt. Familien pflegen nicht nur Kinder, sondern auch andere Angehörige. Der weitaus grösste Anteil familiärer Pflegeleistungen wird nach wie vor durch Frauen erbracht. Gegenwärtig pflegen schätzungsweise 220 000 bis 250 000 Angehörige ihre kranken Familienmitglieder.<sup>13</sup> Auf die Bedeutung der Generationenbeziehungen verweist auch das bereits erwähnte Nationale Forschungsprogramm 52 «Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel». Eines der darin vertretenen Forschungsprojekte ist beispielsweise dem Thema Erben in der Schweiz gewidmet. Gerade das Erben tangiert eben nicht nur das Verhältnis der jüngsten zur mittleren, sondern auch wesentlich jenes der mittleren Generation(en) zur ältesten Generation. Das Verständnis der Familie als Mehrgenerationenverbund ist grundlegend für die ökonomische Begründung und die Ausgestaltung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs. Familie wird heute zudem von den meisten Menschen als Mehrgenerationenverbund erfahren. Aufgrund der demografischen Entwicklung ist die Dauer der

gemeinsamen Lebensspanne der Familienangehörigen und weiterer Verwandter lang. Es ist daher angebracht, Familienpolitik als eine Aufgabe zu verstehen, die alle Lebens- und Familienphasen umfasst.

### **Aufgaben und Leistungen der Familie**

In der Schweiz ist die Vorstellung, dass Familie Privatsache sei, immer noch stark verankert. Die EKFF misst der Begründung der Familienpolitik daher grosse Bedeutung zu. Sie hat diesem Thema eine eigene Publikation gewidmet.<sup>14</sup> Familienpolitik ist für die EKFF eine gesellschaftspolitische Aufgabe: «Primäre Aufgabe von Familienpolitik ist es, die in den Familien und durch sie für den einzelnen und die Gesellschaft erbrachten Leistungen anzuerkennen und die familialen Leistungspotenziale zu fördern.»<sup>15</sup> Familien stellen sich in den verschiedenen Entwicklungsphasen lebenspraktische Aufgaben. Indem sie diese Aufgaben, das heisst die Familienarbeit und die damit einhergehende Gestaltung von Beziehungen, erfüllen, erbringen sie für die Entwicklung des Einzelnen und der Gesellschaft bedeutsame Leistungen. Darunter fallen nicht nur alltägliche Aufgaben wie die Hausarbeit, die Erziehung von Kindern oder die Pflege von kranken Angehörigen. Familienangehörige und Verwandte leisten auch Hilfe und Unterstützung nach Unfällen, bei Todesfällen sowie in Trennungs- und Scheidungssituationen. Die Forderung nach der Anerkennung familialer Leistungen ist nicht unverbindliche Familienrhetorik, sondern beinhaltet konkret die Bewertung und materielle Abgeltung der erbrachten Leistungen.

Die Leistungspotenziale von Familien werden durch die optimale Ausgestaltung ihrer Lebensverhältnisse gefördert. Ob und wie familiale Leistungen erbracht werden können, hängt beispielsweise wesentlich vom Zusammenspiel von Familien- und Erwerbsalltag ab. Dabei handelt es sich nicht um individuelle Probleme einzelner Familien. Es braucht staatliche und wirtschaftliche Massnahmen und Regelungen, um adäquate gesellschaftliche Strukturen zur Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben zu schaffen. Zeit ist in diesem Zusammenhang eine knappe, für die Übernahme und Ausübung familialer Aufgaben jedoch zentrale Ressource: Verfügbarkeit und Verlässlichkeit sind Grundpfeiler für Beziehungen und Fürsorge. Die EKFF hat ihre jüngste Pub-

likation zum Thema Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsalltag daher unter den Titel «Zeit für Familien» gestellt.<sup>16</sup>

### «Bedürfnisgerechte Familienpolitik»

Der Familienbericht thematisiert verschiedene Definitionen von Familienpolitik und orientiert sich schliesslich an einem Vorschlag für eine «bedürfnisgerechte Familienpolitik». Die «bedürfnisgerechte Familienpolitik» wird nicht systematisch hergeleitet, sondern aus verschiedenen Elementen zusammengesetzt. Aufgrund dieses Vorgehens ergeben sich zum Teil Widersprüche. Einerseits wird Familienpolitik als Querschnittsaufgabe definiert, die rechtliche, sozialökonomische, ökologische und pädagogische Interventionen umfasst. Andererseits findet sich die Aussage, eine «bedürfnisgerechte Familienpolitik» sei Armutspolitik, Umverteilungspolitik und Gleichstellungspolitik. Sie habe sich an den Bedürfnissen von Frauen, Männern und Kindern in ihren Verflechtungen mit Familie und Gesellschaft auszurichten. Die explizite Erwähnung der Kinder würde wiederum dafür sprechen, dass auch die Kinderpolitik integraler Bestandteil einer «bedürfnisgerechten Familienpolitik» wäre. Die «bedürfnisgerechte Familienpolitik» wird restaurativ (Familie soll wieder lebbarer gemacht werden), funktionalistisch (der Staat sei auf das durch Familien erbrachte Humanvermögen angewiesen) und karitativ (staatliche und nichtstaatliche Träger sollen die Leistungen der Familien unterstützen und abfedern) begründet. Bei einer Definition, die auf den Bedürfnissen der Familien basiert, besteht die Gefahr, dass die Bedürfnisse den Familien von aussen zugeschrieben werden. Sie kommt im Familienbericht darin zum Ausdruck, dass zwischen der theoretisch hergeleiteten Definition einer «bedürfnisgerechten Familienpolitik» – was durchaus legitim ist – und dem statistischen Teil des Familienberichts keine explizite Verbindung besteht. Der statistische Teil wirft konkrete Fragen nach den effektiven Bedürfnissen von Familien und bestimmten Familientypen auf. Die im statistischen Teil gemachte Aussage, dass die zweitgrösste Gruppe der Familien mit Migrationshintergrund die binationalen Familien sind, ist beispielsweise bemerkenswert (*Familie in der Statistik, Thema 5*). Eine Standortbestimmung und Bestandesaufnahme zu den relevanten Themen in der Familienforschung und -politik wäre in diesem Zusammenhang hilfreich gewesen. Dadurch wäre auch

