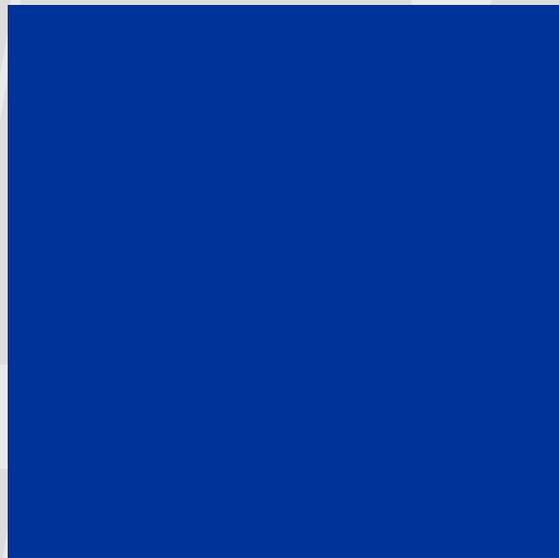


BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

*Familienberichte, Familienleitbilder und
Familienkonzepte der Kantone*

Forschungsbericht Nr. 1/17



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Office fédéral des assurances sociales OFAS

Das Bundesamt für Sozialversicherungen veröffentlicht in seiner Reihe "Beiträge zur Sozialen Sicherheit" konzeptionelle Arbeiten sowie Forschungs- und Evaluationsergebnisse zu aktuellen Themen im Bereich der Sozialen Sicherheit, die damit einem breiteren Publikum zugänglich gemacht und zur Diskussion gestellt werden sollen. Die präsentierten Folgerungen und Empfehlungen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesamtes für Sozialversicherungen wieder.

Autoren/Autorinnen: Heidi Stutz, Livia Bannwart, Victor Legler
Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS
Konsumstrasse 20
CH-3007 Bern
Tel. +41 (0) 31 380 60 80 / Fax +41 (0) 31 398 33 63
E-mail: info@buerobass.ch
Internet: www.buerobass.ch

Auskünfte: Anna Liechti
Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft
Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
CH-3003 Bern
Tel. +41 (0) 58 464 36 94
E-mail: anna.liechti@bsv.admin.ch

ISSN: 1663-4659 (eBericht)
1663-4640 (Druckversion)

Copyright: Bundesamt für Sozialversicherungen, CH-3003 Bern
Auszugsweiser Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung –
unter Quellenangabe und Zustellung eines Belegexemplares
an das Bundesamt für Sozialversicherungen gestattet.

Vertrieb: BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH-3003 Bern
www.bundespublikationen.admin.ch

Bestellnummer: 318.010.1/17d

Familienberichte, Familienleitbilder und Familienkonzepte der Kantone

Schlussbericht

Im Auftrag

des Bundesamts für Sozialversicherungen BSV

Anna Liechti, Geschäftsfeld Familien, Generationen und Gesellschaft

Bruno Nydegger Lory, Stv. Bereichsleiter Forschung, Evaluation und Statistik

Heidi Stutz, Livia Bannwart, Victor Legler

Bern, November 2016

Vorwort des Bundesamtes für Sozialversicherungen

Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) hat das Postulat Meier-Schatz „Dritter Familienbericht zur Situation der Familien in der Schweiz“ (12.3144) zum Anlass genommen, die Familienpolitik der Kantone basierend auf deren Familienberichten, Familienleitbildern und Familienkonzepten zu untersuchen und diese mit der familienpolitischen Handlungsfeldern des Bundesrates zu vergleichen. Zu diesem Zweck hat das BSV das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS mit der Erstellung des vorliegenden Forschungsberichts beauftragt.

Die Familienberichte, Familienleitbilder und Familienkonzepte der Kantone sind zwar sehr heterogen. Dennoch fallen die Definitionen der Familie und der Familienpolitik relativ einheitlich aus. In den verschiedenen Handlungsfeldern zeigen sich zwischen Bund und Kantonen kaum Widersprüche. Bund und Kantone setzen entsprechend ihren unterschiedlichen Kompetenzen aber andere Schwerpunkte. Für die Umsetzung der in den Berichten vorgeschlagenen Massnahmen spielen die politischen Mehrheiten in den einzelnen Kantonen eine wesentliche Rolle.

Bei der wirtschaftlichen Absicherung der Familien ist die Bekämpfung der Familienarmut sowohl auf Bundes- wie auf Kantonsebene seit Längerem ein Thema. Nachdem die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien auf Bundesebene gescheitert ist, wurden in verschiedenen Kantonen solche Massnahmen diskutiert. In einigen Kantonen wurden dafür politische Mehrheiten gefunden, in vielen jedoch nicht. Der Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit messen sowohl der Bund als auch die Kantone eine hohe Priorität bei. Die Vorstellungen darüber, wie dieses Ziel erreicht werden kann, gehen aber auseinander. Das Familien- und Erbrecht liegt ausschliesslich in der Kompetenz des Bundes, weshalb sich die Kantone in ihren Familienberichten kaum dazu äussern. Das eidgenössische Parlament passt das Familien- und Erbrecht kontinuierlich an die gesellschaftlichen Entwicklungen an. Bei der Förderung der Familien hat der Bund sehr beschränkte Unterstützungskompetenzen. Für die Kantone hat die Förderung der Familien dagegen eine zunehmende und zentrale Bedeutung, insbesondere im Migrationsbereich. Gesetzliche Grundlagen, welche den Bestand und die Finanzierung der Förderangebote nachhaltig sichern würden, fehlen in den Kantonen indessen weitgehend.

