



Grundlagenbericht

# Wirksame Familienpolitik im Kanton Glarus

**Herausgeber**

Departement Bildung und Kultur  
Gerichtshausstrasse 25, 8750 Glarus  
[www.gl.ch](http://www.gl.ch)

**Glernerland macht beweglich.**

**Beratung und Text**

Frauke Sassnick Spohn, Büro für Soziales, Bildung und Gesundheit, Winterthur

**Layout**

Typowerkstatt GmbH, Glarus

# Inhalt

<b>Editorial</b> .....	<b>4</b>
<b>Einleitung</b> .....	<b>5</b>
Das Projekt Wirksame Familienpolitik im Kanton Glarus .....	5
Familie und Familienpolitik: Definitionen .....	6
Aktuelles aus der familienpolitischen Agenda .....	7
<b>I Familienpolitisches Umfeld</b> .....	<b>11</b>
<b>Familienpolitisches Umfeld im Wandel</b> .....	<b>12</b>
Familien und Generationen .....	12
Leistungen von Familien .....	14
Familienpolitische Herausforderung Vereinbarkeit .....	18
Familienpolitische Herausforderung Armut .....	19
<b>II Familienpolitische Instrumente</b> .....	<b>23</b>
<b>Partnerschaft, Elternschaft und Familienleben</b> .....	<b>24</b>
Familien stärken .....	24
Vernetzung als familienpolitisches Instrument nutzen .....	27
Gesundheit und Prävention fördern .....	29
<b>Vereinbarkeit von Familie, Bildung und Beruf</b> .....	<b>31</b>
Familienfreundliche Arbeitsbedingungen .....	31
Bedarfsgerechtes Angebot an Tagesstrukturen .....	32
Vereinbarkeit von Betreuung, Pflege und Beruf .....	35
<b>Existenzsicherung und Integrationsförderung</b> .....	<b>38</b>
Früh gefördert – gut gestartet .....	38
Case Management: Gemeinsam mehr Wirkung erzielen .....	40
Harmonisierung Bedarfsleistungen, Steuern und Betreuungstarife .....	42
<b>Wohnen und Freizeit</b> .....	<b>46</b>
Raum für Bewegung .....	46
Sozialraumorientierung: Starke Familien und tragfähige Netze .....	47
Offene Kinder- und Jugendarbeit .....	50
<b>III Die Situation im Glanerland</b> .....	<b>55</b>
<b>Arbeiten in der Projektgruppe</b> .....	<b>56</b>
Zur Methodik .....	56
Resultate vom 10. Juni 2013 (Partnerschaft, Elternschaft und Familienleben sowie Vereinbarkeit von Familie, Bildung und Beruf) .....	56
Resultate vom 3. September 2013 (Existenzsicherung und Integrationsförderung sowie Wohnen und Freizeit) .....	57
Fazit nach der Schlussveranstaltung vom 30. Oktober 2013 .....	58
Bereiche mit besonderem Handlungsbedarf .....	58
Besondere Aspekte .....	58
<b>Quellen und Literatur</b> .....	<b>61</b>
<b>Übersicht Angebote</b> .....	<b>66</b>

## Editorial der Bildungsdirektorin

Liebe Leserin, lieber Leser

Sie halten den Grundlagenbericht zur Familienpolitik im Glarnerland in Ihren Händen. Er enthält eine Übersicht über die wichtigsten Bereiche der Familienpolitik. Er geht von der Situation in der Schweiz aus und nimmt direkten Bezug auf den Kanton Glarus. Der Bericht enthält Grundlagenwissen zu vielen Familienfragen und zeigt auf, welche Angebote in unserem Kanton vorhanden sind. Damit bildet er das Fundament für die gezielte Weiterentwicklung einer wirksamen Familienpolitik in unserem Kanton.

Waren es bis vor ein paar Jahren erst vereinzelte Politiker – vor allem Politikerinnen – die sich für Familienfragen interessierten oder gar stark machten, so ist heute die Bedeutung der Familienpolitik allgemein anerkannt. In der Familie werden die grundlegenden Werte des Zusammenlebens erlernt und gelebt. Familienpolitik stellt somit eine Querschnittsaufgabe dar, die sich über die Bereiche der Bildungs-, Sozial-, Gesundheits-, Wirtschafts-, Steuer-, Migrations-, Generationen- und Gleichstellungspolitik erstreckt. Die Fragestellungen zur Familie sind in ihrer Vielfalt für unsere Gesellschaft zentral. Die Herausforderung besteht darin, die Einbettung der Familienanliegen in den weiteren Rahmen der Gesellschaftspolitik zu erreichen, ohne die konkreten Bedürfnisse der Familie aus den Augen zu verlieren.

Im Glarnerland stehen wir nun am Anfang zu einer gezielten, wirksamen Familienpolitik. Die Projektarbeit hat auch aufgezeigt, wie viele Einzelinitiativen wirksam sind und dass verschiedenste Angebote von Vereinen und Organisationen bestehen. Die Freiwilligenarbeit wird im Bereich der Familie gross geschrieben. Zudem sind aber auch Lücken erkannt worden.

Um das Glarnerland als attraktiven Wohnkanton aufzuwerten und noch besser zu positionieren, ist eine Bündelung und gute Vernetzung der Akteure wichtig. Eine transparente Angebotsübersicht ist für die Familien unabdingbar. Damit wird das Ziel erreicht, wertvolle Arbeit sichtbar zu machen, zu anerkennen und zu unterstützen.

Dieser Bericht soll als Handbuch zur Entwicklung von familienpolitischen Zielen dienen und Hinweise für gezielte Massnahmen geben. Er zeigt aber auch auf, dass die bisherigen Vorstösse und Initiativen bereits wichtige Impulse gegeben haben und sich gut ergänzen.

Vor uns steht nun eine interessante Weiterarbeit: Es geht um die politische Willensbildung zur Frage, wie und in welcher Form familienpolitische Massnahmen umgesetzt werden, damit eine wirkungsvolle Familienpolitik zum Tragen kommt!

Christine Bickel, Bildungsdirektorin

# Einleitung

## Das Projekt Wirksame Familienpolitik im Kanton Glarus

### Auftrag und Arbeitsschritte

Im Kanton Glarus gibt es zurzeit keine umfassenden strategischen Vorgaben zur Familienpolitik. Das entwicklungspolitische Leitbild aus den 1990er-Jahren macht nur am Rande gesellschaftspolitische Aussagen, eigentliche Leitsätze zur Familienpolitik wurden nicht aufgestellt. Es fehlt eine Übersicht zur Wirkung von bestehenden Einzelregelungen in Bezug auf die Familien. Der Kanton Glarus steht im Wettbewerb um Standortvorteile, um Arbeitsplätze und um attraktiven Lebensraum. In einer Gesellschaft, die immer mehr auf das Individuum abstellt, ist die verbindliche Vernetzung der einzelnen Menschen besonders wichtig und darum so weit wie möglich zu stärken. Familienstrukturen in all ihren Facetten bilden dafür eine gute Basis. Richtig verstandene Familienpolitik berücksichtigt die komplexen Zusammenhänge zwischen Familien und deren gesellschaftlichem, wirtschaftlichem und staatlichem Umfeld. Eine gezielte Familienpolitik nimmt im Hinblick auf die demografische Entwicklung an Bedeutung zu.

Der Landrat hat aus diesem Grund mit der Überweisung des Vorstosses von Landrätin Grassi Slongo Familienleitbild Kanton Glarus vom 7. Februar 2012 das Signal gesetzt, eine Bestandesaufnahme zum Ist-Zustand zu machen. Gestützt darauf sollen danach die angestrebte Wirkung einer gezielten Familienpolitik definiert und gute pragmatische Lösungen für das Glarnerland umgesetzt werden.

Nach der Überweisung des Vorstosses erteilte das Departement Bildung und Kultur den internen Auftrag gegenüber dem Regierungsrat bis Ende 2013 zuhanden des Landrats Bericht zu erstatten. Dazu wurde ein Projektprozess mit einer breit abgestützten Arbeitsgruppe eingeleitet. Unter der Leitung von Departementssekretär und Hauptabteilungsleitung Volksschule und Sport mit Unterstützung durch Landrätin Grassi Slongo und Frau Dr. Frauke Sassnick Spohn, Winterthur, als externer Expertin, sind in der Arbeitsgruppe mit Fachpersonen und Vertretungen von Interessengruppen, den politischen Parteien, Gemeinden und der Kantonsverwaltung während dem Jahr 2013 in vier Sitzungen die Grundlagen zu diesem Bericht entstanden.

### Bericht als Prozess-Dokumentation

Im Projekt Wirksame Familienpolitik wurde ein pragmatischer Ansatz gewählt: Als Grundlage für einen Entscheid, ob für den Kanton Glarus ein familienpolitisches Leitbild oder ein Aktionsplan zu erstellen sei, wurde eine Bestandesaufnahme zur Familienpolitik erstellt. Der Bericht

- gibt Auskunft über das familienpolitische Umfeld (Kontext Schweiz)
- beleuchtet familienpolitische Instrumente, die aktuell in Diskussion beziehungsweise in Umsetzung sind (Schweiz und Kanton Glarus)
- gibt eine Übersicht über bestehende familienpolitische Instrumente im Kanton Glarus (Bestandesaufnahme)
- gibt Hinweise auf familienpolitischen Handlungsbedarf (Sicht der familienpolitischen Akteure und Fachpersonen im Kanton Glarus).

Der Bericht enthält eine Bestandesaufnahme der familienpolitischen Instrumente im Kanton Glarus. Die Frage «Wie geht es den Familien im Kanton Glarus?» kann der Bericht nicht beantworten, weil

- keine Erhebung neuer und keine Auswertung bestehender statistischer Daten vorgenommen wurde;
- keine Befragung der Familien über ihre Situation und Lebenslage sowie über ihre Zufriedenheit mit den Angeboten für Familien durchgeführt wurde;
- keine Kosten-Nutzen-Bilanz im Rahmen einer Untersuchung von Organisation und Prozessen der Leistungserbringung beziehungsweise Leistungsnutzung gezogen wurde.

Weil Familienpolitik eine Querschnittsaufgabe ist und diverse Politikfelder beziehungsweise Lebenslagen betrifft, war eine inhaltliche Schwerpunktsetzung vorzunehmen. Aus der Perspektive der Familien als Nutzende von Angeboten wurde eine thematische Bündelung nach Lebenslagen vorgenommen. Die Auswahl der Themen erfolgte nach den Kriterien «aktueller familienpolitischer Handlungsbedarf in Diskussion», «(neue) familienpolitische Instrumente in Diskussion/ in Umsetzung», «familienpolitische Positionen und Empfehlungen an die Kantone» von Bundesrat, Kommissionen, Direktorenkonferenzen. Es wurden vier Themenkreise definiert. Die Querschnitt-Themen «Chancen(un-)gleichheit» sowie «Integration» spielten im ganzen Prozess eine Rolle und kommen deshalb auch im Bericht an verschiedener Stelle zum Tragen.

Mit Integration ist in diesem Bericht die soziale und berufliche Integration von benachteiligten Familien, Kindern und Jugendlichen mit oder ohne Schweizer Pass gemeint.

Vorliegender Bericht dokumentiert Phase I des Projekts Wirksame Familienpolitik im Kanton Glarus. Er ist gegliedert in drei Hauptteile: Das Kapitel «Familienpolitisches Umfeld im Wandel» skizziert anhand von Daten und Analysen des Bundesamtes für Statistik BFS die aktuelle Situation der Familien in der Schweiz; das Kapitel «Familienpolitische Instrumente» beleuchtet jeweils auf gesamtschweizerischer Ebene familienpolitischen Handlungsbedarf und Impulse zu den vier Themen:

- Partnerschaft, Elternschaft und Familienleben
- Vereinbarkeit von Familie, Bildung und Beruf
- Existenzsicherung und Integrationsförderung
- Wohnen und Freizeit.

Das Kapitel «Die Situation im Kanton Glarus» zeigt die Einschätzung der Projektgruppe zu den vier Themen und gibt Hinweise zum Handlungsbedarf.

Die Gliederung des Berichts spiegelt die Themensetzung, die fachlichen Inputs sowie die Ergebnisse der Diskussionen in den Workshops der Projektgruppe Wirksame Familienpolitik (Workshops vom 14. Mai 2013, 10. Juni 2013, 3. September 2013). An den Workshops haben die familienpolitischen Akteure des Kantons Glarus zu jedem der vier Themenkreise zusammengetragen, was es im Kanton Glarus bereits an familienpolitischen Instrumenten und Angeboten gibt und was wo fehlt. Ergänzt werden diese Informationen durch die Ergebnisse einer Umfrage «Bestandesaufnahme familienpolitische Instrumente», die bei den familienpolitischen Akteuren im Kanton den Ist-Zustand erfragt hat. Im letzten Workshop der Projektgruppe vom 30. Oktober 2013 erfolgte eine Gewichtung des Handlungsbedarfs.

### **Familie und Familienpolitik: Definitionen**

Die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF hat die Begriffe «Familie», «Familienpolitik» sowie «Ziele der Familienpolitik» wie folgt<sup>1</sup> definiert:

<sup>1</sup> im folgenden: Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF 2009a : 12–14

<sup>2</sup> Definition Care-Arbeit vgl. Seite 14, Fussnote 51

### **Familie**

Der Begriff der Familie bezeichnet jene Lebensformen, die in den Beziehungen von Eltern und Kindern im Mehrgenerationenverbund begründet und gesellschaftlich anerkannt sind.

Diese Definition ist bewusst offen gehalten. Sie verzichtet auf wertende Aussagen und trägt der Vielfalt der Familienformen und dem wandelnden Verständnis von Familie Rechnung.

Die Definition bringt auch den Doppelcharakter der Familie zum Ausdruck. Die Feststellung, dass Familie in den Beziehungen von Eltern und Kindern begründet ist, weist auf den privaten Charakter der Familie hin. Familie ist aber nicht nur Privatsache. Familie ist auch eine soziale und kulturelle Aufgabe, die in der menschlichen «Natur» angelegt ist. Sie ist von grundlegender Bedeutung für das menschliche Zusammenleben. Familie ist deshalb auch eine soziale Institution. Als solche bedarf sie der gesellschaftlichen Anerkennung. Schliesslich vermeidet die Definition eine Konzentration auf die junge Familie, berücksichtigt also, dass Familien sich in Phasen entwickeln und die familialen Lebensformen mit den Lebenszyklen zusammen hängen.

### **Familienpolitik**

Unter Familienpolitik im weitesten Sinne versteht die EKFF alle gesellschaftlichen und staatlichen Aktivitäten, welche die Gestaltung familialer Aufgaben beeinflussen.

Familienpolitik im engeren Sinne bezeichnet die gewollten öffentlichen Aktivitäten, Massnahmen und Einrichtungen, mit denen bezweckt wird, die Leistungen, die Familien erbringen, anzuerkennen, zu fördern oder zu beeinflussen.

Die Leistungen der Familien betreffen die Existenzsicherung, Zuwendung und Pflege («Care»<sup>2</sup>) genauso wie das Generationenlernen – die Lernprozesse im Umgang mit dem überlieferten sozialen und kulturellen Erbe. So gesehen bilden Familien «Humanvermögen» im doppelten Sinne des Wortes: Familien sind soziale Lebenswelten, in denen Daseinskompetenzen vermittelt werden. Die Leistungen der Familien haben für die Gesellschaft aber auch einen ökonomischen Wert, entspricht doch der zeitliche Aufwand für Familienaufgaben einem Betrag von rund der Hälfte des Bruttoinlandsprodukts.

Familienpolitik ist eine Querschnittsaufgabe. Sie lässt sich nicht auf einen einzelnen politischen Bereich reduzieren. Sie ist eng verbunden mit der Bildungs-, Sozial-, Gesund-

heits-, Wirtschafts-, Steuer-, Migrations-, Bevölkerungs-, Gleichstellungs- und Generationenpolitik.

Familiale Leistungen stärken die Gesellschaft. Gesellschaftliche Entwicklungen wirken sich jedoch auch auf die Familien aus. Familienpolitik ist deshalb immer auch Gesellschaftspolitik. Konzeptionell umfasst Familienpolitik monetäre Massnahmen wie die Familienzulagen oder Steuererleichterungen und nicht-monetäre Massnahmen wie die Schaffung von Einrichtungen.

### Ziele der Familienpolitik

Die EKFF orientiert sich in ihrer Tätigkeit an den folgenden Zielen: Familienpolitik soll

- die Leistungen der Familien phasenspezifisch anerkennen und unterstützen
- einen gerechten Familienlasten- bzw. -leistungsausgleich schaffen
- die materielle Sicherheit der Familien garantieren und allen Kindern ein Aufwachsen in Würde ermöglichen
- das Kindeswohl in den Vordergrund rücken und sich bei der familienpolitischen Ausrichtung insbesondere an den Bedürfnissen und Rechten der Kinder orientieren
- die Bildung als zentralen Faktor anerkennen und familienpolitische Massnahmen entwickeln, welche an einem ganzheitlichen Bildungs- und Entwicklungsverständnis und der Chancengleichheit anknüpfen
- die Vielfalt der Familienformen respektieren und dafür sorgen, dass keine Familienform aufgrund ihrer Herkunft und / oder Zusammensetzung benachteiligt wird
- besondere Belastungen von Familien abfedern und die Lebenslage der bedürftigen Familien verbessern
- die Gleichstellung der Geschlechter stützen
- generell die Lebensbedingungen von Familien – namentlich die Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Schule – verbessern, und die Kompetenzen der Familienmitglieder fördern.

In den Kantonen wird Familienpolitik zunehmend als Kerngeschäft und Querschnittsaufgabe mit präventivem Auftrag wahrgenommen. Dabei wird auch die Frage der Wirksamkeit gestellt. Investitionen in Familien sind nicht nur Kosten. Sie helfen, Kosten zu vermeiden. So werden beispielsweise Ausgaben für die Förderung benachteiligter Kinder im Vorschulalter als Investition erachtet, die sich in Form eingesparter Folgekosten misslungener Schulkarrieren

auszahlen. Insofern generiert Prävention einen volkswirtschaftlichen Nutzen, was am Beispiel der Frühen Förderung auch nachgewiesen ist.<sup>3</sup>

### Aktuelles<sup>4</sup> aus der familienpolitischen Agenda

#### Bund

Die Familienpolitik und ihre Wirksamkeit sind in den Mittelpunkt des politischen Interesses gerückt. Die Palette der familienpolitischen Instrumente und Angebote ist vielfältig. Ob diese indessen die Zielgruppen erreichen, ob sie die gewünschte Wirkung oder aber unerwünschte Nebenwirkungen entfalten, bleibt bislang oft unklar. In der Schweiz finden Familien in den Kantonen, Städten und Gemeinden unterschiedliche Rahmenbedingungen vor und können verschiedene Unterstützungsleistungen in Anspruch nehmen. Wie gut indessen die Leistungen auf die Rahmenbedingungen und Bedürfnislagen der Familien in spezifischen Kontexten ausgerichtet sind, ist nicht bekannt. Aus diesem Grund plant der Bundesrat eine Analyse kantonaler und kommunaler Strategien im Bereich der Familienpolitik sowie die Entwicklung von guten Beispielen. Verschiedene Massnahmenpakete zur Unterstützung von Familien sollen daraufhin untersucht werden, inwieweit sie auf die regionalen Herausforderungen wie Arbeitsmarkt- oder Wohnungsmarktsituation reagieren und wie effektiv sie Familien stärken und bei Bedarf deren Existenzsicherung gewährleisten.<sup>5</sup>

In der Volksabstimmung vom 3. März 2013 wurde der Familienartikel<sup>6</sup> im Gegensatz zum Volksmehr vom Ständemehr abgelehnt. Der Nationalrat hat am 27. September 2013 dem Vorstoss 13.3135 Tornare zugestimmt und damit den Bundesrat beauftragt, einen Bericht zu erstellen, in welchem er darlegt, wie die schweizerische Familienpolitik im Rahmen der geltenden Zuständigkeiten weiterentwickelt werden kann, welche Schwerpunkte und Zielsetzungen gesetzt werden könnten und mit welchen Instrumenten und Mitteln diese zu erreichen wären.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> vgl. auch Seite 38

<sup>4</sup> Stand November 2013, Auswahl von familienpolitischen Geschäften, die für das Projekt Wirksame Familienpolitik im Kanton Glarus von Interesse sein können.

<sup>5</sup> Bundesrat 2013a : 19

<sup>6</sup> Website Bundeskanzlei Curia Vista 07.419 Hochreutener

<sup>7</sup> Website Bundeskanzlei Curia Vista 13.3135 Tornare

Der Nationalrat hat am 11. September 2013 dem Vorstoss 12.3144 Meier-Schatz zugestimmt, der einen dritten Familienbericht zur Situation der Familien in der Schweiz verlangt. Damit werden einerseits neue statistische Daten zur Situation der Familien erfasst und zusätzlich verschiedene thematische Schwerpunkte erarbeitet.<sup>8</sup>

Ende Januar 2015 läuft das Impulsprogramm «Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung» aus. Die Finanzhilfen entsprechen nach wie vor einem grossen Bedürfnis: Seit 2003 wurden 2200 Gesuche bewilligt und es werden laufend neue Gesuche eingereicht.<sup>9</sup> Mit dem Vorstoss 13.451 Quadranti vom 25. 9. 2013 wird eine Weiterführung und Weiterentwicklung der Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung verlangt.<sup>10</sup>

Zustandegekommene, familienpolitisch relevante Volksinitiativen:

- Familieninitiative: Steuerabzüge auch für Eltern, die ihre Kinder selber betreuen<sup>11</sup>
- Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe<sup>12</sup>
- Familien stärken! Steuerfreie Kinder- und Ausbildungszulagen<sup>13</sup>

Laufende Rechtsetzungsprojekte:

- Unterhalt des Kindes, Änderung des Zivilgesetzbuches, der Zivilprozessordnung und des Zuständigkeitsgesetzes: Für eine harmonische Entwicklung ist das Kind nicht nur darauf angewiesen, dass es auf eine gute Beziehung zu beiden Elternteilen zählen kann. Das Kind braucht auch verlässliche Betreuungsverhältnisse und finanzielle

Sicherheit. Das Recht des Kindes auf Unterhalt soll deshalb gestärkt werden, und zwar unabhängig vom Zivilstand seiner Eltern. Eine Reihe von Gesetzesänderungen sollen die Situation des Kindes verbessern, die Last für den betreuenden Elternteil mildern und einen Ausgleich zwischen beiden Elternteilen ermöglichen.<sup>14</sup>

- Vorsorgeausgleich bei Scheidung, Änderung des Zivilgesetzbuches: Bei einer Scheidung stellen Ansprüche gegenüber den Einrichtungen der beruflichen Vorsorge einen wichtigen und manchmal sogar den einzigen Vermögenswert dar, über den die Ehegatten verfügen. Entsprechend wichtig ist Frage, wie dieser Vermögenswert verteilt wird. Sinn und Notwendigkeit des Vorsorgeausgleichs werden von keiner Seite bestritten. Kritisiert wird aber, dass das geltende Recht in wichtigen Punkten unklar bzw. wenig praktikabel ist. Der Bundesrat will diese Mängel mit einer Revision des Zivilgesetzbuches und weiterer Gesetze beseitigen.<sup>15</sup>
- Elterliche Sorge, Änderung des Zivilgesetzbuches und des Strafgesetzbuches: Für die harmonische Entwicklung eines Kindes ist es wichtig, dass es soweit wie möglich mit beiden Elternteilen eine enge Beziehung unterhalten kann. Die gemeinsame elterliche Sorge soll deshalb im Interesse des Kindeswohls für geschiedene sowie für nicht miteinander verheiratete Eltern zur Regel werden. Einzig wenn die Interessen des Kindes geschützt werden müssen, kann die elterliche Sorge einem Elternteil zugeteilt werden. Im Vordergrund steht das Wohl der Kinder. Dabei hat ein Kind nicht nur das Recht auf eine eigenständige Beziehung zu jedem Elternteil. Ein Kind hat auch das Recht auf stabile und verlässliche Betreuungsverhältnisse und das Recht auf finanzielle Sicherheit. Eine zweite Vorlage wird deshalb auch unterhaltsrechtliche Fragen behandeln. Das Unterhalts- und Betreuungsrecht soll wie die elterliche Sorge so geregelt werden, dass sich für das Kind keine Nachteile aus dem Zivilstand der Eltern ergeben.<sup>16</sup>
- Inkassohilfe und Alimentenbevorschussung: Harmonisierung. Das verfügbare Einkommen von Einelternerfamilien hängt in erster Linie von der Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung ab. Eine wirksame Sicherung der Kinderalimente ist entscheidend für das Wohl des Kindes. Der Nationalrat hat im Juni 2006 ein Postulat gutgeheissen, das eine Harmonisierung von Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso verlangt.<sup>17</sup>

<sup>8</sup> Website Bundeskanzlei 12.3144 Meier-Schatz

<sup>9</sup> Website Bundesamt für Sozialversicherungen BSV Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung

<sup>10</sup> Website Bundeskanzlei Curia Vista 13.451 Quadranti

<sup>11</sup> Website Bundeskanzlei Curia Vista 12.068 «Familieninitiative: Steuerabzüge auch für Eltern, die ihre Kinder selber betreuen»

<sup>12</sup> Website Bundeskanzlei Curia Vista 13.085 «Für Ehe und Familie – gegen die Heiratsstrafe»

<sup>13</sup> Website Bundeskanzlei Curia Vista 13.084 «Familien stärken! Steuerfreie Kinder- und Ausbildungszulagen»

<sup>14</sup> Website Eidgenössisches Justizdepartement EJPD Unterhalt des Kindes

<sup>15</sup> Website Eidgenössisches Justizdepartement EJPD Vorsorgeausgleich bei Scheidung

<sup>16</sup> Website Eidgenössisches Justizdepartement EJPD Elterliche Sorge

<sup>17</sup> Bundesrat 2011a : 11, Website Bundesamt für Sozialversicherungen Inkassohilfe und Alimentenbevorschussung

<sup>18</sup> vgl. Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren 2013a



## Kantone

Im Juni 2013 hat die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK eine Position zur Familienpolitik<sup>18</sup> verabschiedet. Diese umfasst drei Themenbereiche:

- Chancengerechtigkeit für alle Familien durch eine kohärente und koordinierte Familienpolitik, die den verschiedenen heutigen Familien-Realitäten Rechnung trägt.
- Existenzsicherung von Familien durch eine bedarfsgerechte materielle und persönliche Unterstützung von armutsgefährdeten Familien und Familien in Armut.
- Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsleben durch die Sicherstellung eines bedarfsgerechten, für alle zugänglichen und qualitativ guten Angebots an familienergänzender Kinderbetreuung.

Die Einführung von Familien-Ergänzungsleistungen auf Bundesebene ist ein Anliegen der SODK. Sie hat zu Handen der Kantone Empfehlungen zur Einführung von Familien-Ergänzungsleistungen erarbeitet.<sup>19</sup> Gemeinsam haben die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK und die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK 2007 Leitsätze und Eckwerte einer künftigen interkantonalen Politik im Bereich der Kinderbetreuung verabschiedet.<sup>20</sup> 2011 hat die SODK Empfehlungen zur familienergänzenden Betreuung im Frühbereich<sup>21</sup> verabschiedet. Die Empfehlungen sollen die politische und fachliche Diskussion in den einzelnen Kantonen zum Thema der familienergänzenden Betreuung im Frühbereich unterstützen und Handlungsmöglichkeiten für die Kantone aufzeigen.<sup>22</sup>

Das UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes ist am 26. März 1997 in Kraft getreten. Kinder- und Jugendfragen liegen grundsätzlich in der Kompetenz der Kantone und der Gemeinden, der Bund spielt in diesem Zusammenhang nur eine ergänzende oder unterstützende Rolle. Das bedeutet, dass die Kantone ihre Kinder- und Jugendpolitik ganz unterschiedlich gestalten. Gemeinsam setzen sich die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK und die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK ein für eine kohärente Umsetzung des neuen Kinder- und Jugendförderungsgesetzes ein.<sup>23</sup>

---

<sup>19</sup> vgl. Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK 2009a

<sup>20</sup> vgl. auch Seite 33

<sup>21</sup> Der Frühbereich umfasst die Altersspanne von 0 bis zum Kindergarteneintritt.

<sup>22</sup> Website Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK Familienergänzende Betreuung FEB

<sup>23</sup> Website Konferenz kantonaler Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK Kinder und Jugend





Teil I

## Familienpolitisches Umfeld



## Familien und Generationen

Die Familienformen und das Verständnis von Familie sowie die Haushaltstrukturen haben sich in den letzten Jahrzehnten stark gewandelt. Im Rahmen des neuen Volkszählungssystems wurde 2013 erstmals eine Erhebung zu Familien und Generationen (EFG)<sup>25</sup> durchgeführt, um anschliessend alle fünf Jahre wiederholt zu werden. Mit dieser Erhebung können die Lebenssituationen von Familien in der Schweiz sowie die Beziehungen zwischen den Generationen statistisch erfasst und dargestellt werden. Bis die Ergebnisse Ende 2014 vorliegen, kann die Situation von Familien anhand von Kennzahlen des Bundesamtes für Statistik BFS umschrieben werden.

### Die Demografie schafft neue Fakten und Trends

In der Schweiz gibt es immer mehr Haushalte – heute sind es nahezu zwei Drittel mehr als 1970. Die Haushalte werden immer kleiner: Die Durchschnittsgrösse ist seit 1930 von 3,9 Personen auf 2,2 Personen (2009) gesunken. Grosshaushalte mit mehr als fünf Personen sind selten geworden: Lebten 1930 noch über die Hälfte der Bevölkerung in einer Grossfamilie, waren es 2009 nur 14 Prozent. Immer mehr Menschen leben alleine. Die Einpersonenhaushalte machten 2009 mit 37 Prozent mehr als einen Drittel aller Haushalte aus und umfassten 17 Prozent der Bevölkerung. Schätzungsweise ab 2015 dürfte die Mehrheit der Bevölkerung in Ein- oder Zweipersonenhaushalten leben.<sup>26</sup> Familien machen einen immer kleineren Anteil an den Haushalten aus. Noch 1970 hielten sich Familien- und Nichtfamilienhaushalte in etwa die Waage. 2007 machten die kinderlosen Haushalte zwei Drittel (67 Prozent) der Pri-

vathaushalte aus.<sup>27</sup> Dies liegt daran, dass junge Paare immer länger zuwarten, bis sie eine Familie gründen. Zudem hat sich die Phase des «leeren Nests» nach dem Auszug der Kinder bis zum Tod eines Elternteils verlängert.<sup>28</sup>

Die Heirat scheint eine wichtige Etappe im Leben zu bleiben: Die Heiraten nehmen in der Schweiz seit zehn Jahren ständig zu.<sup>29</sup> Die Verheirateten bildeten Ende 2011 die zahlenmässig stärkste Gruppe (43,8 Prozent der Gesamtbevölkerung), gefolgt von den Ledigen (43,2 Prozent), den Geschiedenen (7,8 Prozent) und den Verwitweten (5,1 Prozent). Die Zivilstände «in eingetragener Partnerschaft», «aufgelöste Partnerschaft» und «unverheiratet»<sup>30</sup> umfassen lediglich 0,1 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz.<sup>31</sup>

Die Heiraten zwischen geschiedenen Personen nehmen stetig zu. Der Anteil an Heiraten zwischen Schweizer Partnern ist stark rückläufig: Er sank von 74,7 Prozent im Jahr 1969 auf 50,6 Prozent im Jahr 2007. Seit Anfang der 1970er-Jahre hat sich die Zahl der binationalen Heiraten mehr als verdoppelt. Gemischt-nationale Heiraten (zwischen einer Person schweizerischer und einer Person ausländischer Nationalität) machten 2009 über einen Drittel aller Heiraten aus. Die Heirat einer Ausländerin mit einem Schweizer ist weiterhin häufiger als die Heirat einer Schweizerin mit einem Ausländer.<sup>32</sup>

In der Schweiz sind die meisten Geburten eheliche Geburten, auch wenn der Anteil der nicht ehelichen Geburten seit 1970 stetig zunimmt. Bei den nicht ehelichen Geburten sind die meisten Mütter ledig; die geschiedenen Mütter holen jedoch auf, insbesondere bei den dritten und vierten Kindern.<sup>33</sup> Die Zahl nicht ehelicher Geburten bleibt im internationalen Vergleich ausserordentlich tief.<sup>34</sup>

Heute werden halb so viele Kinder geboren wie Mitte der 1960er-Jahre.<sup>35</sup> Seit Anfang der 2000er-Jahre nimmt die Zahl der Geburten leicht zu. Mit 1,5 Kindern pro Frau (2009) bleibt sie jedoch weit unter 2,1 Kindern. Diese Rate wäre nötig, um die Bevölkerung ohne Zuwanderung stabil zu halten. Die Familien haben nicht nur weniger Kinder als früher, sondern es gibt auch eine steigende Anzahl Frauen ohne Kinder. Die Anzahl der Paare, die sich einer medizinisch unterstützten Fortpflanzung unterziehen, nimmt stetig zu. Die Unfruchtbarkeit des Mannes ist der häufigste Grund, weshalb Paare mit einer solchen Behandlung beginnen. Die Anzahl der in der Schweiz durchgeführten Schwangerschaftsabbrüche ist stabil und liegt bei rund

<sup>24</sup> Fachlicher Input Workshop Projektgruppe Wirksame Familienpolitik vom 14.5.2013

<sup>25</sup> Website Bundesamt für Statistik BFS Erhebung zu Familien und Generationen EFG

<sup>26</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2011a : 45

<sup>27</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2008a : 8

<sup>28</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2009c : 30

<sup>29</sup> Stamm 2013a : 18

<sup>30</sup> Der Zivilstand «unverheiratet» kann als Folge einer Ungültigerklärung der letzten Ehe oder als Folge einer Verschollenerklärung des letzten Ehepartners bzw. der letzten Ehepartnerin entstehen.