plausibler geworden, wieso die «Strukturellen Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik» zum Schwerpunktthema des Familienberichts gewählt wurden.

### 3. Kohärenz in der Familienpolitik

Im Familienbericht wird an mehreren Stellen darauf verwiesen, dass auf nationaler Ebene ein kohärentes, handlungsleitendes familienpolitisches Konzept fehle. Diese Aussage soll vorerst mit einem Zitat zur Bildungspolitik in Finnland kontrastiert werden. Aila-Leena Matthies, Professorin für Soziale Arbeit, führt den Erfolg des finnischen Schulsystems in der vergleichenden PISA-Studie der OECD auf mehrere Faktoren zurück: «Der wichtigste Faktor ist meines Erachtens, dass Finnland schon seit langer Zeit einen politisch-gesellschaftlichen Konsens über das Modell der Breitenbildung erreicht hat und eine Schulreform durchgesetzt wurde, die in ihren Grundlagen für alle Kinder ein einheitliches und relativ hohes Bildungsniveau anstrebt, unabhängig von der sozialen Herkunft. Es gibt eine breite grundsätzliche Übereinstimmung, dass Bildung der zentrale Wirtschaftsfaktor Finnlands ist und Investitionen in die Bildung ökonomisch sinnvoll sind.»<sup>17</sup> In Bezug auf den Stand der Familienpolitik in der Schweiz ist das Zitat in zweierlei Hinsicht interessant. Erstens ist es in Finnland offensichtlich gelungen, die Grenzen zwischen Betreuung und Bildung sowie zwischen Betreuungs- und Bildungsleistungen, die innerhalb und ausserhalb der Familie erbracht werden, aufzuheben bzw. in ein einheitliches Konzept zu integrieren. Die EKFF betrachtet die zeitgemässe Konzeption von Familienarbeit und öffentlicher Bildung zukünftig als eine der zentralen Herausforderungen in der Schweizer Familien- und Bildungspolitik.<sup>18</sup> Zweitens besteht in der Schweiz im Unterschied zu Finnland – ohne an dieser Stelle näher auf die historisch, politisch und geografisch bedingten Unterschiede einzutreten – weder in der Familien- noch in der Bildungspolitik ein ebenso breit abgestützter gesellschaftlicher Konsens. Es ist dennoch lohnenswert, die Frage nach der Kohärenz in der Schweizer Familienpolitik differenzierter zu betrachten.

Auf der konzeptionellen Ebene zeichnet sich historisch betrachtet eine grosse Übereinstimmung zwischen dem Familien-

<sup>12</sup> Vgl. Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen (Hrsg.) (2002): Familien und Migration. Beiträge zur Lage der Migrationsfamilien und Empfehlungen der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen. Bundesamt für Sozialversicherung, Bern. S. 124.

<sup>13</sup> Spirig, Rebecca (2002): Die Pflegearbeit von Angehörigen am Beispiel von HIV-Familien. Referat im Rahmen des EKFF-Forums 2002. EKFF, Bern (vervielfältigt).

<sup>14</sup> Lüscher, Kurt (2003): Warum Familienpolitik? Argumente und Thesen zu ihrer Begründung. Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen (Hrsg.). Bundesamt für Sozialversicherung, Bern.

<sup>15</sup> Ebenda, S. 7.

<sup>16</sup> Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen (Hrsg.) (2004): Zeit für Familien. Beiträge zur Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsalltag aus familienpolitischer Sicht. Bundesamt für Sozialversicherung, Bern.

<sup>17</sup> Ebenda, S. 98.

<sup>18</sup> Ebenda, S. 137f.

bericht aus dem Jahr 1982, der Resolution, die im Anschluss an das Internationale Jahr der Familie 1994, verabschiedet wurde, sowie den Strategischen Leitlinien der EKFF ab.<sup>19</sup> Sie basieren auf einem offenen Familienbegriff, welcher der Vielfalt an Familienformen Rechnung trägt, und orientieren sich an den phasenspezifischen Aufgaben und Leistungen der Familie. In der aktuellen familienpolitischen Diskussion differieren die Vorstellungen über Familie und Familienpolitik, insbesondere zwischen den politischen Parteien: «Die zunehmende Pluralität der Familienformen wird von allen Akteuren zumindest festgestellt und je nach Standpunkt mehr oder weniger anerkannt. Die Meinungen gehen aber auseinander in Bezug auf die Wertung der unterschiedlichen Familienformen (traditionelle Familie als ‚ideale‘ Form der Familie versus Gleichwertigkeit aller Familienformen) und in Bezug auf die Rolle des Staates (in welchem Ausmass und auf welcher Ebene soll der Staat aktiv familienpolitische Massnahmen ergreifen?).»<sup>20</sup>