Der Forschungsbericht zeigt, dass Bund und Kantone in der Familienpolitik unterschiedliche Schwerpunkte setzen. Er belegt aber auch, dass sowohl der Bund als auch die Kantone von einem gemeinsamen Verständnis der Familienpolitik ausgehen: Zum einen geht es darum, geeignete Rahmenbedingungen zu schaffen, damit Familien ihre Aufgaben adäquat wahrnehmen können. Zum andern sind jene Familien gezielt zu fördern und unterstützen, welche diese Aufgaben nicht aus eigener Kraft bewältigen können. Bund und Kantone sind innerhalb ihrer jeweiligen Kompetenzen gefordert, ihren Beitrag zur Erreichung dieser Ziele zu leisten.

Ludwig Gärtner
Stellvertretender Direktor
Leiter Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft

Avant-propos de l'Office fédéral des assurances sociales

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a saisi l'occasion du postulat Meier-Schatz « Troisième rapport sur la situation des familles en Suisse » (12.3144) pour analyser la politique familiale menée par les cantons sur la base des rapports, des lignes directrices et des concepts qu'ils ont élaborés sur ce thème et pour comparer ces documents aux domaines d'action du Conseil fédéral sur la politique familiale. À cet effet, l'OFAS a confié au Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS) la rédaction du présent rapport de recherche.

Si les rapports, les lignes directrices et les concepts élaborés par les cantons présentent une forte hétérogénéité, les définitions de la famille et de la politique familiale qu'ils utilisent se recoupent largement. Une forte convergence de vues existe par ailleurs entre la Confédération et les cantons dans les différents domaines d'action, même si les priorités ne sont pas les mêmes et reflètent la répartition des compétences entre les deux parties. La mise en œuvre des mesures proposées dans les rapports dépend de façon décisive des majorités politiques qui se forment dans les cantons.

En ce qui concerne la sécurité matérielle des familles, la lutte contre la pauvreté des familles est une préoccupation de longue date de la Confédération et des cantons. Après l'échec de la tentative d'introduire des prestations complémentaires pour les familles à l'échelle fédérale, plusieurs cantons ont discuté de la possibilité de concrétiser cette mesure à l'échelon cantonal. Cette proposition n'a toutefois pu réunir une majorité politique que dans quelques cantons. Le renforcement des moyens permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle est une priorité pour la Confédération comme pour les cantons, mais les avis divergent sur la façon d'atteindre cet objectif. Le droit de la famille et le droit des successions relèvent exclusivement de la compétence de la Confédération, raison pour laquelle les cantons n'y font guère référence dans leurs rapports sur les familles. Le Parlement suisse veille à adapter régulièrement ces deux domaines législatifs aux évolutions de la société. En ce qui concerne le soutien aux familles, les compétences de la Confédération sont très limitées, alors que ce champ d'action revêt une importance croissante pour les cantons, surtout dans le domaine de la migration. Les bases légales qui permettraient de pérenniser le financement des offres de soutien font toutefois souvent défaut dans les cantons.

Le rapport de recherche montre que la Confédération et les cantons mettent l'accent sur des thématiques différentes en matière de politique familiale, mais s'appuient sur une conception commune de la politique familiale. Selon cette conception, les missions principales de la politique familiale sont, d'une part, de créer les conditions permettant aux familles de remplir leurs tâches de manière adéquate et, d'autre part, d'apporter une aide et un soutien ciblés aux familles qui ne parviennent pas à le faire par leurs propres moyens. La Confédération et les cantons sont tenus, dans le cadre de leurs compétences respectives, de contribuer à la réalisation de ces objectifs.

Ludwig Gärtner
Directeur suppléant
Chef du domaine Famille, générations et société

Premessa dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali

Prendendo spunto dal postulato Meier-Schatz 12.3144 Terzo rapporto sulla situazione delle famiglie in Svizzera, l'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS) ha analizzato la politica familiare dei Cantoni sulla base dei rapporti sulle famiglie e delle strategie in materia di politica familiare di questi ultimi, confrontandoli poi con gli ambiti d'intervento della politica familiare a livello federale. A questo scopo l'UFAS ha incaricato l'istituto di ricerca Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) di redigere il presente rapporto di ricerca.

I rapporti sulle famiglie e le strategie in materia di politica familiare dei Cantoni sono molto eterogenei, ma le definizioni di famiglia e politica familiare risultano relativamente uniformi. Nei vari ambiti d'intervento vi sono pochissime contraddizioni tra Confederazione e Cantoni, anche se a causa delle loro diverse competenze gli accenti posti sono differenti. Per l'attuazione delle misure proposte nei rapporti, le maggioranze politiche svolgono un ruolo decisivo nei singoli Cantoni.