<sup>31</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2013a : 2

<sup>32</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2009a : 2

<sup>33</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2013a : 8

<sup>34</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2008a : 8

<sup>35</sup> Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF 2009a : 3

11 000 Abbrüchen pro Jahr. Im Vergleich mit anderen europäischen Ländern ist dieser Anteil eher niedrig.<sup>36</sup> Der Anteil in der Schweiz geborener Kinder ohne Schweizer Pass liegt fast unverändert bei einem Viertel. Die ausländische Bevölkerung in der Schweiz konzentriert sich in den Altersgruppen von Familien mit Kindern. Es entspricht dem typischen Migrationsverhalten, jung einzuwandern und später hier eine Familie zu gründen. Dies erklärt, warum der Ausländeranteil der in der Schweiz geborenen Kinder auch 2007 weiterhin bei rund einem Viertel lag. Diese Kinder ohne Schweizer Pass wachsen in aller Regel hier auf, erlernen die Landessprache und durchlaufen das hiesige Bildungssystem.<sup>37</sup>

Die Scheidungshäufigkeit ist angestiegen. Es lassen sich dreimal so viele Paare scheiden wie 1970; von Scheidungen betroffen sind doppelt so viele Kinder. Meistens sind sie zwischen fünf und vierzehn Jahre alt. Rund die Hälfte der geschiedenen Männer und Frauen heiratet im Lauf ihres Lebens erneut.<sup>38</sup> Seit 2010 lässt sich bei der Anzahl Scheidungen eine Abnahme feststellen. Die Scheidungen nach 20- oder mehrjähriger Ehe nehmen hingegen zu. Insgesamt wird immer noch nahezu die Hälfte der Ehen durch Scheidung beendet.<sup>39</sup> Das Sorgerecht wurde 2007 bei 60 Prozent der Kinder der Mutter zugesprochen. Bei 34 Prozent kam ein gemeinsames Sorgerecht zum Tragen und nur 5 Prozent der Kinder wurden dem Vater zugesprochen.<sup>40</sup>

### Familien in der Schweiz: die Vielfalt nimmt zu

2009 lebte weniger als die Hälfte der Bevölkerung (48 Prozent) in einem Familienhaushalt mit Vater, Mutter und mindestens einem Kind (1970: 65 Prozent). Diese Familienform ist zwar nach wie vor die Hauptlebensform von Kindern und von Erwachsenen mittleren Alters, hat aber ihre dominante Stellung eingebüsst. Dafür sind viele Formen des Zusammenlebens, die vor einigen Jahrzehnten noch selten oder inexistent waren, heute selbstverständlich geworden. Bei knapp der Hälfte der Scheidungen sind Kinder betroffen. Somit steigt die Zahl der Einelternfamilien sowie der sogenannten Patchworkfamilien.<sup>41</sup>

Weil das Familienleben nach einer Scheidung in anderer Form weitergeführt wird, wird unterschieden zwischen Erstfamilien und Fortsetzungs- oder Patchworkfamilien. Diese Familien setzen sich zusammen aus einem Paar mit Kind(ern), wovon mindestens ein Kind aus einer früheren Partnerschaft stammt. Die Fortsetzungsfamilien machen

5,7 Prozent der Familienhaushalte mit Kindern unter 25 Jahren aus. Erstfamilien umfassen fast 80 Prozent der Familienhaushalte.<sup>42</sup>

Die Einelternfamilien machen 15 Prozent der Familienhaushalte mit Kindern unter 25 Jahren aus.<sup>43</sup> Zwischen 1970 und 2000 hat die Zahl der Einelternfamilien – also von Haushalten allein erziehender Eltern mit Kindern unter 16 Jahren – von 36 000 auf rund 90 000 und damit auf mehr als das Zweieinhalbfache zugenommen. Auch der Anteil der Haushalte allein Erziehender am Total aller Familienhaushalte hat sich in diesem Zeitraum mehr als verdoppelt. Insbesondere in den 1990er-Jahren waren sehr hohe Zuwachsraten zu verzeichnen. Einelternfamilien leben vor allem in den Städten. Der Unterschied in der Verbreitung dieser Familienform zwischen Stadt und Land ist markant. Einelternschaft ist oft ein vorübergehender Zustand, der am häufigsten nach der Trennung einer Ehe oder Partnerschaft auftritt. Zu den allein Erziehenden gehören auch Witwen und Witwer mit unmündigen Kindern.<sup>44</sup>

Einelternfamilien leben überdurchschnittlich oft in prekären wirtschaftlichen Verhältnissen. Weil den Einelternfamilien zu 89 Prozent die Mütter vorstehen, stellt die Lebensform Alleinerziehen für Frauen ein Armutsrisiko dar. 38 Prozent der alleinerziehenden Frauen sind armutsgefährdet gegenüber 7 Prozent der alleinerziehenden Männer.<sup>45</sup> Verglichen mit alleinlebenden Frauen ohne Kinder, aber auch mit alleinerziehenden Männern, erzielen alleinerziehende Frauen oft nur ein tiefes Erwerbseinkommen, und sie verfügen meistens auch über sehr kleine Reserven: Die Hälfte der alleinerziehenden Frauen weist ein Vermögen von weniger als 4500 Franken aus. Das bedeutet, dass sie bei unaufschiebbaren grösseren Ausgaben schnell in finanzielle Schwierigkeiten geraten können. Umso wichtiger sind deshalb die Unterhaltszahlungen. Etwa für die Hälfte der alleinerziehenden Frauen verbessert sich die Einkommenssituation nur dank den Unterhaltszahlungen soweit, dass ihr

<sup>36</sup> Website Bundesamt für Statistik BFS Geburt, Ehe, Scheidung

<sup>37</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2008a : 11

<sup>38</sup> Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF 2009a : 3

<sup>39</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2009c : 30

<sup>40</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2008a : 10

<sup>41</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2011a : 45

<sup>42</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2013b : 2

<sup>43</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2013b : 2

<sup>44</sup> Website Bundesamt für Statistik BFS Familien- und Haushaltformen

<sup>45</sup> Wanner 2012 : 1, vgl. auch Seiten 19 und 38 ff.

Einkommen über die Grenze zu liegen kommt, bei der man von sehr geringen finanziellen Mitteln spricht. Ohne die Unterhaltszahlungen wäre der Anteil alleinerziehender Frauen mit sehr geringen finanziellen Mitteln doppelt so hoch.<sup>46</sup>

### Familien im Mehrgenerationenverbund

Als weitere demografische Entwicklung ist die Verlängerung der Lebenserwartung zu nennen. Gegenwärtig ist die Lebenserwartung bei Geburt in der Schweiz eine der höchsten der Welt. Seit 1900 hat sie sich fast verdoppelt: von 46,2 auf 80,3 Jahre für die Männer und von 48,9 auf 84,7 Jahre für die Frauen. Gleichwohl ist in jüngster Zeit eine Abschwächung des Anstieges der Lebenserwartung zu erkennen. Der Unterschied zwischen den beiden Geschlechtern verringert sich seit Jahren und betrug im Jahr 2011 noch 4,4 Jahre.<sup>47</sup>

Dank der grösseren Lebenserwartung verlängert sich auch die gleichzeitige Lebensspanne von zwei oder drei Generationen einer Familie. Zu Beginn des 20. Jahrhunderts waren mehr als die Hälfte der Grosseltern bei der Geburt eines Enkelkinds bereits verstorben. Heutige Kinder und Jugendliche haben überwiegend mehr als einen Grosselternteil. Was früher aus demografischen Gründen selten war, ist heute möglich: In den Familien können vertiefte Drei-Generationen-Beziehungen gepflegt werden, zum Beispiel zwischen Grosseltern und Enkelkindern. Die

<sup>46</sup> Website Bundesamt für Sozialversicherungen BSV Wirtschaftliche Situation von Alleinerziehenden

<sup>47</sup> Website Bundesamt für Statistik BFS Bevölkerungsbewegung

<sup>48</sup> Despland 2011 : 2

<sup>49</sup> Höpflinger 2004 : 7; vgl. auch Seiten 18 und 31 ff.

<sup>50</sup> Höpflinger 2004 : 8

<sup>51</sup> Der englische Begriff Care heisst mehr als Betreuung oder Pflege und umfasst sowohl die emotionale als auch die praktische Ebene des Sorgens für andere. Care bedeutet, sich – unbezahlt oder bezahlt – um die körperlichen, psychischen, emotionalen und entwicklungsbezogenen Bedürfnisse eines oder mehrerer Menschen (Kinder oder pflege- und betreuungsbedürftige Erwachsene) zu kümmern. Wer unbezahlte Care-Arbeit leistet, ist mit nachteiligen Konsequenzen bei der beruflichen Laufbahn und der sozialen Absicherung konfrontiert. Die Wahlmöglichkeit bei der Arbeitsteilung zwischen Frauen und Männern bleibt damit eingeschränkt. Die bezahlte Care-Arbeit in öffentlichen und privaten Institutionen wie Krippen, Spitälern, Heimen und in privaten Haushalten steht zunehmend unter Spar- und Rationalisierungsdruck. Eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen ist die Folge. Ob bezahlte oder unbezahlte Care-Arbeit, ob Betreuung von Erwachsenen oder von Kindern: Die Nachteile treffen vor allem Frauen. Ihr Anteil in diesen Arbeitsbereichen ist besonders hoch, vgl. Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG 2010a und vgl. Knupfer, Stutz 2012

historisch neue, demografische Tatsache der Mehrgenerationen-Familien legt eine breiter gefasste Auslegung des Familienbegriffs nahe, bei dem auch Betreuungs- und Pflegeleistungen von und für betagte Familienmitglieder berücksichtigt werden.<sup>48</sup>

Aber auch die gemeinsame Lebenszeit mit den Eltern hat sich im 20. Jahrhundert ausgeweitet. Im Alter von 50 Jahren haben die Menschen von heute grossmehrheitlich noch einen Elternteil. Damit gibt es, was früher selten war, neue Rollenkombinationen, etwa wenn eine 45-jährige Frau Mutter eines heranwachsenden Sohnes und gleichzeitig «Kind» betagter Eltern ist. Daraus können sich neuartige Rollen- und Vereinbarkeitskonflikte ergeben, wie dies im Stichwort der Sandwich-Generation angetönt wird. Weil die Betreuungsarbeit weiterhin vorwiegend von Frauen geleistet wird, ist heute gut jede fünfte Frau in ihrem späteren Leben erneut herausgefordert, die Vereinbarkeitsfrage zu lösen – das zweite Mal in Form von später Erwerbsarbeit und der Pflege eines betagten Elternteils.<sup>49</sup> Fallen die Betreuungsaufgaben gegenüber eigenen Kleinkindern und alten Eltern zeitlich zusammen, kann sich die Herausforderung in eine Überforderung wenden.

In den heutigen Generationenbeziehungen lassen sich drei neue Trends feststellen:

- Die Generationenbeziehungen zwischen Angehörigen haben sich eher verbessert als verschlechtert. Die Solidarität in den Familien zwischen Jung und Alt ist stark und dies in beide Richtungen.
- Die Generationenbeziehungen ausserhalb der Familien haben sich eher gelockert und junge Menschen haben in der Freizeit wenig Kontakte zu älteren Menschen. Umgekehrt verkehren auch ältere Menschen oft vor allem mit Gleichaltrigen. Ausserhalb von Familie und Arbeit herrscht eher das Muster getrennten Lebens vor.
- Generationenkonflikte, so vorhanden, haben sich von der Familie auf die Sozialpolitik verlagert, wobei heute weniger die Rebellion der Jungen als die demografische Last der älteren Generationen im Zentrum steht. Die sozialpolitische Auseinandersetzung zwischen den Generationen wird in der Politik geführt und berührt das Alltagsleben nur am Rand.<sup>50</sup>

### Leistungen von Familien

Die Leistungen der Familien betreffen Zuwendung, Pflege – also Care-Arbeit<sup>51</sup> – und Existenzsicherung genauso

wie das Generationenlernen, das heisst die Lernprozesse im Umgang mit dem überlieferten sozialen und kulturellen Erbe. Familien bilden «Humanvermögen» im doppelten Sinne des Wortes: Familien sind soziale Lebenswelten, in denen Daseinskompetenzen vermittelt werden. Die Leistungen der Familien haben für die Gesellschaft aber auch einen ökonomischen Wert, entspricht doch der zeitliche Aufwand für Familienaufgaben einem Betrag von rund der Hälfte des Bruttoinlandprodukts.<sup>52</sup>

### Kinder kosten Zeit...

Für unbezahlte Kinderbetreuungsaufgaben werden in der Schweiz pro Jahr über 2 Milliarden Stunden aufgewendet. Das entspricht rund 1,1 Millionen Vollzeitstellen. Der Grossteil wird von den Eltern zu Hause geleistet. Haus- und Familienarbeit bedeutet in Haushalten mit Kindern ein grosses Arbeitspensum. Das Alter der Kinder spielt dabei eine wichtige Rolle: je kleiner die Kinder, desto grösser der Betreuungsaufwand.<sup>53</sup>

Mütter in Paarhaushalten mit einem Kleinkind (jüngstes Kind unter 3 Jahre) wenden für Haus- und Familienarbeit durchschnittlich 62 Stunden pro Woche auf. Davon fallen rund 29 Stunden auf die Kinderbetreuung und 27 Stunden auf die Hausarbeiten. Sind diese Mütter erwerbstätig, sinkt der Zeitaufwand für Haus- und Familienarbeit nicht entsprechend ihrem Beschäftigungsgrad. Der Aufwand geht von 69 Stunden pro Woche, wenn sie nicht erwerbstätig sind, auf 55 Stunden bei Vollzeit-Erwerbstätigkeit zurück – also nur um rund 14 Stunden. Einsparungen betreffen in erster Linie die Hausarbeit (minus 10 Stunden) und weniger die Kinderbetreuung (minus 5 Stunden pro Woche). Ist das jüngste Kind 7 bis 14 Jahre alt, sinkt das Arbeitspensum auf 47 Stunden pro Woche. Vor allem der Wegfall der zeitintensiven Kleinkinderbetreuung macht diesen Unterschied aus. Der Aufwand geht von 53 Stunden pro Woche ohne Erwerbstätigkeit auf rund 40 Stunden bei Vollzeit-Erwerbstätigkeit zurück. Ist das jüngste Kind zwischen 15 und 17 Jahre alt, ist der Betreuungsaufwand sehr viel kleiner, nicht aber derjenige für die eigentlichen Hausarbeiten.<sup>54</sup>

Väter in Paarhaushalten mit jüngstem Kind unter 3 Jahren wenden gesamthaft rund 34 Stunden pro Woche für die Haus- und Familienarbeit auf. Davon fallen 17 Stunden auf die Kinderbetreuungsaufgaben, aber nur knapp 10 Stunden auf die eigentlichen Hausarbeiten. Ist das jüngste Kind zwischen 7 und 14 Jahre alt, investieren sie rund 9 Stunden

pro Woche in die Kinderbetreuung und 7 Stunden in die Hausarbeit. Väter nehmen sich also relativ viel Zeit für die Kinder, besonders wenn sie noch klein sind. Sie übernehmen jedoch kaum etwas vom Mehraufwand bei der Hausarbeit, den Kinder verursachen.<sup>55</sup>

Männer und Frauen arbeiten ungefähr gleich viel. Männer investieren jedoch mehr Zeit in bezahlte Arbeit, Frauen mehr in unbezahlte Arbeit. An der Ungleichverteilung von bezahlter und unbezahlter Arbeit hat sich seit 1997 nichts Wesentliches geändert.<sup>56</sup> Gut drei von vier Frauen, die in Paarhaushalten mit Kindern unter 15 Jahren leben, tragen die Hauptverantwortung für die Care-Arbeit alleine. Dabei ist kein Unterschied nach Alter des jüngsten Kindes festzustellen (2010).<sup>57</sup>

### ... und Geld

Eltern nehmen beträchtliche Kosten auf sich, wenn sie Kinder grossziehen. In der Schweiz sind die Kinderkosten hoch. Ein einzelnes Kind verursacht Konsumkosten (direkte Kosten) von 819 Franken pro Monat in einem Paarhaushalt und von 1092 Franken bei Alleinerziehenden. Die höheren Kosten von Alleinerziehenden sind u.a. auf das höhere Durchschnittsalter der Kinder von Alleinerziehenden und auf die kleinere Haushaltgrösse zurückzuführen. Lebt mehr als ein Kind in der Familie, so sinken die durchschnittlichen Konsumausgaben pro Kind mit der Kinderzahl; bei zwei Kindern in einem Paarhaushalt liegen sie bei je 655 Franken, bei drei Kindern bei je 528 Franken pro Monat. Die Konsumkosten steigen mit dem Alter des Kindes. Sie liegen in Paarhaushalten bei rund 600 Franken für ein einzelnes Kind zwischen 0 und 10 Jahren und rund 900 Franken für ein Kind zwischen 11 und 21 Jahren. Elternpaare, die es sich leisten können, geben wesentlich mehr aus für ihre Kinder als solche in bescheidenen Verhältnissen. Aber auch im untersten Viertel der Einkommensverteilung liegen die Konsumkosten für ein einzelnes Kind über 620 Franken und für zwei Kinder bei 500 Franken. Der Betrag bleibt also in jedem Fall beträchtlich.<sup>58</sup>

<sup>52</sup> Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF 2009a : 13

<sup>53</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2010a : 8

<sup>54</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2010a : 8

<sup>55</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2010a : 8

<sup>56</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2013c : 19

<sup>57</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2013c : 17

<sup>58</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2009b : 14

Kinder kosten Zeit und Geld. Sowohl für alleinerziehende Frauen als auch für Mütter in Paarhaushalten ist das Grossziehen von Kindern mit einer Reduktion der Erwerbsarbeitszeit verbunden, die umso höher ausfällt, je mehr Kinder zu betreuen sind. Frauen, die mit einem Partner zusammenleben, reduzieren ihr Pensum deutlich mehr als alleinerziehende Mütter. In Kombination mit tieferen Stundenlöhnen im Vergleich zu kinderlosen Frauen führt die Erwerbsreduktion zu kinderbedingten Einkommenseinbussen, die im Falle der Mütter mit drei Kindern in Paarhaushalten bis zu über 2000 Franken netto im Monat ausmachen. Sie liegen bei Müttern mit einem Kind um 1000 Franken im Monat und mit zwei Kindern um 1625 Franken. Da alleinerziehende Mütter das Erwerbspansum weniger stark reduzieren, fällt ihre Einbusse beim Erwerbseinkommen tiefer aus: Sie liegt bei rund 320 Franken netto bei einem Kind, steigt aber bei zwei Kindern auf 750 Franken und bei drei Kindern auf 1200 Franken an.<sup>59</sup>

Weitere Kosten- und Entlastungseffekte von Kindern auf die verfügbaren Einkommen von Familien sind:

- Kinderbedingte Einkünfte: Dazu gehören Familienzulagen, Leistungen der Mutterschaftsversicherung, Erwerbseinkommen der Kinder, aber auch die Mitarbeit der Kinder im Haushalt.
- Kosten von familienergänzender Kinderbetreuung: Sie bilden je nach Erwerbskonstellation der Eltern und Alter der Kinder bedeutende Gestehungskosten und stellen daher keinen Konsum dar.
- Krankenkassenprämien: Da die Schweizer Krankenversicherung auf einem Kopfprämienystem beruht, werden Familien erheblich belastet. Über Prämienverbilligungen erfolgt bei Bedarf ein teilweiser Ausgleich.
- Steuereffekt: Es existieren Steuerentlastungen durch Kinderabzüge und Kinderbetreuungsabzüge.
- Kinderbedingte Effekte bei den Sozialversicherungen: Kinder führen bei reduziertem Erwerbspansum aufgrund geringerer Sozialversicherungsbeiträge zu einer

schlechteren eigenen Absicherung der Personen, die unbezahlte Care-Arbeit leisten.

- Auswirkungen von Unterhaltszahlungen: Sowohl Alimentenzahlungen wie auch erhaltene Alimente beeinflussen die verfügbaren Einkommen wesentlich.
- Auswirkungen auf langfristige Erwerbseinkommen: Wird die Erwerbstätigkeit in der Kinderphase zurücksteckt oder ganz unterbrochen, ist in späteren Jahren mit einer schwierigeren Erwerbsintegration und mit schlechteren Karrieremöglichkeiten zu rechnen.
- Auswirkungen auf die Möglichkeit zu sparen und Vermögen zu bilden: Die kinderbedingten Ausgaben erschweren einen Vermögensaufbau und schmälern die Vorsorgefähigkeit.<sup>60</sup>

#### Familien bilden Humanvermögen

Als erster Ort der Sozialisation<sup>61</sup> vermittelt die Familie als Bildungsort<sup>62</sup> wesentliche Werthaltungen und beeinflusst viele Verhaltensweisen. Sie wirkt somit auf das Leben aller Menschen ein.<sup>63</sup> Familien bilden Humanvermögen. Dieses umfasst

- Daseinskompetenz: die Befähigung, mit den alltäglichen Herausforderungen, Widrigkeiten und Frustrationen konstruktiv umzugehen
- Fachkompetenz: die Befähigung zur Lösung qualifizierter Aufgaben in einer arbeitsteiligen Gesellschaft
- Sozialkompetenz: die Befähigung, verlässliche soziale Beziehungen einzugehen.<sup>64</sup>

Eine möglichst ausgeglichene Ausbildung dieser drei Komponenten von Bildung ist eine Antwort auf die hochspezialisierte Wissensgesellschaft und eine Arbeitswelt, deren Tempo und Anforderungen immer schneller steigen. Die Familie ist ein zentraler Ort, wo Humanvermögen – in Zusammenarbeit mit den Institutionen des Bildungswesens – entstehen und gefestigt werden kann.

Eine weitere Leistung von Familien ist es, den gestiegenen Anforderungen an die Elternschaft gerecht zu werden. In der familien- und bildungspolitischen Diskussion stehen oft Negativ-Modelle von Familien, in denen Erziehung und Familienleben nicht gelingen, im Zentrum. Darüber geht vergessen, dass die meisten Eltern ihren Aufgaben und Verpflichtungen gerecht werden und ihren Kindern gute Entwicklungsmöglichkeiten zur Verfügung stellen.<sup>65</sup> Die Leistungsanforderungen an Eltern, was ihre Aufgaben in

<sup>59</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2009b : 34

<sup>60</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2009b : 3

<sup>61</sup> weitere Instanzen der Sozialisation: Medien, Gleichaltrige, Einrichtungen der Tagesbetreuung, Schule, Beruf, soziale und kulturelle Einrichtungen

<sup>62</sup> vgl. Stamm 2013a

<sup>63</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2008a : 5

<sup>64</sup> Akademie der Wissenschaften 2009 : 11

<sup>65</sup> Stamm 2013a : 33



der Betreuung und Erziehung betrifft, sind heute deutlich höher als dies für jede Generation zuvor gegolten hat. Dafür gibt es vier Gründe:

- Zunahme der Unsicherheit in der Erziehung: Der Mehrzahl junger Eltern hat heute vor der Geburt des ersten Kindes keine oder kaum Erfahrung im Umgang mit Säuglingen und Kindern.
- Konzentration auf das einzelne Kind: Weil die moderne Familie heute nur noch ein bis zwei Kinder hat, konzentriert sie sich stark auf jedes einzelne. In früheren Generationen bildeten die Geschwister ein eigenes System in der Familie und entlasteten dabei ihre Eltern in der Betreuungsaufgabe. Die Kinder waren deshalb auch nicht in einem vergleichbaren Sinn wie heute auf die ständige Präsenz der Eltern angewiesen.
- Fehlende Spielkameraden: Aufgrund des Geburtenrückgangs fehlen oft Geschwister in der eigenen Familie und Spielkameraden in der Nachbarschaft. Deshalb müssen Eltern immer mehr Aktivitäten entwickeln, um ihre Kinder mit anderen Kindern zusammenzubringen. Die «Verinselung der Kindheit» hat auch zur Folge, dass Mütter verstärkt als Managerinnen wirken, welche die Zeitorganisation der Kinder mit derjenigen der Familie in Übereinstimmung bringen müssen.
- Mehr Fachwissen und mehr Diagnostik: Die Leistungsanforderungen an Eltern haben auch zugenommen, weil Medizin, Psychologie und Pädagogik heute über ein viel grösseres Wissen verfügen und ihre Erkenntnisse in vielen Ratgebern an die Eltern weitergeben. Die Fachdisziplinen verfügen über Instrumente, die es erlauben, differenzierte Diagnosen zu stellen, Störungen zu identifizieren und diese zu therapieren. Heute haben 60 Prozent der Kinder im Primarschulalter bereits eine Therapie hinter sich. Mindestens eines von zehn Kindern war schon in psychotherapeutischer Behandlung, und mehr als 10 Prozent der Kinder leiden an Schul- und Prüfungsangst.<sup>66</sup>

Für die praktische und emotionale Unterstützung der Eltern sind Partner und Partnerin am wichtigsten: Vor allem Männer stützen sich emotional und etwas weniger ausgeprägt auch für praktische Unterstützung sehr stark auf ihre Partnerin ab. Der Partner ist auch für Frauen eine wichtige Unterstützung, emotional aber spielen für sie auch Freundinnen, Freunde und Verwandte eine zentrale Rolle. Gene-

rell sind Freundeskreis und Verwandtschaft ähnlich wichtig für die emotionale und praktische Unterstützung. Von allen Bezugspersonen den geringsten Rückhalt bietet für Männer wie Frauen die Nachbarschaft.<sup>67</sup>

Der Familientisch ist in der Schweiz hoch im Kurs: Im internationalen Vergleich ist hierzulande der Anteil der Jugendlichen gross, die mehrmals wöchentlich mit ihren Eltern am Familientisch die Hauptmahlzeit einnehmen. Übertroffen wird die Schweiz nur von Ländern mit ausgeprägter traditioneller Esskultur wie Italien und Frankreich. Der gemeinsame Familientisch gilt als ein Indikator dafür, dass die 15-Jährigen in aller Regel noch stark in den Familienalltag eingebunden sind.<sup>68</sup>

Weniger selbstverständlich als der gemeinsame Familientisch ist Zeit der Eltern, um mit ihren 15-Jährigen zu reden. Hier weist die Schweiz im internationalen Vergleich nach Deutschland und Österreich den tiefsten Anteil von Eltern auf, die regelmässig mit ihren Kindern sprechen. Warum keine regelmässigen Gespräche zu Stande kommen, ist nicht bekannt. Dies kann an allgemeinem Zeitmangel liegen wie auch an mangelndem Bedürfnis oder Unwillen der einen oder anderen Seite.<sup>69</sup>

### Leistungen ausser Haus

Familien haben ein grosses Integrationspotenzial: Kinder stiften Kontakte, Eltern engagieren sich in Einrichtungen der Betreuung, im Kindergarten, in der Schule, in Vereinen und am sozio-kulturellen Leben in der Gemeinde oder im Quartier und erbringen viel Freiwilligenarbeit: 61 Prozent der Eltern leisten Freiwilligenarbeit (davon 33 Prozent in organisierter und 28 Prozent in nichtorganisierter Form). Auch bei Alleinerziehenden beträgt die Quote 55 Prozent (19 resp. 36 Prozent) (2000). Familien sind ein wichtiges Bindeglied für die soziale Vernetzung von Nachbarschaft, Quartier, Gemeinde, Region. Auf diese Weise leisten Familien über praktisches Handeln einen wertvollen Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt.<sup>70</sup>

Familien erbringen auch in späteren Lebensphasen bedeutende Leistungen für die Gesellschaft. Rund ein Viertel

<sup>66</sup> Stamm 2013a : 17

<sup>67</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2008a : 26

<sup>68</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2008a : 28

<sup>69</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2008a : 28

<sup>70</sup> Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF 2003a : 27

aller Personen ab 50 Jahren leisten informelle unbezahlte Arbeit ausserhalb des eigenen Haushalts. Die Familie ist auch die wichtigste Institution bei der Übernahme von Pflegeaufgaben im Alter. Rund 80 Prozent der Pflegeleistungen werden von den Familien erbracht.<sup>71</sup>

### Familienpolitische Herausforderung Vereinbarkeit

Im Lauf eines Lebens gibt es viele Situationen, die zu einem Bedarf an Vereinbarkeit von Familie, Bildung und Beruf führen können: Wenn (allein erziehende) Eltern mit Kindern im Vorschul- und Schulalter erwerbstätig sind; wenn sich Erwerbstätige um pflege- oder betreuungsbedürftige Angehörige kümmern; wenn ein Grosselternteil mit einem pflege- oder betreuungsbedürftigen Partner bzw. Partnerin regelmässig die Enkelkinder beaufsichtigt. Familienbeziehungen bestehen zwischen den Generationen über den eigenen Haushalt hinaus, so dass sich die Vereinbarkeitsfrage für alle Haushaltstypen stellen kann.<sup>72</sup> Die Probleme, die sich den Familien rund um die Vereinbarkeit stellen, sind eine zentrale Herausforderung der Familienpolitik.

### Mütter tragen die Folgen mangelnder Vereinbarkeit

Jede Familie mit Kindern steht vor der Entscheidung, wie sie Erwerbsarbeit, Kinderbetreuung und sonstige Arbeiten aufteilen will und in welchem Ausmass bestimmte Arbeiten an Dritte delegiert werden sollen bzw. können. Die gelebte Lösung entspricht möglicherweise den Wunschvorstellungen. Oft ist indessen das Familienmodell nicht frei wählbar, sondern ist ein Kompromiss an gegebene Rahmenbedingungen sowie an die mangelnde Vereinbarkeit von Familie, Bildung und Beruf.

Die Erwerbsquote der Frauen ist deutlich niedriger (61 Prozent) als jene der Männer (76 Prozent) (2011).<sup>73</sup>

Seit Ende der 1990er Jahre ist die zuvor gestiegene Erwerbsquote der Frauen unverändert stabil und verzeichnet keinen weiteren Zuwachs.<sup>74</sup> Aufgrund der weit verbreiteten Teilzeitarbeit ist der Frauenanteil am Beschäftigungs-

volumen mit 36,6 Prozent ungleich niedriger als jener der Männer (63,4 Prozent) und hat sich von 1985 bis 2001 nur geringfügig erhöht. Dies ist ein Anhaltspunkt dafür, welcher Anteil des bezahlten Arbeitsvolumens den Frauen zufließt und welcher den Männern.<sup>75</sup>

Die Berufstätigkeit der Mütter und Väter unterscheidet sich markant, ebenso die Erwerbssituation von Alleinerziehenden und Paarhaushalten. Bei den Vätern beeinflusst die Familiensituation das Erwerbsverhalten kaum. Sie sind immer zu beinahe 100 Prozent im Erwerbsleben integriert.<sup>76</sup> Väter in Paarhaushalten sind zum grössten Teil Vollzeit erwerbstätig (87,7 Prozent). Nur 5,5 Prozent arbeiten mit einem reduzierten Beschäftigungsgrad von 50 bis 89 Prozent, nur gerade 1,1 Prozent mit einem Pensum unter 50 Prozent. Der Anteil der Hausmänner ist so tief, dass er statistisch nicht sicher ausgewiesen werden kann. Mütter mit Partner hingegen sind mehrheitlich Teilzeit erwerbstätig (57 Prozent), oft mit tiefem Erwerbsumsatz. So arbeiten 31,1 Prozent unter 50 Prozent und nur 25,9 Prozent von 50 bis 89 Prozent. Einer Vollzeitarbeit gehen 14 Prozent der Mütter in Paarhaushalten nach.

Der Anteil der nicht erwerbstätigen Hausfrauen unter den Müttern ist in den letzten Jahrzehnten stark zurückgegangen und liegt 2007 noch bei 23 Prozent. Alleinerziehende Mütter übernehmen allgemein höhere Erwerbsumsätze. Von ihnen arbeiten 26,5 Prozent Vollzeit und 59,9 Prozent Teilzeit. Und auch der Beschäftigungsgrad der Frauen in Teilzeit liegt generell höher: Mit Kleinpensen bis 50 Prozent sind nur 13,5 Prozent der Alleinerziehenden beschäftigt. Die meisten, nämlich 46,4 Prozent, sind zu 50 bis 89 Prozent erwerbstätig. Der Hausfrauenanteil liegt unter den Alleinerziehenden bei ganzen 4,7 Prozent.<sup>77</sup>

Auch die berufliche Laufbahn wird durch die Familiensituation für Männer und Frauen nicht in gleicher Weise beeinflusst. Mütter sind stärker von Erwerbslosigkeit betroffen, weil sie während der Familienphase weniger gut auf dem Arbeitsmarkt integriert sind. Auffallend ist, dass der Anteil Erwerbslose bei Müttern mit und ohne Partner durchwegs höher ist als bei Vätern. Dies ist besonders ausgeprägt so, wenn das jüngste Kind unter 10 Jahre alt ist, was als Hinweis für eine erschwerte Vereinbarkeit von Familie, Bildung und Beruf interpretiert werden kann.<sup>78</sup> Zwar nimmt die Erwerbslosenquote der Frauen mit zunehmendem Alter des jüngsten Kindes ab, sie bleibt jedoch über derjenigen der Männer. Die in einem Paarhaushalt mit Kind(ern) lebenden

<sup>71</sup> Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF 2009a : 5

<sup>72</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2008a : 65

<sup>73</sup> Bundesamt für Statistik 2013c : 11

<sup>74</sup> Website Bundesamt für Statistik BFS Erwerbsbeteiligung

<sup>75</sup> Website Bundesamt für Statistik BFS Erwerbsarbeit und Beruf

<sup>76</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2008a : 19

<sup>77</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2008a : 66

<sup>78</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2008a : 67

Männer sind von der Erwerbslosigkeit weniger betroffen als der Durchschnitt der Männer im selben Alter.<sup>79</sup>

Das reale Erwerbsspensum ist nicht in jedem Fall frei wählbar und entspricht häufig nicht den Wünschen der Beschäftigten. Dass insbesondere die Mütter gerne deutlich mehr Erwerbsarbeit leisten würden, wird aus den hohen Unterbeschäftigungsquoten<sup>80</sup> ersichtlich. Viele Teilzeiterwerbstätige sind unterbeschäftigt und würden gerne höhere Pensum übernehmen. Das Problem der Unterbeschäftigung trifft sehr selten Männer. Bei Frauen mit Kindern aber ist die Unterbeschäftigung sehr viel verbreiteter als gänzliche Erwerbslosigkeit. Mit Spitzenwerten um 18 Prozent sind die Unterbeschäftigungsquoten während der obligatorischen Schulzeit des jüngsten Kindes besonders hoch, dann also, wenn es vielen Müttern an sich möglich wäre, das Erwerbsspensum wieder zu erhöhen.<sup>81</sup>

### Ungedeckter Bedarf an familienergänzender Kinderbetreuung

Die Vereinbarkeit von Familie, Bildung und Beruf ist eine Herausforderung, welche die ganze Familie betrifft. Immer häufiger genügt heutzutage ein einziges Erwerbseinkommen dem finanziellen Bedarf einer Familie nicht mehr. So stellt die Erwerbstätigkeit beider Eltern oft eine finanzielle Notwendigkeit dar. Zudem verfügen Frauen über immer bessere Ausbildungen und wollen oft nicht gänzlich auf ihre Berufstätigkeit verzichten. Entlastung im Arbeitsalltag kann in erster Linie familienergänzende Kinderbetreuung bieten, sei dies durch Grosseltern, Nachbarn, Krippen, Horte, Tagesmütter oder Tagesschulen respektive Nachschulbetreuung. Die institutionellen Angebote an Kinderbetreuung sind nicht immer in genügender Anzahl vorhanden oder an die Erwerbsarbeitszeit angepasst und oft auch relativ teuer. Je nach Alter und Anzahl der Kinder kann der Zweitverdienst der Mutter durch die Mehrausgaben wieder aufgebraucht werden.<sup>82</sup>

Ein Hindernis zur Aufnahme oder Ausweitung der Erwerbstätigkeit bilden Probleme mit der familienergänzenden Kinderbetreuung, und zwar genauso sehr die hohen Kosten wie das mangelnde Angebot.<sup>83</sup> Die gelebte Arbeitsteilung der Eltern ist nicht unbedingt Ergebnis einer freien Wahl. Sie kann selber der Ausdruck von Problemen mit der Vereinbarkeit von Familie, Bildung und Beruf sein.