### Familienpolitische Ziele und Massnahmen

Was die familienpolitischen Ziele und Massnahmen der politischen Akteure anbelangt, so sind die Ergebnisse der Nationalfondsstudie «Familien, Geld und Politik» zu den Anforderungen an eine kohärente Familienpolitik aufschlussreich.<sup>21</sup> Die Autor/innen stellen fest, dass aufgrund der familienpolitischen Positionen der politischen Parteien, der Interessenverbände, der Nicht-Regierungsorganisationen, der Zusammenschlüsse von Kantonen und Gemeinden sowie der EKFF in den vergangenen Jahren erhebliche Dynamik in die familienpolitische Diskussion der Schweiz gekommen ist. Die zahlreichen parlamentarischen Vorstösse untermauern diesen Eindruck. Aus der Auswertung der familienpolitischen Positionen und Vorstösse ergeben sich vier besonders wichtige Themenbereiche: Die finanzielle Entlastung von Familien, die Armut bei Familien, die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familie sowie die Mutterschaftsversicherung. In zwei Bereichen könnten unterschiedliche Koalitionen zustande kommen, wobei die Meinungen darüber, mit welchen Mitteln, die Ziele zu erreichen seien, teilweise auseinander gehen:

■ Massnahmen zur Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienarbeit;

■ Die Reform des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs.

Im Bereich Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienarbeit konnte bereits ein erster Erfolg verbucht werden: Das oben erwähnte «Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung» ist am 1. Februar 2003 in Kraft getreten. Im Bereich des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs ist zurzeit ein Gesetzesentwurf zur bundesweiten Einführung von Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien in der Vernehmlassung. Die EKFF unterstützt diese Massnahme. Im Parlament liegt ein Gesetzesentwurf zur Regelung der Kinder- und Familienzulagen auf Bundesebene vor. Die EKFF strebt eine bundesrechtliche Lösung der Kinderzulagen an, die jedem Kind eine Zulage in der Höhe von mindestens 200 Franken bzw. eine Ausbildungszulage von 250 Franken garantieren würde.

Von einer kohärenten Familienpolitik ist die Schweiz tatsächlich noch weit entfernt. In den oben genannten Themenbereichen wurden indessen bzw. werden hoffentlich auch in Zukunft wichtige Fortschritte erzielt. Die strategischen Zusammenschlüsse und Koordinationsbemühungen unter den Fachorganisationen sowie zwischen den Kantonen und Gemeinden leisten ebenfalls einen wichtigen Beitrag zu einer kohärenten Familienpolitik. Der Schweizerische Arbeitgeberverband, Pro Familia und pro juventute lancierten im Jahr 2001 gemeinsam die Familienpolitische Plattform. Ein Jahr später haben sich die EKFF, die Städteinitiative, die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), pro juventute und Pro Familia zur «Perspektive Familienpolitik» zusammengeschlossen. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) hat an ihrer Jahreskonferenz 2003 familienpolitische Empfehlungen verabschiedet. In zunehmend mehr Kantonen befassen sich Familienbeauftragte und/oder Familienkommissionen mit familienpolitischen Themen. In einigen Kantonen wurden und werden zudem Leitlinien und Familienberichte erstellt. Die EKFF hat das Bedürfnis der mit Familienfragen beauftragten kantonalen Stellen nach einem praxisnahen Austausch und das Interesse an einer stärkeren interkantonalen Koordination wahrgenommen. Im Februar 2004 lud die EKFF zu einem ersten Treffen der kantonalen An-

sprechpersonen für Familienfragen ein. Der Austausch und die Vernetzung werden im Rahmen dieser auch in Zukunft regelmässig stattfindenden Treffen weitergeführt.

### Familienberichterstattung

Eine weitere Massnahme, welche die Kohärenz in der Familienpolitik fördert, ist die regelmässige und systematische Sozialberichterstattung über die Situation und den Wandel von Familien. Laut der Empfehlung Stadler soll der Bund alle fünf Jahre einen Familienbericht vorlegen. Die EKFF hätte es begrüsst, wenn der Familienbericht ein Konzept der nachfolgenden Berichte enthalten hätte. Der Aufbau und die verbindenden Elemente der künftigen Familienberichte gehen aus dem vorliegenden, ersten Bericht nicht hervor. Es bietet sich an, die statistische Berichterstattung stärker als strukturierende und integrierende Basis innerhalb und zwischen zukünftigen Familienberichten zu nutzen. Familienberichte leisten einerseits einen wichtigen Beitrag zur Vernetzung und Koordination in der Forschung, andererseits vermitteln sie der Forschung wichtige Impulse. Die enge Zusammenarbeit mit der Forschung – beispielsweise mit dem erwähnten Nationalen Forschungsprogramm 52 – ist daher für die Erstellung von Familienberichten unabdingbar. Im Vergleich mit der Familienberichterstattung in den umliegenden Ländern zeigen sich nationale Unterschiede, was die Trägerschaft, Finanzierung, Periodizität sowie die Adressaten und Inhalte der Familienberichte anbelangt.<sup>22</sup> Trotz unterschiedlichem Vorgehen und Institutionalisierungsgrad verfolgen die Familienberichte ein gemeinsames Ziel: Eine möglichst breite Rezeption und damit einhergehend die Beeinflussung des öffentlichen Diskurses über Familie und Familienpolitik. Das jeweilige Schwerpunktthema eines Familienberichts sollte sorgfältig gewählt werden, damit die Berichte in der öffentlichen und politischen Diskussion «anschlussfähig» sind. Mit der Veröffentlichung der Familienberichte ist die Sozialberichterstattung jedoch nicht abgeschlossen. Die Erfahrungen des Österreichischen Instituts für Familienforschung dokumentieren, dass sich Investitionen in die Öffentlichkeitsarbeit lohnen und die Chancen für eine breite Rezeption erhöhen.<sup>23</sup> Im Familienbericht wird mehrfach auf die Bedeutung von wissenschaftlichen Grundlagen für die Familienpolitik hingewiesen. Diese Erkenntnis sollte nicht zuletzt für die kontinuierliche Familienberichterstattung nutzbar gemacht werden.