Per quanto concerne il rafforzamento economico delle famiglie, quest'ultimo aspetto è dibattuto da tempo a livello sia federale che cantonale. Dopo il fallimento dell'introduzione di prestazioni complementari per le famiglie a livello federale, diversi Cantoni hanno discusso di misure del genere: in alcuni sono state raggiunte maggioranze politiche al riguardo, ma in molti altri no. La promozione della conciliabilità tra famiglia e lavoro è un obiettivo prioritario sia per la Confederazione che per i Cantoni, ma le idee per il suo raggiungimento sono contrastanti. Nei loro rapporti sulle famiglie, i Cantoni menzionano raramente il diritto di famiglia e il diritto successorio, che sono di competenza esclusiva della Confederazione e che il Parlamento federale adegua costantemente all'evoluzione della società. Per quanto concerne la promozione delle famiglie, la Confederazione dispone di competenze di sostegno molto limitate. Per i Cantoni, invece, la promozione delle famiglie ha un'importanza fondamentale e sempre maggiore, in particolare nell'ambito della migrazione, ma mancano perlopiù le basi giuridiche per garantire la sussistenza e il finanziamento a lungo termine dell'offerta in tal senso.

Il rapporto di ricerca mostra che la Confederazione e i Cantoni pongono accenti differenti nel quadro della politica familiare. Al contempo, però, partono da una concezione comune della politica familiare: si tratta da un lato di creare condizioni quadro adeguate per consentire alle famiglie di adempiere debitamente i loro compiti e, dall'altro, di promuovere e sostenere in modo mirato le famiglie che non riescono a farlo con le proprie forze. Nei limiti delle rispettive competenze, la Confederazione e i Cantoni sono chiamati a contribuire al raggiungimento di questi obiettivi.

Ludwig Gärtner

Direttore supplente

Capo dell'Ambito Famiglia, generazioni e società

Foreword by the Federal Social Insurance Office

The Federal Social Insurance Office (FSIO) saw the Meier-Schatz postulate “Third Federal Council Report on the Situation of Families in Switzerland” (12.3144) as an opportunity to carry out an in-depth examination of the family policies pursued by the cantons based on their family reports, family charters and family strategies, and to compare them with the Federal Council’s main lines of action in this policy area. The FSIO subsequently commissioned the Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS) to compile a report on its behalf.

While the cantonal family reports, family charters and family strategies themselves are heterogenous, the definition of family and family policy they apply is relatively uniform. The study found that although the subjects addressed by the cantons and the Confederation were largely similar, the weighting they gave to them diverged owing to the differing powers of these two levels of government. In a number of cantons, a political majority is a decisive factor in whether the measures proposed in these reports is ultimately implemented or not.

Combating family poverty has long been a concern for both the Confederation and the cantons. Following the rejection of the proposal for the nationwide introduction of family supplementary benefits, a number of cantons discussed the possibility of adopting such a measure. In some, a political majority came out in support of the idea; in others, this was not the case. Helping parents achieve a better work-life balance is considered a high priority by the federal and cantonal governments alike. However, they differ in how this can best be achieved. Amendments to family and inheritance law is the exclusive preserve of the Confederation, hence the scant mention given to it in cantonal reports. Here, the federal parliament is constantly adapting family and inheritance law to reflect the prevailing social realities. In contrast, the Confederation has limited powers when it comes to family support provision. This is an increasingly important area for the cantons, particularly within the field of migration. Also, the cantons by and large lack the legal bases needed to secure the supply and funding of such support services in the long term.

The research report shows that the family policy priorities of the Confederation and cantons differ. At the same time, the study found that both levels of government have a shared understanding of what the goal of family policy should be, namely creating the right conditions for families to honour their responsibilities adequately while ensuring that those families who cannot receive the appropriate support and help. It is incumbent upon the federal and cantonal governments to contribute, within their respective powers, to the attainment of these goals.

Ludwig Gärtner
Deputy Director
Head of Family, Generations and Society

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|------------|
| Zusammenfassung | III |
| Résumé | IX |
| Riassunto | XV |
| Summary | XXI |
| | |
| 1 Ausgangslage und Fragestellung | 1 |
| | |
| 2 Untersuchungsbasis und methodisches Vorgehen | 3 |
| | |
| 3 Charakteristika der Familienberichte, Leitbilder und Konzepte der Kantone | 7 |
| 3.1 Anstoss, Erarbeitungsprozess und Verabschiedung | 9 |
| 3.2 Rolle der Familienberichterstattung bei der Weiterentwicklung der Familienpolitik | 9 |
| 3.3 Definition von Familie und Familienpolitik | 14 |
| | |
| 4 Untersuchte Themenbereiche | 17 |
| 4.1 Situation der Familien | 18 |
| 4.1.1 Finanzielle Situation der Familien | 18 |
| 4.1.2 Haushaltsituation und Familienbeziehungen | 20 |
| 4.1.3 Erwerbssituation und Arbeitsteilung der Eltern | 23 |
| 4.2 Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen | 23 |
| 4.2.1 Wohnen und Wohnumfeld | 23 |
| 4.2.2 Vereinbarkeit von Familie und Beruf | 24 |
| 4.2.3 Monetäre Leistungen und einkommensabhängige Tarife für Familien | 25 |
| 4.2.4 Information, Beratung und Begleitung | 28 |
| 4.2.5 Integration, Chancengerechtigkeit und Bildung | 29 |
| | |
| 5 Handlungsbedarf und Handlungsabsichten | 31 |
| 5.1 Handlungsbedarf | 31 |
| 5.2 Ziele, Strategien und Massnahmen | 32 |
| 5.2.1 Strategien | 32 |
| 5.2.2 Massnahmen | 33 |
| | |
| 6 Einfluss auf die kantonale Strategie der Familienpolitik | 37 |
| 6.1 Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen | 37 |
| 6.2 Herausforderungen bei der Umsetzung | 41 |
| 6.3 Faktoren der Berichterstattung, die eine Umsetzung der Massnahmen begünstigen respektive erschweren | 42 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 7 | Vergleich der Einschätzungen von Bund und Kantonen | 45 |
| 7.1 | Wirtschaftliche Absicherung | 45 |
| 7.2 | Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit | 48 |
| 7.3 | Förderung der Familien | 50 |
| 8 | Schlussfolgerungen | 53 |
| | Literaturverzeichnis | 57 |
| | Anhang | 63 |