2005 zeigte eine Zusatzbefragung der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE auf, dass die Wahlmöglich-

keiten oft beschränkt sind: 26 Prozent der erwerbstätigen Mütter mit mindestens einem Kind unter 15 Jahren geben an, ihre Erwerbsarbeit wegen Betreuungsaufgaben einschränken zu müssen (rund 127 000 Frauen). Bei Müttern mit einem Kind unter 5 Jahren sind es gar 31 Prozent. Von den nicht erwerbstätigen Frauen mit mindestens einem Kind unter 15 Jahren (rund 240 000) möchten 31 Prozent gerne eine Erwerbstätigkeit ausüben. Davon wünschen sich 26 Prozent ein Erwerbsspensum bis 16 Stunden pro Woche, rund 40 Prozent eines von bis zu 24 Stunden und 12 Prozent möchten Vollzeit erwerbstätig sein. Insgesamt 189 000 Mütter von Kindern unter 15 Jahren (26 Prozent) haben den Wunsch nach einer anderen Organisation der Betreuungszeit und Erwerbsarbeitszeit. Davon geben rund 44 Prozent an, dass die fehlende Kinderbetreuung der Grund ist für den Verzicht auf Erwerbsarbeit respektive auf die Ausdehnung der Erwerbsarbeitszeit. Die Gründe für ungenügende Kinderbetreuung sind in erster Linie die zu hohen Kosten (39 Prozent) und danach auch die fehlenden Betreuungsangebote (30 Prozent).<sup>84</sup>

### Familienpolitische Herausforderung Armut

Nicht mehr das Alter, sondern das Grossziehen von Kindern ist heute die Lebensphase mit dem grössten Armutsrisiko.<sup>85</sup> Trotz Kinderzulagen, Sozialhilfe, Alimentenbevorschussung und Prämienverbilligung bei der Krankenversicherung liegen insgesamt 9 Prozent aller Haushalte in der Schweiz unter der Armutsgrenze (2008). Die Armutsgefährdung hängt stark von der familiären Situation ab. Ein besonders hohes Armutsrisiko tragen Einelternfamilien sowie Familien mit drei oder mehr Kindern.<sup>86</sup> Wo Kinder mit von Armut betroffen sind, sind Integration und Chancengleichheit, insbesondere auch bei der Bildung, gefährdet.

<sup>79</sup> Website Bundesamt für Statistik BFS Familien, Haushalte

<sup>80</sup> Als Unterbeschäftigte gelten erwerbstätige Personen, die normalerweise eine kürzere Arbeitszeit als 90 Prozent der betriebsüblichen Arbeitszeit aufweisen; die mehr arbeiten möchten und innerhalb von drei Monaten für eine Arbeit mit erhöhtem Pensum verfügbar wären. Website BFS Familien, Haushalte

<sup>81</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2008a : 21

<sup>82</sup> Website Bundesamt für Statistik BFS Vereinbarkeit Beruf und Familie

<sup>83</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2008a : 74

<sup>84</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2008a : 74

<sup>85</sup> Weitere Armutsrisiken sind geringe Bildung, Armut trotz Erwerbsarbeit (Working poor), Erwerbslosigkeit und insbesondere Langzeitarbeitslosigkeit sowie Beeinträchtigungen der körperlichen und psychischen Gesundheit.

<sup>86</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2008a : 44

## Armutsrisiko Kinder

Armut und Armutsgefährdung hängen stark von der familiären Situation ab. Kinderreiche Familien mit drei oder mehr Kindern sind dreimal häufiger armutsgefährdet als Familien mit nur einem Kind. Im europäischen Vergleich steigt in der Schweiz die Armutsgefährdung der Familien mit der Anzahl Kinder relativ stark.<sup>87</sup> Ein hohes Risiko tragen Einelternfamilien. Allein erziehende Eltern gehören zu den am stärksten durch Armut und andere soziale Benachteiligungen gefährdeten Bevölkerungsgruppen. Ein grosser Teil der Alleinerziehenden gerät in wirtschaftliche Schwierigkeiten, weil Erwerbsarbeit und Betreuung der Kinder die Kräfte und Möglichkeiten einer Einzelperson übersteigen. Alimente – soweit sie überhaupt ausgerichtet werden – reichen in den meisten Fällen nicht aus, um den Lebensunterhalt zu sichern. Weil knapp 90 Prozent der allein erziehenden Eltern Mütter sind, sind Frauen von diesem Armutsrisiko besonders stark betroffen.<sup>88</sup> Entsprechend tragen die allein erziehenden Frauen ein hohes Sozialhilferisiko: Ihr Anteil an allen unterstützten Privathaushalten beträgt rund 20 Prozent, während ihr Anteil an allen Privathaushalten nur gut 5 Prozent ausmacht.<sup>89</sup>

Familienarmut hat – wie Armut generell – vielfältige Ursachen. Das bedeutet nicht nur, dass verschiedene Faktoren zu Armut führen können, sondern auch, dass im individuellen Fall verschiedene Umstände zusammen kommen können, welche erst in ihrer Kumulation zur Armut führen. Zudem wird Familienarmut geprägt durch das Lebensumfeld, in welchem die Familien stehen: Arbeitsmarkt, Wohnungsmarkt oder das Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung beeinflussen die Situation der Familien ebenso wie finanzielle oder persönliche Unterstützungsleistungen.<sup>90</sup>

### Wenn der Lohn nicht reicht:

#### Armut trotz Erwerbsarbeit

Familienarmut ist oft Erwerbsarmut: Erwerbsarmut bezeichnet die Armut von erwerbstätigen Personen und

Haushalten. Dieser Form von Armut kommt eine besondere Beachtung zu, da die Ausübung einer Erwerbstätigkeit als Mittel zur Reduktion des Armutsrisikos gilt. Als arme Erwerbstätige, auch Working Poor genannt, werden alle Personen ab 18 Jahren bezeichnet, welche während mehr als der Hälfte eines Kalenderjahres voll- oder teilzeiterwerbstätig sind und in einem armen Haushalt leben.<sup>91</sup> Arme Paarhaushalte mit Kindern sind überdurchschnittlich häufig Working poor mit einem Arbeitsumfang von mindestens 36 Stunden oder mehr pro Woche. Trotz Vollzeitpensum (oder mehr) vermag der Lohn den Existenzbedarf dieser Haushalte nicht zu sichern. 2011 waren in der Schweiz 3,7 Prozent aller Erwerbstätigen von Armut betroffen. Dies entspricht rund 130 000 Personen. Besondere Risikogruppen sind Erwerbstätige ohne nachobligatorische Schulbildung (7,9 Prozent), Alleinlebende (7,6 Prozent), Erwerbstätige in Einelternfamilien (17,4 Prozent). Die Einkommenssituation der Erwerbstätigen wird zudem wesentlich durch Arbeitsform und -bedingungen bestimmt. So sind Personen, die nur einen Teil des Jahres einer Erwerbstätigkeit nachgehen und überwiegend Teilzeitangestellte besonders von Armut betroffen. Dasselbe gilt für Selbständige ohne Angestellte sowie Personen, die im Gastgewerbe tätig sind.<sup>92</sup>

#### Arme Kinder: Soziale Herkunft als Schicksal

Gut 30 Prozent aller Sozialhilfebeziehenden sind weniger als 18 Jahre alt (2009). Damit haben Kinder und Jugendliche das höchste Risiko, auf Sozialhilfe angewiesen zu sein. Das Sozialhilferisiko der Kinder ist stark abhängig von der Familienform, in der sie leben. Mehr als die Hälfte der sozialhilfebeziehenden unter 18-Jährigen lebt in einem alleinerziehenden Haushalt. Wenn Kinder in einer Familie aufwachsen, die einen niedrigen sozialen Status hat beziehungsweise Sozialhilfe bezieht, ist das Risiko gross, dass sie mit Erreichen der Volljährigkeit ebenfalls Sozialhilfebeziehende werden. Mit der Armut der Eltern sinken die Bildungschancen wie auch die Gesundheitschancen der Kinder. Das familiäre Umfeld eines Kindes, namentlich das Bildungsniveau der Eltern, beeinflusst den Schulerfolg und damit die Lebenschancen elementar, wie die PISA-Erhebungen deutlich zeigen. Ungleichheit wird von Generation zu Generation weitergereicht.<sup>93</sup> Nur 31,9 Prozent der Bevölkerung verfügen über einen höheren Bildungsstand als die Eltern und 68,1 Prozent weisen das gleiche oder ein tieferes Bildungsniveau wie ihre Eltern auf (2009).<sup>94</sup>

<sup>87</sup> Website Bundesamt für Statistik BFS Armut und Sozialhilfe

<sup>88</sup> Website Bundesamt für Statistik BFS Einelternfamilien und Allein erziehende Mütter

<sup>89</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2013c : 29

<sup>90</sup> Bundesrat 2013a : 19

<sup>91</sup> Website Bundesamt für Statistik BFS Lebensstandard, soziale Situation und Armut

<sup>92</sup> Website Bundesamt für Statistik BFS Armut der Erwerbstätigen

Wie erfolgreich die Kinder die obligatorische Schulzeit durchlaufen, hängt in der Schweiz stark von der sozialen Herkunft ab. Ob und welche Ausbildung abgeschlossen werden kann, ist vom Verlauf der gesamten Bildungskarriere abhängig. Erwachsene ohne nachobligatorische Ausbildung sind oft von Armut bedroht. Sie haben weniger Chancen auf einen Lohn, der die Lebenshaltungskosten deckt. Sie haben ein erhöhtes Risiko, ihre Stelle zu verlieren und sie haben geringere Chancen, eine neue Stelle zu finden. Ihre Wahrscheinlichkeit, von Arbeitslosigkeit betroffen zu sein, ist doppelt so hoch wie jene der Personen mit nachobligatorischer Ausbildung. Auch in der Sozialhilfe sind Personen ohne Ausbildung übervertreten.<sup>95</sup> Eine Ausbildung kann auch nachgeholt werden. Allerdings wird in der Schweiz die Nachholbildung sozial ungleich genutzt, das heisst vor allem von Personen, die bereits über einen ersten Berufsabschluss verfügen und einen weiteren anstreben. Die Beteiligung am lebenslangen Lernen im Sinne von Weiterbildung erfolgt sozial ungleich und ist vom Bildungsstand abhängig. Von den am besten ausgebildeten Personen nehmen 80 Prozent an Bildungsaktivitäten teil. Damit vergrössern sich die Bildungsunterschiede gegenüber den am wenigsten qualifizierten Personen, da diese lediglich zu 20 Prozent an Bildungsaktivitäten teilnehmen (2009).<sup>96</sup>

Wie bei der Bildung ist auch bei der Gesundheit der Zusammenhang zwischen sozialem Status und Gesundheit eng. Vor diesem Hintergrund ist mit einer Verfestigung der Verhältnisse und des Verhaltens in Bezug auf die Gesundheit zu rechnen, welche sich negativ auf die Kinder von armen und sozialhilfebeziehenden Eltern auswirkt.<sup>97</sup>

---

**93** Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF 2009a : 5

**94** Bundesamt für Statistik BFS 2011a : 78

**95** Bundesrat 2013a : 5,13

**96** Bundesamt für Statistik BFS 2011a : 31

**97** Bundesamt für Statistik BFS 2011a : 78





## Familienpolitische Instrumente

Teil II

### Familien stärken

Die Bedeutung der Familie als gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Erfolgsfaktor ist noch zu wenig erkannt. Was Familien in ihren verschiedenen Formen leisten,<sup>99</sup> kommt nicht nur ihnen selbst zugute, sondern schafft gemeinsame Güter für alle Bereiche des sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Lebens. Die Annahme, dass Leistungen von Familien natürliche, unbegrenzte und damit auch kostenlose Güter sind, ist weit verbreitet. Erst wenn die Leistungen der Familien ungenügend sind oder ganz ausbleiben, wird ihre Bedeutung sichtbar – gleichzeitig mit den Kosten, die entstehen, wenn sie ergänzt oder gar kompensiert werden müssen.<sup>100</sup> Deshalb ist es wichtig, Familien zu stärken.

### Elternkompetenz stärken

Die Familie und insbesondere die Eltern spielen im Entwicklungsprozess der Kinder eine Schlüsselrolle. Aufgabe der Eltern ist es, dafür zu sorgen, dass die Kinder zu Mitgliedern der Gesellschaft werden, indem sie teilhaben und aktiv mitwirken. Werden Eltern in ihrer Erziehungsarbeit unterstützt, wirkt dies förderlich für die Kinder. Erziehungsberatung und Elternbildung sind Angebote zur Unterstützung von Eltern. Ziel ist, Elternkompetenzen zu fördern und zu stärken. Im günstigen Fall stellt das Erziehungsverhalten der Eltern für das Kind einen Schutzfaktor dar. Fehlt es an Elternkompetenz, kann dies für das Kind ein Risiko darstellen. Erziehung ist eine anspruchsvolle Aufgabe und bringt auch schwierige Situationen mit sich. Für Eltern ist es nicht immer einfach abzuschätzen, ob es sich dabei um eine familien-spezifische Schwierigkeit handelt oder lediglich um eine typische Herausforderung, die in praktisch jedem Familienalltag zu meistern ist. Verunsicherung kann die Folge sein. Dann sinkt das Vertrauen in die eigenen Erziehungs-kompetenzen. Auf der anderen Seite gibt es auch Eltern, die aufgrund der emotionalen Abhängigkeit der Kinder wenig Anlass sehen, ihr Erziehungsverhalten selbstkritisch zu hinterfragen. So oder so: Die meisten Eltern wollen nur das Beste für ihr Kind. Eltern brauchen Zeit, um ihre Verantwortung wahrnehmen

zu können. Oft sind Eltern indessen unter Druck: Berufliche Mobilität, Stress und Unsicherheit am Arbeitsplatz, gesundheitliche und/oder finanzielle Sorgen sind meist begleitet von Zeitnot. Dauern Probleme an oder spitzen sich zur Krise zu, kann sich dies auf die Erziehungs- und Elternkompetenz auswirken und in der Folge die persönliche und schulische Entwicklung der Kinder beeinträchtigen.

Eltern sind hohen Erwartungen ausgesetzt und fühlen sich gleichzeitig oft allein gelassen. Je höher die Anforderungen an die Eltern, desto höher auch ihre Ansprüche an die Institutionen, die sich der Elternbegleitung und der Elternbildung annehmen.<sup>101</sup> Für viele Fragestellungen gibt es bewährte Lösungsansätze, von denen die Eltern aber nicht unbedingt Kenntnis haben. Hier setzt die Stärkung von Elternkompetenzen an mit Erziehungsberatung und Elternbildung: Nicht belehren oder vorschreiben, sondern unterstützen, begleiten und aufzeigen von verschiedenen Lösungsmöglichkeiten – so können Eltern angeregt werden zu einer förderlichen Auseinandersetzung mit dem eigenen Erziehungsverhalten. Die Methoden sind so zu wählen, dass auch Eltern, die sich nicht in der Lage sehen, einen Kurs zu besuchen, mit niederschweligen Angeboten erreicht werden. Die Orientierung an den Bedürfnissen der Zielgruppen kann es auch erfordern, dass sich Erziehungsberatung und Elternbildung räumlich bewegen und die Eltern vor Ort in ihrer jeweiligen Situation abholen.<sup>102</sup> Je früher junge Eltern mit Elternbildungs- oder Erziehungsangeboten erreicht werden können, desto selbstverständlicher ist es für sie, die Angebote zu nutzen, was letztlich den Kindern zugute kommt. Sinnvoll ist auch, die Angebote auf verschiedenen Kanälen an die Eltern zu bringen: im Gemeinwesen, in Institutionen, mit Multiplikatoren sowie durch Vermittlung und Information.<sup>103</sup> Werden Eltern in ihren Eltern- und Elternkompetenzen gestärkt, ist dies ein Beitrag zur Vermeidung von Erziehungspraktiken und -ergebnissen, die geprägt sind von Konflikten, Aggression und Gewalt. Massnahmen der familienbasierten Prävention werden in der Schweiz sowohl von öffentlichen wie auch von privaten Akteuren realisiert. Viele Unterstützungs-, Beratungs- und Weiterbildungsangebote richten sich an alle Eltern:

- Die Mütter- und Väterberatung (telefonische Beratung, Hausbesuche, Kurse, Beratungsstellen) hat in der Schweiz eine lange Tradition und ist neben den Hausärzten und Hebammen eine wichtige Dienstleistung in den ersten Kinderjahren.

<sup>98</sup> Fachlicher Input Workshop Projektgruppe Wirksame Familienpolitik vom 10.6.2013

<sup>99</sup> vgl. auch Seite 14 ff.

<sup>100</sup> Stadt Bern 2008 : 10

<sup>101</sup> Pro Familia 2011 : 7; vgl. auch Seite 17

<sup>102</sup> vgl. auch Seiten 47 ff. und 59

<sup>103</sup> Metzger, Cattaneo, Villiger 2012 : 3



- Ebenfalls verbreitet sind Veranstaltungen und Kurse im Rahmen der Elternbildung, welche überwiegend von privaten Trägerschaften angeboten werden.
- Eine wichtige Unterstützung bieten auch Informationen (Elternbriefe, Ratgeber, Broschüren, Magazine etc.), die Basiswissen rund um die Themen Entwicklung, Pflege, Ernährung, Gesundheit und Erziehung vermitteln.

Einige Angebote sind speziell auf das Erreichen von Eltern aus bildungsfernen Schichten oder mit Migrationshintergrund ausgerichtet:

- Mit aufsuchenden Familienbegleitungsprogrammen werden Eltern unterstützt und gleichzeitig deren Kleinkinder gefördert.<sup>104</sup>
- Inter- und intrakulturelle Gesprächsrunden oder Treffen bieten die Gelegenheit, über persönliche Kontakte und Gespräche Migrant/-innen mit spezifischen Themen zu erreichen.

Schliesslich kommen bei festgestellten Problemen auch behördlich verordnete Massnahmen zum Einsatz, wie z. B. obligatorische Elternkurse, verordnete Familienbegleitungen (Sozialpädagogische Familienbegleitung, Kompetenzorientierte Familienarbeit etc.) oder auch Fremdplatzierungen in Pflegefamilien.<sup>105</sup>

### Medienkompetenz stärken

Neue Medien haben das Leben in allen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Bereichen in kürzester Zeit grundlegend verändert. Mit den digitalen Medien sind Formen der Kommunikation und des Informationsaustausches entstanden, die vielfältige Möglichkeiten eröffnen sowie Alltag und Arbeit beeinflussen. Gleichzeitig entstehen auch Möglichkeiten des Missbrauchs und der Gefährdung insbesondere von Kindern und Jugendlichen.

Zwischen problematischem Medienkonsum, schwierigen Entwicklungsverläufen und der Belastung durch andere Risikomerkmale besteht ein ausgewiesener Zusammenhang. Personen, deren Nutzung von Neuen Medien risikobehaftet ist, sind jedoch nicht in klar abgrenzbaren Zielgruppen auszumachen, wie Untersuchungen des Bundesamtes für Sozialversicherungen ergeben haben.<sup>106</sup> Diese kommen deshalb zum Schluss, dass für die Prävention der Risikogruppen-Ansatz nicht zweckdienlich ist. Es werden zwei Schlussfolgerungen gezogen: Zum einen ist es wichtig, El-

tern und andere Betreuungspersonen in ihrer Begleitfunktion zu unterstützen und ihre positive Einstellung sowie ihr Interesse an digitalen Medien zu fördern, damit sie die Jugendlichen bei der Mediennutzung begleiten. Zum andern ist es bedeutsam, dass Eltern und andere Betreuungspersonen mögliche Gefährdungen frühzeitig erkennen und Fachpersonen schnell intervenieren können. Dazu müssen sie über das entsprechende Wissen zu gefährdender Mediennutzung verfügen.<sup>107</sup>

Der Bundesrat hat 2010 das Nationale Programm Jugend und Medien zur Förderung der Medienkompetenz gestartet. Das Bundesamt für Sozialversicherungen hat eine Informationsplattform<sup>108</sup> für Kinder, Jugendliche, Eltern und Fachpersonen eingerichtet. Hier ist Wissen zu Chancen und Gefahren im Umgang mit Neuen Medien, zu Prävention sowie Beratungsangeboten gebündelt. Die Nutzung digitaler Medien eröffnet Chancen...

- Wichtige soziale Fähigkeiten sowie Fähigkeiten für Bildung und Beruf können erlernt und geübt werden.
- Es kann gelernt werden, sich in der Informationsflut zu orientieren.
- Spielerisches Lernen fördert Kreativität und begünstigt das Denkvermögen.
- Im Internet lassen sich Freunde kennen lernen und treffen.

... und Gefahren

- Gewaltkonsum birgt ein Gefährdungspotenzial.
- Happy Slapping<sup>109</sup> und Cyberbullying / Cybermobbing<sup>110</sup> sind neue strafbare Formen von Gewalt.

<sup>104</sup> vgl. auch Seite 38 ff.

<sup>105</sup> Website Bundesamt für Sozialversicherungen BSV Jugend und Gewalt

<sup>106</sup> Bundesamt für Sozialversicherungen BSV 2012a : 1

<sup>107</sup> Bundesamt für Sozialversicherungen BSV 2012a : 1

<sup>108</sup> Website Bundesamt für Sozialversicherungen BSV [www.jugendundmedien.ch](http://www.jugendundmedien.ch)

<sup>109</sup> Szenen, in denen Personen geschlagen oder verletzt werden, werden von Komplizen der Täterschaft gefilmt und via Handy oder Internet verbreitet. Für das Opfer kommt zum körperlichen Leiden noch die Demütigung hinzu. 8 Prozent der Jugendlichen haben 2010 angegeben, eine gestellte Schlägerei gefilmt zu haben, 4 Prozent eine echte. Website Bundesamt für Sozialversicherungen BSV [www.jugendundmedien.ch](http://www.jugendundmedien.ch)

<sup>110</sup> Boshafte oder verleumdende Texte, Bilder oder Filme werden via Handy oder Internet verbreitet. 2010 haben 18 Prozent der Jugendlichen angegeben, schon erlebt zu haben, dass sie jemand im Internet «fertig machen» (Flaming) wollte. Website Bundesamt für Sozialversicherungen BSV [www.jugendundmedien.ch](http://www.jugendundmedien.ch)

- Pornografie und sexuelle Übergriffe im Internet sind zunehmend verbreitet.
- Internet und Computerspiele können süchtig machen.
- Persönliche Daten können missbraucht werden.

Die Neuen Medien sind aus dem Alltag nicht mehr wegzudenken. Sie schmälern die Definitionsmacht von Elternhaus und Schule und stärken die Bedeutung der Peergruppen. Diese orientieren sich an den konsumorientierten Inhalten und Symbolen, die via Werbung und Neue Medien transportiert werden. Insofern sind die Neuen Medien sowie der Konsummarkt «geheime Miterzieher» und prägen Alltag, Normen und Werte der jungen Menschen wesentlich mit.<sup>111</sup>

Die Möglichkeiten zur Regulierung des Medienkonsums sind beschränkt, insbesondere, was die Online-Medien betrifft. Prävention kann durch die Förderung der Mediensozialisation und Medienkompetenz von Kindern, Jugendlichen und ihren erwachsenen Bezugspersonen erreicht werden. Eltern und Lehrpersonen sind in der Regel nur ungenügend mit der Mediennutzung und mit Online-Aktivitäten von Kindern und Jugendlichen sowie den möglichen Gefahren vertraut. Sie sind gemäss Bundesrat in ihrer Medienkompetenz und damit in ihrer Aufsichts- und Begleitfunktion zu stärken. Kinder und Jugendliche sind durch Massnahmen der Medienkompetenzbildung dazu zu befähigen, sich vor gefährdenden Einflüssen zu schützen, kritik- und entscheidungsfähig zu werden und Eigenverantwortung bei der Mediennutzung zu übernehmen.

Zu diesem Zweck gilt es, die bestehenden Angebote zur Information und Medienkompetenzbildung besser bekannt zu machen und da, wo nötig, auszubauen. Sie müssen niederschwellig ausgestaltet sein, damit sie auch tatsächlich abgeholt werden und Kinder, Jugendliche und Eltern in risikobelasteten Familien erreichen. Hier empfiehlt sich eine Kombination mit anderen Bildungs- und Präventionsmassnahmen im familiären und schulischen Umfeld.<sup>112</sup>

Medienkompetenz ist eine Kulturtechnik, die in der heutigen Wissensgesellschaft und arbeitsteiligen Erwerbswelt gleich zentral ist wie Lesen, Rechnen und Schreiben. Der kompetente Umgang mit den Medien – sowohl technisch wie inhaltlich – ist eine Schlüsselqualifikation und erhöht die beruflichen Chancen. Die Auseinandersetzung mit di-

gitalen Medien bietet Kindern und Jugendlichen vielfältige Lernchancen und Möglichkeiten, sich auszudrücken. Dabei erwerben sie Kompetenzen, die für das Berufsleben grundlegend sind, beispielsweise die Fähigkeit, strukturiert zu denken, Probleme zu lösen und dafür Strategien zu entwickeln. Dabei müssen sie durch Eltern und Schule begleitet werden. Es ist die Aufgabe der Gesellschaft, Kinder und Jugendliche auf die Berufstätigkeit und somit auch auf die Mediengesellschaft vorzubereiten. Eltern und Schule haben es in der Hand, die Heranwachsenden an den Mediengebrauch heranzuführen und ihnen Lernräume zu bieten, damit sie sich Medienkompetenzen erwerben können.

Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen, kantonale Regelungen zur Abstützung der Selbstregulierungsmassnahmen durch die Medienbranche einzuführen. In einem Film- und Trägermediengesetz sollen jene Fälle geregelt werden, in denen sich Hersteller und Händler elektronischer Medien den Selbstregulierungsmassnahmen der Branchenverbände nicht angeschlossen haben. Den Trägern von Bildungsangeboten empfiehlt der Bundesrat den Akteuren der Medienkompetenzbildung, ihre Angebote mit bereits bestehenden Bildungsangeboten und Präventionsmassnahmen im familiären und schulischen Umfeld zu kombinieren und künftig ein stärkeres Gewicht auf das Erreichen von risikobelasteten Gruppen zu legen.<sup>113</sup>

### Finanzkompetenz stärken

Die Neuen Medien spielen auch eine Rolle im Bereich von Konsum und Verschuldung. Der Online-Versandhandel verzeichnet jedes Jahr grossen Zuwachs. Besonders die jüngere Generation betrachtet den Einkauf am Computer oder Handy als selbstverständlich. Gesamtschweizerisch geben etwa ein Viertel der 16- bis 25-Jährigen mehr Geld aus, als sie tatsächlich zur Verfügung haben. Mehr als 80 Prozent aller Überschuldeten machen ihre ersten Schulden vor dem 25. Lebensjahr. 16 Prozent der Jugendlichen zwischen 15 und 22 Jahren geben an, Schulden zu haben. Zunehmende Konsumkredite und Kaufsucht sind jedoch auch ein Phänomen bei Erwachsenen. Mit falschen Glücksversprechungen fördert die Werbung ein dem Budget unangepasstes Kaufverhalten. Viele Jugendlichen glauben, bestimmte Markenkleider zu brauchen, um sich in der Gesellschaft oder in einer Gruppe positionieren zu können. Schon 14-Jährige erhalten mit der Unterschrift eines gesetzlichen Vertreters bei einigen Anbietern ihre eigene Kreditkarte. Weil

<sup>111</sup> Bundesamt für Sozialversicherungen BSV 2012a : II

<sup>112</sup> Bundesrat 2009a : 76

<sup>113</sup> Bundesrat 2009a : 80

bei Verschuldung von Jugendlichen fast immer zuerst die Familie in die Bresche springt, ist diese Zielgruppe auch für Kreditunternehmungen lukrativ: Die Schulden werden ziemlich sicher bald zurück bezahlt. Ausserdem haben junge Menschen noch viele Jahre vor sich, in denen sie Schulden zurück bezahlen können. Viele Schulden- und Budgetberatungsstellen leiden unter akuten Personalengpässen. Je früher eine verschuldete Person Hilfeleistungen solcher Stellen in Anspruch nehmen kann, desto grösser ist die Chance, dass die Schuldensanierung erfolgreich ist.<sup>114</sup> Einnahmen und Ausgaben im Gleichgewicht halten sowie Konsumieren, ohne sich zu verschulden, will gelernt sein. Verschuldung und Bildung hängen eng zusammen: Der Anteil junger Erwachsener (18 bis 29 Jahre), die in einem Haushalt mit mindestens einem Kredit leben, beträgt 15.5 Prozent bei Personen mit einem Abschluss auf Tertiärstufe, 28.2 Prozent bei jenen mit Abschluss auf Sekundarstufe II und steigt auf 36.3 Prozent bei Personen mit obligatorischem Schulabschluss. Junge Erwachsene ohne nachobligatorischen Schulabschluss tragen häufiger finanzielle Risiken als jene mit Tertiärabschluss: 14.5 Prozent (2.9 Prozent) finden sich in einer Situation kritischer Kontoüberzüge oder Zahlungsrückstände und 10.8 Prozent (1.4 Prozent) weisen ein erhebliches Verschuldungsrisiko auf.<sup>115</sup> Wie die Medienkompetenz ist auch die Finanzkompetenz eine Kulturtechnik, ohne deren Kenntnis der moderne Alltag nicht zu bewältigen ist. Wie beim Medienkonsum sind auch beim privaten Konsum die Möglichkeiten zur Regulierung beschränkt. Mitte Mai 2013 wurde die Vernehmlassung eröffnet zu einem Gesetzesentwurf, der ein Werbeverbot für Kleinkredite im Bundesgesetz über den Konsumkredit vorsieht. Damit soll der drohenden Überschuldung insbesondere von Jugendlichen und jungen Erwachsenen Einhalt geboten werden.<sup>116</sup> Massnahmen zur Förderung der finanziellen Kompetenz der Bevölkerung stellen eine bedeutende Ergänzung zu (fehlenden) regulierenden Ansätzen dar.<sup>117</sup> Für eine eigenständige Existenzsicherung und Vorsorge ist Financial Literacy<sup>118</sup> eine wichtige Voraussetzung. Diese wird indessen als gegeben vorausgesetzt, und deshalb nicht via Lehrpläne vermittelt. Im internationalen Vergleich ist die Schweiz in der Vermittlung von Financial Literacy zurückhaltend und setzt auf Selbstverantwortung. Es gibt private Akteure, Schuldenberatungsstellen oder auch die Nationalbank, die für Schulen und Öffentlichkeit Bildungsangebote zu finanziellen Themen anbieten.<sup>119</sup> Doch die Schweiz kennt

auf dem Gebiet finanzieller Bildung weder eine nationale Strategie noch eine ausdrücklich für Financial Education zuständige Behörde. Es gibt auch keine breit angelegten Erhebungen, Schulversuche oder Kampagnen. Die Schweiz beteiligt sich zudem – u.a. weil finanzielle Bildung kein Bestandteil der Lehrpläne ist – weder an einer Pilotstudie der OECD noch am freiwilligen Zusatzteil der PISA-Erhebungen von 2012 zum Thema Financial Literacy.<sup>120</sup> Eine Erhebung zum Stand des Finanzwissens in der Schweizer Bevölkerung hat deutliche Lücken an den Tag gebracht. Selbsteinschätzung und tatsächliches Wissen driften auseinander: Die faktischen Kenntnisse sind deutlich tiefer als von den befragten Personen angenommen. Mit sinkendem Wissensstand nimmt die eigene Überschätzung der Finanzkenntnisse stark zu. Die grössten Wissenslücken bestehen beim Einschätzen von Risiken und Renditen und auch im Bereich Vorsorge wurden beträchtliche Mängel aufgedeckt. Nur rund die Hälfte der befragten Personen konnte die Fragen richtig beantworten. Damit ist der Handlungsbedarf zur Verbesserung des finanziellen Basiswissens in der breiten Bevölkerung ausgewiesen.<sup>121</sup> Die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen empfiehlt den Kantonen, die Analyse und Vermittlung der Funktionsweise von Marketing und ökonomischem Grundwissen in die Lehrpläne zu integrieren.<sup>122</sup>