<sup>19</sup> Zum Abschluss des Internationalen Jahres der Familie (IYF) 1994 hat die Nationale Kommission für das Internationale Jahr der Familie eine Resolution mit familienpolitischen Forderungen verabschiedet. Die Resolution kann beim Sekretariat von Pro Familia Schweiz bezogen werden: Pro Familia Schweiz, Generalsekretariat, Tel. 031 381 90 30, Fax 031 381 91 31, E-Mail: profamilia@bluewin.ch.

<sup>20</sup> Bauer, Tobias; Strub, Silvia; Stutz, Heidi (2004): Familien, Geld und Politik. Von den Anforderungen an eine kohärente Familienpolitik zu einem familienpolitischen Dreisäulenmodell für die Schweiz. Verlag Rüegger (Nationales Forschungsprogramm 45, Probleme des Sozialstaates). Bern. S. 139.

<sup>21</sup> Ebenda.

## 4. Harmonisierung und Wirksamkeit familienpolitischer Massnahmen

Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) hat im Jahr 2003 eine Studie zur «Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz» veröffentlicht.<sup>24</sup> Die Autor/innen haben die Lebenssituation typischer armutsgefährdeter Haushalte im interkantonalen und interkommunalen Vergleich genauer untersucht. Die Studie arbeitete mit drei Haushaltstypen: einer geschiedenen Frau mit einem Kind, einem verheirateten Paar mit zwei Kindern und einem geschiedenen Mann mit Alimentenverpflichtungen. Es wurde untersucht, wie deren Existenzsicherung unter besonderer Berücksichtigung der jeweils ausgerichteten Sozialtransfers, der Steuer- und Mietzahlungen sowie der Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung in den 26 Kantonshauptstädten der Schweiz aussieht. Die folgenden Resultate sind nicht nur für die Sozialpolitik, sondern auch für die Familienpolitik relevant: Die Wahl des Wohnorts hat einen unmittelbaren Einfluss auf das verfügbare Einkommen eines Haushalts. Bei der allgemeinen Existenzsicherung im interkantonalen Vergleich besteht also eine grosse Ungleichheit. Das Ausmass der Unterschiede in den verfügbaren Einkommen zwischen den Kantonshauptstädten variiert von Haushaltstyp zu Haushaltstyp, von Einkommensvariante zu Einkommensvariante, muss aber für alle drei Haushaltstypen als beträchtlich bezeichnet werden. Das verfügbare Einkommen der geschiedenen Frau mit einem Kind wird in erster Linie durch die Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung, in zweiter Linie durch die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung beeinflusst. Die ökonomische Lage des verheirateten Paares mit zwei Kindern wird am stärksten durch die Mietzinsen und die familienpolitischen Bedarfsleistungen bestimmt. Beim geschiedenen Mann mit Alimentenverpflichtungen üben die Mietzinse ebenfalls den grössten Einfluss aus.

Die Studie der SKOS liefert wichtige Hinweise für die Ausgestaltung der Familienpolitik in der Schweiz. Die Resultate dürfen jedoch nicht direkt auf die Familienpolitik übertragen werden. Sozialpolitik und Familienpolitik sind nicht identisch. Wie oben bereits erläutert wurde, geht es darum, die in den Familien und durch sie erbrachten Leistungen anzuerkennen

<sup>22</sup> Vgl. Lüscher, Kurt: Familienberichte: Aufgaben, Probleme und Lösungsversuche der Sozialberichterstattung über die Familie. In: Bien, W. und Rathgeber, R. (Hrsg.) (2000): Die Familie in der Sozialberichterstattung. Ein europäischer Vergleich. Leske + Budrich (Deutsches Jugendinstitut, Familien-Survey, Bd. 8). Opladen. S. 38ff.

<sup>23</sup> Vgl. Kerntaler, Isabel: Öffentlichkeitsarbeit – der letzte Schritt in der Sozialberichterstattung. In: Bien, Walter und Rathgeber, Richard (Hrsg.) (2000): Die Familie in der Sozialberichterstattung. Ein europäischer Vergleich. Leske + Budrich (Deutsches Jugendinstitut, Familien-Survey, Bd. 8). Opladen. S. 215ff.