Zusammenfassung

Für den dritten Familienbericht des Bundes in Erfüllung des Postulats Meier-Schatz (12.3144) erarbeitet der vorliegende Bericht eine Auslegeordnung zu den **Familienberichten, Familienleitbildern und Familienkonzepten der Kantone** (zusammenfassend **Familienberichterstattung**). Zweck der Bestandsaufnahme ist erstens, eine **systematische Übersicht** zu gewinnen darüber, wie viele und welche Kantone über verschiedene Formen der Familienberichterstattung verfügen, was sie dazu veranlasst hat und welche Ziele sie damit verfolgen. Zweitens ist der **Einfluss der kantonalen Familienberichterstattung auf die Familienpolitik** von Interesse. Drittens erfolgt ein **Vergleich mit der familienpolitischen Auslegeordnung des Bundes**, die der Bundesrat in seinem Bericht in Erfüllung des Postulats Tornare (13.3135) 2015 vorgelegt hat.

Ausgewertet wurden 35 sehr heterogene Familienberichte, Familienleitbilder und Familienkonzepte aus 21 Kantonen im Umfang von 2 bis 202 Seiten. Sie stammen aus den Jahren 2004 bis 2016. Bei 20 Berichten handelt es sich um Situationsanalysen, bei 15 Dokumenten um Leitbilder und Konzepte. Ob die in den Berichten vorgeschlagenen Massnahmen umgesetzt worden sind, geht aus den ausgewerteten Dokumenten nicht hervor. Daher wurde ergänzend eine Befragung bei den kantonalen Ansprechpersonen für Familienfragen durchgeführt.*

1. Charakteristika und Rolle der kantonalen Familienberichterstattung

Zusammenfassend lassen sich aufgrund der Charakteristika der Berichterstattung **fünf Typen** von Kantonen unterscheiden:

- Kantone mit längerer Kontinuität und umfassender Familienberichterstattung (BE, BL, BS, OW, SO, TI, VD),
- Kantone mit länger zurückliegender Familienberichterstattung (AG, FR, GR, LU, SH, UR),
- Kantone mit neuer Familienberichterstattung (AR, JU, GL, TG, ZG),
- Kantone mit thematisch eingeschränkter Familienberichterstattung (GE, NE, SG),
- Kantone ohne Familienberichterstattung (AI, NW, SZ, VS, ZH).

* Die kantonalen Ansprechpersonen für Familienfragen sind bei der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) gemeldet. Die EKFF ist eine

Den **Anstoss** zur Erarbeitung der Situationsanalysen, Leitbilder und Konzepte gaben etwa gleich häufig die Regierung sowie parlamentarische Vorstösse. Die Art des Anstosses gibt in vielen Fällen die Art der **Verabschiedung** der Dokumente vor. Oft nimmt die Regierung als Auftraggeberin die Berichte ab oder muss dem Parlament Bericht erstatten.

Je nach Kanton und Charakter der Dokumente unterscheidet sich der **Erarbeitungsprozess**. Situationsanalysen werden eher mit externer Hilfe verfasst. Bei den Leitbildern oder Konzepten ist das Eigenengagement der Kantone in der Regel grösser. Oft sind interdepartementale Projektgruppen involviert, die teilweise durch verwaltungsexterne Mitglieder ergänzt werden. Vereinzelt wirken Familienkommissionen an der Erarbeitung mit.

Die Familienberichterstattung beinhaltet in 19 Kantonen eine Analyse zur Situation der Familien, die sich in vier Kantonen auch auf eine Familienbefragung stützt. In 18 Kantonen wird die eigene Familienpolitik analysiert. Ähnlich viele Berichte identifizieren Handlungsbedarf, definieren übergeordnete Ziele, formulieren Strategien, Stossrichtungen oder Leitsätze und machen Empfehlungen oder skizzieren Massnahmen. Nur in einem einzigen Kanton werden überprüfbare Zielvorgaben gesetzt; drei Kantone überprüfen in ihren Berichten die Umsetzung und Wirksamkeit früher beschlossener Schritte.

Insgesamt werden in Dokumenten von **19 Kantonen Massnahmen** vorgeschlagen, die teilweise den Charakter von Empfehlungen haben. Die Vorschläge sind sehr heterogen und unterschiedlich konkret. Zudem sind sie höchst unterschiedlich kostenintensiv.