### Vernetzung als familienpolitisches Instrument nutzen

Es gibt monetäre und nicht-monetäre Instrumente der Familienpolitik. Neben den finanziellen Transfers an Familien

<sup>114</sup> Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ 2007 : 60

<sup>115</sup> Bundesamt für Statistik BFS 2012b : 6

<sup>116</sup> Kommission für Wirtschaft und Abgaben WAK 2013 : 2

<sup>117</sup> Manz 2011 : 57

<sup>118</sup> Financial Literacy: Wissen um die persönlichen Angelegenheiten, das ausreicht, um eine Person zu befähigen, Sparvorhaben einzugehen, Investitionen zu tätigen und Kontostände zu prüfen, ein Haushaltsbudget aufzustellen und zu unterhalten, mit persönlichen Schulden umzugehen, einen Konsumkredit zu verstehen und zu finanzieren, persönliche Kreditoptionen abzuschätzen und zu verstehen und zu unterscheiden zwischen kurz- und langfristigen Investitionsmöglichkeiten. OECD, zitiert in: Stäheli 2008 : III

<sup>119</sup> zum Beispiel die Bildungsplattform der Schweizerischen Nationalbank [www.iconomix.ch](http://www.iconomix.ch)

<sup>120</sup> Manz 2011 : 60

<sup>121</sup> Stäheli 2008 : III

<sup>122</sup> Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ 2007 : 61

erbringen auch die nicht-monetären Angebote einen zentralen Beitrag zur Erhaltung oder Verbesserung der Leistungsfähigkeit und des Wohlbefindens der Familien.<sup>123</sup> Sie helfen unter anderem mit, die Kompetenzen von Eltern und damit die Voraussetzungen zu stärken, damit Kinder sich in einem anregenden Umfeld geborgen und förderlich entwickeln können. Nicht umsonst heisst eines der Programme «Starke Eltern – starke Kinder».<sup>124</sup>

Die Wirksamkeit von nicht-monetären Angeboten der Familien- und Erziehungsberatung wird durch diverse Faktoren begünstigt bzw. beeinträchtigt: Vielerorts besteht eine Vielfalt von Angeboten und Programmen, die indessen untereinander wenig oder gar nicht koordiniert sind. Nicht selten sind Fachpersonen kaum darüber informiert, welche Leistungen andere Institutionen zugunsten von Familien erbringen. Oft kommt die Kommunikation – im Sinne von Information, Wissensvermittlung und Eröffnen zielgruppen-gerechter Zugangswege – zu kurz: Sind den Familien die Angebote nicht bekannt, werden sie auch nicht genutzt. Einkommensschwache und bildungsarme Familien sind oft schwierig zu erreichen. Elternbildung, verstanden als Erwachsenenbildung in Form von Kursen setzt für viele Familien zu hohe Zugangsschwellen. Zur Erhöhung der Wirksamkeit wird aus fachlicher Sicht die Förderung sozialer Netze im alltäglichen Umfeld der Familien empfohlen und damit ein Paradigmawechsel<sup>125</sup> weg von der Angebotsorientierung hin zur Zielgruppen- und Sozialraumorientierung<sup>126</sup> entlang von konkreten Potenzialen und Bedürfnissen der Familien. Hilfen für Kinder, Jugendliche und Familien sollen wenn immer möglich in deren Lebenswelt stattfinden. Dazu ist eine Vernetzung der Angebote erforderlich.<sup>127</sup>

Die bestehenden Beratungsangebote decken zwar je einzelne Problembereiche ab, vermögen jedoch den oft mehrfachen Problemen kaum gerecht zu werden, was für eine

verstärkte institutionelle und fallbezogene Vernetzung der einzelnen Angebote spricht. Diese Vernetzung macht umso mehr Sinn, als alle Angebote die Stärkung der Familie als Ganzes anstreben, auch wenn im Einzelfall nur ein einzelnes Familienmitglied im Fokus der angebotenen Leistung steht. In der fachlichen und operativen Vernetzung sollen niederschwellige Angebote der Grundversorgung, welche die Familien möglichst flächendeckend erreichen (z.B. Mütter- und Väterberatung) die Funktion der Früherkennung und Triage übernehmen. Familiäre Notlagen und hohe Folgekosten sind zu vermeiden, wenn sich anbahnende Probleme frühzeitig erkannt und die Familie an ein entsprechendes Angebot vermittelt werden kann. So ist die Vernetzung des Beratungsangebotes für Familien inklusive der Stärkung des Dreiecks Eltern – Schüler – Lehrpersonen eine Massnahme erster Priorität in der Umsetzung beispielsweise des Familienkonzepts des Kantons Bern.<sup>128</sup> Auch auf Bundesebene ist der Handlungsbedarf punkto Verbesserung der Vernetzung der Akteure erkannt. In den Bereichen Bildung, Migration, Gesundheit und Soziales bestehen viele Angebote und Programme zugunsten von sozial benachteiligten Kindern und Jugendlichen. Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen und Gemeinden, den Informations- und Erfahrungsaustausch zu diesen Bestrebungen zwischen den Fachpersonen zu intensivieren und eine sinnvolle Bündelung der Aktivitäten zu prüfen. Dabei sollte auch die Zusammenarbeit mit den in den genannten Themenbereichen tätigen Nichtregierungsorganisationen gesucht werden.<sup>129</sup>

Im Mai 2013 hat der Bundesrat das Nationale Programm «Aktionsplan zur Prävention und Bekämpfung von Armut» verabschiedet. Im Fokus stehen unter anderem auch die Familien. Die Vernetzung der Akteure wird hoch gewichtet und umfasst eine von drei Programmlinien:<sup>130</sup> Es geht darum, das Fachwissen der familienpolitischen Akteure zu Massnahmen und Wirkungen zusammenzutragen, zu diskutieren und weiterzugeben. Der Schaffung von Plattformen für den Austausch von Wissen und für die Vernetzung unter den verschiedenen Akteuren kommt deshalb eine grosse Bedeutung zu. Dabei sollen Doppelspurigkeiten vermieden werden, indem bestehende Projekte inklusive der vorhandenen Austauschgefässe, Netzwerke und Publikationsformen unterstützt werden. Dazu ist eine Bestandsaufnahme bestehender Angebote erforderlich. In einem weiteren Schritt können dann Good Practices identifiziert

<sup>123</sup> Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF 2000a : 2

<sup>124</sup> Website Starke Eltern – starke Kinder

<sup>125</sup> Curaviva hat dazu ein Werkstattdbuch, ergänzt mit Materialien, erarbeitet, vgl. Curaviva 2010

<sup>126</sup> vgl. auch Seiten 47ff. und 59

<sup>127</sup> Carle 2010 : 78

<sup>128</sup> Kanton Bern 2009 : 10, 52, 63

<sup>129</sup> Bundesrat 2010a : 33

<sup>130</sup> Programmlinien: Erarbeiten von Grundlagen/Identifizieren, fördern von Good Practices/Vernetzen und Informieren, vgl. Bundesrat 2013a

und gefördert werden. Erforderlich ist auch, dass die Ergebnisse der Bestandesaufnahme publik gemacht werden: Obwohl bereits viele familienpolitische Angebote bestehen, wird festgestellt, dass diese in ihrer Vielfalt und Breite kaum bekannt sind.<sup>131</sup>

Viele Themen der familienpolitischen Handlungsfelder und Instrumente sind miteinander verknüpft und überschneiden sich im Alltag der Familien. Werden diese Themen in einer Gesamtschau aus verschiedenen, familienrelevanten Perspektiven angegangen, z.B. der Familien-, Gleichstellungs-, Gesundheits- oder Sozialpolitik, können blinde Flecken ausgeleuchtet werden. Familienpolitik ist eine Querschnittsaufgabe mit präventivem Auftrag. Der Zugang soll deshalb politikübergreifend erfolgen. Aus einer Gesamtsicht lassen sich gemeinsame Ziele formulieren, Strategien entwickeln und Massnahmen umsetzen. Mit einer koordinierten und vernetzten Vorgehensweise können Doppelspurigkeiten vermieden, die Familien besser erreicht und die Wirksamkeit der familienpolitischen Instrumente erhöht werden.<sup>132</sup>

### Gesundheit und Prävention fördern

Familie und Gesundheit beeinflussen sich gegenseitig. Familien können Wohlbefinden oder Unwohlsein verursachen und dazu beitragen, dass sich die Familienmitglieder gesund fühlen oder nicht. Manchmal können Familien auch krankmachen. In der Familie eignen sich die Kinder grundlegende Denk- und Erlebensweisen, Verhaltens- und Handlungsmuster an, die nicht zuletzt auch das «Gesundsein» bzw. «Kranksein» prägen. Solche Muster – wie z.B. Ernährungsgewohnheiten, Bewegungsverhalten, Wahrnehmung von und Umgang mit Gesundheit bzw. Krankheit – werden verinnerlicht und von Generation zu Generation weitergegeben. Erhalten die Kinder bei ihren Eltern Verhaltensweisen zum Vorbild, welche dazu beitragen, die Gesundheit zu erhalten, ist die Familie ein Ort der Bildung sowie gleichzeitig ein Ort der Prävention und Gesundheitsförderung.

### Familie als Ort der Prävention und Gesundheitsförderung

Die Familie bildet den wichtigsten Rahmen zur Sozialisierung der Kinder, auch bezüglich des Gesundheitsverhaltens. Soziale und individuelle Ressourcen haben eine hohe Bedeutung für die Gesundheit. Diese Stärken werden hauptsächlich in der Familie erworben. Viele der persönlichen Ressourcen, die als Schutzfaktoren gegen Erkrankungen

wirken, werden in der Kindheit entwickelt und gefördert. Insbesondere die Art und Weise, wie die frühkindliche Entwicklung verläuft, ist eine wichtige Gesundheitsdeterminante, weil sie lebenslange Auswirkungen haben kann. Die materielle und die emotionale Ausstattung von Familien bestimmt über den schulischen Erfolg der Kinder und damit über ihre Zukunftschancen im Erwerbsleben, aber auch über die Gesundheitschancen der Kinder.<sup>133</sup>

Die Stärkung der Schutzfaktoren und Abschwächung von Belastungsfaktoren beginnt während Schwangerschaft und Kleinkindphase. Eine gesunde Entwicklung von Säuglingen und Kleinkindern zeichnet sich aus durch den Erwerb von Kompetenzen zur Regulation des Befindens und den Aufbau von stabilen Beziehungen und sicheren Bindungen. Gemäss Bundesamt für Gesundheit BAG wird die Bedeutung früher präventiver Interventionen immer noch unterschätzt. Jede Intervention, die zur Entlastung von Familien beiträgt oder die Ressourcen von Kind und Familie stärkt, ist eine präventive Intervention. Auch im späteren Kindesalter hat das Familienleben Auswirkungen auf die Gesundheit. Ungünstige Beziehungserfahrungen können über die gesamte Lebensspanne Folgen in Form von psychischen und körperlichen Gesundheitsrisiken zeigen. Deshalb ist Massnahmen zur Förderung elterlicher Beziehungs- und Erziehungskompetenzen ein besonderes Augenmerk zu schenken. Dabei ist das ganze Familiensystem (Vater, Geschwister, Paar), also nicht nur die Mutter-Kind-Beziehung, in den Blick zu nehmen.<sup>134</sup> Das Ergebnis: Starke Eltern – gesunde Kinder.

### Kinder und Angehörige als Mitbetroffene von Erkrankungen unterstützen

In jeder Familie kommen Erkrankungen vor. Im besten Fall sind sie kurzfristiger Natur und die organisatorischen Herausforderungen, die sie mit sich bringen, sind mit vereinten Kräften oder mit Unterstützung von aussen zu meistern. Eine schwere oder chronische, körperliche oder psychische Erkrankung eines Familienmitglieds bedeutet indessen eine grosse Belastung emotionaler Art wie auch mit Blick

<sup>131</sup> Bundesrat 2013a : 22

<sup>132</sup> Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF 2003b : 2; Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK 2010b : 2; Kanton Bern 2009 : 16

<sup>133</sup> Kickbusch 2009 : 29

<sup>134</sup> Bundesamt für Gesundheit BAG 2004 : 18

auf die Bewältigung des familiären, beruflichen und schulischen Alltags.

Die sich wandelnden Lebens- und Arbeitsbedingungen, die demografischen Veränderungen, der medizinisch-technische Fortschritt führen dazu, dass es immer mehr Menschen mit chronischen Erkrankungen gibt.<sup>135</sup> Hier ist die Gesundheitsversorgung gefordert, aber auch die Angebote der Unterstützung und Begleitung der betroffenen Familien. Angesichts der Zunahme von chronischen Erkrankungen sowie von Multimorbidität stellen sich deshalb auch familienpolitische Herausforderungen. Denn Angehörige, und in hohem Masse die Kinder, sind mit betroffenen und grossen Belastungen ausgesetzt.

Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn ein Elternteil psychisch erkrankt. Die Kinder gehen in der Behandlungskette psychischer Erkrankungen oft «vergessen». Sind psychische Erkrankungen noch gar nicht diagnostiziert bzw. behandelt, bleibt die schwierige Familiensituation im Dunkeln – oft mit Tabu und Stillschweigen belegt. Darunter leiden die Kinder. Die Tragweite ist nicht zu unterschätzen: Jede dritte psychisch erkrankte Frau, jeder sechste psychisch erkrankte Mann hat eines oder mehrere minderjährige Kinder. 2006 waren in der Psychiatrieregion Winterthur 700, im Kanton Zürich 4000 Kinder betroffen. Tatsächlich sind es noch mehr, denn in der Studie erfasst wurden nur die Kinder von Eltern, die in psychiatrischer Behandlung waren. Sind die Kinder selber in Behandlung wegen psychosozialer Probleme, haben rund 20 Prozent dieser Kinder einen psychisch erkrankten Elternteil.<sup>136</sup>

Gemäss der Winterthurer Studie arbeiten die Versorgungssysteme für Erwachsene und jene für Kinder zu wenig zusammen. So pflegen beispielsweise die stationären Einrichtungen für Erwachsene sehr wenig Kontakte mit dem Kinderversorgungssystem. Die mangelnde Vernetzung kann problematische Folgen haben, wenn beispielsweise eine psychisch erkrankte Mutter nach einem stationären Aufenthalt in die Familie zurückkehrt, ohne dass eine Familienbegleitung eingerichtet wurde, die über die schwierige erste Zeit hinweg helfen könnte. Das Risiko der Überforderung aller Familienmitglieder ist in einer solchen Situation

beträchtlich und das Rückfallrisiko für die Mutter sehr hoch. Damit ist auch das Risiko, dass die Kinder abermals eine Trennung von der Mutter erleben müssen, erheblich.<sup>137</sup>

Der Handlungsbedarf im Falle von psychischen Erkrankungen ist im Vergleich mit körperlichen Erkrankungen auch deshalb gross, weil die Erkrankung in vielen Fällen nicht das einzige Problem in der Familie ist: Bei sehr vielen psychisch erkrankten Eltern kommen Belastungen unterschiedlicher Art oft zeitgleich zusammen: Psychisch erkrankte Personen sind fünfmal häufiger arbeitslos als die gesunde Durchschnittsbevölkerung. Psychisch kranke Mütter sind stark mit Betreuungsaufgaben belastet. Sie leben sehr viel häufiger (30 Prozent) ohne Partner mit ihren Kindern zusammen als psychisch kranke Männer (2 Prozent), die ihrerseits häufiger allein oder in einer Klinik leben. Die faktischen Zahlen sind höher, denn es gibt allein erziehende Mütter, die ihre Erkrankung so lange wie möglich verbergen aus Angst, die Kinder könnten fremdplatziert werden – eine gravierende Belastungssituation für Mutter und Kind.

Die Thematik der «vergessenen Kinder» und Angehörigen wird in jüngster Zeit vermehrt aufgegriffen und es gibt bereits gute Beispiele<sup>138</sup>, an die sich zur Verbesserung der Unterstützung bei der Alltagsbewältigung wie der sozialen Versorgung anknüpfen lässt.

<sup>135</sup> Bundesrat 2013b : 4

<sup>136</sup> Albermann 2006 : 2

<sup>137</sup> Albermann 2006 : 4

<sup>138</sup> zum Beispiel das Winterthurer Projekt WIKIP

## Familienfreundliche Arbeitsbedingungen

Erst wenn die Rahmenbedingungen stimmen, können Paare unter sich eine faire, partnerschaftliche Verteilung der bezahlten und unbezahlten Arbeit aushandeln und ihr Familienmodell frei wählen. Dazu gehören familienfreundliche Arbeitsbedingungen, familienergänzende Kinderbetreuung, familienfreundliche Rahmenbedingungen in der Schule, aber auch in der Sozial- und Familienpolitik, bei den Sozialversicherungen und in der Steuerpolitik.<sup>140</sup> Mit Massnahmen für eine bessere Vereinbarkeit von Familie, Bildung und Beruf geht es nicht darum, die familiären Leistungen an die Öffentlichkeit zu delegieren, sondern darum, die Autonomie der Familien zu stärken.<sup>141</sup>

## Viel ist möglich

Vereinbarkeit von Familie, Bildung und Beruf heisst, dass Männer und Frauen aktive Familienverantwortung und Engagement im Erwerbsleben verbinden können, ohne dass sie dabei bezüglich Lohn, Laufbahnchancen, Weiterbildungsmöglichkeiten und Aufgabenzuteilung benachteiligt werden. Der Bundesrat stuft die Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie als politisch prioritär ein. Das eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement als verantwortliches Organ für die Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik konzentriert seine Aktivitäten auf Informations- und Sensibilisierungsprojekte sowie die Verbreitung von best practices. 2009 wurde eine nationale Informationsplattform<sup>142</sup> eingerichtet, welche gesamtschweizerisch Auskunft gibt zur kantonalen und kommunalen Vereinbarkeitspolitik. In der Privatwirtschaft hängt die Entwicklung einer familienfreundlichen Unternehmenspolitik in erster Linie von der Eigeninitiative der Firmen ab. Hingegen kann die öffentliche Hand als Arbeitgeberin ihre Familienfreundlichkeit aktiv steuern, sie kann Unternehmen im privaten Sektor sensibilisieren und beraten sowie selber eine Vorreiterrolle spielen. Vieles ist möglich, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu ermöglichen – die Palette familienfreundlicher Massnahmen umfasst:

- Arbeitszeitregelungen: Reduzierung der Arbeitszeit (Teilzeitarbeit, familienbedingt abgestufte Teilzeitarbeit, Teilzeitarbeit im Kader), familienbezogene Freistellung (Verlängerung Mutterschaftsurlaub, familienbedingte Auszeit, bezahlter / unbezahlter Zusatzurlaub), Erhöhung der Zeitsouveränität (Job-Sharing, familienfreundliche Einsatzplanung und Ferien- und Pausenregelung, Gleitzeit, Jahresarbeitszeit)

- Arbeitsabläufe und Arbeitsinhalte: Kommunikations- und Sitzungszeiten, Teamzusammensetzung
- Flexibilität des Arbeitsortes: Arbeit von zu Hause aus
- Finanzielle Zulagen: Geburtszulage, freiwillige Familienzulage, Erfahrungszuschlag
- Unterstützung bei der Kinderbetreuung: Beratung, Vermittlung und Bereitstellung von Angeboten, Kostenbeteiligung, Kinderbetreuung in Ausnahmesituationen
- Personalentwicklung: familiengerechte Organisation von Weiterbildung und Zugang für alle Mitarbeitenden
- Planung von Wiedereinstieg und Arbeitsplatzzuschnitt: Planungsgespräch, Kontakthaltemöglichkeiten, Rückkehrgespräch
- Unterstützung aktiver Vaterschaft: väterspezifische Bedarfsanalyse, Vaterschaftsurlaub, Vorbilder in der Führungsetage
- Betonung der Wertschätzung von Familien: Familienfeste, Töchter- / Söhnetag.<sup>143</sup>

Mit der Förderung von Familienfreundlichkeit allein ist es noch nicht getan. In der Praxis zeigen sich oft Hemmnisse, familienfreundliche Massnahmen tatsächlich auch in Anspruch zu nehmen. Grund dafür ist mangelnde Sensibilität für die Vereinbarkeitsproblematik auf der Führungsebene und eine entsprechende Betriebskultur. Eine familienfreundliche Unternehmenskultur erfordert Führungskräfte, welche die Belange von Mitarbeitenden mit familiären Verpflichtungen berücksichtigen und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf selbst vorleben.<sup>144</sup>

## Familienfreundlichkeit zahlt sich aus

Familienfreundliche Personalpolitik ist in mehrfacher Hinsicht ein Gewinn für die Verwaltung bzw. die Unternehmen und ihre Mitarbeitenden. Betriebliche Massnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie lohnen sich, denn sie

- steigern die Attraktivität des Arbeitgebers auf dem Arbeitsmarkt: Ist ein Unternehmen bekannt für familien-

<sup>139</sup> Fachlicher Input Workshop Projektgruppe Wirksame Familienpolitik vom 10.6.2013

<sup>140</sup> Website Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung EBG Eidgenössisches Büro für Gleichstellung

<sup>141</sup> Schweizerischer Arbeitgeberverband 2006 : 4

<sup>142</sup> Website Staatssekretariat für Wirtschaft SECO [www.berufundfamilie.ch](http://www.berufundfamilie.ch)

<sup>143</sup> Prognos 2005 : 17–35

<sup>144</sup> Prognos 2005 : 17

freundliche Arbeitsbedingungen, ist es bei der Rekrutierung neuer Mitarbeitender im Vorteil

- steigern die Effizienz: flexible Arbeitsorganisation bringt den Beschäftigten Zeitautonomie und dem Arbeitgeber bedarfsgerechtere Einsatzmöglichkeiten
- motivieren die Mitarbeitenden: die Möglichkeit, auf allen Hierarchiestufen ohne negative Konsequenzen für die berufliche Laufbahn das Pensum (phasenweise) zu reduzieren, um mehr Zeit für die Familie zu haben, steigert Motivation und Produktivität der Mitarbeitenden
- vergrössern das Know-how: mit Job-Sharing und Teilzeitarbeit werden mehr Schlüsselkompetenzen, die in ausserberuflichen Lebensbereichen erworben werden, eingebracht (Belastbarkeit, Team- und Kommunikationsfähigkeit)
- senken die Fluktuationsrate: wenn Arbeitsumfeld und Balance zwischen den Herausforderungen in Beruf und Familie stimmen, bleiben erfahrene Mitarbeitende dem Arbeitgeber erhalten.

Eine grössere Erwerbsbeteiligung der Mütter ist angesichts zunehmend guter Ausbildungen der Frauen und angesichts des sich zuspitzenden Fachkräftemangels ein wirtschaftspolitisches Ziel von hoher Priorität. Neben dem Argument der familienpolitischen Notwendigkeit wird zunehmend deutlich, dass die Förderung von Vereinbarkeit auch ökonomischen Gewinn bringt. Sie nützt nicht nur den Familien, sondern auch der öffentlichen Hand und den Arbeitgebern der Privatwirtschaft. Dabei zählen einerseits gesamtwirtschaftliche Effekte, die sich aus einer ausgeglicheneren Bevölkerungsstruktur und einem höheren Arbeitsangebot ergeben. Auf der anderen Seite erzielen Verwaltung und Unternehmen einen direkten betriebswirtschaftlichen Gewinn, wenn sie ihre Familienfreundlichkeit steigern. In einer Initiative von Wirtschaft und Politik wurde in Trägerschaft von vier Schweizer Grossunternehmen zusammen mit dem Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement eine Kosten-Nutzen-Analyse durchgeführt. Das Ergebnis zeigt, dass sich familienfreundliche Investitionen von Arbeitgebern auszahlen und mit einer achtprozentigen Rendite belohnt werden.<sup>145</sup>

<sup>145</sup> Prognos 2005 : 6

<sup>146</sup> vgl. Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD 2007

<sup>147</sup> Bundesrat 2010a : 26

<sup>148</sup> vgl. Sozialdepartement der Stadt Zürich 2001; vgl. Fritschi 2007

Auch für kleine und mittlere Unternehmen resultiert ein Gewinn aus der Umsetzung von Massnahmen zur Verwirklichung der Vereinbarkeit. Gemeinsam haben das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, der Schweizerische Gewerbeverband sowie der Schweizerische Arbeitgeberverband das KMU-Handbuch Beruf und Familie entwickelt. Sie zeigen auf, dass der Nutzen die Kosten überwiegt, auch kleine Schritte grosse Wirkung haben können und von guten Beispielen viel zu lernen ist.<sup>146</sup>

### Bedarfsgerechtes Angebot an Tagesstrukturen

Ergänzend zur Familie und zur Schule bieten Institutionen familien- und schulergänzender Kinderbetreuung den Kindern ein breites Feld an Lern- und Erfahrungsmöglichkeiten. Institutionen familien- und schulergänzender Kinderbetreuung können zur sozialen und kulturellen Integration und zur Förderung der Bildungs- und Zukunftschancen von potenziell benachteiligten Kindern und damit zur Chancengleichheit beitragen. Dabei ist die Qualität der Institutionen der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung entscheidend für einen positiven Einfluss auf die Entwicklung der Kinder. In der Schweiz wurde bisher auf nationaler Ebene auf den Erlass qualitativer Anforderungen für Institutionen im Frühbereich oder für Tagesstrukturen für Schulkinder verzichtet. Hingegen legen verschiedene Kantone und Gemeinden Qualitätsstandards fest. Qualitätsfragen betreffend Institutionen familien- und schulergänzender Betreuung werden heute im Sinne von Bildungsplänen vermehrt diskutiert.<sup>147</sup>

### Nutzen von Kindertagesstätten

Kindertagesstätten zahlen sich aus: Jeder eingesetzte Franken bringt drei bis vier Franken an die Gesellschaft zurück.<sup>148</sup> Ein gut ausgebautes Angebot an Kindertagesstätten ist ein wichtiger Standortvorteil. Nicht nur sozial Schwächere profitieren von guten Einrichtungen. Auch einkommensstarke, gut ausgebildete jüngere Personen machen die Wahl des Wohnorts vom Angebot an Kinderbetreuung abhängig. Der Gewinn eines guten Angebots für Kinderbetreuung ist vielfältig:

- Die Steuerzahler/-innen profitieren: Die Angestellten zahlen Steuern auf ihren Lohn. Die Eltern können zusätzliche Erwerbsarbeit leisten, was zu mehr Familieneinkommen und damit zu mehr Steueraufkommen führt. Eltern erhalten ihre Arbeitsmarktfähigkeit, was



sich in künftig höheren Einkommen niederschlägt. Eltern sind weniger auf sozialstaatliche Geldleistungen angewiesen, was die öffentliche Hand entlastet. Die leistungssteigernde und integrationsfördernde Wirkung von Kindertagesstätten entlastet die öffentliche Hand, indem weniger schulische Fördermassnahmen bereitgestellt werden müssen und Folgekosten mangelnder Integration bzw. Delinquenz vermieden werden.

- Die Kinder profitieren von zusätzlichen sozialen Kontakten und Lernmöglichkeiten, vorausgesetzt, die Qualität stimmt: Positive Auswirkungen auf die schulischen Leistungen und soziale Kompetenzen sind nachgewiesen. Für Kinder aus einkommensschwachen und bildungsarmen Familien sind die Wirkungen besonders förderlich, vorausgesetzt, die familienergänzende Betreuung ist auch für einkommensschwache Haushalte bezahlbar und zugänglich.
- Die Familien erzielen höhere Einkommen, eine bessere soziale Sicherung und sind weniger armutsgefährdet: Die Beiträge an die Sozialversicherungen gewährleisten eine bessere Altersvorsorge sowie eine Absicherung gegen Einkommensausfall. Mit kontinuierlicher Erwerbstätigkeit kann ein häufig schwieriger Wiedereinstieg nach Kinderpause vermieden werden.
- Kindertagesstätten fördern auch die soziale Integration der Eltern: Sie sind Orte des Gesprächs, der Kontakte und gemeinschaftlicher Unternehmungen.
- Unternehmen profitieren vom Standortvorteil und Erhalt von Know-How: Für Unternehmen ist die Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften ein zentraler Punkt bei der Standortwahl. Die Vereinbarkeit ist Voraussetzung für kontinuierliche Erwerbsarbeit auch in der Familienphase.<sup>149</sup>

Das Bereitstellen eines qualitativ guten, bedarfsgerechten Angebots an Kinderbetreuung ist eine Investition in die Zukunft. Die Startchancen von Kindern können verbessert werden, indem die sprachliche und soziale Integration gefördert wird.<sup>150</sup>

### Empfehlungen an die Kantone

Die Schweiz hat in den letzten Jahren die Anzahl der Kindertagesstätten stark ausgebaut. Das Angebot ist aber nach wie vor ungenügend. Die Nachfrage von Eltern nach familien- und schulergänzender Kinderbetreuung über-

steigt die Anzahl der verfügbaren Plätze bei weitem. Dass in der Schweiz nicht genügend subventionierte Betreuungsangebote für Kinder bestehen, ist unbestritten.<sup>151</sup> Der Mangel an Betreuungsangeboten führt dazu, dass eine beträchtliche Zahl von Kindern und Jugendlichen nicht oder ungenügend betreut sind und/oder auf den Eltern ein grosser Druck lastet, Familie und Beruf zu vereinbaren. 6.5 Prozent der Haushalte, in denen das jüngste Kind jünger als sechs Jahre alt ist, verfügen über keine organisierte Betreuung. Rund 40 Prozent der Kinder zwischen sieben und 14 Jahren sind zu Hause unbeaufsichtigt. Weil es schwierig ist, das Familien- und Berufsleben miteinander zu vereinbaren, verzichten immer mehr Paare auf Kinder. Das trifft vor allem für gut Ausgebildete zu: 40 Prozent aller Akademikerinnen in der Schweiz haben keine Kinder. Die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen fordert deshalb, dass die Zahl an familien- und schulergänzenden Betreuungsangeboten (insbesondere auch das Angebot an Tagesstrukturen) in den nächsten Jahren bedarfsgerecht ausgebaut wird.<sup>152</sup>

Es fehlt auch an Planungssicherheit für berufstätige Eltern: An den meisten Orten besteht kein Recht auf einen Betreuungsplatz. Viele Eltern können sich die Betreuung in Kindertagesstätten aus finanziellen Gründen nicht leisten. Die angebotenen Plätze reichen nicht immer aus, decken nicht überall alle Altersgruppen ab, und teilweise bestehen Lücken, beispielsweise bei der Ferienbetreuung im Schulalter. Ein weiteres Problem sind die mit dem Einkommen stark steigenden Elternbeiträge in der Vorschulbetreuung. In Kombination mit der höheren Besteuerung bei einer stärkeren Erwerbsbeteiligung des zweiten Elternteils können sie dazu führen, dass sich ein partnerschaftliches Arbeitsteilungsmodell nicht lohnt.<sup>153</sup>

Der Bundesrat empfiehlt Kantonen und Gemeinden, die Bestrebungen zum bedarfsgerechten Ausbau des Angebots an familien- und schulergänzender Betreuung zu intensivieren (vom Frühbereich bis Ende der obligatorischen Schulzeit). Die Nutzung des Angebots soll unabhängig von der Erwerbssituation der Eltern möglich sein. Damit der Zu-

<sup>149</sup> Sozialdepartement der Stadt Zürich 2001 : 8

<sup>150</sup> Bundesrat 2010a : 25

<sup>151</sup> Bundesrat 2010a : 27

<sup>152</sup> Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF 2008a : 41

<sup>153</sup> Knapfer, Stutz 2012 : 49; vgl. auch Seite 42

gang für sozial benachteiligte Familien erleichtert wird, regt der Bundesrat an, bei der Tarifgestaltung die Situation einkommensschwacher Familien konsequent zu berücksichtigen und negative Arbeitsanreize zu vermeiden.

Die Konferenz der schweizerischen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK hat zu Handen der Kantone Empfehlungen zur familienergänzenden Betreuung im Frühbereich FEB (Kindertagesstätten und Tagesfamilien) herausgegeben.<sup>154</sup> Die Empfehlungen richten sich an Leitsätzen aus, die in einer gemeinsamen Erklärung der Konferenz der schweizerischen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK und Schweizerischen Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK 2007 herausgegeben wurden:

- Im Zentrum aller Tätigkeiten und Massnahmen der Kantone im Bereich der familienergänzenden Betreuung im Frühbereich steht das Wohl des Kindes.
- Die Nutzung von familienergänzenden Betreuungsangeboten ist freiwillig und liegt im Ermessen und in der Eigenverantwortung der Eltern.
- Die öffentliche Hand (Bund, Kantone, Gemeinden) übernimmt subsidiär Mitverantwortung für die Bereitstellung von Tagesstrukturen. Sie fördert die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Politikbereichen und mit der Wirtschaft und setzt sich für eine umfassende familienpolitische Sichtweise ein. Sie richtet die Betreuungsangebote an den lokalen Bedürfnissen aus.
- Familienergänzende Betreuungsangebote im Frühbereich beinhalten sowohl soziale als auch pädagogische Zielsetzungen.

Die Empfehlungen an die Kantone umfassen:

- **Rechtliche Grundlagen:** Im Sinne einer innerkantonalen Einheitlichkeit und Transparenz wird empfohlen, dass die Kantone angemessene rechtliche Grundlagen für die Regelung von FEB im Frühbereich schaffen. Darin sollen insbesondere die Themen, Bewilligung und Aufsicht, Qualität, Zuständigkeiten, Planung und Finanzierung geregelt werden. Um die Kohärenz des familienergänzenden Betreuungsangebotes im Frühbereich mit demjenigen der Schullergänzenden Betreuung (SEB) sowie mit den sonderpädagogischen Massnahmen im Frühbereich zu

fördern und Übergänge zu erleichtern, empfiehlt sich eine Abstimmung der entsprechenden rechtlichen Grundlagen.