<sup>24</sup> Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS (Hrsg.) (2003): Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz. Die Studie inkl. Anhänge kann bei der Geschäftsstelle der SKOS (admin@skos.ch, Tel./Fax 031 326 1919/10) bezogen werden.

und die Leistungspotenziale zu fördern. Subsidiär bietet die Familienpolitik dort, wo die Leistungsfähigkeit beeinträchtigt ist, Hilfe und Unterstützung an. Die Eigeninitiative im Sinne der Hilfe zur Selbsthilfe sollte dabei gefördert werden. In diesem Sinn ist Familienpolitik sekundär auch Sozialpolitik. Die zentralen Anliegen der Familienpolitik werden jedoch verfälscht, wenn dieser prioritär die Aufgaben der Sozialhilfe zugewiesen werden.

■ Unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung sowie der Chancengleichheit von Kindern sind die nachgewiesenen interkantonalen Unterschiede und deren Auswirkungen auf die Existenzsicherung stossend. Jedes Kind hat unabhängig vom Wohnort, vom Zivilstand und vom Erwerbsstatus seiner Eltern Anspruch auf eine existenzsichernde Lebensgrundlage. Aufgrund des bereits erwähnten UNO-Übereinkommens über die Rechte des Kindes hat jedes Kind in der Schweiz das Recht auf einen angemessenen Lebensstandard. Der Kinderrechtsausschuss der UNO äusserte seine Besorgnis darüber, dass die Familienzulagen und Vergünstigungen von Kanton zu Kanton stark variieren und von der Erwerbstätigkeit eines Elternteils abhängen. Er empfiehlt der Schweiz, das System der Familienzulagen und Vergünstigungen zu überprüfen, insbesondere für Familien ohne Erwerbstätigkeit und selbständig erwerbende Familien.<sup>25</sup>

■ Die SKOS-Studie zeigt, dass familienpolitische Massnahmen harmonisiert werden müssen. Die konkreten Auswirkungen eines einzelnen Instruments auf verschiedene Familientypen werden erst im Zusammenspiel mit anderen Massnahmen sichtbar. Die EKFF hat aus diesem Grund im Jahr 2000 eine Studie zu verschiedenen Modellen des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs in Auftrag gegeben. Die Studie bot ihr die Möglichkeit, die unterschiedlichen Reformvorschläge auf Bundesebene miteinander zu vergleichen und sich einen Gesamteindruck zu verschaffen.<sup>26</sup> Die Untersuchung der SKOS dokumentiert nun, dass unter den Bedingungen des Föderalismus eine Gesamtschätzung nur bedingt möglich ist. Die Forderung nach einer stärkeren Harmonisierung betrifft daher sowohl die transversale Ebene, das heisst die Abstimmung der Massnahmen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden als auch

die horizontale Ebene, das heisst die Harmonisierung der Massnahmen auf Bundesebene und innerhalb der Kantone. Familienpolitische Massnahmen – darunter sind monetäre und nicht-monetäre Massnahmen zu verstehen – müssen zudem systematisch und kontinuierlich evaluiert sowie auf ihre Gesamtwirkung hin überprüft werden.

■ Bei einzelnen Massnahmen wie bei der bereits erwähnten Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung, den Kinderzulagen sowie den Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung lassen sich die grossen kantonalen Unterschiede weder sachlich noch unter dem Gesichtspunkt des Subsidiaritätsprinzips rechtfertigen. Zwischen den regionalen Besonderheiten der Kantone und den genannten familienpolitischen Massnahmen besteht kein innerer Zusammenhang. Sie sollten daher einheitlich auf Bundesebene geregelt werden.

■ Die SKOS-Studie untermauert aber auch den Querschnittscharakter der Familienpolitik. Die Mietzinse üben einen wesentlichen Einfluss auf das Budget armutsgefährdeter Familien aus. Die Wohnbaupolitik der Kantone und Gemeinden tangiert nicht nur die finanzielle Lage der einkommensschwachen Familien, sondern beeinflusst die ökonomische Situation und die Lebensqualität der Familien insgesamt.

Die Unterschiede zwischen den Kantonen und zwischen den Gemeinden sind nicht nur bei den monetären Massnahmen sehr gross. Wie der Familienbericht exemplarisch illustriert, zeichnen sich auch bei den nicht-monetären Massnahmen deutliche interkantonale und interkommunale Unterschiede ab (*vgl. Kapitel 3, Abschnitte 1.1.3 und 2.1.3*). Dies gilt für die familienergänzende Kinderbetreuung, die Wohnbauförderung sowie die Beratungs- und Kriseninterventionsangebote. Die Kantone und Gemeinden sind aufgefordert, systematisch zu überprüfen, ob ihre Angebote die Nachfrage und die Bedürfnisse der Familien decken, und entsprechende Massnahmen zu ergreifen. Überdies ist in einigen Bereichen – beispielsweise bei den Qualitätsanforderungen und der Tarifgestaltung in Kinderbetreuungseinrichtungen – auf kantonaler und kommunaler Ebene eine stärkere Harmonisierung anzustreben.

## 5. Kooperation und Koordination in der Familienpolitik

Im Familienbericht wurden mittels vergleichender Fallstudien der Stand und die Entwicklung der Familienpolitik in vier Kantonen und acht Städten untersucht (*Kapitel 3*). Die Unterschiede sind sehr gross, sowohl was den Grad als auch die Ausprägung des familienpolitischen Engagements in den einzelnen Kantonen und Gemeinden anbelangt. Einige Gemeinden und Kantone zeichnen sich durch eine aktive und explizite Familienpolitik aus, während andere lediglich in einzelnen Bereichen Leistungen für Familien erbringen. Eine gezielte und kohärente Politik zugunsten von Familien fehlt weitgehend.