Die kantonale Familienberichterstattung befasst sich sehr stark mit den komplexen und in jedem Kanton etwas anderen **Angebots- und Verwaltungsstrukturen**, der **Vielzahl der involvierten Akteure** und den grossen Herausforderungen an deren Koordination beziehungsweise dem Fehlen eines koordinierten Vorgehens. Dabei fällt auf, dass vielerorts die **Rolle des Kantons in der Familienpolitik gar nicht so klar** ist. Längst nicht alle Kantone sehen sich selber als zentrale Akteure oder Hauptverantwortliche dieses Politikbereichs. Mitunter wird erst im Rahmen der Berichterstattung ein Überblick geschaffen, der dann auch Ausgangspunkt sein kann für eine systematischere Steuerung durch den Kanton. Ein weiteres wiederkehrendes Thema sind die **Rechtsgrundlagen**. Das Fehlen einer gesetzlichen Verpflichtung –

ausserparlamentarische Kommission und beratendes Organ des Bundesrates.

wie zum Beispiel im Bereich der Kinderbetreuungsstrukturen oder der frühen Förderung – wird in verschiedenen Kantonen besonders im Hinblick auf Budgetdebatten als Schwierigkeit erkannt. Kürzungen und Verzichtspläne fallen in denjenigen Bereichen leichter, in denen keine gesetzlichen Aufgaben bestehen.

2. Auswirkungen der Familienberichterstattung auf die Familienpolitik

Insgesamt haben **19** der 21 **Kantone** mit Familienberichterstattung mittels dieser Grundlage **Massnahmen ergriffen**. Die Art und Intensität der Verbindungen zur kantonalen Familienpolitik hängt eng zusammen mit dem Typ der Berichterstattung:

In **Kantonen mit längerer Kontinuität und umfassender Familienberichterstattung** ist die Verbindung zur familienpolitischen Strategie relativ eng, was jedoch nicht bedeutet, dass es immer einfach ist, anvisierte Massnahmen auch umzusetzen. Mitunter wird die Berichterstattung bewusst dazu eingesetzt, den Handlungsbedarf aufzuzeigen oder nachzuweisen, und hat in diesem Sinne auch Sensibilisierungscharakter. Im Detail unterscheidet sich das Zusammenspiel von Berichten und Politik in den einzelnen Kantonen relativ stark, und es lässt sich kein einheitliches Muster identifizieren.

In den **Kantonen mit länger zurückliegender Familienberichterstattung** sind oft viele Massnahmen umgesetzt und andere stehen nicht mehr auf der politischen Agenda. Die Gründe, weshalb keine weitere Familienberichterstattung erfolgte, sind unterschiedlich. Teils werden Grundlagenpapiere in einzelnen Bereichen einem weiteren breiten Überblick vorgezogen oder Informationen zur Lage der Familien wurden in die Sozialberichterstattung integriert.

Die kleineren **Kantone mit neuer Familienberichterstattung** zeigen sich schon in der Art ihrer Berichte bemüht, ihre begrenzten Möglichkeiten auszuschöpfen. Es sind Berichte und Konzepte, die für die Praxis erstellt wurden. In der Regel wird das, was man sich vorgenommen hat, anschliessend auch umgesetzt, soweit die finanziellen Mittel es erlauben.

Bei den **Kantonen mit thematisch eingeschränkter Familienberichterstattung** wird besonders deutlich, dass nicht direkt von der Berichterstattung auf die Aktivität in der Familienpolitik geschlossen werden darf. Sie haben teilweise wichtige Reformen durchgeführt, ohne dass diese je Thema ihrer Familienberichte gewesen wären.

Die Befragung der kantonalen Ansprechpersonen für Familienfragen zeigt, dass die Kantone in der Umsetzung von Massnahmen aus ihren Familienberichten, Leitbildern und Konzepten häufig bei der Finanzierung anstehen. Weitere **Hindernisse** sind ein fehlender politischer Willen, die fehlende Einbindung von entscheidenden Akteuren wie insbesondere die Gemeinden sowie fehlende Umsetzungsstrukturen. Wie weit in der Familienberichterstattung empfohlene Massnahmen umgesetzt werden, hängt auch damit zusammen, ob es sich um externe Empfehlungen handelt, ob sie vom Regierungsrat verabschiedet werden, wie weitgehend sie sind und was sie kosten.

Als **förderliche Faktoren** für die Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen erweisen sich erstens die parallele Schaffung rechtlicher Grundlagen, die das Handeln des Kantons legitimieren, sowie zweitens der Einbezug der Gemeinden, die von Massnahmen mitbetroffen sind, und drittens generell der Einbezug der wichtigen Fachpersonen innerhalb und ausserhalb der Verwaltung. Die gemeinsame Erarbeitung von Familienberichten durch die involvierten Akteure bietet Chancen zu einer übergreifenden und längerfristigen Ausrichtung einer kohärenten Strategie und zu einer bleibenden Koordination, Vernetzung und interdepartementalen Zusammenarbeit. Ein so erreichter breiter Konsens hat eher das Potenzial, politisch mehrheitsfähig zu werden.

3. Vergleich der Inhalte und Einschätzungen der Berichte von Bund und Kantonen

Im Bundesratsbericht «Familienpolitik – Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes» in Erfüllung des Postulats Tornare (13.3135) werden die Herausforderungen und Handlungsoptionen des Bundes im Rahmen seiner Kompetenzen in den vier Handlungsfeldern **wirtschaftliche Absicherung**, Förderung der **Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit**, Anpassung des **Familien- und Erbrechts** an die realen Lebensformen; und **Förderung der Familien** analysiert. Der folgende Vergleich folgt dieser Strukturierung.