- **Planung:** Eine regelmässige Erhebung des FEB-Angebots im Frühbereich wird empfohlen. Dadurch entsteht eine wichtige Grundlage für die Planung und Steuerung und für einen effizienten Mitteleinsatz. Eine aktuelle Übersicht über das Betreuungsangebot im Kanton verbessert zudem die Informationslage bei Eltern, Gemeinden, Unternehmen und Politik und unterstützt somit langfristig eine bedarfsgerechte Ausgestaltung des Betreuungsangebots. Zusätzlich zur Angebotserhebung kann eine Nachfrageanalyse wertvolle Grundlagen für die Bedarfsplanung bilden.
- **Qualität:** Damit ein einheitlicher Vollzug und ein gutes und einheitliches Mindest-Qualitätsniveau sichergestellt sind, wird empfohlen, die Zuständigkeit für die Qualitätssicherung der FEB-Angebote beim Kanton anzusiedeln. Dies umfasst sowohl die Zuständigkeit für die Betriebsbewilligung und Aufsicht, wie auch für die Definition von minimalen Qualitätsstandards. Daneben soll der Kanton auch Information und Beratung anbieten.
- **Finanzierung:** Da FEB-Angebote im Frühbereich sowohl einen Nutzen für die Gemeinden wie auch für die Kantone bringen, soll deren Finanzierung nach Möglichkeit – und unter Vorbehalt der Finanzierungssysteme der Kantone mit ihren Gemeinden (Aufgabenteilung) – als gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden getragen werden. Es empfiehlt sich, einen entsprechenden Verteilschlüssel zwischen Kanton und Gemeinden festzulegen.
- **Beiträge der öffentlichen Hand:** Für die Form der Finanzierung der FEB im Frühbereich empfiehlt sich ein Mischsystem von:
  - Betreuungsbeiträgen (Beiträge an einzelne Betreuungsverhältnisse, entweder an Eltern oder an die Betreuungsinstitution oder Vermittlungsinstitution)
  - wiederkehrenden Betriebsbeiträgen (an Betreuungsinstitution oder Vermittlungsinstitution) und
  - einmaligen Starthilfe- oder Projektbeiträgen (an Betreuungsinstitution oder Vermittlungsinstitution).
- **Normkosten:** Es wird empfohlen, Normkosten für FEB-Angebote zu definieren. Normkosten sind ein

<sup>154</sup> vgl. Konferenz der schweizerischen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK 2011a und SODK 2010b

wichtiges Mittel zur Kostenkontrolle und sie dienen als Grundlage zur Finanzierung anhand von Betreuungsbeiträgen. Kriterium für die Definition der Normkosten ist die Einhaltung der Qualitätsvorgaben. Falls kantonale Normkosten festgelegt werden, sind regionale Unterschiede angemessen zu berücksichtigen.

- **Tarifgestaltung:** Es wird empfohlen, ein einheitliches Tarif-System zu definieren. Dabei gilt der Grundsatz der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern. Die Tarife müssen für alle Eltern bezahlbar sein. Ab einem gewissen Einkommen tragen die Eltern die Vollkosten.
- **Koordination mit Bedarfsleistungen und Sozialhilfe:** Die Wechselwirkung der Ausgaben der Eltern für FEB, des Tarifsystems und der Steuerabzüge für Kinderbetreuung mit dem kantonalen System der Bedarfsleistungen und der Sozialhilfe sind zu berücksichtigen. Es ist zu vermeiden, dass Schwelleneffekte oder Zirkelberechnungen entstehen.
- **Steuerabzüge:** Damit das erzielte (Zweit-)Einkommen nicht von Steuern und Betreuungskosten gleich wieder aufgebraucht wird, wird empfohlen, in der kantonalen Steuergesetzgebung Abzüge für die effektiven Kinderbetreuungskosten für Kinder bis mindestens 14 Jahre vorzusehen. Die Abzüge sollen auf einen Maximalbetrag beschränkt sein, der sich an den kantonalen Normkosten orientiert.
- **Teilobligatorium / selektives Obligatorium:** Im Sinne des Bildungsrechts des Kindes könnte in besonderen Situationen eine verpflichtende Nutzung (Teilobligatorium / selektives Obligatorium) der FEB-Angebote für besondere Zielgruppen (z.B. zur Sprachförderung) in Betracht gezogen werden.
- **Ergänzende Angebote der Frühförderung:** Um Kindern ein entwicklungsförderndes Umfeld zu schaffen, wird empfohlen, weitere Angebote der Frühförderung zu unterstützen und zu fördern, welche Kinder und Eltern in ihren Kompetenzen und Ressourcen stärken.<sup>155</sup>

Die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen betont die Notwendigkeit eines doppelten Perspektivenwechsels im Zusammenhang mit der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung: Der Blick soll sich erstens von der wirtschaftlichen Priorität der Vereinbarkeit von Familie und Beruf auf das Wohl des Kindes richten. Und zweitens von der Betreuung der Kinder hin zu einer um-

fassenden Entwicklungsförderung. Ein solcher Perspektivenwechsel ist eine wirksame Methode, um die bestehende Chancenungleichheit im Bildungssystem zu reduzieren. Die PISA-Studie hat gezeigt, dass das Bildungssystem ungleiche Bildungschancen reproduziert. Über den Schulerfolg entscheiden nicht Intelligenz, Begabung oder Leistung, sondern in erster Linie die soziale Herkunft der Familie.<sup>156</sup>

### Vereinbarkeit von Betreuung, Pflege und Beruf

Die Vereinbarkeitsfrage stellt sich für Familien mit Kindern, Alleinerziehende und Haushalte mit Pflegeaufgaben. Die Leistungen der Familien beschränken sich nicht auf die Kinderphase. Auch in späteren Lebensphasen erbringen die Familien vielfältige Leistungen im Rahmen der Generationenbeziehungen. So ist die Familie die wichtigste Institution bei der Erbringung von Pflegeleistungen zugunsten von chronisch kranken, behinderten oder alten pflege- und betreuungsbedürftigen Erwachsenen. Gefordert ist eine Familienpolitik, die sich an Lebensphasen orientiert.<sup>157</sup>

### Vereinbarkeit auch in späten Familienphasen ermöglichen

Die Vereinbarkeit von Betreuungs- und Pflegeaufgaben mit Bildungsaufgaben und dem Berufsleben ist ein zentrales gesellschaftliches Anliegen. Dabei geht es neben der Betreuung von Kindern und Jugendlichen auch um die Betreuung und Pflege kranker, behinderter oder hochaltriger Angehöriger. Wer Angehörige betreut oder pflegt und dies mit einer Erwerbsarbeit vereinbaren muss, ist vor vielfältige Herausforderungen gestellt. Diese können in eine Überforderung führen, insbesondere, wenn gleichzeitig noch Kinder zu betreuen sind. Die Fragen rund um die unbezahlte Care-Arbeit<sup>158</sup> sind von weitreichender Bedeutung, denn rund die Hälfte der Bevölkerung ist im Laufe des Lebens mit Pflegeaufgaben konfrontiert.<sup>159</sup>

Seit jüngster Zeit werden diese Fragen vermehrt aufgegriffen und auf die politische Agenda gesetzt. Die Eidgenös-

<sup>155</sup> vgl. Konferenz der schweizerischen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK 2011a; vgl. auch Seite 38

<sup>156</sup> Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF 2008a : 44, vgl. auch Seite 20

<sup>157</sup> Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF 2006a : 119

<sup>158</sup> Definition Care-Arbeit vgl. Seite 14, Fussnote 51

<sup>159</sup> Website Careum Work and Care

sische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF gibt dazu folgende Empfehlungen an eine Familienpolitik für alle Lebensphasen ab:

- Familienpolitik als Generationenpolitik: Die Familienpolitik muss die Vielfalt der Lebensformen besser berücksichtigen und sich an den lebensphasenspezifischen Bedürfnissen der Familien orientieren. Junge Rentnerinnen und Rentner sind durch Aufwertung und Anerkennung informeller Hilfeleistungen vermehrt zu Freiwilligenarbeit zu motivieren.
- Gemeinsame Ziele statt Konkurrenzierung: Es besteht das Risiko einer Konkurrenzierung von Familien- und Alterspolitik sowie einer Polarisierung zwischen Familien und Kinderlosen. Diesen Trends ist entgegenzuwirken.
- Damit familienpolitische Anliegen die notwendige Unterstützung – auch von Menschen, die selber keine Kinder haben – erhalten, sind die Leistungen der Familien besser anzuerkennen: Familien bilden Humanvermögen und bringen gesellschaftlich unverzichtbare Leistungen.<sup>160</sup> Damit sind Kinder nicht nur Privatsache, sondern ein «öffentliches Gut», an dem alle ein Interesse haben sollten.
- Systematische Unterstützung der Familien auch in späteren Lebensphasen: Das familiäre Hilfsnetz stösst an Grenzen der Belastbarkeit. Öffentliche Dienste wie z.B. Spitex ermöglichen den Familien oft erst, ihre Hilfe zu erbringen. Diese Unterstützung der ambulanten Hilfe und Pflege ist indessen ungenügend und deshalb systematisch auszubauen. Daneben ist zur Verbesserung der Vereinbarkeit ein bedarfsgerechtes Angebot an Tagesstrukturen für pflege- und betreuungsbedürftige Erwachsene bereitzustellen.<sup>161</sup>

### Unterstützung bei der unbezahlten Betreuung und Pflege Erwachsener

Weil die Zahl und der Anteil der über 80-Jährigen steigt, wächst auch der Pflegebedarf von 125 000 Pflegebedürftigen im Jahr 2010 auf zwischen 170 000 und 230 000

im Jahr 2030. Die Zahl der Demenzerkrankten dürfte im gleichen Zeitraum um 75 Prozent ansteigen.<sup>162</sup> Im Bereich Demenz decken die verfügbaren Plätze in bestehenden Tagesstrukturen lediglich 12 Prozent des Bedarfs (2007).<sup>163</sup> Die Zunahme von chronischen und insbesondere Demenzerkrankungen macht sowohl die ambulante wie die stationäre Pflege anspruchsvoller und erfordert eine entsprechende Anpassung der Strukturen. Zudem ist mit einem Pflegenotstand zu rechnen. Eine gesundheitspolitische Priorität des Bundesrates ist es, sicherzustellen, dass in Zukunft genügend Gesundheitsfachpersonen mit den richtigen Ausbildungen zur Verfügung stehen. Zurzeit profitiert die Schweiz davon, dass rund ein Drittel der Gesundheitsfachpersonen im Ausland ausgebildet worden sind. Wenn sich die Arbeitsbedingungen in den Herkunftsländern verändern, könnte es in der Schweiz rasch an qualifizierten Fachpersonen fehlen.<sup>164</sup>

Die Care-Arbeit für betreuungs- und pflegebedürftige Erwachsene ist ohne Unterstützung nicht zu leisten. Spitex-Dienste, welche Private bei der Pflege zu Hause unterstützen, bestehen inzwischen überall, die öffentliche Spitex ist aber nicht flächendeckend in ausreichendem Mass verfügbar. Auch private Anbieter übernehmen daher Betreuung zuhause. Professionelle Unterstützung macht oft weitere unbezahlte Pflege und Betreuung zu Hause erst möglich. Welche Leistungen über die Krankenkasse abgerechnet werden können, ist jedoch eng begrenzt und beschränkt sich auf die Pflege im engeren Sinn. Dass die Leistungen der Spitex oft vergütungsorientiert und weniger bedarfsorientiert angeboten werden, ist mit ein Grund, warum die Angehörigen auf Alternativen ausweichen.<sup>165</sup>

In jüngster Zeit entsteht in der Schweiz ein weitgehend unregulierter Arbeitsmarkt im Privathaushalt. Angesichts der hohen Pflegekosten in stationären Einrichtungen werden zunehmend Migrantinnen privat angestellt, die legal oder ungemeldet bezahlte Betreuungs- oder Pflegearbeit bei der Kundschaft zu Hause verrichten. Es treten profitorientierte Anbieter von Betreuungsdienstleistungen auf den Pflegemarkt, deren Angebot von einer stundenweisen Betreuung bis zu einem 24-Stunden-Service reicht. Allein in der Stadt Zürich gibt es rund dreissig Anbieter auf dem Pflege- und Betreuungsmarkt. Die Bandbreite ist gross und reicht von einem 10-Personen-Unternehmen bis zu einem Grossunternehmen mit einem Mitarbeitendenpool von 1000 potenziellen Betreuenden. Dabei werden hauptsächlich weib-

<sup>160</sup> vgl. auch Seite 16

<sup>161</sup> Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF 2006a : 121

<sup>162</sup> Knupfer, Stutz 2012 : 47

<sup>163</sup> Wilhelm, Michielan 2011 : 7

<sup>164</sup> Bundesrat 2013b : 5

<sup>165</sup> Knupfer, Stutz 2012 : 47

liche Arbeitskräfte rekrutiert, vor allem in Osteuropa und Ostdeutschland. Diese sogenannten Pendelmigrantinnen reisen zwischen Heimatland und Einsatzland in mehrwöchigen bis mehrmonatigen Einsätzen hin und her, um in der Schweiz Betreuungs- und Pflegearbeit in Privathaushalten zu verrichten. Einer statistischen Erfassung von Beschäftigten und deren Arbeitsbedingungen in dieser Branche sind enge Grenzen gesetzt, da dieser globalisierte Arbeitsmarkt im Privathaushalt weitgehend vom öffentlichen Blick abgeschirmt ist.<sup>166</sup> Damit eröffnet sich ein neues Feld von Care-Aufgaben in oft prekären Arbeitsverhältnissen.<sup>167</sup>

Nach wie vor übernehmen pflegende Angehörige zeitlich den Hauptteil der Betreuung unbezahlt. Dank diesem Zusammenspiel von professioneller und privater Pflege ist es möglich, einen Heimeintritt immer länger aufzuschieben. Pflegende Angehörige leisten damit einen Beitrag zur Dämpfung des Kostenanstiegs im Gesundheitswesen sowie zur Umsetzung der – ebenfalls kostensparenden – Strategie «ambulant vor stationär». Umso mehr sind pflegende Angehörige auf professionelle Unterstützung angewiesen – auch dann, wenn nicht die Vereinbarkeit von Beruf und Care-Aufgaben im Vordergrund steht. Dies ist der Fall bei alten Paaren im Pensionsalter, die für den Partner oder die Partnerin Betreuungs- und Pflegeaufgaben übernehmen. Zeitliche Entlastung ist aber insbesondere auch dann wichtig, wenn die Pflegenden und Betreuenden selbst erwerbstätig sind, erst recht, wenn sie noch Kinder zu betreuen haben.

Genau wie bei der Kinderbetreuung ist für die wachsende Gruppe betreuungs- und pflegebedürftiger Erwachsener eine bedarfsgerechte Betreuungsinfrastruktur wichtig. Gemäss jüngsten Studien braucht es Entlastung ausser Haus durch Tagesstrukturen, um Erwerbszeiten oder Ferien abzudecken. Daneben ist auch ein flexibles Entlastungsangebot für pflegende Angehörige wichtig, bei dem Freiwillige viele Aufgaben übernehmen können. Es reicht vom Mahlzeitendienst über Kurzzeitbetreuung im Haushalt der zu Betreuenden bis zu Hausarbeiten und Spaziergängen. Entscheidend ist auch, dass die unbezahlt Pflegenden und Betreuenden mit ihrem Engagement nicht allein gelassen werden. Ihre Aufgabe ist anspruchsvoll. Sie müssen auf niederschwellige Beratung und Schulung zurückgreifen können, und sie brauchen in ihrer oftmals auch emotional schwierigen Situation Menschen, mit denen sie sich austauschen können. Dass flexible Angebotsstrukturen für die

Vereinbarkeit von Beruf und Pflege- und Betreuungsaufgaben auch angesichts der demografischen Alterung und der stärkeren Erwerbsintegration der Frauen eine wichtiger werdende Rolle spielen, scheint politisch noch zu wenig erkannt. Bei der Behebung des Mangels an Entlastungsstrukturen (Tagesbetreuung, Nachtplätze, Übergangspflege und Ferienbetten) ist der Nachholbedarf gross, wenn der künftige Pflege- und Betreuungsbedarf familiennah gemeistert werden soll.<sup>168</sup>

<sup>166</sup> Truong 2012 : I, 5, 22

<sup>167</sup> Knupfer, Stutz 2012 : 47

<sup>168</sup> Knupfer, Stutz 2012 : 49

### Früh gefördert – gut gestartet

Bildung ist der Schlüssel zur Teilhabe in Gesellschaft und Arbeitsmarkt. Die Armutsgefährdung kann nachhaltig verringert werden, indem die Bildungschancen verbessert werden. Welche Ausbildung abgeschlossen werden kann, ist von der Bildungskarriere abhängig.<sup>170</sup> Über den Schulerfolg entscheiden in der Schweiz nicht in erster Linie Intelligenz, Begabung und Leistung eines Kindes, sondern seine Herkunft. Hat ein Kind schwierige Startbedingungen, zum Beispiel, wenn es aus einer sozial benachteiligten oder fremdsprachigen Familie kommt, können die ungleichen Bildungschancen von Kindergarten und Schule kaum mehr ausgeglichen werden.<sup>171</sup> Immer mehr setzt sich die Erkenntnis durch, dass in den ersten Lebensjahren wichtige Grundsteine für den Bildungsweg gelegt werden. Eine kindgerechte und gezielte frühe Förderung,<sup>172</sup> in familierergänzenden Betreuungseinrichtungen oder im Umfeld der Familien selbst, kann dazu beitragen, dass Kinder ihr Potenzial möglichst gut entfalten können.

### «Das Gras wächst nicht schneller, wenn man daran zieht.»<sup>173</sup>

In der Schweiz wird die Diskussion um frühe Förderung erst seit einigen Jahren und oft emotional geführt. Im Zentrum früher Förderung steht ein guter Start ins Leben mit Massnahmen, welche die Kinder und ihre Familien stärken.<sup>174</sup> Frühe Förderung meint nicht Verschulung der frühen Kindheit oder Vermittlung von Wissen. Häufig wird indessen frühe Förderung nicht im Sinne eines guten Starts ins Leben, sondern als frühe Schulvorbereitung verstanden. Alle Eltern wollen nur das Beste für ihre Kinder. Immer mehr Väter und Mütter setzen sich zum Ziel, die Kleinen mög-

lichst früh zu «fördern». Immer mehr Vorschulkinder müssen deshalb auf Wunsch der Eltern «richtig» lernen. Sie müssen sich Wissen aneignen, das ihnen dann in der Schule «nützen» soll. Wenn Eltern überzeugt sind, dass es nicht zulässig sei, ein Kind vor Schuleintritt einfach nur spielen zu lassen, ist das Verständnis von früher Förderung nicht auf das Kind, sondern auf seinen späteren Schulerfolg gerichtet. Diese Entwicklung hat ihre Ursache auch darin, dass die Anforderungen an Elternschaft und Erziehung gestiegen sind<sup>175</sup> und Väter wie Mütter trotz Druck bei der Arbeit und Zeitnot ihre Aufgabe zu Hause möglichst gut machen wollen. Sie organisieren für ihre Kinder ein ihrer Meinung nach besonders anregendes und förderliches Umfeld. Frühe Förderung im Sinne von Vorbereitung auf die Schule ist zu einem Markt für eine zahlungskräftige Kundschaft geworden. Neben diversen Kursen für Kinder im Vorschulalter gibt es beispielsweise auch schon für die Aller kleinsten Lern-DVDs. Eltern wollen ihre Kinder möglichst früh fit machen für kommende Leistungsanforderungen. Dies gilt vor allem für gut situierte Familien und Eltern mit hohen Bildungserwartungen an ihre Kinder. Sie erhoffen sich für ihre Kinder einen Schulstart auf der Überholspur.<sup>176</sup>

Doch das Gras wächst nicht schneller, wenn man daran zieht – dieses afrikanische Sprichwort bildet sich auch in den wissenschaftlichen Erkenntnissen ab. Es gibt keine Studie, die belegen könnte, dass frühe Lese- oder Mathematikvermittlung nachhaltig wirkt. Vielmehr zeigt sich, dass der Vorsprung durch schulvorbereitende Fördermassnahmen von kurzfristiger Natur ist und bereits nach einem oder zwei Schuljahren verschwindet. Diese Kinder sind später kaum erfolgreicher in der Schule als nicht «geförderte» Kinder. Die Vermittlung von schulischem Wissen im Vorschulalter kann indessen auch negative Auswirkungen haben: Zu frühes, schulähnliches Lernen kann zu emotionalen Beeinträchtigungen führen sowie zu einer Zunahme von Stress- und Angstgefühlen. Diese Kinder laufen auch Gefahr, mehr Hyperaktivität, Konzentrationsschwierigkeiten oder aggressives Verhalten zu entwickeln. Zu frühe schulische Förderung kann die Entwicklung eines gesunden Selbstbewusstseins hemmen: Wenn kleine Kinder von ihren Eltern «überfördert» werden, können sie das Gefühl bekommen, nur etwas wert zu sein, wenn sie produktiv und leistungsbereit sind. Für Kinder aus besser situierten Familien könnte es deshalb oft eine Wohltat sein, wenn ihnen mehr Zeit zum «Wachsenlassen» zugestanden würde.<sup>177</sup>

<sup>169</sup> Fachlicher Input Workshop Projektgruppe Wirksame Familienpolitik vom 3.9.2013

<sup>170</sup> Bundesrat 2013a : 6, 21

<sup>171</sup> Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF 2008a : 29

<sup>172</sup> «Frühe Förderung», «Frühförderung», «Frühe Bildung», «Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung FBBE»: diese Begriffe stehen für die Erkenntnis, dass die ersten Lebensjahre eines Kindes für seine weitere Entwicklung von entscheidender Bedeutung sind.

<sup>173</sup> Afrikanisches Sprichwort

<sup>174</sup> Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF 2008a : 40

<sup>175</sup> vgl. auch Seite 17

<sup>176</sup> Stamm 2013b : 10

<sup>177</sup> Stamm 2013b : 31

### Mit kindgerechter Förderung früh Chancen verbessern

Die Bildungschancen sind in der Schweiz ungleich verteilt.<sup>178</sup> Kinder aus sozial benachteiligten oder fremdsprachigen Familien haben schon am Start ihres Bildungswegs zum Teil hohe Hürden zu überwinden. Das wirft sie im Wettlauf um gute Bildung und Arbeitsmarktfähigkeit auf die hinteren Plätze zurück. Frühe Förderung – die sich an den Bedürfnissen der Kinder ausrichtet – verbessert die Startbedingungen und wirkt präventiv gegen die Gefahr, dass diese Kinder dann als Jugendliche den Anschluss an die Berufsbildung verpassen und später ihre Existenz nicht selber sichern können.

Auch für Kinder aus sozial benachteiligten Familien bringt es wenig, «am Gras zu ziehen». Aber für sie ist eine kindgerechte frühe Förderung nachweisbar besonders wirksam.<sup>179</sup> Während mehrfach geförderten Kindern aus gutem Haus etwas weniger Anregung und Förderung gut täte, brauchen Kinder aus sozial benachteiligten oder fremdsprachigen Familien gezielte Unterstützung im Vorschulalter, damit die Startbedingungen chancengerechter werden. Frühe Förderung kann nachhaltig wirken, wenn die Bedürfnisse der Kinder und nicht jene der Eltern ins Zentrum gestellt werden. Wenn ganzheitliches Lernen spielerisch gefördert wird, darf das Kind Kind sein und sich altersgerecht entwickeln und entfalten.<sup>180</sup>

Es bestehen diverse Angebote, die Vorschulkinder früh fördern und ihre Familien unterstützen: Mütter- und Väterberatung, Erziehungsberatung und Elternbildung, familienergänzende Betreuungsangebote sowie Spielgruppen. Neben diesen Angeboten, die allen Familien offen stehen, haben erste Kantone<sup>181</sup> und Gemeinden Konzepte und Strategien entwickelt, die mit früher Förderung gezielt die Startchancen von sozial benachteiligten und fremdsprachigen Kindern verbessern sollen.

In seiner Strategie zur Armutsbekämpfung empfiehlt der Bundesrat den Kantonen und Gemeinden, vermehrt für niederschwellige Angebote im Frühbereich zu sorgen, welche die Entwicklung der Kinder fördern und die Eltern bei ihrer Erziehungsaufgabe unterstützen. In den Bereichen Bildung, Migration, Gesundheit und Soziales bestehen viele Initiativen zugunsten von sozial benachteiligten Kindern. Der Bundesrat empfiehlt Kantonen und Gemeinden, eine sinnvolle Bündelung der Aktivitäten zu prüfen.<sup>182</sup>

### Nicht ohne die Eltern

Damit sich Kinder gut entwickeln können, brauchen sie Eltern oder andere Erwachsene, die sie dabei begleiten, unterstützen und herausfordern. Ebenso benötigen die Kinder eine anregende Umgebung: Sie müssen sich bewegen, nachahmen, beobachten und ausprobieren können. Sozial benachteiligte Kinder haben häufig ein wenig anregendes Umfeld. Ihre Voraussetzungen können mit gezielten Massnahmen der frühen Förderung verbessert werden. Die Eltern haben den wichtigsten Einfluss auf die Entwicklung des Kindes. Deshalb muss es ein Ziel der frühen Förderung sein, die Eltern in ihrer Rolle und Aufgabe zu unterstützen, dem Kind ein Umfeld zu bieten, das seiner Entwicklung förderlich ist. Im Nationalen Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut spricht sich der Bundesrat für Massnahmen zur frühen Förderung von Kindern aus sozial benachteiligten oder fremdsprachigen Familien aus.<sup>183</sup>

In den ersten Lebensjahren müssen die Kinder Lernerfahrungen sammeln und sich damit das Wissen, die Fähigkeiten und Kompetenzen aneignen, welche die Grundlagen für einen erfolgreichen Eintritt in die Schule bilden. Ein wesentlicher Schlüssel der frühkindlichen Bildung liegt im Spiel. Spielen und Lernen bedingen einander: Je spielerischer das Lernen im Vorschulalter ist, desto nachhaltiger ist es. Spielen kann durch Impulse von Erwachsenen angeregt werden.<sup>184</sup> Mit Blick auf die soziale Herkunft ist der Wert des Spielens für die Entwicklung und Bildung der Kinder besonders bedeutsam. Gerade Kinder aus sozial benachteiligten Familien spielen weniger und konsumieren oft ausgeprägt und passiv Medien. Deshalb ist es vielversprechend, wenn diese Kinder im Vorschulalter in kind- und altersgerechten Programmen früh gefördert werden. Dabei sind ihre Eltern einzubeziehen, um ihnen aufzuzeigen, wie sie ein entwicklungsförderliches Spielen zu Hause anleiten können. Allerdings gilt dies nicht selten auch für bildungsnahe Familien, und zwar dann, wenn sie mit ihren Vorschulkindern kaum Zeit zu Hause verbringen, sondern sie vor allem in schulähnliche «Förderprogramme» schicken.<sup>185</sup>

<sup>178</sup> Bundesrat 2013a : 6

<sup>179</sup> Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM 2009 : 39

<sup>180</sup> Stamm 2013b : 10

<sup>181</sup> z.B. Kantone AG, BE, BS, ZG, ZH

<sup>182</sup> Bundesrat 2010a : 33

<sup>183</sup> Bundesrat 2013a : 8

<sup>184</sup> Stamm 2013b : 29

<sup>185</sup> Stamm 2013b : 29

In der familienergänzenden Betreuung von Kindern (Kindertagesstätten, Spielgruppen) kommt die frühe Förderung vor allem Kindern aus sozial benachteiligten oder fremdsprachigen Familien zugute. Weil aber der Anteil dieser Kinder in Tagesstrukturen rückläufig ist und eher mittelständische oder gut situierte Familien ihre Kinder dort betreuen lassen, kann sich frühe Förderung nicht auf die Institutionen familienergänzender Betreuung beschränken.<sup>186</sup> In der Schweiz werden verschiedene Hausbesuchsprogramme durchgeführt, beispielsweise das Programm «schrittweise». Es dauert 18 Monate und findet zu Hause in den Familien statt. Ziel ist, die Erziehungskompetenz der Eltern zu stärken, sie für die Bedürfnisse der Kinder zu sensibilisieren und ihnen Möglichkeiten zur Förderung ihres Kindes aufzuzeigen. Im Zentrum steht die Sprachentwicklung des Kindes. Geschulte Laienhelferinnen führen die wöchentlichen Hausbesuche von einer halben Stunde durch. Sie sind ebenfalls Mütter aus der Zielgruppe – damit ist eine gute Erreichbarkeit gewährleistet. Alle zwei Wochen finden Gruppentreffen statt, bei denen soziale Kontakte geknüpft und Informationen zu Entwicklung und Erziehung der Kinder weitergegeben werden. Die Eltern sind angehalten, täglich mindestens eine Viertelstunde mit ihrem Kind zu spielen und zu üben. Die Hausbesucherinnen werden durch eine sozialpädagogische Fachperson begleitet und unterstützt. Nach Abschluss des Programms sollen die Familien mit den lokalen Strukturen vertraut und vernetzt sein, so dass sie weitere Angebote selbständig nutzen (Beratungsstellen, Treffpunkte, Vereine, Nachbarschaftshilfen).<sup>187</sup> Bei fremdsprachigen Kindern aus sozial benachteiligten Familien steht die Sprachförderung im Vordergrund. In Sprachspielgruppen wird das Erlernen von Deutsch als

Zweitsprache gefördert. Vielerorts wird zunehmend auch die Erstsprache als Brücke zur Zweitsprache genutzt: Weil der Einbezug der Eltern ein wichtiges Ziel ist, wird auch die Erstsprache gefördert. Wenn die Eltern die Kommunikation in der Muttersprache pflegen, hat dies auch für den Erwerb der Zweitsprache Deutsch eine förderliche Wirkung. Weitere Angebote der Sprachförderung sind Leseprogramme und interkulturelle Bibliotheken. Verschiedene Angebote richten sich an Eltern mit kleinen Kindern, damit diese den Kindern Freude an Sprache, Geschichten, Bilderbüchern und Lesen vermitteln.<sup>188</sup>

Frühe Förderung umfasst Förderangebote im Frühbereich, die im Rahmen von familienergänzenden Tagesstrukturen, innerhalb der Familie (z.B. Hausbesuchsprogramme), in Treffpunkten (z.B. Familienzentren, soziokulturelle Treffpunkte) oder auch als unverbindliche Angebote (z.B. Informationskampagnen, Aktionen auf Spielplätzen) erbracht werden. Die bereits bestehenden Konzepte zur Frühen Förderung stellen sozial benachteiligte Kinder und ihre Eltern ins Zentrum der Massnahmen. Die politische Debatte konzentriert sich vor allem auch auf die sprachliche Förderung von Migrantenkindern. Da indessen nicht nur Migrantenfamilien von sozialer Benachteiligung betroffen sind und sich soziale Benachteiligung nicht nur in sprachlichen Defiziten äussert, soll sich frühe Förderung grundsätzlich an sozial benachteiligte Kinder und ihre Familien richten sowie die motorischen, sprachlichen, kognitiven und sozialen Fähigkeiten der Kinder fördern. Mit diesem Ansatz verfolgt frühe Förderung gleichzeitig Integrations- und Bildungsziele.<sup>189</sup>

### **Case Management:<sup>190</sup> Gemeinsam mehr Wirkung erzielen**

Drei wichtige Übergänge sind von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen auf ihrem Bildungs- und Berufsweg zu meistern: Der Schulstart mit dem Übergang vom Vorschulalter ins Bildungssystem, der Übergang von der obligatorischen Schule in eine nachobligatorische Ausbildung sowie der Einstieg in den Arbeitsmarkt mit dem Übergang von der Berufsbildung in eine eigenständige Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit. Neben einem gelingenden Schulstart steht auch die berufliche und soziale Integration von Jugendlichen auf der politischen Agenda ganz oben. Ein nachobligatorischer Bildungsabschluss trägt erheblich zur Integration in Arbeitsmarkt und Gesellschaft bei. Sollen die Bildungs- und Integrationschancen erhöht werden,

<sup>186</sup> Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM 2009 : 8

<sup>187</sup> Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM 2009 : 19

<sup>188</sup> Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM 2009 : 19

<sup>189</sup> Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM 2009 : 13

<sup>190</sup> Case Management ist ein spezifisches Verfahren zur koordinierten Bearbeitung komplexer Fragestellungen im Sozial-, Gesundheits- und Versicherungsbereich. In einem systematisch geführten, kooperativen Prozess wird eine auf den individuellen Bedarf abgestimmte Dienstleistung erbracht bzw. unterstützt, um gemeinsam vereinbarte Ziele und Wirkungen mit hoher Qualität effizient zu erreichen. Case Management stellt einen Versorgungszusammenhang über professionelle und institutionelle Grenzen hinweg her. Es respektiert die Autonomie der Klientinnen und Klienten, nutzt und schont die Ressourcen im Klientensystem sowie im Unterstützungssystem. Website Netzwerk Case Management Schweiz



braucht es eine Kette von Massnahmen von der frühen Kindheit über die obligatorische Schulzeit bis zum Berufsabschluss. Sie kommen zum Tragen, wenn Kinder und Jugendliche und ihre Familien Unterstützung brauchen. Bei einigen reicht eine punktuelle Unterstützung, bei anderen ist eine länger dauernde Begleitung notwendig.<sup>191</sup>

### Case Management Berufsbildung CM BB

Bund, Kantone, Wirtschaft und Gesellschaft haben ein grosses Interesse, dass möglichst alle Jugendlichen einen nachobligatorischen Abschluss erreichen. Den meisten Jugendlichen gelingt der Schritt in die Berufsbildung ohne Probleme. Allerdings zeichnete sich in den letzten 20 Jahren ab, dass die Anstrengungen der Familien, von Volksschule, Berufsfachschulen und Lehrbetrieben nicht ausreichen, um alle berufsbildungsfähigen Jugendlichen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. In der Folge entstanden an den Übergängen von Schule und Berufsbildung sowie zum Arbeitsmarkt Unterstützungsangebote für Jugendliche, deren Einstieg in Ausbildung und Arbeitswelt gefährdet ist. Inzwischen besteht eine Vielzahl von Förderangeboten in Form von Berufsorientierungs- und Berufsvorbereitungsangeboten, niederschweligen Qualifizierungs- und Beschäftigungsangeboten sowie unterschiedlichen Berufsausbildungsformen. Massnahmen und Angebote liegen in der Zuständigkeit zahlreicher Akteure. Umfang und Vielfalt dieser Angebote erschweren die Übersichtlichkeit, was die Gefahr einer unkoordinierten und damit wenig wirksamen Nutzung birgt. Deshalb wurde 2006 an der Lehrstellenkonferenz das Nationale Projekt Case Management Berufsbildung lanciert und in allen Kantonen<sup>192</sup> eingeführt mit dem Ziel, bis 2015 die Abschlussquote auf Sekundarstufe II von 90 Prozent auf 95 Prozent zu steigern.<sup>193</sup>

Mit koordinierten Massnahmen und individueller Begleitung, dem Case Management, sollen Jugendliche bei Bedarf dazu befähigt werden, wenn nicht auf direktem Weg, so über Brückenangebote und niederschwellige Ausbildungsangebote, erfolgreich eine Ausbildung auf Sekundarstufe II abzuschliessen.<sup>194</sup> Das Case Management Berufsbildung ist ein strukturiertes Verfahren: Eine fallführende Stelle sorgt über institutionelle Grenzen hinweg während der Phasen der Berufswahl und der Berufsbildung für ein planmässiges, koordiniertes und kontrolliertes Vorgehen. Im Zentrum stehen die Unterstützung zur Selbsthilfe der gefährdeten Jugendlichen sowie die Effizienz- und Effektivitätssteigerung der eingesetzten Massnahmen durch eine wirksame Führung und Gestaltung der Prozesse.<sup>195</sup> Mit der Methode des Case Management erfolgt die Unterstützung entlang dem Bedarf der Jugendlichen, nicht nach institutionellen Zuständigkeiten.