### Vernetzung

Auf dem Hintergrund der Frage, welche Rolle der Staat in der Familienpolitik einnehmen soll, ist der Vergleich der Akteure und Koalitionen in den einzelnen Kantonen aufschlussreich (*vgl. Kapitel 3, Abschnitt 1.2*). Im Unterschied zu den Kantonen Zürich und Luzern nehmen in den Kantonen Waadt und Tessin Nichtregierungsorganisationen sowie ausserparlamentarische Kommissionen eine zentrale Rolle ein. Private Institutionen, Organisationen und Vereine erbringen in den genannten romanischen Kantonen nicht nur wichtige familienpolitische Leistungen. Sie sind untereinander und mit den verantwortlichen Verwaltungsstellen dicht vernetzt und haben dadurch auch entscheidenden Einfluss auf die Diskussion, das Agenda-Setting und die inhaltliche Entwicklung familienpolitischer Programme und Massnahmen. Die privaten Akteure bilden Koalitionen und arbeiten – zum Teil aufgrund institutioneller und personeller Überschneidungen – eng mit der Verwaltung zusammen. Insbesondere im Kanton Waadt nehmen Freiwilligenorganisationen eine zentrale Rolle in der Familienpolitik ein. Die Waadt und der Tessin zählen zu jenen Kantonen, die eine aktive, breit abgestützte Familienpolitik betreiben. Beide Kantone verfügen über beachtliche fachliche und personelle Ressourcen zur Gestaltung der Familienpolitik. Dieser Befund ist insofern interessant, als er die These, dass ein verstärktes Engagement des Staates in der Familienpolitik die private Initiative schwäche, nicht bestätigt. Die Familienpolitik in den beiden Kantonen erfolgt weder nach dem Subsidiaritäts-

prinzip (Delegation der familienpolitischen Verantwortung an die Privaten bzw. an die Gemeinden), noch nach dem Substitutionsprinzip (alleinige Übernahme der familienpolitischen Verantwortung durch den Staat), sondern in der Kooperation zwischen staatlichen und privaten Akteuren. Die bereits erwähnten strategischen Zusammenschlüsse und Koordinationsbemühungen unter den Fachorganisationen sowie zwischen den Kantonen und Gemeinden auf nationaler Ebene weisen in eine ähnliche Richtung. Eine aktivere Familienpolitik auf kantonaler und nationaler Ebene bedingt folglich nicht nur den Ausbau der fachlichen und personellen Ressourcen, sondern auch eine intensivere Kooperation mit und unter den Nichtregierungsorganisationen.

### Institutionelle Verankerung

Die verstärkte Kooperation unter den familienpolitischen Akteuren setzt allerdings eine bessere Koordination und Verankerung der Familienpolitik in den Verwaltungen voraus, und zwar auf der nationalen, kantonalen und kommunalen Ebene. Wie der Familienbericht aufzeigt, sind die Zuständigkeiten auf Bundesebene stark zersplittert. In den vergangenen Jahren wurden im Parlament mehrere Vorstösse zur Schaffung eines Bundesamts für Familien eingereicht. So verlangt die Motion Fehr (03.3599) aus dem Jahr 2003 die Einsetzung eines Bundesamts für Kinder, Jugendliche und Familien. Der Bundesrat beantragt die Ablehnung der Motion, mit der Begründung, die bestehenden Strukturen würden bereits einen verwaltungsinternen Austausch und die Vernetzung und Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den übrigen gesellschaftlichen Akteuren ermöglichen. Das Departement des Innern prüft indessen, wie der Informationsaustausch optimiert werden könnte und ob eine allfällige Bündelung der bestehenden Ressourcen zweckmässig wäre.

Die EKFF führt, wie weiter oben erwähnt, in Zusammenarbeit mit den Ansprechpersonen für Familienfragen in den Kantonen regelmässig Treffen zum fachlichen Austausch durch. Sie lädt die Fachleute im Bereich Familienfragen aus Kantonen und Gemeinden sowie die Fachverbände zudem jedes Jahr zum Forum Familienfragen ein, das jeweils einem familienpolitischen Schwerpunktthema gewidmet ist. Die regelmässig stattfindenden Treffen und nationalen Fachtagungen fördern den Infor-

<sup>25</sup> Schlussbemerkungen des UNO-Ausschusses für die Rechte des Kindes zum schweizerischen Staatenbericht: Schweiz 07/06/2002. Siehe: [www.bsv.admin.ch/fam/grundlag/d/schutz.htm#3](http://www.bsv.admin.ch/fam/grundlag/d/schutz.htm#3).