3.1 Wirtschaftliche Absicherung

Bei der Analyse der finanziellen Situation der Familien ist in der Familienberichterstattung der Kantone **Familienarmut** das am häufigsten aufgegriffene Thema. Sie wird mehrfach als grösste Herausforderung der Familienpolitik bezeichnet, die nicht allein durch monetäre Leistungen bekämpft werden kann. Übereinstimmend wird festgestellt, dass **Alleinerziehende sowie Migrationsfamilien die Hauptbetroffenen** sind. Häufig wird aufgezeigt, dass das

Wohlstandsniveau der Familien unter jenem der kinderlosen Haushalte liegt. Dokumentiert wird dies anhand der verfügbaren Haushaltseinkommen, also dem Betrag, der nach Sozialabzügen, Steuern, Krankenkassenprämien und je nachdem auch Kinderbetreuungskosten im Familienportemonnaie verbleibt. Thematisiert werden auch **steigende Lebenshaltungskosten**, insbesondere aufgrund der Entwicklung bei Mieten und Krankenkassenprämien. Knapp die Hälfte der Kantone greift zudem **Verschuldungsprobleme** von Familien auf.

Bei der **Analyse der monetären Leistungen** wird in den Kantonsberichten bei den *Kinder- und Ausbildungszulagen* relativ wenig Handlungsbedarf gesehen. Die *Familienbesteuerung* dagegen bietet verbreitet Anlass zu Reformdiskussionen. Ein Ziel ist die steuerliche Entlastung aller Familien, besonders aber geht es um negative Erwerbsanreize im Steuersystem. Die *Prämienverbilligung* zur Krankenkasse wird ebenfalls in den meisten kantonalen Familienberichten behandelt. Gewisse Kantone übernehmen die Kinderprämien ganz, bei anderen stehen Leistungskürzungen durch Sparpakete zur Debatte. Bei der *Alimentenbevorschussung* werden meist nur die Regelungen erwähnt, allenfalls ergänzt durch Zahlen zu Leistungsbeziehenden und Kosten. Ein weiterer Punkt sind Schwelleneffekte im Kontext dieses Leistungssystems. *Kinderbetreuungskosten und Elterntarife* sind ein weiteres verbreitetes Thema. Etliche Kantone sehen hier Handlungsbedarf, wobei es häufig nicht um eine generelle Senkung geht, sondern ebenfalls um die Behebung negativer Erwerbsanreize. *Ergänzungsleistungen für Familien* werden von 13 Kantonen thematisiert. Die einen setzen sich mit ihren bestehenden Leistungen auseinander. Einige empfehlen generell, eine solche Leistung vertiefter zu prüfen. Einzelne Kantone stellen konkrete Projekte zur Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien vor.

Vergleich der Einschätzungen

Die Herausforderungen bei der wirtschaftlichen Absicherung werden in den Berichten von Bund und Kantonen ähnlich gesehen. Als Handlungsoptionen nennen beide Seiten die **Familienbesteuerung**. Im Bereich der Armutsbekämpfung wird die vom Bund empfohlene **Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und Inkassohilfe** in der kantonalen Berichterstattung nicht prominent behandelt – auch nicht in Kantonen, die den empfohlenen Standards nicht entsprechen.

Die Einführung von **Ergänzungsleistungen für Familien** ist auf Bundesebene gescheitert. In den kantonalen Familienberichten schlägt rund die Hälfte

der Kantone Optimierungen an bestehenden kantonalen Familien-Ergänzungsleistungen oder deren Neueinführung vor. Eine anschliessende Umsetzung ist jedoch deutlich weniger häufig. Die finanzielle Priorität wird schon in den Berichten selber meistens beim Ausbau der Kinderbetreuungsstrukturen gesetzt. Im Bundesratsbericht wird die **Einführung bedarfsabhängiger Kinderzulagen** geprüft, aber nicht als prioritär erachtet. Diese Massnahme wird in einzelnen kantonalen Berichten auch aufgegriffen, ist aber nicht klar von Ergänzungsleistungen für Familien abgrenzbar.

Die Kantone beschäftigt die Überprüfung der Familienleistungen auf ihre Wirksamkeit sowie die Reduktion von **negativen Erwerbsanreizen und Schwelleneffekten** stark. Diese sind im Bundesratsbericht kein Thema. Zudem wird die Wichtigkeit **persönlicher Unterstützung** von Familien in materiellen Schwierigkeiten durch Beratung und Begleitung ebenfalls nur in der kantonalen Familienberichterstattung aufgegriffen.

3.2 Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit

Gute Bedingungen zur **Vereinbarkeit von Familie und Beruf** sind praktisch in allen kantonalen Berichten ein zentrales Thema. Es umfasst erstens das Kinderbetreuungsangebot. Alle Kantone erkennen Handlungsbedarf beim Ausbau, der Ferienbetreuung, der Flexibilität oder den Tarifsystemen. Ein häufiges Anliegen ist zweitens die Forderung nach familienfreundlichen Arbeitsbedingungen, die man in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft erreichen will. Drittens möchten verschiedene Kantone einen Vaterschafts- oder Elternurlaub einführen.