Auch bei der Berufsbildung gilt: Den Eltern kommt beim Übergang von der Schule in die Ausbildung wie in der ganzen Bildungslaufbahn der Kinder und Jugendlichen eine entscheidende Rolle zu. Im Nationalen Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut hat das Fördern von Massnahmen der Zusammenarbeit mit den Eltern deshalb einen hohen Stellenwert. Mit Elternarbeit sollen bildungsferne Eltern von Schulkindern der Mittel- und Oberstufe über die Berufsbildung informiert und für deren Bedeutung sensibilisiert werden. Weil ein Überblick über bestehende Angebote – und damit eine der wesentlichen Voraussetzungen zu wirksamer Zusammenarbeit – fehlt, soll das Nationale Programm diese Lücke mit einer Bestandesaufnahme beheben und die Vernetzung fördern.<sup>196</sup>

Auch bei der Berufsbildung gilt: Den Eltern kommt beim Übergang von der Schule in die Ausbildung wie in der ganzen Bildungslaufbahn der Kinder und Jugendlichen eine entscheidende Rolle zu. Im Nationalen Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut hat das Fördern von Massnahmen der Zusammenarbeit mit den Eltern deshalb einen hohen Stellenwert. Mit Elternarbeit sollen bildungsferne Eltern von Schulkindern der Mittel- und Oberstufe über die Berufsbildung informiert und für deren Bedeutung sensibilisiert werden. Weil ein Überblick über bestehende Angebote – und damit eine der wesentlichen Voraussetzungen zu wirksamer Zusammenarbeit – fehlt, soll das Nationale Programm diese Lücke mit einer Bestandesaufnahme beheben und die Vernetzung fördern.<sup>196</sup>

### Berufliche und soziale Integration:

#### Wissen und Kräfte bündeln

Mit nachhaltiger Integration in den Arbeitsmarkt ist Armut einerseits zu vermeiden und andererseits zu beheben, indem Erwerbsarbeit erlaubt, für den Lebensunterhalt selber aufzukommen beziehungsweise einen wesentlichen Beitrag dazu zu leisten. Der Arbeitsmarkt ist als Schlüssel zur Existenzsicherung beides: Problemlöser dort, wo eine stellensuchende Person nachgefragt ist und eine Anstellung erhält; Problemverursacher dort, wo die stellensuchende Person vom Arbeitsmarkt nicht gebraucht wird. Hier kommt die berufliche und soziale Integration zum Zug: Sie versucht, für möglichst viele Personen die Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu erreichen und gleichzeitig andere

<sup>191</sup> Bundesrat 2013a : 6

<sup>192</sup> Die Evaluation von 2011 zeigte, dass alle Kantone ausser Glarus am Projekt teilnehmen. Die Regierung des Kantons Glarus beschloss am 27. Juni 2013 (§396), nebst diversen anderen Massnahmen ein CM BB vorläufig befristet bis Ende 2017 im Sinne eines Pilotprojektes einzuführen. Kanton Glarus, Website Departement Bildung und Kultur Case Management Berufsbildung. Vgl. auch Seite 57

<sup>193</sup> Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD 2011b : 6

<sup>194</sup> Bundesrat 2010a : 39

<sup>195</sup> Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation Website Case Management Berufsbildung (CM BB)

<sup>196</sup> Bundesrat 2013a : 11

Beschäftigungsformen zu finden, die zumindest dem Anliegen der sozialen Teilhabe gerecht werden.<sup>197</sup>

Die Arbeitsintegration liegt an der Schnittstelle des Sozialwesens, des Gesundheitswesens und der Wirtschaft. Es gibt eine breite Palette von Massnahmen mit einer Vielzahl von unterschiedlichen Akteuren. Sie haben den gleichen Kernauftrag, nämlich ihre Klientinnen und Klienten in den Arbeitsmarkt zu integrieren: Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und Sozialhilfe. Die Konkurrenz ist gross. Das Angebot ist unübersichtlich, was Triage und Zuweisung erschwert. Fehlende Koordination führt zu Doppelspurigkeiten. Oft geht wertvolle Zeit verloren und Integrationschancen werden verpasst. Unterschiedliche Systemlogiken können zu Fehlzusweisungen führen. Stimmt die Passung von Person und Massnahme nicht, laufen die Erwerbslosen Gefahr, im Integrationsparcours Motivation und Kompetenzen zu verlieren. In der Arbeitsintegration gibt es mehr als ein Ziel und viele Wege. In jedem Fall ist der Schlüssel zum Erfolg ein koordiniertes Miteinander. In wirkungsorientierter Zusammenarbeit oder in gemeinsamer Fallführung werden Schnittstellen zu Nahtstellen und viel ist möglich: Eine genaue Kenntnis der Situation im Einzelfall sowie eine gute Übersicht über die Angebotslandschaft erlauben eine treffsichere Wahl von Massnahmen.<sup>198</sup>

Seit Mitte der 1990er-Jahre setzen Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und Sozialhilfe auf Massnahmen zur Arbeitsintegration. Soll die berufliche Integration gezielt gefördert werden, lohnt es sich, den Grundsatz der Individualisierung zu berücksichtigen. Ohne Mitwirkung der betroffenen Personen lassen sich die Ziele nicht erreichen. Dies bedingt genaue Kenntnis des Einzelfalls, der konkreten Lebensumstände und der Entwicklungspotenziale. Längst nicht alle Programme und Eingliederungsmassnahmen eignen sich in jedem Fall gleichermassen. Wenn In-

stitutionen und Fachpersonen ihr Wissen und ihre Kräfte bündeln, kann mit individuellen Massnahmen viel erreicht werden. Inzwischen haben sich Sozialhilfe, Arbeitslosenversicherung und Invalidenversicherung soweit angenähert, dass sie für besondere Kategorien von Fällen eine gemeinsame Abklärung und Massnahmenplanung vornehmen.<sup>199</sup> Dass gemeinsame Anstrengungen zur Arbeitsintegration mit Erfolg belohnt werden, hat sich vielerorts in der Praxis bewiesen.

### Harmonisierung Bedarfsleistungen, Steuern und Betreuungstarife

In der Schweiz bestehen auf kantonaler und kommunaler Ebene zahlreiche Sozialleistungen, die ausgerichtet werden, sofern ein finanzieller Bedarf nachgewiesen werden kann (Sozialhilfe, Prämienverbilligung, etc.). Das Einkommen von Haushalten mit geringen finanziellen Mitteln wird massgeblich dadurch beeinflusst, ob der Haushalt Bedarfsleistungen erhält und wie hohe Abgaben (Steuern, Tarife für die familienergänzende Kinderbetreuung) er bezahlen muss. Die Art und Weise, wie die Bedarfsleistungen und Abgaben ausgestaltet sind, kann zu systembedingten Einkommenseinbussen führen. Erhöht demnach ein Haushalt das Erwerbseinkommen, kann es sein, dass er am Ende über weniger Geld frei verfügt als vorher, da Leistungen teilweise oder ganz wegfallen und/oder zusätzliche Ausgaben hinzukommen. Damit können zwei Haushalte in sehr ähnlichen Situationen bei fast identischem Erwerbseinkommen unter Berücksichtigung der staatlichen Transferleistungen und Abgaben über stark unterschiedliche Einkommen verfügen.<sup>200</sup>

### Wenn sich Arbeiten nicht lohnt: Systemfehler

Das Zusammenwirken von Bedarfsleistungen und Abgaben sollte so ausgestaltet sein, dass ein Haushalt mehr Geld zur Verfügung hat, wenn mehr Erwerbsarbeit geleistet wird und damit das Salär steigt.<sup>201</sup> Verschiedene Studien<sup>202</sup> weisen nach, dass sich Arbeiten nicht in jedem Fall lohnt. Im Gegenteil: Die Art und Weise der Ausgestaltung von Sozialtransfers führt teilweise dazu, dass ein Haushalt schon bei leicht höherem Erwerbseinkommen den Anspruch auf eine Bedarfsleistung ganz verliert. Trotz mehr Lohn – beispielsweise durch Aufnahme oder Ausweitung einer Erwerbsarbeit der Mutter – sinkt in der Folge das frei verfügbare Einkommen<sup>203</sup> des Familienhaushalts. In diesen Fällen

<sup>197</sup> Stadt Winterthur 2013 : 9

<sup>198</sup> Stadt Winterthur 2013 : 11

<sup>199</sup> Schweizer Arbeitgeber 20.11.2008, S. 15

<sup>200</sup> Bundesrat 2012b : 1

<sup>201</sup> Bundesrat 2012b : 2

<sup>202</sup> vgl. Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe 2003 und 2007

<sup>203</sup> Das frei verfügbare Einkommen bezeichnet das Einkommen, welches einem Haushalt unter Berücksichtigung aller Einnahmen (Nettolohn und Sozialtransfers) abzüglich Steuern und fixen Lebenshaltungskosten (Miete, obligatorische Krankenversicherungsprämie, Kosten für familienergänzende Kinderbetreuung) zur Verfügung steht, vgl. Bundesrat 2010a : 89

wird von Schwelleneffekten oder Einkommenseinbussen gesprochen.<sup>204</sup> In allen Kantonen wurden solche systembedingte Einkommenseinbussen festgestellt. Weil sich die kantonalen Regelungen stark unterscheiden, sind die verfügbaren Einkommen von Haushalten in derselben Situation verschieden hoch. So ist das verfügbare Einkommen in der Schweiz eine Frage des Wohnorts.<sup>205</sup>

Einkommenseinbussen gehen immer mit einem negativen Erwerbsanreiz einher: Wenn das frei verfügbare Einkommen mit steigendem Einkommen sinkt, lohnt es sich für einen Haushalt nicht, ein höheres Erwerbseinkommen zu erzielen. Die Einkommenseinbussen können stetig oder abrupt erfolgen. Bei stetigen Einkommenseinbussen sinkt das frei verfügbare Einkommen mit steigendem Erwerbseinkommen gleichmässig. Jede Lohnerhöhung zieht eine leichte Reduktion des frei verfügbaren Einkommens nach sich. Systembedingte Einkommenseinbussen können aber auch abrupt erfolgen, wenn ein leicht erhöhtes Erwerbseinkommen zu einem wesentlich geringeren frei verfügbaren Einkommen führt. Der Einbruch erfolgt, weil durch das höhere Erwerbseinkommen der Anspruch auf eine Bedarfsleistung entfällt oder stufenweise überproportional stark verringert wird. Die abrupten systembedingten Einkommenseinbussen werden als Schwelleneffekte bezeichnet.<sup>206</sup>

Ein Beispiel: Eine alleinerziehende Mutter erhält für sich und ihre Kinder Prämienverbilligung und Alimentenbevorschussung. Sie bezahlt von ihrem Einkommen Steuern sowie einen einkommensabhängigen Beitrag an die familienergänzende Kinderbetreuung. Sie erhöht ihr Arbeitspensum und erhält mehr Lohn. Diese Erhöhung des Erwerbseinkommens hat zur Folge, dass die Alimentenbevorschussung und die Prämienverbilligung gekürzt werden. Gleichzeitig steigen die Ausgaben für Steuern und Kinderbetreuung. Weil Steuern, Bedarfsleistungen und Betreuungstarife nicht koordiniert sind, hat diese Mutter trotz mehr Arbeit und mehr Lohn weniger verfügbares Einkommen.<sup>207</sup>

Das Zusammenwirken von Steuern, Sozialtransfers, Einkommen und Betreuungstarifen ist auf Bundesebene und auch in den meisten Kantonen nicht koordiniert. Unterschiede bezüglich des frei verfügbaren Einkommens können sich auch aus der fehlenden Koordination der Berechnung des Anspruchs auf Bedarfsleistungen ergeben. Dies betrifft einerseits die Kriterien zur Berechnung des massgeblichen Einkommens; andererseits die Reihenfolge, in

welcher der Anspruch auf eine Bedarfsleistung berechnet wird. So kann beispielsweise ein anderes frei verfügbares Einkommen resultieren, wenn zuerst berechnet wird, ob und in welcher Höhe ein Anspruch auf Prämienverbilligung besteht und erst anschliessend ein allfälliger Anspruch beispielsweise auf eine Wohnbeihilfe geklärt wird, als bei umgekehrter Reihenfolge der Berechnung. Auf diese Weise kann die fehlende Koordination der Berechnung von Leistungen ebenfalls zu systembedingter Ungleichbehandlung führen.<sup>208</sup> Deshalb entstehen im Vergleich der Kantone und zum Teil auch innerhalb der Kantone ungerechtfertigte Unterschiede zwischen Haushalten in ähnlicher oder gleicher Einkommenssituation.

### Erste Schritte zur Harmonisierung der kantonalen Bedarfsleistungen

In den Kantonen wird zur Kenntnis genommen, dass die verschiedenen Instrumente, die für sich allein besehen gut funktionieren, in ihrer Wechselwirkung negative Effekte für die Existenzsicherung haben können. Es ist deutlich geworden, dass es eine Gesamtsicht auf kantonaler Ebene braucht: Es ist entscheidend, dass Teilreformen unter Berücksichtigung der übrigen Instrumente und Rahmenbedingungen der Existenzsicherung erfolgen. Bei Gesetzesrevisionen sind die Auswirkungen auf andere Systeme vorgängig auszuweisen. Entscheide sollen erst getroffen werden, wenn Kenntnisse über Vollkosten und Nettowirkungen vorliegen.

Die jüngste Studie zu den systembedingten Einkommenseinbussen<sup>209</sup> von 2012 zeigt, dass die Problematik der systembedingten Einkommenseinbussen und der dadurch verursachten negativen Erwerbsanreize in den Kantonen erkannt ist und angegangen wird – nur vier Kantone haben die Problematik bisher nicht zum Thema gemacht.<sup>210</sup> Die Kantone Basel-Stadt, Genf und Waadt haben ein Harmonisierungsgesetz erlassen und sind damit dem Beispiel der Kantone Neuenburg und Tessin gefolgt, die schon länger ein solches Gesetz zur Harmonisierung der kantonalen Bedarfs-

<sup>204</sup> vgl. Bundesrat 2012b

<sup>205</sup> Bundesrat 2010a : 88

<sup>206</sup> Bundesrat 2012b : 4

<sup>207</sup> Thönen 2008 : 15

<sup>208</sup> Bundesrat 2010a : 94

<sup>209</sup> vgl. Bundesamt für Sozialversicherungen BSV 2012b

<sup>210</sup> AG, AI, NW, SH

leistungen kennen. Die Hälfte der Kantone<sup>211</sup> verringerten systembedingte Einkommenseinbussen, die sich aufgrund der Regelungen zur Besteuerung der Erwerbseinkommen von Sozialhilfebeziehenden ergaben. Trotz aller Bestrebungen führt das Zusammenwirken von kantonalen Bedarfsleistungen und Abgaben weiterhin in 24 Kantonen zu Einkommenseinbussen und damit zu negativen Arbeitsanreizen.

Ob das System in einem Kanton angepasst wird, ist letztlich ein politischer Entscheid, der von den spezifischen Gegebenheiten des jeweiligen Kantons abhängt. Der Bundesrat vertritt die Ansicht, dass systembedingte Einkommenseinbussen soweit als möglich zu vermeiden sind. Haushalte mit ähnlichen Voraussetzungen sollen über ein ähnliches Einkommen frei verfügen können und sie sollen bei einem höheren Erwerbseinkommen auch nach Berücksichtigung allfälliger Bedarfsleistungen und Abgaben über ein höheres Einkommen verfügen können. Damit können auch negative Arbeitsanreize, welche unter Umständen die Ablösung von Haushalten von Bedarfsleistungen verhindern, vermieden werden.<sup>212</sup> Der Bundesrat legt den Kantonen und Gemeinden nahe, die Ausgestaltung der Bedarfsleistungen und die Reglemente für die Kinderbetreuungskosten so anzupassen, dass ein höherer Lohn zu einem höheren verfügbaren Einkommen führt (Umsetzung des Gebots der horizontalen Gerechtigkeit) und Schwelleneffekte vermieden werden. Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen und Gemeinden, erstens die kantonalen und kommunalen Bedarfsleistungen zu koordinieren (z.B. einheitliches Referenzeinkommen) und zweitens eine Hierarchisierung der Leistungen vorzunehmen, indem definiert wird, in welcher Reihenfolge die Leistungen zum Zug kommen, so dass Personen in vergleichbarer Ausgangslage über eine ähnliche finanzielle Ausstattung verfügen. Schliesslich führt die Steuerbefreiung von bestimmten Bedarfsleistungen dazu, dass Personen mit einem Einkommen knapp über der Anspruchsgrenze für diese Leistungen finanziell oft schlechter gestellt sind als Personen unter dieser Grenze. Der Bundesrat empfiehlt den Kantonen, ihre Steuersysteme so auszugestalten, dass diese der Situation von armutsgefährdeten Familien

angemessen Rechnung tragen und negative Arbeitsanreize vermeiden.<sup>213</sup>

### Zum Beispiel Kanton Basel-Stadt: In drei Schritten zur Harmonisierung

Der Kanton Basel-Stadt hat als erster Deutschschweizer Kanton die Harmonisierung und Koordination der bedarfsabhängigen Sozialleistungen an die Hand genommen. Je einzeln betrachtet, hatten vorher die kantonalen Bedarfsleistungen gut funktioniert. Jedoch waren sie nicht in ihrem Zusammenwirken auf das frei verfügbare Einkommen hin abgestimmt. So lohnte es sich für armutsgefährdete Haushalte nicht, ein grösseres Einkommen zu erwirtschaften, da dies letztlich zu weniger verfügbarem Einkommen führte.<sup>214</sup>

Für jede Bedarfsleistung war eine eigene wirtschaftliche Unterstützungseinheit, eine eigene Berechnungsgrundlage, eine eigene Bezugsgrenze und ein eigener Auszahlungsmodus definiert. Wo die Bedarfsleistungen auf diese Art und Weise geregelt sind, führt die fehlende Koordination dazu, dass Personen und Haushalte bei der einen Bedarfsleistung als arm gelten und darum bezugsberechtigt sind, während sie dies bei einer anderen Leistung gerade nicht oder nicht mehr sind. Unklar bleibt auch der gegenseitige Bezug der Bedarfsleistungen aufeinander – es ist nicht eindeutig, welche Leistung zu welcher anderen Leistung subsidiär ausgerichtet wird. Auf diese Weise kann die Inanspruchnahme der einen Bedarfsleistung dazu führen, dass der Anspruch bei einer anderen nicht mehr geltend gemacht werden kann. Bei umgekehrter Reihenfolge kann es möglich sein, dass ein Anspruch auf Bezug von beiden Leistungen besteht.<sup>215</sup>

Am 1. Januar 2009 trat im Kanton Basel-Stadt das neue Rahmengesetz in Kraft, das die Grundlage bildet für die Vereinheitlichung von Begriffen und Verfahren. Seither gelten einheitliche Regeln zur Bestimmung der wirtschaftlichen Haushaltseinheit und des massgeblichen Einkommens für die kantonalen Bedarfsleistungen, die der Sozialhilfe vorgelagert sind sowie für die familienergänzende Kinderbetreuung.<sup>216</sup> Das Rahmengesetz bezweckt eine effektive Steuerbarkeit der kantonalen Bedarfsleistungen, mehr Gerechtigkeit für Haushalte in ähnlicher Einkommenssituation, einfachere Abläufe sowie mehr Transparenz für die Bevölkerung. Ziel ist weder ein Leistungsabbau noch ein Leistungsausbau, sondern eine im Rahmen des bestehenden

<sup>211</sup> darunter GL

<sup>212</sup> Bundesrat 2012b : 8

<sup>213</sup> Bundesrat 2010a : 4, 98, 99

<sup>214</sup> Kanton Basel-Stadt Website Harmonisierung Sozialleistungen

<sup>215</sup> Knöpfel 2009 : 125

<sup>216</sup> Kanton Basel-Stadt Website Harmonisierung Sozialleistungen

Budgets verbesserte Steuerung des Gesamtsystems. Allen Leistungen, die dem Gesetz unterstellt sind,<sup>217</sup> ist gemeinsam, dass für die Ermittlung der Anspruchsberechtigung auf das Haushaltseinkommen abgestellt wird. Je höher das Einkommen, je tiefer die Leistung.

Die Harmonisierung der kantonalen Bedarfsleistungen ist in drei Schritten<sup>218</sup> zu erreichen:

1. Als erster Schritt wird die wirtschaftliche Unterstützungseinheit definiert. Das heisst, es wird einheitlich festgelegt, welche Personen einem Haushalt zugerechnet werden. Eine gemeinsame Definition ist Voraussetzung für eine Harmonisierung, da der Haushalt die Basis der Einkommensberechnung ist und alle Einkommen des Haushalts zusammengerechnet werden.
2. In einem zweiten Schritt wird eine einheitliche Bemessungsgrundlage definiert. Dabei geht es um die Frage, welche Einkommens- und Vermögensarten sowie mögliche Abzüge in welcher Weise berücksichtigt werden sollen, wenn eine Anspruchsberechtigung abgeklärt wird. In der Folge wird das massgebliche Einkommen des Haushalts für alle Bedarfsleistungen gleich berechnet.
3. In einem dritten Schritt wird geregelt, wie die ausbezahlten kantonalen Bedarfsleistungen untereinander angerechnet werden. Das Harmonisierungsgesetz definiert eine feste Reihenfolge, in welcher die Bedarfsleistungen bei der Ermittlung der Anspruchsberechtigung angerechnet werden. Dabei gilt das Prinzip «ein Franken = ein Franken», das heisst, bezogene Leistungen werden bei der subsidiär nachfolgenden Leistung als Einkommen angerechnet. Alle Einkommen werden gleich behandelt, egal, ob es sich um Einkommen aus Erwerbsarbeit oder um Sozialleistungen handelt.

Die Höhe der Leistungen sowie die Einkommensgrenzen bleiben weiterhin in den Verordnungen zu den einzelnen Leistungen geregelt, sind jedoch neu einer Logik der Harmonisierung unterworfen. Die Harmonisierung war auch Anlass, Einkommenseinbussen im Zusammenspiel von Bedarfsleistungen, Steuern und Betreuungstarifen zu vermeiden sowie negative Arbeitsanreize zu entschärfen. Dank dieser Harmonisierung können im Kanton Basel Stadt nun Auswirkungen von Änderungen in einer Bedarfsleistung auf das Gesamtsystem abgeschätzt werden, was eine Wirkungssteuerung erst ermöglicht.<sup>219</sup>

<sup>217</sup> Alimentenbevorschussung, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, Ausbildungsbeiträge, Mietzinsbeiträge, Prämienverbilligung, Tagesbetreuung / Unterbringung von Kindern und Jugendlichen in Heimen und Pflegefamilien, vgl. Thönen 2008 : 15

<sup>218</sup> Thönen 2008 : 16

<sup>219</sup> Thönen 2008 : 16

### Raum für Bewegung

Die Wohnung, die Wohnumgebung und das Wohnquartier prägen den Lebensraum von Familien und Kindern nachhaltig. Kinder verbringen viel Zeit dort, wo sie wohnen. In ihrem Wohnumfeld knüpfen sie erste soziale Kontakte, machen wichtige physische und psychische Erfahrungen, die ihre Entwicklung beeinflussen. Geringe Wohnumfeldqualität hat denn auch einschneidende Folgen für den Familienalltag: Lediglich ein Viertel der Sechsjährigen spielt wöchentlich/täglich im Garten, die Hälfte spielt auf Quartierstrassen und/oder Spielplätzen, die meist wenig Betätigungsmöglichkeiten anbieten. Viele Kinder spielen daher im Haus und haben zu wenig Bewegung. Der Autoverkehr gilt dabei als bedeutendster Faktor: Er widerspricht den Alltagsbedürfnissen von Familien mit Kindern.<sup>221</sup> In ihrem Thesenpapier für eine familienfreundliche Wohnpolitik<sup>222</sup> fordert die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF deshalb unter anderem Bewegungsräume für Kinder im Wohnumfeld.

### Was Kinder bewegt: Freies Spielen vor der Haustür

Mit zunehmendem Alter der Kinder wächst ihr Bewegungsradius: Schulkinder suchen weiter entfernte Spielorte auf und Jugendliche treffen sich gerne auf dem Schulhof, in der Sportanlage oder an bestimmten Treffpunkten. Jüngere Kinder hingegen sind auf ein kinderfreundliches Wohnumfeld als Raum für Bewegung angewiesen. Für Kinder ab zwei oder drei Jahren ist das Wohnumfeld der erste und für längere Zeit der einzige Aussenraum, den sie im besten Fall alleine – ohne Begleitung Erwachsener – zum Spielen aufsuchen können. Es ist entscheidend, dass es auf dem Weg ins Freie und zurück in die Wohnung keine vermeidbaren Gefahren und keine unüberwindbaren Hindernisse gibt.<sup>223</sup> Kann das Kind nur in Begleitung nach draussen gehen, verkürzt sich die Zeit des Aufenthalts im Freien

massiv. Auch das Spielverhalten verändert sich durch eine Begleitung. Bei der Beurteilung, ob eine Wohnumgebung kinder- und damit bewegungsfreundlich ist, genügt es nicht danach zu fragen, ob Spielorte oder -geräte vorhanden und in nützlicher Zeit zu erreichen sind. «Gut erreichbar» bedeutet «allein oder ohne Begleitung Erwachsener erreichbar». Das direkte Wohnumfeld ist damit der wichtigste Ort für den Beginn eines Lebens in Bewegung.

Spielen und sich bewegen ohne Ziel – oder auch Herumstreunen im Wohnumfeld: Kinder, die viel herumstreunen, kennen ihre Umgebung gut. Sie können das nähere Umfeld zum Beispiel deutlich besser zeichnen und beschreiben als andere Kinder. Wichtige Kenntnisse und Fähigkeiten werden oft nebenbei, beim Spiel an verschiedenen Orten, beim Aufsuchen beliebter Orte oder eben beim ziellosen Herumstreunen erworben.<sup>224</sup> Ein wichtiges Lernfeld ist auch der Weg in den Kindergarten oder in die Schule, sofern er sicher ist vor den Gefahren des Verkehrs. Der Schulweg ist ein Ort, wo die Kinder besonders viel lernen: Sie beginnen auf dem Schulweg zu spielen, entdecken Umwege und Abkürzungen, streiten und versöhnen sich wieder, streicheln eine Katze am Wegrand oder überwinden hüpfend Hindernisse. Dies sind alles Tätigkeiten, bei denen sich die Kinder spielend vielfältige Kenntnisse und Fähigkeiten erwerben.<sup>225</sup>

### Kind und Verkehr

Ob die Eltern ihre kleinen Kinder unbegleitet draussen spielen lassen können oder nicht, hängt wesentlich von den Gefahren des motorisierten Verkehrs ab. Der Verkehr stellt die grösste Einschränkung der kindlichen Bewegungsfreiheit dar. Der stehende und fahrende Motorfahrzeugverkehr hat das Wohnumfeld auf eine Art in Besitz genommen, die es für jüngere Kinder allzu oft unmöglich macht, sich dort unbegleitet zu bewegen und zu spielen.<sup>226</sup> Kinder, die nicht über ein beispielbares und selbständig erreichbares Wohnumfeld verfügen, haben deutlich schlechtere Chancen, ihre motorischen und sozialen Fähigkeiten zu entfalten. Mit therapeutischen und pädagogischen Massnahmen sollen in Kindergarten und Schule Entwicklungsdefizite, die mit mangelnder Bewegung zu tun haben, behoben werden. Noch zu wenig in den Blick genommen werden Massnahmen, die an der Ursache ansetzen und auch kleineren Kindern mehr Bewegungsfreiheit verschaffen.<sup>227</sup> Werden die Bewegungsmöglichkeiten für Kinder eingeschränkt,

<sup>220</sup> Fachlicher Input Workshop Projektgruppe Wirksame Familienpolitik vom 3.9.2013

<sup>221</sup> Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF 2011a : 1, 3

<sup>222</sup> vgl. Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF 2011a

<sup>223</sup> Hüttenmoser 2004 : 122

<sup>224</sup> Hüttenmoser 2004 : 102

<sup>225</sup> Hüttenmoser 2004 : 102

<sup>226</sup> Hüttenmoser 2004 : 125

<sup>227</sup> Hüttenmoser 2004 : 130

bedeutet dies, sowohl den Erwerb neuer Fähigkeiten wie auch das Entstehen von Kontakten zu anderen Kindern zu behindern.<sup>228</sup>

Viele Kinder können aufgrund des Motorfahrzeugverkehrs, mangelnder Freiräume oder weit entfernter Spielmöglichkeiten nur in Begleitung Erwachsener aus dem Haus gehen. Diese Kinder verbringen nur halb so viel Zeit im Freien wie Kinder, die unbegleitet draussen spielen können. Sie bleiben im Haus, isoliert von andern Kindern, oft auch allein, sich selbst und dem Medienkonsum überlassen. Kinder, die nicht mit anderen Kindern spielen können, weisen bereits im Alter von fünf Jahren messbare Defizite in ihrer motorischen und sozialen Entwicklung in Bezug auf ihre Selbstständigkeit auf. Je später der Eintritt in den Kindergarten erfolgt, desto schwer wiegender sind die Rückstände, die bei all jenen Kindern zu erwarten sind, die in einem ungünstigen Umfeld aufwachsen. Kinder sollen von Kindern lernen können und Jugendliche von anderen Gleichaltrigen. Dazu braucht es freien Auslauf, genügend Freiraum, Raum für Begegnungen und selbstbestimmte Tätigkeiten von Kindern und Jugendlichen.<sup>229</sup>

### Landluft macht nicht in jedem Fall frei

Nach gängiger Meinung sind Kinder in ländlichen Gebieten mehr in Bewegung als Stadtkinder. Indessen ist nachgewiesen, dass fünfjährige Kinder auf dem Land je nach Art der Ortschaft oder des Quartiers weniger Bewegungsfreiraum haben als Stadtkinder. Mehr Eltern auf dem Land (31 Prozent, Eltern in der Stadt: 24 Prozent) geben an, dass ihr Kind nicht ohne Begleitung Erwachsener in der Wohnumgebung spielen darf. Am stärksten eingeschränkt ist die Bewegungsfreiheit von Kindern in ländlichen Strassendörfern. Rund die Hälfte der Kinder dürfen sich dort im Alter von fünf Jahren nicht selbständig ausser Haus bewegen. Dort, wo das Umfeld selbständiges Spiel draussen erlaubt, verbringen sowohl auf dem Land wie in der Stadt mehr als die Hälfte der Kinder zwei und mehr Stunden im Freien. In einem Umfeld, wo die Kinder nur in Begleitung nach draussen können, sind es deutlich weniger Kinder: In der Stadt verbringt dort nur noch rund jedes zehnte Kind soviel Zeit im Freien. Wenn man davon ausgeht, dass der unbegleitete Aufenthalt im Freien bei fünfjährigen Kindern vor allem Spiel und Bewegung beinhaltet und die Aufenthaltsdauer mit jenen maximal zwei oder drei Stunden vergleicht, die Kinder in diesem Alter wöchentlich unter Umständen

in Sportgruppen verbringen, so wird deutlich, welche übertragende Bedeutung der Freiraum vor der Haustür für die motorische Entwicklung hat. Es wird auch deutlich, dass Aufwachsen auf dem Land nicht unbedingt gleichbedeutend ist mit mehr Bewegung und Spiel der Kinder an der frischen Luft. Es gilt, genau hinzuschauen, wie der tatsächliche Bewegungsspielraum der Kinder aussieht.<sup>230</sup>

Ist das Wohnumfeld von Kindern so verkehrsreich und damit gefährlich, dass sie nicht unbeaufsichtigt draussen spielen können, sitzen die Kinder zur besten Kinderspielzeit sehr viel länger vor dem Fernseher als Kinder, die jederzeit nach draussen gehen können. Die Einschaltquoten sind dann bis zu sechsmal höher als in kinderfreundlichem Wohnumfeld. Der Zusammenhang zwischen Medienkonsum und ungünstigem Wohnumfeld zeigt sich ebenfalls auf dem Land besonders deutlich. Die fünfjährigen Kinder auf dem Land verbringen deutlich mehr Zeit vor dem Fernseher als die gleichaltrigen Kinder in der Stadt. In einem ungünstigen Wohnumfeld verdoppelt sich der Anteil der Kinder, die täglich länger als eine halbe Stunde vor dem Fernseher sitzen.<sup>231</sup>

Die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen misst in ihren Thesen zur Wohnpolitik den Freiräumen für Kinder im Wohnumfeld hohe Bedeutung bei: Baugesetze und Architektur fördern standardisierte Räume ohne Veränderungsmöglichkeiten. Es fehlen unbetreute Freiräume, in denen Kinder spielen und soziale Kontakte knüpfen können. Die selbständige Entdeckung von Freiräumen ist jedoch für die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen sowie für die Gestaltung des Familienalltags entscheidend.<sup>232</sup>

### Sozialraumorientierung:

#### Starke Familien und tragfähige Netze<sup>233</sup>

Die Jugend- und Familienhilfe entwickelt sich laufend weiter und ist aktuell dabei, einen Perspektivenwechsel zu vollziehen. Während traditionell das Angebot bestimmt, welche Kinder und Familien zu ihm passen, rücken nun

<sup>228</sup> Hüttenmoser 2004 : 132

<sup>229</sup> Hüttenmoser 2004 : 131

<sup>230</sup> Hüttenmoser 2004 : 115

<sup>231</sup> Hüttenmoser 2004 : 116

<sup>232</sup> Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF 2011a : 10

<sup>233</sup> für folgende Ausführungen vgl. Curaviva 2010 und Curaviva 2013

die Anliegen der Betroffenen in den Vordergrund. Auf der Grundlage ihrer Bedürfnisse und Veränderungswünsche wird ein passendes Hilfsangebot arrangiert, möglichst im Sozialraum. Die Familien selber werden als Experten für ihre Situation akzeptiert. Das, was Eltern und Kinder können, wird erfasst und nutzbar gemacht, die Defizite treten in den Hintergrund. Eine wohnortnahe Unterstützung erlaubt einen weitgehenden Einbezug der Eltern und die Weiterführung bestehender Beziehungen des Kindes. Die beteiligten Organisationen arbeiten sorgfältig zusammen. Auch benachbarte Bereiche wie Schulen und Jugendtreffs werden miteinbezogen.<sup>234</sup>

### Die Kinder-, Jugend- und Familienarbeit ist in Bewegung

Seit Ende der 1990er-Jahre wird in Schweiz in verschiedenen Modellprojekten<sup>235</sup> an einer Neugestaltung der familienergänzenden beziehungsweise familienunterstützenden Erziehungshilfen gearbeitet. Dieser Reformprozess will eine angebotsorientierte Hilfeplanung durch eine bedarfsorientierte Praxis ablösen. Hilfen für Kinder, Jugendliche und Familien sollen wenn immer möglich in deren Lebenswelt stattfinden. Als fachlicher Hintergrund dient das Konzept der Sozialraumorientierung mit einer konsequenten Ausrichtung der Arbeitsweise auf die Stärken und Ressourcen der Familien und deren Umfeld. Die Hilfen sollen flexibler und damit bedarfsgerechter werden. Ein weiteres Ziel ist die Verbesserung der Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Angeboten für die Zielgruppen. Dies macht grundlegende Veränderungen der sozial- und finanzpolitischen Rahmenbedingungen der Jugend- und Familienhilfe notwendig. Curaviva Schweiz, Fachkonferenz Kinder und Jugendliche mit besonderen Bedürfnissen, hat 2008 zusammen mit weiteren Fachpersonen ein Projekt «Vision Jugend- und Familienhilfe 2015» gestartet und 2010 das Werkstattbuch «Flexible Jugend- und Familienhilfe im Sozialraum» vorgelegt. Damit ist ein Impuls für Politik und Praxis gesetzt mit dem Ziel, das System der Jugend- und Familienhilfe in der Schweiz flexibler, lebensweltnäher und letztlich auch wirksamer und effizienter zu gestalten.