<sup>26</sup> Bauer, Tobias; Streuli Elisa (2000): Modelle des Ausgleichs von Familienlasten – Eine datengestützte Analyse für die Schweiz. Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen (Hrsg.). Bundesamt für Sozialversicherung, Bern.

mationsaustausch unter den Kantonen sowie zwischen Bund und Kantonen. In vielen Kantonen ist allerdings nach wie vor unklar, welche Person bzw. welches Gremium für Familienfragen zuständig ist. Um die Koordination innerhalb der kantonalen Verwaltungen zu verbessern, haben etliche Kantone Beauftragte für Familienfragen eingesetzt. In diesem Kreis wurde bereits vorgeschlagen, sich analog zu den Gleichstellungsbeauftragten und Büros für Gleichstellung in den Kantonen in einer Schweizerischen Konferenz der Familienbeauftragten zusammenzuschliessen. Die Auseinandersetzung mit der Frage einer institutionalisierten interkantonalen Vernetzung und Zusammenarbeit in Familienfragen steht aber noch am Anfang. Der Zusammenschluss der kantonalen Beauftragten für Familienfragen würde den Informations- und Erfahrungsaustausch, die Koordination und Planung sowie die Vorbereitung und Realisierung gemeinsamer Vorhaben wesentlich verbessern bzw. erst ermöglichen. Die EKFF unterstützt dieses Vorhaben. Damit die horizontale und transversale Harmonisierung in der Familienpolitik verbessert werden kann, müsste die Koordination zwischen der EKFF und der Konferenz der Familienbeauftragten allerdings gewährleistet sein. Der regelmässige Austausch mit den Verantwortlichen für Familienfragen in den Kantonen darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Familienpolitik – gerade im Vergleich zur Gleichstellungspolitik – institutionell und rechtlich immer noch schwach verankert ist. Die Schaffung des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann im Jahr 1989 war ein entscheidender Schritt für die praktische Umsetzung der Gleichstellung. Das Eidg. Gleichstellungsbüro ist hierarchisch einem Bundesamt gleichgestellt. Ein weiterer Meilenstein war das 1995 in Kraft getretene Gleichstellungsgesetz, welches den Gleichberechtigungsartikel in der Bundesverfassung konkretisiert. Die Familienpolitik muss auf Bundesebene denselben Stellenwert erhalten wie die Gleichstellungspolitik.





1.3 Familienpolitische Leistungen und Massnahmen	114	<b>Kapitel 4: Die Familienpolitik der Schweiz im europäischen Vergleich</b>	<b>180</b>
1.3.1 Ökonomische Interventionen	114	1. Das Verhältnis von Familienpolitik und Wohlfahrtsstaat in Europa	181
1.3.2 Sozialökologische Interventionen	118	1.1 Die historische Entwicklung des Wohlfahrtsstaats	181
1.3.3 Pädagogische Interventionen	119	1.2 Verschiedene Wohlfahrtsstaatstypen in Europa	182
1.3.4 Familieninterne Interventionen	119	1.3 Familienpolitische Konzeptionen in Europa	183
2. Entwicklung der Familienpolitik seit 1982	120	2. Rahmenbedingungen der Familienpolitik in den Vergleichsländern	185
2.1 Familienpolitik der 1980er Jahre	120	2.1 Die politischen Systeme	185
2.2 Familienpolitik der 1990er Jahre	121	2.2 Prägende Traditionen	186
2.3 Vergleich mit dem Familienbericht 1982	123	2.3 Grundlagen	188
3. Akteur/innen und Koalitionen	125	3. Organisation der Familienpolitik	189
3.1 Familienpolitische Akteur/innen und Positionen	125	4. Finanzierung der Familienpolitik	191
3.2 Familienpolitik im Parlament	133	5. Die wichtigsten familienpolitischen Akteur/innen	192
3.3 Familienpolitische Koalitionen	133	6. Die Entwicklung der Familienpolitik seit 1990	194
4. Schlussbetrachtung	135	7. Die wichtigsten familienpolitischen Massnahmen	195
4.1 Familienpolitische Zuständigkeiten	135	8. Ausblick	199
4.2 Entwicklung der Familienpolitik	136	8.1 Familienpolitische Herausforderungen der nächsten Jahre	199
4.3 Familienpolitische Akteur/innen	137	8.2 Familienpolitische Reformen in Planung	200
4.4 Bilanz	138	9. Literatur	202
5. Literatur	139		
<b>Kapitel 3: Die Familienpolitik der Kantone und Gemeinden</b>	<b>140</b>	<b>Kapitel 5: Zusammenstellung und Diskussion möglicher Massnahmen</b>	<b>204</b>
1. Kantonale Familienpolitik in der Praxis	142	<b>Kommentar und Ausblick der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF</b>	<b>206</b>
1.1 Familienpolitische Leistungen und Massnahmen	142	1. Rechtliche Grundlagen der Familienpolitik	206
1.1.1 Grundlagen	142	2. Begriff der Familie und Begründung der Familienpolitik	209
1.1.2 Finanzielle Leistungen	145	3. Kohärenz in der Familienpolitik	211
1.1.3 Nicht-monetäre Unterstützungsmassnahmen	150	4. Harmonisierung und Wirksamkeit familienpolitischer Massnahmen	213
1.2 Handlungsträger/innen und ihre Koalitionen	154	5. Kooperation und Koordination in der Familienpolitik	215
1.3 Familienpolitische Entwicklungen	159		
2. Kommunale Familienpolitik in der Praxis	160	<b>Inhaltsverzeichnis</b>	<b>218</b>
2.1 Familienpolitische Leistungen und Massnahmen	160	<b>Fotoverzeichnis</b>	<b>220</b>
2.1.1 Grundlagen	162		
2.1.2 Finanzielle Leistungen	164		
2.1.3 Nicht-monetäre Unterstützungsmassnahmen	165		
2.2 Handlungsträger/innen und ihre Koalitionen	168		
3. Die Entwicklung der Familienpolitik seit 1990	170		
3.1 Akteur/innen und ihre familienpolitischen Motive	170		
3.2 Familienpolitische Koalitionen, Koalitionsstärke und Politikwandel	173		
4. Literatur	176		