Vergleich der Einschätzungen

Im Handlungsfeld der Vereinbarkeit liegen die Einschätzungen von Bund und Kantonen zu den Herausforderungen ebenfalls nicht weit auseinander. Unbestritten ist der weitere **Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung**. Der Bundesratsbericht nennt als Option auch die **Senkung der Betreuungskosten für die Eltern**. In den kantonalen Berichten wird eine stärkere Subventionierung der Tarife in den Deutschschweizer Kantonen nicht thematisiert. In der Romandie wird verschiedentlich als Ziel genannt, die Arbeitgeber nach dem Vorbild der *Waadt* stärker in die Finanzierung einzubinden. Zwar schlagen die Berichte in sieben Kantonen eine Änderung der Elterntarife vor, aber meist nur, um negative Erwerbsanreize zu beheben.

Ob die Vereinbarkeit über die Einführung eines **Vaterschafts- oder Elternurlaub** gefördert werden

soll, überlässt der Bundesrat dem Parlament. In der kantonalen Familienberichterstattung wird die Einführung eines Vaterschafts- und Elternurlaubs wiederholt genannt, aber auch erwähnt, dass die Kantone hier keine Rechtsetzungskompetenz haben. In der Berichterstattung von fünf Kantonen umfassen die Empfehlungen auch einen Vaterschafts- oder Elternurlaub.

Zudem erwähnt der Bundesratsbericht den Aktionsplan zur *Unterstützung bei Betreuung und Pflege von Angehörigen*. Von den Kantonen nennen nur einzelne in ihren Familienberichten Massnahmen in diesem Bereich. Der Bund führt auch die *Förderung der Lohngleichheit* an, während in den kantonalen Familienberichten Gleichstellung vielfach nur pauschal als Massnahme genannt wird. Die Kantone nehmen dagegen die vom Bund nicht thematisierte *Förderung familienfreundlicher Arbeitsbedingungen* auf. Ein weiterer wiederholt genannter Punkt ist die *Sensibilisierung von Regelstrukturen* wie Schulen oder Gesundheitswesen für die Bedürfnisse von Familien.

3.3 Anpassung des Familien- und Erbrechts an die realen Lebensformen

Das Handlungsfeld Familien- und Erbrecht kommt in den kantonalen Berichten kaum vor, da die Kompetenz hier beim Bund liegt. Dagegen werden die **realen Lebensformen** von Familien dokumentiert. Es fällt auf, dass die Analysen meist an der Haushaltsgrenze halt machen und dadurch die **Situation von Kindern mit getrennten Eltern** nur unvollständig erfasst wird.

3.4 Förderung der Familien

Der Förderung von Familien lassen sich zwei Handlungsfelder der Kantone zuordnen: einerseits die gezielte Information, Beratung und Begleitung von Familien und andererseits die für Familien bestehenden Voraussetzungen bezüglich Integration, Chancengerechtigkeit und Bildung.

Information, Beratung und Begleitung

Der **Information und Elternbildung** wird grosse Bedeutung zugemessen. Es wird aber auch festgestellt, dass sie nicht alle Familien erreicht und in der Folge Zugangsprobleme zu weiteren Leistungen bestehen. Im Bereich der **Beratung, Begleitung und Intervention** sehen viele Kantone vor, durch eine verstärkte Koordination und engere Vernetzung von Beratungsangeboten, Betreuungsinstitutionen und früher Förderung das Potenzial dieser Strukturen besser zu nutzen. Etwa die Hälfte der Kantone erwähnen auch **aufsuchende Angebote der Familienarbeit**.

Integration, Chancengerechtigkeit und Bildung

Die **Integration** von Migrationsfamilien sowie soziale Integration und Teilhabe von Familien im Allgemeinen werden in den kantonalen Berichten nur teilweise als Feld der Familienpolitik betrachtet. Bei der Ausländerintegration stehen Bildungsfragen im Vordergrund. Bei der sozialen Integration aller Familien ist der Zugang zu sinnvollen Freizeitbeschäftigungen, aber auch die Stärkung sozialer Netze generell ein Thema. Verschiedene Kantonsberichte greifen das Stichwort einer Sozialraumorientierung der Familienpolitik auf. Gemeint sind nutzernahe vernetzte Angebote in den Quartieren und die Schaffung spezifischer Begegnungsmöglichkeiten.

Chancengerechtigkeit wird in der kantonalen Familienberichterstattung sehr häufig als zentrales Ziel genannt, aber auf die Kinder fokussiert. Als zielführend werden gute Tagesbetreuungsstrukturen und frühe Förderung genannt. Nur selten werden die Bildungschancen der Eltern angesprochen.

Vergleich der Einschätzung

Im Handlungsfeld der Förderung von Familien hat der Bund kaum Kompetenzen. Es wird jedoch die Möglichkeit erwähnt, eine Gesetzesgrundlage zu schaffen, um **Anstrengungen Dritter vermehrt zu unterstützen**. In der kantonalen Familienberichterstattung ist dieses Handlungsfeld zentral, und die Kantone scheinen gewillt zu sein, hier zu investieren. Sie sehen darin eine Präventionsstrategie, welche dazu beiträgt, höhere Folgekosten zu vermeiden. Im Bereich **Information, Beratung und Begleitung** sehen viele kantonale Berichte die Herausforderungen bei Zugangsproblemen, aber auch bei einem generell fehlenden Überblick von Seiten des Kantons. *Information und Elternbildung* sollen generell gestärkt werden. Die *Vereinfachung und Vernetzung der Beratungsangebote* werden als Massnahmen genannt sowie eine *engere Begleitung von Familien in Schwierigkeiten*.