<sup>234</sup> Curaviva 2010 : 7

<sup>235</sup> zum Beispiel: Sozialraumorientierte Kinder- und Jugendarbeit Kanton Uri, Soziale Dienste der Stadt Zürich, Kinderheim Schoren BE, Familien-Support Bern-Brünnen, vgl. Curaviva 2013

Wie lautet die «Vision Jugend- und Familienhilfe 2015»? Sieben Postulate umschreiben die Strategie:

1. Dienstleistungen in der Jugend- und Familienhilfe richten sich konsequent an den Interessen und dem Bedarf ihrer Klientel aus. Die Hilfen werden flexibel und durchlässig gestaltet.
2. Ausgangspunkt für das Feststellen des Bedarfs und somit für jede Hilfeleistung ist der Wille der Klientinnen und Klienten, an der Realisierung der für sie bedeutsamen Veränderungen zu arbeiten.
3. Gefordert ist ein neues, generalistisch ausgerichtetes Berufsverständnis, das Spezialisierungen, die zu Abgrenzungen und der Abschiebung von Zuständigkeiten führen, zugunsten einer ganzheitlichen Arbeitsweise überwindet.
4. Hilfen finden, wenn immer möglich, in der Lebenswelt der Familien statt, unter Nutzung von Ressourcen aus dieser Lebenswelt und den Kompetenzen der Familie.
5. Zur Förderung einer systematischen Erkundung und Nutzung von Ressourcen aus der Lebenswelt der Klientel und einer ganzheitlicheren Zusammenarbeit werden geografisch definierte Sozialräume gebildet. Die Zuständigkeiten der Institutionen und Fachkräfte werden auf diese Sozialräume abgestimmt.
6. Die Zusammenarbeit von Zuweisenden (Sozialdienste, Erziehungsberatung, Jugendgerichte etc.), Leistungserbringern (sozialpädagogische Dienstleistungen) und weiterer für die Jugend- und Familienhilfe relevanter Institutionen (Schulen, Kindertagesstätten, Berufsberatung etc.) orientiert sich an einem gemeinsamen Fachkonzept. Der Prozess der Neuausrichtung wird von den Verantwortlichen auf allen Ebenen unterstützt und gefördert.
7. Über neue Finanzierungsmodelle werden finanzielle Anreize für wirkungsvolle und nachhaltige Leistungen geschaffen. Gleichzeitig wird die sozialraumbezogene, fallunspezifische und fallübergreifende Arbeit mitfinanziert.

Um eine möglichst hohe Wirksamkeit zu erreichen, legen alle Akteure der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe ihrer Arbeit das Konzept der Sozialraumorientierung zugrunde. Ziel ist es, in der Lebenswelt der Familien Integrationsgelegenheiten zu schaffen. Wenn die raumbezogene Steuerung der Jugend- und Familienhilfe einer gemeinsamen Strategie



gie folgt, kann durch präventive Arbeit vor Ort – im Quartier, in der Kinderkrippe, in der Wohnung der Familie – die Entstehung von «Fällen» verhindert werden. Ein fixer Teil der Arbeitszeit, zum Beispiel fünf Prozent, wird für fallunspezifische und damit präventive Arbeit aufgewendet. Das heisst: Aus der Institution ins Feld gehen, den Sozialraum vor Ort und im Gespräch mit Familien erkunden. Auf diese Weise lässt sich einerseits ermitteln, wo (mit Unterstützung oder von den Familien selbst organisiert) Verbesserungen möglich sind – beispielsweise ein runder Tisch, an dem von Müttern und Vätern eine Spielplatzbetreuung organisiert wird. Auf der anderen Seite können die Professionellen im Sozialraum Hilfen orten, die direkt aus der Lebenswelt der Familien kommen und deshalb einfacher anzunehmen und erst noch wirksamer sind – beispielsweise neue Formen der Nachbarschaftshilfe oder von Zeit-Tausch, die allen Beteiligten zugute kommen.<sup>236</sup>

### **Zum Beispiel: Sozialraumorientierung in der Kindertagesstätte<sup>237</sup>**

Sozialraumorientierung ist ein Ansatz, der in diversen Bereichen der Sozialen Arbeit vielversprechend sein kann: In der Sozialhilfe, wo persönliche Hilfe oft zu kurz kommt und Belange, die beispielsweise die Kinder von sozialhilfebeziehenden Familien betreffen, gar nicht erst zur Sprache kommen. Im Bereich Alter, wo mit sozialraumorientierter Altersarbeit brachliegende Potenziale der älteren Bevölkerung genutzt werden können. Oder in der familienergänzenden Kinderbetreuung, wo die Sozialraumorientierung einer Kindertagesstätte folgendermassen aussehen könnte: Die sozialraumorientierte Kindertagesstätte versteht sich nicht nur als Ort der familienergänzenden Betreuung von Kindern, sondern als Anlauf- und Servicestelle für die Familien in ihrem Einzugsgebiet. Als Familienzentrum passt sie ihre Angebote dem Alltag der Eltern und Kinder an. Durch ein vielseitiges Freizeit- und Bildungsangebot eröffnet sie insbesondere Eltern aus sozial schwächeren Schichten zusätzliche Bildungs- und Integrationschancen.

Diese Kindertagesstätte weiss über alle Kinderbetreuungsmöglichkeiten in der Gemeinde oder in der Region bescheid und erteilt interessierten Eltern kompetent Auskunft. Darüber hinaus unterstützt sie die Eltern, mit Ideen und Lösungen aus ihrer nächsten Umgebung die Kinderbetreuung insgesamt so masszuschneiden, dass sie für Eltern und Kind stimmt. Sozialraumorientierung bedeutet,

Selbsthilfe und gegenseitige Hilfe im Wohnumfeld zu unterstützen. Erst, wenn es nicht anders geht, werden Klientinnen und Klienten – in diesem Fall die Eltern – weiteren Akteuren der Kinder- Jugend- und Familienarbeit zugewiesen (Aktivierung vor Triage).

Die Mitarbeitenden der sozialraumorientierten Kindertagesstätte erfragen und dokumentieren ganz allgemeinen die Anliegen und Bedürfnisse von Eltern und Familien – auch in anderen Belangen als der familienergänzenden Kinderbetreuung. In der Vernetzung der verschiedenen Angebote werden diese Informationen aktiv eingebracht und Einschätzungen zur Lage der Familien im Sozialraum ausgetauscht. Eigeninitiative, Selbstorganisation und Netzwerke von Eltern werden gezielt unterstützt. Professionelle Hilfe kommt so wenig wie möglich, aber so viel wie nötig zum Einsatz.

Die sozialraumorientierte Kindertagesstätte bietet regelmässig einen offenen Familientreffpunkt an. Bei ungezwungenen Freizeitaktivitäten (Spielen, Malen, Kleiderbörse) erhalten die Eltern die Möglichkeit, andere Eltern kennen zu lernen. Und sie haben einen niederschweligen Zugang zu den Fachkräften der Kindertagesstätte, mit denen alltägliche oder erzieherische Anliegen besprochen werden können. Die Kindertagesstätte öffnet sich weiter über ihren Betreuungsauftrag hinaus, indem sie Freizeit- und Bildungsangebote bereitstellt (Krabbel- und Spielgruppen, Märchenwerkstatt, selbstorganisierte Eltern-Kind-Gruppen etc.).

Die sozialraumorientierte Kindertagesstätte nutzt ihren niederschweligen Zugang zu sozial benachteiligten oder fremdsprachigen Familien zur systematischen Förderung der Sprachkompetenz von Kindern und ihren Eltern, zum Beispiel mit dem Programm «schritt:weise», einem Spielprogramm zur frühen Förderung,<sup>238</sup> das bei den Familien zu Hause durchgeführt wird. Für Kinder mit besonderen Bedürfnissen – zum Beispiel mit einem erhöhten erzieherischen Bedarf – hält diese Kindertagesstätte Plätze frei. Deren intensivere Betreuung wird durch beigezogene sozialpädagogische Fachkräfte aus demselben Sozialraum nach Bedarf wahrgenommen.

Die sozialraumorientierte Kindertagesstätte leistet auch Krisenintervention: Säuglingen und Kleinkindern, die eine

<sup>236</sup> Curaviva 2010 : 31

<sup>237</sup> im folgenden: Curaviva 2010 : 39

<sup>238</sup> vgl. auch Seite 38 ff.

sofortige professionelle Betreuung ausserhalb ihrer Familie benötigen, finden kurzfristig Aufnahme. Die zeitlich befristete, stationäre Betreuung ist in die 24-Stunden-Kindertagesstätte integriert und kann zum Schutz des Kindes oder zur Entlastung der Eltern erfolgen.

Die sozialraumorientierte Kindertagesstätte bietet neben der üblichen Vollzeit- oder Teilzeitbetreuung eine 24-Stunden-Gruppe an für Kinder, deren Eltern unregelmässig, in der Nacht und am Wochenende arbeiten. Für diese Kinder gibt es Wochenendbetreuung und die Möglichkeit, in der Kindertagesstätte zu übernachten.

### Offene Kinder- und Jugendarbeit

Die Offene Kinder- und Jugendarbeit versteht sich als ein Teilbereich der professionellen Sozialen Arbeit mit einem sozialräumlichen Bezug und einem sozialpolitischen, pädagogischen und soziokulturellen Auftrag. Die Offene Kinder- und Jugendarbeit begleitet und fördert Kinder und Jugendliche auf dem Weg zur Selbstständigkeit. Dabei setzt sie sich dafür ein, dass Kinder und Jugendliche im Gemeinwesen partnerschaftlich integriert sind, sich wohl fühlen und an den Prozessen unserer Gesellschaft mitwirken. Offene Kinder- und Jugendarbeit grenzt sich von verbandlichen oder schulischen Formen von Jugendarbeit dadurch ab, dass ihre äusserst unterschiedlichen Angebote ohne Mitgliedschaft oder andere Vorbedingungen von Kindern und Jugendlichen in der Freizeit genutzt werden können. Mit Zunahme der Bedeutung offener Jugendarbeit stellt sich für das Arbeitsfeld die Aufgabe einer verbesserten Qualitätssicherung und Wirkungsorientierung sowie für staatliche Institutionen die Frage, wie diese im Rahmen öffentlicher Subventionsprogramme möglichst gezielt unterstützt werden können.<sup>239</sup>

### Verändertes Umfeld für Kinder und Jugendliche

Kinder und Jugendliche sind Adressaten der Familienpolitik sowie der Kinder- und Jugendpolitik als einer Politik des Schutzes, als einer Politik der Förderung der Entwicklung und Autonomie sowie einer Politik der Mitsprache und Mitbestimmung. Aufgrund der jüngeren gesellschaftlichen und

wirtschaftlichen Entwicklung ergeben sich für die Kinder- und Jugendpolitik neue Herausforderungen, will sie den Postulaten des Schutzes, der Förderung und der Partizipation, wie sie sich aus den Verfassungs- und gesetzlichen Grundlagen ergeben, gerecht werden.<sup>240</sup>

Die Lebensphase Jugend hat sich in den letzten dreissig Jahren deutlich verlängert. Die Übergänge von Schule und Ausbildung in die Arbeitswelt sind vielfältiger geworden. Jungen Menschen eröffnen sich dadurch mehr Möglichkeiten und Chancen. Gleichzeitig entsteht auch Unsicherheit und die Gefahr der Überforderung, wenn schon früh Wichtiges für den Lebensweg zu entscheiden ist. Den Lebensentwurf der Eltern zu kopieren steht kaum mehr zur Diskussion. Jugendliche müssen ihren Weg finden im Spannungsfeld zwischen den Anforderungen der Wissens- und Leistungsgesellschaft und den Anreizen einer Erlebnis- und Konsumgesellschaft. Von zentraler Bedeutung für die Zukunft eines jungen Menschen ist deshalb die Fähigkeit, sich in diesem Spannungsfeld sicher zu bewegen. Dazu gehört einerseits der Erwerb von Bildungsabschlüssen, aber auch die Aneignung von persönlichen und sozialen Kompetenzen sowie der Aufbau von tragfähigen Beziehungen. Vor besondere Herausforderungen sind Kinder und Jugendliche auf ihrem Weg ins Erwachsensein gestellt, wenn sie aus belasteten Familienverhältnissen kommen.<sup>241</sup>

Dies stellt hohe Anforderungen an das Bildungssystem. Aber der formale Bildungsbereich stösst an seine Grenzen, wenn es um das Erlernen von sogenannten Soft-Skills wie Teamfähigkeit, Verantwortungsbereitschaft, Unternehmungsgeist und interkulturelle Kompetenzen geht – alles Schlüsselkompetenzen, die Voraussetzung sind für ein erfolgreiches oder zumindest existenzsicherndes Bestehen auf dem Arbeitsmarkt. Diese Kompetenzen können nicht kognitiv «nach den Regeln der Kunst» erlernt werden, sondern bilden sich aus einer Kombination von Erfahrung, Kenntnissen, Fähigkeiten und Einstellungen heraus. Von den Eltern zu erwarten, ihren Kindern und Jugendlichen diese Kompetenzen alleine beizubringen, entspricht nicht deren Möglichkeiten in der Realität. Es ist deshalb von Bedeutung, dass in Ergänzung zum Bildungs- und Ausbildungssystem auch vorschulische<sup>242</sup> und auserschulische Lernfelder gezielt gefördert und unterstützt werden. Seit Ende der 1980er-Jahre haben die Informations- und Kommunikationstechnologien eine starke Verbreitung und Entwicklung erfahren. Kinder und Jugendliche nut-

<sup>239</sup> Bundesrat 2008 : 23

<sup>240</sup> Bundesrat 2008 : 5

<sup>241</sup> Bundesrat 2012b : 12

<sup>242</sup> vgl. auch Seite 38 ff.

zen heute selbstverständlich und bereits in sehr jungem Alter die verschiedensten Möglichkeiten der mobilen und virtuellen Kommunikation. Mit der raschen Ausbreitung haben auch die negativen Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche zugenommen – eine weitere Herausforderung für die Kinder- und Jugendpolitik.<sup>243</sup> Als Mangel der Kinder- und Jugendpolitik in der Schweiz werden die grossen Unterschiede zwischen den Kantonen benannt sowie die Tatsache, dass das erzieherische und präventive Potenzial der ausserschulischen Jugendarbeit von den Kantonen zu wenig ausgeschöpft wird.<sup>244</sup>

### Verändertes Umfeld der ausserschulischen Kinder- und Jugendarbeit

Die ausserschulische Kinder- und Jugendarbeit schafft Rahmenbedingungen, welche Kindern und Jugendlichen Chancen eröffnen, sich ausserhalb der Schule freiwillig zu engagieren, Verantwortung zu übernehmen und Schlüsselkompetenzen zu erlernen. In den letzten zwei Jahrzehnten hat sich auch das Umfeld für die ausserschulische Kinder- und Jugendarbeit stark gewandelt. Stichworte sind vielfältige und neue Familienformen, neue Technologien sowie die Anforderungen an Kinder und Jugendliche in Schule, Ausbildung und Wirtschaft. Parallel dazu hat sich die ausserschulische Arbeit weiterentwickelt und ihre Angebote den veränderten Gegebenheiten angepasst.<sup>245</sup>

Die Bedeutung ausserschulischer Angebote ist heute angesichts neuer Herausforderungen grösser als früher. Über eine stärkere Professionalisierung und Spezialisierung, zum Beispiel in den Bereichen Sozialraumorientierung, Gesundheitsförderung und Schulsozialarbeit, wird neben den Jugendverbänden auch die offene Kinder- und Jugendarbeit zunehmend zu einem wichtigen Partner für Gemeinden und Schulen.<sup>246</sup>

Die Angebote der offenen Kinder- und Jugendarbeit können ohne Mitgliedschaft oder andere Vorbedingungen genutzt werden. Neben der Animation hat die offene Arbeit auch einen beratenden Charakter. Bei Bedarf erhalten Kinder und Jugendliche kompetente Hilfestellungen. Die Angebote sind unterschiedlich ausgestaltet. Gemeinsam sind allen folgende Merkmale: Die Teilnahme ist freiwillig; es erfolgt eine Orientierung an den Bedürfnissen und Interessen und damit an der Lebenswelt und dem Alltag der Kinder und Jugendlichen; Mitbestimmung, Mitgestaltung und Selbstorganisation bei der Planung und Umsetzung

von Aktivitäten ist gegeben; die Angebote sind gruppenorientiert; Lernprozesse sind ergebnis- und prozessoffen.<sup>247</sup>

Die offene Kinder- und Jugendarbeit leistet einen wichtigen Beitrag zur positiven Entwicklung von Kindern und Jugendlichen. Sie wirkt auch im Sinne der Prävention umfassend und beugt problematischen Verhaltensweisen wie Alkohol- und Drogenkonsum, Delinquenz, Gewalttätigkeit, Essstörungen oder Überschuldung vor beziehungsweise erlaubt, diese frühzeitig zu erkennen. Sie hat damit ein grosses integratives und präventives Potenzial.<sup>248</sup>

### Zum Beispiel:

#### Offene Kinder- und Jugendarbeit im Kanton Bern

Der Kanton Bern ist einer der wenigen Kantone, welche die offene Kinder- und Jugendarbeit auf kantonaler Ebene geregelt hat. Um die kantonale Kinder- und Jugendpolitik weiterzuentwickeln, wurde 2013 eine Bestandesaufnahme mit einem Überblick über Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei den Angeboten und Arbeitsweisen der für die offene Kinder- und Jugendarbeit zuständigen Stellen erarbeitet. Die offene Kinder- und Jugendarbeit liegt in der Zuständigkeit der Gemeinden. Die Steuerung erfolgt durch den Kanton und lässt den Gemeinden Spielraum, Konzept und Praxis an ihre lokale Situation anzupassen. Im Verband offene Kinder- und Jugendarbeit Kanton Bern sind die Akteurinnen und Akteure miteinander vernetzt. Der Verband fördert die offene Kinder- und Jugendarbeit im Kanton, indem er eine Übersicht über bestehende Angebote aktualisiert und den Gemeinden verschiedene Instrumente, Leitfäden und Praxisbeispiele zur Verfügung stellt.<sup>249</sup>

Zum Beispiel die Begleitung «spielend aufwachsen»:<sup>250</sup> Mit einem Instrumenten-Set werden Behörden und Fachpersonen unterstützt, in ihrer Gemeinde kinder- und jugendgerechte Bedingungen des Aufwachsens zu fördern. Um sich gut zu entwickeln, brauchen Kinder und Jugendliche Spiel-, Bewegungs- und Erfahrungsräume, in denen sie

<sup>243</sup> vgl. auch Seite 25 ff.

<sup>244</sup> Bundesrat 2010b : 12

<sup>245</sup> Bundesrat 2010b : 2

<sup>246</sup> Bundesrat 2010b : 8

<sup>247</sup> Bundesrat 2010b : 9

<sup>248</sup> Bundesrat 2010b : 19

<sup>249</sup> Haab, Frischknecht 2013 : 4

<sup>250</sup> Website Verband offene Kinder- und Jugendarbeit Kanton Bern  
Begleitung «spielend aufwachsen» für Behörden und Fachpersonen

motorische und soziale Fertigkeiten entwickeln können. Zu einem kinder- und jugendgerechten Umfeld gehören auch fachliche Ansprechpersonen, die Mitwirkung und selbstständiges Aktivwerden unterstützen sowie problematische Entwicklungen früh erkennen und entsprechend reagieren können.

Ein wesentliches Merkmal der offenen Kinder- und Jugendarbeit ist die informelle Bildung junger Menschen in einer Lebensphase, die durch wichtige Entwicklungsschritte geprägt ist.<sup>251</sup> Die informelle Bildung findet in der Freizeit im Umfeld der Kinder und Jugendlichen statt. Kinder und Jugendliche werden in die Planung von Aktivitäten einbezogen und zum selbstständigen Handeln ermuntert. In Projekten lernen sie, Verantwortung zu übernehmen, formulieren gemeinsam das Ziel und planen die notwendigen Arbeitsschritte dorthin.

Die offene Kinder- und Jugendarbeit im Kanton Bern führt Jugendtreffs und ist in erster Linie in Bewegung: Mit Velo und Anhänger oder Wohnwagen wird aufsuchende, mobile Sozialarbeit betrieben. Im weitläufigen, ländlichen Gebiet findet die aufsuchende Arbeit auch im virtuellen Raum statt. Mitarbeitende der Kinder- und Jugendarbeit begleiten die Jugendlichen im virtuellen Raum. Statt auf den Dorfplatz gehen sie auf Facebook. Dort chatten sie, lernen die Jugendlichen kennen, begleiten sie und nehmen Kontakt auf, wenn sie sehen, dass sie mit bedenklichen Profilen und Inhalten im Netz unterwegs sind.<sup>252</sup> Im öffentlichen Raum tritt die aufsuchende Kinder- und Jugendarbeit in Kontakt mit Kindern und Jugendlichen, nimmt ihre Bedürfnisse, Anliegen und Sorgen auf und kann zwischen verschiedenen Ansprüchen vermitteln.

---

<sup>251</sup> im folgenden vgl. Website Verband offene Kinder- und Jugendarbeit Kanton Bern [www.voja.ch](http://www.voja.ch)

<sup>252</sup> Haab, Frischknecht 2013 : 12







## Die Situation im Glarnerland

Teil III

## Arbeiten in der Projektgruppe

### Zur Methodik

Die Projektgruppe hat sich an insgesamt vier Treffen zu- erst grundsätzlich und in der Folge vertieft mit spezifischen Aspekten von Anliegen der Familienpolitik auseinandergesetzt. Anlässlich der Startveranstaltung vom 14. Mai 2013 wurde die Fragen gestellt: Was gibt es bereits? Was fehlt noch für eine wirksame Familienpolitik in unserem Kanton? Am 10. Juni 2013 hat die Projektgruppe sodann gezielt zwei Teilbereiche «Partnerschaft, Elternschaft und Familienleben» sowie «Vereinbarkeit von Familie, Bildung und Beruf» genauer daraufhin überprüft, was bereits vorhanden ist und wo Lücken bestehen oder Mangel herrscht. Dies, nachdem im voraus zu den entsprechenden Themen durch die externe Beratung grundsätzliche Informationen, Hinweise über laufende Trends, Projekte und Entwicklungen aus anderen Kantonen und auf der Ebene des Bundes vermittelt wurden. In einer weiteren gleichartig aufgebauten Arbeitssitzung am 3. September 2013 folgten die beiden Teilbereiche: «Existenzsicherung und Integrationsförderung» sowie «Wohnen und Freizeit». Die Konsolidierung der Bereiche mit Handlungsbedarf sowie deren Gewichtung erfolgte im Rahmen der letzten Veranstaltung vom 30. Oktober 2013. Der sehr angeregte Austausch und die engagiert geführten Diskussionen über vorhandene Angebote und Leistungen wie über dringende Bedürfnisse und noch offene Wünsche haben eine breite Palette von Bestehendem aber auch diverse Bedürfnisse mit zu Teil dringendem Handlungsbedarf ergeben. Es sind je nach Herkunft und Erfahrungshorizont sehr verschiedene Sichtweisen in Erscheinung getreten, die sich aber in vielen Bereichen ergänzt haben und sich in der Zielsetzung recht nahe kommen. Differenzen wurden in der Regel dann sichtbar, wenn es bereits um allenfalls anzustrebende Massnahmen ging.

In der aktuellen Phase des Projektes standen konkrete Massnahmen aber noch nicht zur Diskussion. Vielmehr ging es in der ersten Phase des laufenden Projektes darum, Entscheidungsgrundlagen für spätere, gezielte Massnahmen zu schaffen. Dazu gehört ein Überblick über bestehende Angebote genauso wie eine Sammlung von ungedeckten Bedürfnissen verbunden mit einem Blick über die Kantonsgrenzen hinaus. Der ganze Projektprozess ist so angelegt, dass nach der Phase der Bestandesaufnahme die dringendsten Handlungsbereiche identifiziert sind und in der Folge ein Aktions- und Massnahmenplan aufgestellt werden kann. Die darauf folgende Umsetzungs-

phase wird geprägt sein von der politischen Bewertung der Dringlichkeit im Verhältnis zu den tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten. Damit wird sich rasch zeigen, wie nach der notwendigen Phase der Grundlagenarbeit die direkte Umsetzung einer wirksamen Familienpolitik erfolgen kann. Auch wird sichtbar werden, wie gross die Bereitschaft der Entscheidungsträger zur Verwirklichung der einzelnen Massnahmen ist. Damit wird der latenten Gefährdung solcher Projekte entgegengewirkt, dass es bei unverbindlichen Erklärungen bleibt und aus Konzeptarbeit lediglich Papier resultiert.

### Resultate der Sitzung vom 10. Juni 2013

Partnerschaft, Elternschaft und Familienleben	Vereinbarkeit von Familie, Bildung und Beruf
Familien stärken	Familienfreundliche Arbeitsbedingungen
Vernetzung als familienpolitisches Instrument nutzen	Bedarfsgerechtes Angebot an Tagesstrukturen
Gesundheit und Prävention fördern	Vereinbarkeit von Betreuung, Pflege und Beruf

Die Bestandesaufnahme in der Projektgruppe hat ergeben, dass sich viele Institutionen, kantonale, kommunale, landeskirchliche und private zum Teil ausschliesslich, mindestens aber teilweise um familienpolitisch relevante Aufgaben kümmern. Eine vorläufige Aufstellung der aktiven Institutionen findet sich im Anhang zu diesem Bericht. Zu den wichtigsten Bereichen, welche bereits über eine gewisse Abdeckung verfügen, gehören die Elternbildung, Ferienprogramme, Mütter- und Väterberatung (Frühbereich), allgemeine Familienberatung und Familienbegleitung, Familienclub, Beratung und Angebote im Behinderten- und Altersbereich. Weiter gehören dazu Tagesstrukturen mit Hort und Krippen, Tagesfamilien, Tagesmütter, Spielgruppen, Kinderspitex und die Schulsozialarbeit. Es wurden hier aber auch Institutionen im Behinderten- und Altersbereich mit ihren zum Teil sehr spezifischen Angeboten erwähnt, die Familienangehörige von Pflege- und Betreuungsaufgaben zu entlasten vermögen, damit diese besser einer Erwerbstätigkeit nachgehen können. Neben dem Angebot entsprechender Dienstleistungen gibt es insbesondere bei den Tagesstrukturen die Pflicht des Gemeinwesens (Ge-



meinden und Kanton) zur einkommensabhängigen finanziellen Unterstützung der betroffenen Familien.

Als verbesserungsfähig oder noch deutlich zu wenig abgedeckt wurden die Bereiche zentralisierte Beratungs- und Begegnungsmöglichkeiten, betreutes Wohnen für Jugendliche und junge Erwachsene, kurzfristige Kinderhütendienste, Angebote für Mittagstische, niederschwellige Unterstützung für bildungsferne Eltern, Koordinations(fach)stelle für den ganzen Familienbereich, Generationenkonzept (Familie als Grundstruktur für das Zusammenleben von der Kindheit bis ins hohe Alter), erweiterte Spitexdienste (abends und nachts), einheitliche Regelung der Mitverantwortung von Kanton und Gemeinden bei Kindertagesstätten (KITA) sowie die Unterstützung von Angehörigen, die Familienmitglieder betreuen, erkannt. Es wurden weiter auch der Bedarf an stärkerer Koordination der Gesundheitsförderung und -prävention sowie an Förderung familienfreundlicher Arbeitgeber als familienrelevante Anliegen bezeichnet.

**Resultate der Sitzung vom 3. September 2013**

Existenzsicherung und Integrationsförderung	Wohnen und Freizeit
Früh gefördert – gut gestartet	Raum für Bewegung
Case Management: Gemeinsam mehr Wirkung erzielen	Sozialraumorientierung: Starke Familien und tragfähige Netze
Harmonisierung Bedarfsleistung, Steuern und Betreuungstarife	Offene Kinder- und Jugendarbeit

Neben der als selbstverständlich vorausgesetzten Existenzsicherung durch die sozialen Dienste des Kantons bestehen vor allem Beratungs- und Unterstützungsangebote von privatrechtlich organisierten Verbänden im Behinderten- und Altersbereich, insbesondere Budget- und Schuldenberatung aber auch gemeinnützige Institutionen, die sich traditionell im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten für die Belange der Familie einsetzen. Im Sinne einer weit verstanden Integration (nicht nur bezüglich Zugewanderten aus fremden Kulturen, sondern grundsätzliche Integration aller sozial benachteiligten Familien) sind die Angebote

der frühen Förderung wie Chrabbel- und Spielgruppen, der heilpädagogischen Früherziehung, das im Aufbau befindliche «Case Management Berufsbildung, CMBB» und auch die eigentlichen Integrationsangebote für die Fremdsprachigen bereits bestehend. Dem Bereich Freizeit können die verschiedenen Angebote der offenen Jugendarbeit in der Zuständigkeit der Gemeinden samt einiger Treffpunkte sowie die recht zahlreichen Angebote von Sport- und Jugendvereinen und der Landeskirchen zugeordnet werden. Bezüglich Wohnen bestehen Vorgaben über die Raumpläne und die Bauordnungen. Vor allem für das Wohnen im Alter gibt es auch einige spezifischen Anlagen mit besonderen Wohnformen. Die Verkehrserziehung kann ebenfalls als bewährtes, familienrelevantes Tätigkeitsgebiet hinzugezählt werden. Die Qualität der Verkehrserschliessung wird unterschiedlich wahrgenommen. Einer relativen Zufriedenheit in grösseren Dörfern stehen die Schwierigkeiten von Familien mit Kindern sowie älterer Einwohnerinnen und Einwohner mit dem zum Teil unzureichenden öffentlichen Verkehr in kleinen Orten und abseits der Hauptverkehrsachsen gegenüber.