# FOTOVERZEICHNIS

- S. 22 Epalinges (VD), Juli 2004, 2 Kinder, Erwerbstätigkeit: Mutter 80%, Vater 100%.
- S. 88 Mugena (TI), April 2004, 4 Kinder (eines abwesend), Erwerbstätigkeit: Mutter und Vater sind arbeitslos.
- S. 93 Beinwil am See(AG), Juli 2004, 2 Kinder (der Sohn ist ferienhalber abwesend, dafür ist eine Freundin der Tochter bei der Familie in den Ferien), Erwerbstätigkeit: Mutter 60%, Vater 80%.
- S. 97 Bern (BE), März 2004, 2 Kinder, Witwe, Erwerbstätigkeit: 0%.
- S. 101 Luzern (LU), Dezember 2003, 4 Kinder, Erwerbstätigkeit: Mutter 0%, Vater 100%.
- S. 102 Murten (FR), Juni 2004, 3 Kinder, Erwerbstätigkeit: Mutter 50%, Vater 100%.
- S. 108 Zürich (ZH), Juli 2004, 2 Kinder (ein weiteres Kind des Vaters aus einer früheren Beziehung lebt bei der Mutter), Erwerbstätigkeit: Mutter 40%, Vater 80%.
- S. 111 Arth-Goldau (SZ), Dezember 2003, 15 Kinder (zwei im Internat), Erwerbstätigkeit: Mutter 0%, Vater 100%.
- S. 115 Genf (GE), August 2004, 1 Kind, Erwerbstätigkeit: Mutter 90%, Vater 100%.
- S. 118 Willisau (LU), Juni 2004, 2 Kinder, Erwerbstätigkeit: Mutter 20%, Vater 80%.
- S. 123 Fontnas (SG), Juli 2004, 2 Kinder, Erwerbstätigkeit: Mutter 15%, Vater 100%.
- S. 127 Blatten bei Naters (VS), Februar 2004, Mutter und Tochter leben im gemeinsamen Haushalt, Erwerbstätigkeit: beide 100%.
- S. 130 Wengen (BE), Juni 2004, 3 Kinder (eines abwesend), Besuch der Grossmutter, Erwerbstätigkeit: Mutter 40%, Vater 100%.
- S. 137 Luzern (LU), Dezember 2003, 1 Kind, Vater und Mutter leben getrennt und teilen die Betreuung des Kindes, Erwerbstätigkeit: Vater 100%.
- S. 144 Freiburg (FR), Juni 2004, 4 Kinder, Erwerbstätigkeit: Mutter 65%, Vater 80%.
- S. 148 Lenzburg (AG), Juli 2004, 2 Kinder, Erwerbstätigkeit: Mutter 50%, Vater 60%.
- S. 153 Bulle (FR), Mai 2004, 2 Kinder, die Grossmutter, vier Neffen und eine Nichte, Erwerbstätigkeit: Mutter 0%, Vater 100%.
- S. 157 Froideville (VD), August 2004, 2 Kinder, Mutter und Vater leben getrennt und teilen sich die Betreuung der Kinder, Erwerbstätigkeit: Mutter 60%.
- S. 161 Basel (BS), Dezember 2003, 3 Kinder, 1 Kindermädchen, Erwerbstätigkeit: Mutter 33%, Vater 100%.
- S. 162 Küssnacht, Juni 2004, 4 Kinder, Erwerbstätigkeit: Mutter 0%, Vater 100%.
- S. 166 Winterthur (ZH), Mai 2004, 7 Kinder (eines abwesend, drei sind erwachsen und ausgezogen), Erwerbstätigkeit: Mutter 80%, Vater 80%.
- S. 169 Rebstein (SG), Juni 2004, 2 Kinder, 1 Tante, 1 Kostgänger (Neffe des Vaters), Erwerbstätigkeit: Mutter 10%, Vater 100%.
- S. 174 Zürich (ZH), Juli 2004, 1 Kind, Erwerbstätigkeit: Mutter 50%.
- S. 180 Saignelégier (JU), Juni 2004, 1 Sohn, 3 Praktikantinnen oder Sprachaufenthalterinnen, der Vater ist berufshalber abwesend, Erwerbstätigkeit: Mutter 100%, Vater 100%.
- S. 184 Bern (BE), Januar 2004, 1 Kind, Erwerbstätigkeit: Mutter 70%, Vater 80%.
- S. 187 Tschieriv (GR), Juli 2004, 1 Kind, Erwerbstätigkeit: Mutter 0%, Vater 100%.
- S. 190 Oberiberg (SZ), Dezember 2003, 6 Kinder, Erwerbstätigkeit: Mutter 0%, Vater 100%.
- S. 193 Adligenswil (LU), Juli 2004, 1 Kind, Erwerbstätigkeit: Mutter 40%, Vater 80%.
- S. 195 Davesco-Soragno (TI), April 2004, 4 Kinder (eines abwesend), Erwerbstätigkeit: Mutter 40%, Vater 40%.