Bei der Gewährung von Subventionen, der Steuerung und Aufsicht über die Tagesstrukturen (Krippen, Hort, Mittagstisch etc.) besteht Klärungsbedarf bezüglich gemeindeübergreifenden Subventionen, auch wäre ein einheitliches System erwünscht. Entsprechend ist in diesem Bereich schon früh ein politischer Vorstoss durch die CVP Fraktion erfolgt. Es wurde die Frage der Subventionierung von Spielgruppen und anderen niederschweligen Angeboten der frühen Förderung aufgeworfen. Entwicklungsbedarf hat auch die frühe Förderung für sozial benachteiligte Kinder. Grundsätzlich wurde auch erwogen, gewisse Angebote für besonders betroffene Familien und deren Kinder verbindlicher auszugestalten (Spielgruppenpflicht für Fremdsprachige, wie z.B. in Basel oder auch die Pflicht zur Elternbildung). Ein Mangel besteht auch an lokalen oder mit Verkehrsmitteln selbständig erreichbaren Treffpunkten für Jugendliche im Alter von 9–13 Jahren. Über die sogenannte Sozialraumorientierung soll das Unterstützen und Fördern weniger in Zentren oder Ämtern, aber dafür mehr vor Ort bei den Leuten, im Quartier im Dorf, im Tal, eben in Sozialräumen stattfinden. Noch zu wenig gibt es entsprechende Wohnstrassen, «Spielplätze» für ältere Kinder und weitere «nutzungsneutrale öffentliche Räume».

### Fazit nach der Schlussveranstaltung vom 30. Oktober 2013

In der letzten Veranstaltung ist Rückschau gehalten und über eine von der Projektleitung entworfene Auflistung kritisch diskutiert worden. Diese Auflistung ist als Fazit aus den zusammengefassten Rückmeldungen und Diskussionen entworfen worden. Die Liste ist noch einmal etwas gekürzt und die einzelnen Aspekte sind zum Teil zusammengefasst worden. Schliesslich sind 15 Positionen und 5 Anknüpfungspunkte verblieben. Diese Liste ist zum Schluss einer konsultativen Bewertung unterzogen worden. Die Frage, ob auch allgemeines konzeptionelles Weiterarbeiten im Sinne von Leitbild und politischen Konzepten als eigener Bereich mit Handlungsbedarf zu bezeichnen ist, wurde ausdrücklich von der Liste ausgekoppelt. Dies darum, weil es sich dabei nicht um einen inhaltlichen Aspekt, sondern vielmehr um eine methodische Frage handelt.

### Bereiche mit besonderem Handlungsbedarf

In folgenden Bereichen ergibt sich nach Einschätzung der Projektgruppe zusammengefasst besonderer Handlungsbedarf (Reihenfolge gemäss Einschätzung der Priorität mittels Setzung von Punkten):

1. Beratungs- und Begegnungszentren für Familien: Treffpunkte als Begegnungsorte mit niederschweligen oder spezifischen Beratungsdienstleistungen (14)
2. Angebotsübersicht: Aktuelle und laufend nachgeführte Übersicht über alle vorhandenen Angebote mit familienpolitischer Relevanz im ganzen Kanton (13)
3. Klärung Subvention und Aufsicht bei Tagesstrukturen im Vorschulbereich: Aufgaben Kanton/Gemeinde/Departement/Dritte mit Gesetzgebung, Betreuungsgutscheine? Einbezug von Spielgruppen? allg. Steuerabzug? etc. (10)
4. Fach-/Anlauf-/Koordinationsstelle für den ganzen Familienbereich (10)
5. Frühe Förderung von Kindern aus bildungsfernen Familie (10)
6. Betreutes Wohnen für Jugendliche und junge Erwachsene (10)
7. Spielgruppenobligatorium bei Fremdsprachigkeit? (9)
8. Förderung familienfreundlicher Arbeitgeber (9)
9. Begegnungsmöglichkeiten für 9–13 jährige Jugendliche (5)
10. Obligatorische Elternbildung (5)
11. Kurzfristige Hütedienste (Kinderbetreuung, die kurzfristig und spontan in Anspruch genommen werden kann) (4)
12. Erweiterte Spitexdienste (auch abends und nachts) (4)
13. Entlastung der Familienangehörigenbetreuung (Beratung, logistisch, finanziell) (4)
14. Koordination der Gesundheitsförderung und -prävention (4)
15. Förderung von Sozialräumen im Rahmen der Raumplanung (Familienpolitische Anliegen an die Raumplanung) (2)

### Besondere Aspekte

Im Verlauf des Projektes hat sich gezeigt, dass es sich lohnt, aus Glarner Sicht einige ausgewählte Aspekte besonders hervorzuheben.

### Bestandesaufnahme und Vernetzung

Das Bemühen, im Rahmen des Projektes direkt zu einer vorläufigen Bestandesaufnahme über alle bestehenden Institutionen mit ihren Angeboten zu kommen, hat Verschiedenes aufgezeigt: Es besteht offensichtlich ein reiches Angebot in sehr verschiedenen Bereichen, welches insgesamt höchst unterschiedlich gestaltet ist. Kaum jemand hat den Überblick und sogar viele Anbieter und Beteiligte kennen selber nur einen Teil der weiteren Akteure. Nicht nur die anvisierten Zielgruppen sind daher zum Teil schwer zu erreichen, auch ist überfordert, wer sich auf die Suche nach Angeboten oder Hilfestellungen macht. Die Vielfalt zeigt sich auch in den Organisationsformen, welche sich von kommunalen oder kantonalen Stellen über national bekannte oder auch lediglich lokal verankerte Vereine zu nur wenig strukturierten Interessensgruppen oder Einzelanbietern erstrecken. Häufig stecken hinter einer Aktivität oder einem Angebot wenige, dafür sehr engagierte Einzelpersonen. Eine eigentliche Vernetzung der Akteure ist nicht erkennbar. Das Erstellen einer Bestandesaufnahme erweist sich denn auch als deutlich aufwendiger, als dies zu erwarten war. Insbesondere sind immer noch viele Angebote auch über Internet nur schwer aufzufinden und präsentieren sich dort teilweise lediglich rudimentär. Auch ist zum Teil nur schwer erkennbar, wer genau über eine Institution und ihre Angebote Auskunft erteilen kann, was eine Umfrage zusätzlich erschwert hat. Die im Anhang angefügte Liste stellt demnach erst eine unvollständige Sammlung der ak-

tuellen Situation dar, die zu vervollständigen und laufend nachzuführen ist.

### **Lebenslauforientierung**

Landläufig wird unter dem Begriff «Familie» in erster Linie die Periode verstanden, in der Erwachsene mit ihren (noch) nicht erwachsenen Kindern meist gemeinsam unter einem Dach leben. Miteinbezogene Grosseltern erscheinen dann meist lediglich als Unterstützung bei der Betreuung von Kindern von berufstätigen Müttern. Weniger im Bewusstsein ist demgegenüber die Familie, verstanden als ein grundsätzliches System von besonders verbundenen Erwachsenen. Bei einer solchen Sichtweise erscheint die Familie viel weniger eng und umfasst die ganze Zeitachse vom Kind über unterstützungsbedürftige Erwachsene bis hin zum pflegebedürftigen oder gebrechlichen Menschen im hohen Alter. Dieser weitere Begriff der Familie umfasst zusätzlich auch die Phase der zunehmenden Betreuungsbedürftigkeit im Alter und die Aufgaben und Herausforderungen an die Familien in diesem Zusammenhang. Eine umfassend verstandene Familienpolitik kann damit auch diese Aspekte mitberücksichtigen. Bedürfnisse nach Unterstützung von Familienangehörigen, welche in der eigenen Familie Betreuungs- und Pflegeleistungen erbringen und dabei selber Verstärkung, Unterstützung oder Hilfe benötigen, sind denn auch verschiedentlich im Kreis der Projektgruppe angezeigt und einleuchtend dargelegt worden. Familienpolitik ist vor diesem Hintergrund ohne weiteres auch Alterspolitik.

### **Sozialraumorientierung**

Unter dem Begriff Sozialraum kann ein Ort verstanden werden, wo sich das (Familien-)leben ausserhalb der eigenen vier Wänden abspielt. Vom gemeinsamen Sandhaufen, über die Quartier- oder Wohnstrasse, dem Quartiersspielplatz, der Sportanlage zum Dorf- oder Bahnhofplatz oder sogar dem Einkaufspunkt einer Talschaft können solche Orte als soziale Begegnungs- und Lebensräume betrachtet werden. Mit einer Orientierung auf solche Sozialräume können sich die traditionellen sozialpolitischen Unterstützungs- und Beratungsdienstleistungen, welche regelmässig über die Ämter, Stellen oder Institutionen angeboten werden, neu ausrichten. Dieser neue Ansatz als Grundlage für eine veränderte Einstellung zu Form und Umfang staatlich unterstützter Angebote führt dazu, kritisch zu hinterfragen, ob immer mehr und immer weitere Angebote anzuregen, zu

führen oder auch nur finanziell zu unterstützen sind. Als Alternative rückt dazu die Förderung von Sozialräumen in den Vordergrund. In einem Sozialraum können die Förder- und Unterstützungsanliegen viel direkter zu den Betroffenen geleitet werden. Vor diesem Hintergrund erhalten auch Institutionen, welche sich vordergründig nicht direkt mit Familienanliegen befassen, eine neue Bedeutung. Die Brauchtums-, Dorf-, Orts-, Spielplatz-, Kultur- oder auch Sport- und Musikvereine erfüllen bei der Belebung von eben solchen Sozialräumen eine wichtige soziale und damit in hohem Masse auch familienrelevante Rolle. Um wirksames Handeln zu verstärken, können sich alle Akteure gemeinsam ausrichten, um ihre Dienstleistungen vor Ort den effektiven Bedürfnissen entsprechend zu erbringen. Dazu beispielhaft die 4. These zur Vision «Jugend und Familienhilfe 2015» des Verbandes CURAVIVA, die lautet: «Hilfen finden wenn immer möglich in der Lebenswelt der Familien statt, unter Nutzung von Ressourcen aus dieser Lebenswelt und der Kompetenzen der Familie.»

### **KIP als Prototyp für eine allgemeine Familienpolitik**

Das Projekt KIP (Kantonales Programm zur Integration von Ausländerinnen und Ausländern) zielt in den Bereichen frühe Förderung und Elternzusammenarbeit auf eine praktisch deckungsgleiche Wirkung hin. Dies ist die Folge davon, dass die Familie als kleinster Zelle im gesellschaftlich sozialen Aufbau unseres Lebensraums von eminenter Bedeutung ist. Treten Schwierigkeiten im Zusammenleben auf, so zeigen sich diese in der Familie sowohl als Folge von sprachlichen, wirtschaftlichen oder kulturellen Defiziten. Dabei ist letztlich unerheblich, ob die Ursachen der mangelnden gesellschaftlichen Integration Folge der Migration ist oder andere Gründe hat. Sowohl Symptome wie Rezepte gleichen sich stark. Die Anliegen der Integration sind damit – zumindest bei diesen Themen – praktisch identisch mit den allgemeineren Interessen einer wirksamen Familienpolitik. Die bestehenden Strukturen sowie die methodischen Ansätze der Integration könnten damit beispielhaft für allgemeinere Aktivitäten sein. Im umgekehrten Sinn ist eine umfassende Familienpolitik auch Bestandteil wirkungsvoller Integrationspolitik.

### **Koordination staatlichen Handelns (schützen, unterstützen, fördern, eingreifen)**

Das Gemeinwesen, sei es Bund, Kanton oder Gemeinde nimmt faktisch auf vielfältigste Art und in unterschiedlichsten Situationen aber nur wenig koordiniert Einfluss auf die Familie. Es gibt bisher keine grundsätzliche Doktrin und keine grundlegenden Statements zur Familienpolitik in unserem Kanton, die über Artikel 34 der Kantonsverfassung hinausgehen würden, der da lautet: «Der Kanton und die Gemeinden sind bestrebt, die Familie als Grundlage des Gemeinwesens zu schützen und zu festigen.» Es hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass auf kantonaler Ebene zwar wichtige Impulse gegeben werden konnten (steuerliche Entlastung von Familien, Kantonsbeiträge für familienergänzende Tagesstrukturen). Es fehlt aber an einem Koordinationsort und (im Unterschied zu 2 von 3 Gemeinden) auch einem zuständigen Departement. Das Handeln der öffentlichen Hand ist im Familienbereich insgesamt wenig koordiniert und auch die Entwicklung von eigentlichen konzeptionellen Grundlagen hat bisher nicht stattgefunden. Das vorliegende Projekt ist denn auch (in typisch Glarner Art) pragmatisch und aktionsorientiert und zielt mehr auf direkte Wirkung, denn auf theoretische Grundlagen. Nichts desto trotz wird es aber nötig werden, dem Thema sowohl gesetzgeberisch wie auch verwaltungstechnisch eine Heimat zu geben. Unterbleibt eine solche Verankerung, so besteht die Gefahr, dass aus lauter Angst vor theoretischen, rasch schubladisierbaren Konzeptpapieren statt dessen ein lautstarker, blinder Aktionismus resultieren könnte.

## Quellen und Literatur

### **Akademie der Wissenschaften Schweiz (2009).**

Zukunft Bildung Schweiz. Anforderungen an das schweizerische Bildungssystem 2030, Bern.

### **Albermann, Kurt (2006).**

Vergessene Kinder? Kinder psychisch kranker Eltern: Winterthurer Studie.

### **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 Mitte der Neunziger Jahre, im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen.

### **Berndt, Christian; Schwiter, Karin; Truong, Jasmine (2012).**

Arbeitsmarkt Privathaushalt. Charakteristika der Unternehmen, deren Beschäftigungsstruktur und Arbeitsbedingungen. Eine Studie im Auftrag der Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich.

### **Bundesamt für Gesundheit BAG (2004).**

Entwicklungschancen fördern. Prävention zu Gunsten gefährdeter Kinder und Jugendlicher. Empfehlungen einer kollektiven Expertise.

### **Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2008a).**

Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze. Expertenberichte in Erfüllung des Postulates Janiak (00.3469) vom 27. September 2000.

### **Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2010a).**

Nationales Programm Jugendmedienschutz und Medienkompetenzen.

### **Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2012a).**

Risikofaktoren bei der Nutzung digitaler Medien durch Jugendliche und mögliche Handlungsstrategien im Rahmen von Prävention und Intervention. Forschungsbericht Nr. 12/12.

### **Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2012b).**

Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. Eine Analyse der kantonalen Steuer- und Transfersysteme. Forschungsbericht Nr. 14/12. Ehrler, Franziska; Knupfer, Caroline; Bochsler, Yann.

### **Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2013a).**

Faktenblatt Kinder- und Jugendpolitik.

### **Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (2013b).**

Faktenblatt Familienpolitik heute.

### **Bundesamt für Statistik BFS (2008a).**

Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2008. Heidi Stutz. Neuchâtel.

### **Bundesamt für Statistik BFS (2009a).**

Frauen. Demos – Newsletter. Informationen aus der Demografie Nr. 1/2009, Neuchâtel.

### **Bundesamt für Statistik BFS (2009b).**

Kinderkosten in der Schweiz. Michael Gerfin; Heidi Stutz; Silvia Strub; BFS Aktuell März 2009, Neuchâtel.

### **Bundesamt für Statistik BFS (2009c).**

Demografisches Verhalten der Familien in der Schweiz 1970 bis 2008.

### **Bundesamt für Statistik BFS (2010a).**

Kinder. Demos – Newsletter. Informationen aus der Demografie Nr. 4/2010, Neuchâtel.

### **Bundesamt für Statistik BFS (2010b).**

Geburten und Eheschliessungen im Trend. Medienmitteilung vom 8.7.2010. Neuchâtel.

### **Bundesamt für Statistik (2011a).**

Statistischer Sozialbericht Schweiz 2011. Bericht des Bundesrates vom 18.5.2011 in Erfüllung des Postulats «Legislatur. Sozialbericht». Neuchâtel.

### **Bundesamt für Statistik (2012a).**

Armut in der Schweiz. Konzepte, Resultate und Methoden. Ergebnisse auf der Basis von SILC 2008–2010. Neuchâtel.

### **Bundesamt für Statistik (2012b).**

Die Verschuldung bei jungen Erwachsenen. Neuchâtel.

### **Bundesamt für Statistik BFS (2013a).**

Zivilstand. Demos – Newsletter. Informationen aus der Demografie Nr. 1/2013, Neuchâtel.

### **Bundesamt für Statistik BFS (2013b).**

Bestand und Struktur der Haushalte 2010. Medienmitteilung vom 11.4.2013

### **Bundesamt für Statistik (2013c).**

Auf dem Weg zur Gleichstellung von Frau und Mann. Stand und Entwicklung. Neuchâtel.

### **Bundesrat (2008).**

Strategie für eine schweizerische Kinder- und Jugendpolitik. Bericht des Bundesrats vom 27.8.2008.

### **Bundesrat (2009a).**

Jugend und Gewalt. Wirksame Prävention in den Bereichen Familie, Schule, Sozialraum und Medien. Bericht des Bundesrates vom 20.5.2009.

### **Bundesrat (2010a).**

Gesamtschweizerische Strategie zur Armutsbekämpfung. Bericht vom 31.3.2010 in Erfüllung der Motion (06.3001) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit NR (SGK-N) vom 13. Januar 2006.

**Bundesrat (2010b).**

Botschaft zum Bundesgesetz über die Förderung der ausser-schulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsgesetz, KJFG)

**Bundesrat (2011a).**

Harmonisierung Alimenterbevoorschussung und Alimenterinkasso. Bericht des Bundesrates vom 4. Mai 2011

**Bundesrat (2012a).**

Gewalt und Vernachlässigung in der Familie: notwendige Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen Sanktionierung. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Fehr (07.3725).

**Bundesrat (2012b).**

Einkommenseinbussen aufgrund der Ausgestaltung von Bedarfsleistungen und Abgaben. Bericht des Bundesrates vom 21. November 2012 in Erfüllung des Postulats 09.3161 Claude Héche, «Soziale Sicherheit. Schwelleneffekte und ihre Auswirkungen» vom 18. März 2009.

**Bundesrat (2013a).**

Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut. Konzept vom 15. Mai 2013.

**Bundesrat (2013b).**

Gesundheit 2020. Die gesundheitspolitischen Prioritäten des Bundesrates vom 23. Januar 2013.

**Bütler, Monika (2006).**

Arbeiten lohnt sich nicht – ein zweites Kind noch weniger. Discussion Paper no. 2006/05.

**Carle, Ursula (2010).**

Familienbildung, in: Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung. Was kann die Schweiz lernen? hg. von Margrit Stamm und Doris Edelmann. Zürich, S. 75–92

**Curaviva (2010).**

Flexible Jugend- und Familienhilfe. Werkstattbuch.

**Curaviva (2013).**

Hinaus ins Freie. Sozialraumorientierte Kinder-, Jugend- und Familienhilfe. Fachzeitschrift Curaviva 7–8/2013.

**Despland, Béatrice (2011).**

Wie familienfreundlich ist das Gesundheitssystem in der Schweiz? Referat am Forum Familienfragen der Eidgenössischen Koordinationskonferenz für Familienfragen EKFF vom 21. Juni 2011.

**Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen EKKJ (2007).**

Jund und arm: das Tabu brechen! Armut von Kindern und Jugendlichen verhindern und ihre Folgen bekämpfen.

**Eidgenössische Kommission für Migrationsfragen EKM (2012a).**

Anleitung zur erfolgreichen Frühförderung. Lerngeschichten und Erkenntnisse.

**Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF (2000a).**

Nicht-monetäre Angebote für Familien: Angebotskategorien und Empfehlungen für das weitere Vorgehen. Diskussionsgrundlage. Interface Politikstudien.

**Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF (2003a). Kurt Lüscher.**

Warum Familienpolitik? Argumente und Thesen zu ihrer Begründung.

**Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF (2003b).**

Perspektive Familienpolitik. Die Leistungen aller Familien anerkennen.

**Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF (2006a).**

Pflegen, betreuen und bezahlen. Familien in späteren Lebensphasen.

**Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF (2008a).**

Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung. Eine Bestandaufnahme der EKFF.

**Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF (2008b).**

Familien – Erziehung – Bildung.

**Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF (2009a).**

Die Leistungen der Familien anerkennen und fördern. Strategische Leitlinien 2015.

**Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF (2011a).**

Für eine familienfreundliche Wohnpolitik. Ein Thesenpapier der EKFF.

**Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG (2003).**

Fairplay at work in Unternehmen.

**Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG (2010a).**

Anerkennung und Aufwertung der Care-Arbeit. Impulse aus Sicht der Gleichstellung, Bern.

**Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (2009a).**

Dritter Bericht der Schweiz über die Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW).

**Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD (2007).**  
KMU-Handbuch Beruf und Familie.

**Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD (2011a).**  
Maximaltarife in Kindertagesstätten. Preisüberwachung.

**Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (2011b).**  
Charles Landert. Nationales Projekt Case Management Berufsbildung. Bericht zur Umsetzungsevaluation.

**Fritsch, Tobias; Strub, Silvia; Stutz, Heidi (2007).**  
Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertageseinrichtungen in der Region Bern. Kurzfassung. Im Auftrag des Vereins Region Bern VGB.

**Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (2009).**  
Familienkonzept des Kantons Bern. Bericht des Regierungsrates.

**Haab Zehrè, Katharina; Frischknecht, Sanna (2013).**  
Offene Kinder- und Jugendarbeit im Kanton Bern: Angebote und Arbeitsweisen. Berner Fachhochschule Soziale Arbeit.

**Höpflinger, François (2004).**  
Neue Beziehungen zwischen den Generationen, in: Schriftenreihe zum Themenkreis Familie Nr. 11, Pro Familia (Hg.), Gedanken zu den Generationenbeziehungen, S. 7–8.

**Hüttenmoser, Marco (2004).**  
Was Kinder bewegt. Eine Analyse aktueller Forschungsergebnisse, in: Gugerli-Dolder, Barbara; Hüttenmoser, Marco; Lindenmann-Matthies, Petra. Was Kinder beweglich macht. Wahrnehmungs- und Bewegungsförderung im Kindergarten.

**Informationsplattform «Vereinbarkeit Beruf und Familie: Massnahmen der Kantone und Gemeinden»**  
hg. vom Staatssekretariat für Wirtschaft SECO und Bundesamt für Sozialversicherungen BSV (zitiert: Informationsplattform SECO/BSV)

**Kickbusch, Ilona (2009).**  
Das Konzept der Gesundheitsdeterminanten, in: Meyer, Katharina (Hg.) (2009). Gesundheit in der Schweiz. Nationaler Gesundheitsbericht. Bern.

**Knöpfel, Carlo (2009).**  
Armut bekämpfen: Kantone verfolgen unterschiedliche Strategien, in: Kutzner, Stefan et al. Sozialhilfe in der Schweiz. NFP 51. Zürich, S. 121–142.

**Knupfer, Caroline; Stutz, Heidi (2012).**  
Absicherung unbezahlter Care-Arbeit von Frauen und Männern. Anpassungsbedarf des Sozialstaats in Zeiten sich ändernder Arbeitsteilung, hg. vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG.

**Kommission für Wirtschaft und Abgaben WAK (2013).**  
Parlamentarische Initiative Schuldenprävention. Keine Werbung für Kleinkredite. Vorentwurf und erläuternder Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates vom 14. Mai 2013.

**Konferenz der kantonalen Beauftragten für Kinder- und Jugendförderung KKJF (2010).**  
Standards der Kinder- und Jugendförderung Schweiz. Positionspapier.

**Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK (2009a).**  
Empfehlungen zur Ausgestaltung kantonalen Ergänzungsleistungen für Familien.

**Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK (2010a).**  
Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Programm der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren vom 25. Juni 2010.

**Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK (2010b).**  
Familienergänzende Kinderbetreuung im Frühbereich, Stand in den Kantonen.

**Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK (2011a).**  
Empfehlungen zur familienergänzenden Betreuung im Frühbereich FEB vom 24. Juni 2011.

**Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK (2013a).**  
Position Familienpolitik 2013, verabschiedet am 28. Juni 2013.

**Kübler, Daniel; Binder, Hans-Martin (2004).**  
Familienpolitik in Kantonen und Gemeinden, in: CHSS 6/2004, S. 345–347.

**Küng Gugler, Anne; Schläpfer, Martina (2010).**  
Beruf und Familie. Erste Internetplattform zu den kantonalen und kommunalen Politiken, in: Die Volkswirtschaft 4/2010, S. 55–58.

**Manz, Michael (2011).**  
Financial Education – Rolle und internationale Entwicklungen, in: Die Volkswirtschaft 6/2011, S. 57–60.

**Metzger, Marius; Cattaneo, Lorenza; Villiger, Simone (2012).**  
Bericht: Evaluation Kampagne «Stark durch Beziehung», Hochschule Luzern Soziale Arbeit.

**Lüthi, Roland (2005).**  
Trennungs- und Scheidungsväter vor neuen Herausforderungen, in: Die Rollen der Väter, Schriftenreihe zum Themenkreis Familie Nr. 13, Pro Familia (Hg.), S. 17–22, abgerufen am 9.5.2013

**Pro Familia Schweiz (2011).**

**Eltern unter Druck.** Elternkompetenzen sind gefragt. Referate der Fachtagung vom 9.9.2011.

**Prognos (2005).**

**Beruf und Familie.** Betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Analyse familienfreundlicher Unternehmenspolitik.

**Schmid, Walter (2008).**

**Die Absicherung des Existenzminimums zwischen Individualisierung und Standardisierung,** in: Schweizer Arbeitgeber, 11/2008.

**Schwegler, Regina; Stern, Susanne; Iten, Rolf (2012).**

**Familienfreundliche Steuer- und Tarifsysteme.** Vergleich der Kantone Basel-Stadt und Zürich. Schlussbericht, hg. von den Abteilungen für die Gleichstellung von Frauen und Männern der Kantone Zürich und Basel-Stadt, abgerufen am 10.5.2013

**Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK und Konferenz der schweizerischen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK (2008).**

**Kinderbetreuung: Familienergänzende Tagesstrukturen.** Gemeinsame Erklärung der EDK und der SODK vom 13. März 2008.

**Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS (2003).**

Autor/-innen: Knupfer, Caroline; Wyss, Kurt. Existenzsicherung im Föderalismus. Bern.

**Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS (2007).**

Autor/-innen: Knupfer, Caroline; Pfister, Natalie; Bieri, Oliver. Steuern, Transfers und Einkommen in der Schweiz. Bern.

**Schweizerischer Arbeitgeberverband SAV (2006).**

**Familie und Beruf.** Familienpolitische Plattform des Schweizerischen Arbeitgeberverbands.

**Sozialdepartement der Stadt Zürich (2001).**

**Kindertagesstätten zahlen sich aus.** Edition Sozialpolitik Nr. 5a. Zürich.

**Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2010a).**

**Regulierungen in der familienergänzenden Kinderbetreuung in den Kantonen und Hauptorten.** Wissenschaftlicher Schlussbericht vom 30. Dezember 2010. Ecoplan. Vereinbarkeit von Beruf und Familie Nr. 4.

**Stadt Bern, Direktion für Bildung, Soziales und Sport (2008).**

**Familienbericht für die Stadt Bern.**

**Stadt Winterthur (2013). Frauke Sassnick Spohn.**

**Work-in Winterthur.** Eine Erfolgsgeschichte der beruflichen Integration.

**Stäheli, Thomas; Zobl, Matthias Hobein (Hg.) (2008).**

**Financial Literacy in der Schweiz.** Erhebung über den Stand des Finanzwissens. ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Winterthur.

**Stamm, Margrit (2010).**

**Bildung und Betreuung für die Jüngsten,** in: Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung. Was kann die Schweiz lernen? hg. von Margrit Stamm und Doris Edelman. Zürich, S. 9–18

**Stamm, Margrit (2013a).**

**Bildungsort Familie.** Entwicklung, Betreuung und Förderung von Vorschulkindern in der Mittelschicht. Universität Fribourg, Swiss Institute für Educational Issues, Dossier 13/1

**Stamm, Margrit (2013b).**

**Bildung braucht Bindung.** Ein Fundament für das Vorschulalter, Dossier 13/4.

**Thönen, Sarah (2008).**

**Harmonisierung der kantonalen Sozialleistungen,** in: Sozialhilfe der Stadt Basel – Jahrbuch 2008, hg. von der Stadt Basel.

**Thönen, Sarah (2009).**

**Zentralisierung der bedarfsabhängigen Sozialleistungen.** Vor- und Nachteile der föderalen Aufgabenteilung – mögliche Zentralisierungsmodelle. Masterarbeit Universität Bern.

**Truong, Jasmine (2012).**

**Arbeitsmarkt Privathaushalt.** Charakteristika der Unternehmen, deren Beschäftigungsstruktur und Arbeitsbedingungen. Eine Studie im Auftrag der Fachstelle für Gleichstellung der Stadt Zürich.

**Wanner, Philippe (2012).**

**La situation économique des ménages monoparentaux et des personnes vivant seules dans le canton de Berne.** Rapport de recherche 1/2012.

**Westschweizer Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten (zitiert: egalite.ch) (2009).**

**Wenn die Arbeit mehr kostet als sie einbringt.** Studie über die Auswirkungen der Besteuerung und Krippenkosten auf die Erwerbstätigkeit der Frauen.

**Wilhelm, Valérie; Michielan, Emmanuel (2011).**

**Projekt ‚Erweiterte Tagesstrukturen‘.** Von den Pflegeheimen entwickelte ambulante/intermediäre Strukturen und Leistungen, damit betagte Personen weiterhin zu Hause leben können. Im Auftrag von CURAVIVA und Bundesamt für Sozialversicherungen BSV.





# Übersicht Angebote

(Stand nach Umfrage im Sommer 2013)

	Beratung																					
	Elternschaft / Frühbereich								Leben in Familien / Gemeinschaft													
	Familienplanung	Schwangerschaftsberatung	Geburtsvorbereitung	Schwangerschafts-, Rückbildungsgymnastik	Stillberatung	Mütter- / Väterberatung	Säuglings- / Kinderpflege	1. Hausbesuch gleich kurz nach der Niederkunft	Erziehungsberatung	Jugendberatung	Familienberatung	Ehe- / Partnerschaftsberatung	Ausländische Familien / Binationalität	Sozialpädagogische Familienbegleitung	Mediation / Scheidungsberatung	Beratung Vereinbarkeit Familie - Beruf	Beratung für Frauen	Beratung für Männer	Rechtsberatung	Budgetberatung	Beratung Freiwilligenarbeit	Kinderhilfedienst im Schulhaus Glarus
<b>Trägerschaft</b>																						
<b>1. Kanton</b>																						
Steuern																						
Gesundheit																						
Volksschule und Sport									■	■	■		■									
Höheres Schulwesen und Berufsbildung																						
Wirtschaft und Arbeit																						
Heimwesen																						
Soziale Dienste																						
Schulsozialarbeit											■											
Kind- und Erwachsenenschutz									■	■	■								■			
Gleichstellungskommission Kanton Glarus																						
Schlichtungsstelle nach Gleichstellungsgesetz																			■			
<b>2.1. Glarus Nord</b>																						
Kindergarten / Primarschule										■				■								
Gesundheit, Jugend und Kultur										■												
<b>2.2. Glarus</b>																						
Kindergarten / Primarschule																						
Sekundarschule																						
Jugendarbeit										■												
Tagesstrukturen																						
<b>2.3. Glarus Süd</b>																						
Dep. Schule & Familie																						
Kindergarten / Primarschule																						
Sekundarschule																						
<b>3. Kirchen</b>																						
römisch-katholisch																						
reformiert																		■				
<b>4. Weitere Leistungserbringer</b>																						
Mütter- und Väterberatung Glarnerland									■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Frauzentrale Kanton Glarus									■		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Pro Juventute											■			■								
Pro Senectute																						
Spitex																						
Rotes Kreuz																						
Tagesfamilien Glarnerland										■												
Familienverein Mollis																						
Hort Näfels																						
Mittagstisch Mollis																						
Hort Glarus und Riedern																						
Hort und Kinderkrippe Chinderburg Schwanden																						
Hort Linthal																						
Hort Mitlödi																						
Chindervilla Niederurnen																						
Kinderkrippe Chinderschloss Näfels																						
Kinderkrippe Glarus																						
Kinderkrippe und Hort Chinderburg, Schwanden																						
Familienhaus Biälstogg, Riedern																						
Kinder- und Elternklub Ennenda																						
Verband familienergänzende Kinderbetreuung (vfk)																		■				

Treffpunkte	Notsituationen	Betreuung ausser Haus		Entlastung zuhause	Information, Bildung und Geldleistungen
		familienergänzend	schulergänzend		
Mütterzentren					
Gemeinschaftszentren					
Jugendzentren					
Verweisungen an weitere Fach- und Beratungsstellen					
Stationäre Einrichtungen					
Nottelefon					
Kinder- & Jugendschutz					
Opferhilfe bei sex. Ausbeutung / Gewalt					
Babymassage					
Babysitting					
Tagesmütter, -eltern					
Ferienprogramme/-entlastung					
Ganztagbetreuung Kinder					
Ganztagbetreuung Erwachsene					
Gesprächsrunden zum Thema Erziehung					
Spielgruppe					
Blockzeiten					
Tagesschulen					
Mittagstisch					
Hort					
Aufgabenhilfe					
Hauswirtschaftliche Entlastung					
Mahlzeiterdienst					
pflegerische Betreuung					
psychologisch / psychiatrische Betreuung					
Website zu Angebot vorhanden					
Flyer / Broschüren					
aktive Information (Versand / Inserate etc.)					
Elternbildung (Kursangebot)					
Geschäftsstelle vfk					
Nationaler Zukunftstag-Seitenwechsel					
Sensibilisierungsarbeit frau mann gemeinsam					
Fortbildung für familienergänzende Kinderbetreuungsinstitutionen im Kanton Glarus					
Finanzielle Leistungen an Familien					

© 2014

Departement Bildung und Kultur

[www.gl.ch](http://www.gl.ch)