Im Bereich **Integration, Chancengerechtigkeit und Bildung** fällt auf, dass das Thema Migration und Integration in der Auslegeordnung des Bundes kaum vorkommt. In der Familienberichterstattung der Kantone dagegen sind Migrationsfamilien ein wichtiges Thema. Die kantonalen Berichte nennen als Handlungsoptionen eine *Stärkung der sozialen Integration und Teilhabe sowie die generelle Förderung der Chancengerechtigkeit* für die Kinder, insbesondere durch frühe Förderung.

4. Fazit

Die Familienberichte, -leitbilder und -konzepte machen deutlich, welche Fragen die Kantone in der Familienpolitik beschäftigen, und dokumentieren den unterschiedlichen Stand der Familienpolitik. Wichtig

ist allerdings, keinen linearen Zusammenhang zwischen Familienberichterstattung und der Umsetzung familienpolitischer Leistungen herzustellen.

Übereinstimmung bei Familienbegriff und Erneuerung der Familienpolitik

Trotz der grossen Heterogenität der Berichte fallen die Definitionen, was eine Familie und was Familienpolitik ist, relativ einheitlich aus. Die Kantone orientieren sich an den Definitionen des Bundes. Zudem werden die inhaltlichen Schwerpunkte gegenüber früheren kantonalen Berichten um nicht-monetäre Dimensionen erweitert. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Förderung von Familien über Information, Beratung, Begleitung sowie Integration, Bildung und Chancengerechtigkeit für die Kinder nehmen in den meisten Kantonen breiten Raum ein. Darin spiegelt sich ein **Umbau der Familienpolitik** vom Fokus finanzieller Absicherung hin zu einem integrativeren, auf gute Rahmenbedingungen für die Selbsthilfe setzenden und präventiver in die Menschen investierenden Ansatz.

Wichtige Rolle der Berichterstattung bei der Weiterentwicklung der Familienpolitik

Die Analyse zeigt, dass die Familienberichterstattung der Kantone bei der Weiterentwicklung der Familienpolitik eine **wichtige Rolle** spielt. Dies **gerade auch in kleineren und ländlicheren Kantonen**, die nicht über grosse und spezialisierte Verwaltungsstrukturen verfügen. Der Erarbeitungsprozess eines Familienberichts kann zentral sein für die Entwicklung eines Konsenses darüber, welche Massnahmen mit welcher Priorität umgesetzt werden sollen, wenngleich Empfehlungen in einem Bericht den politischen Entscheidungsprozess nicht ersetzen. Es fällt auf, dass verschiedene Kantone vor der Erarbeitung ihrer Berichte kaum aktive Verantwortung für die Familienpolitik übernommen haben und sich selber zuerst einen Überblick zur Lage der Familien und den bestehenden Leistungen von Gemeinden und privaten Trägerschaften verschaffen müssen.

Grosse Mehrheit der Kantone formuliert Massnahmen und setzt einen Teil um

Die grosse Mehrheit der Kantone realisiert einen Teil der Massnahmen aus den Berichten und Konzepten. Für die Realisierungschancen ist **entscheidend, wie weit die Regierung sich letztendlich hinter die vorgeschlagenen Massnahmen stellt**. Insgesamt scheint es jedoch nicht eine einzige erfolgsversprechende Strategie zu geben, sondern es ist abhängig von der Ausgangssituation in einem Kanton und den

politischen Verhältnissen, wie die Familienberichterstattung effektiv und effizient an der Weiterentwicklung der Familienpolitik mitwirken kann.

Bund und Kantone widersprechen sich nicht, setzen aber unterschiedliche Schwerpunkte

Zum Vergleich zwischen der 2015 publizierten Ausleageordnung des Bundes und den kantonalen Berichterstattungen lässt sich zusammenfassend sagen, dass wenig Widersprüche zwischen Kantonen und Bund bei der Identifikation der Herausforderungen der Familienpolitik auszumachen sind, auch wenn sie – mehrheitlich durch die unterschiedlichen Kompetenzen bedingt – die Schwerpunkte anders setzen. Konfliktpunkte werden vereinzelt angesprochen, wo die Kantone aufgrund der bestehenden Bundeskompetenzen nicht die Möglichkeit haben, ihnen sinnvoll erscheinende Reformen voranzutreiben: bei der Individualbesteuerung sowie der Einführung eines Vaterschafts- oder Elternurlaubs. Zu den Themen, die im Bundesratsbericht nicht erwähnt sind, aber in der kantonalen Familienberichterstattung breiten Raum einnehmen, gehören Migrationsfamilien, negative Erwerbsanreize und Schwelleneffekte im System monetärer Leistungen, Zugangsprobleme sowie die Förderung der Chancengerechtigkeit für die Kinder.

Geplante Kompetenzverschiebungen führten zu Blockade-Tendenzen

Erkennbar ist, dass durch die politischen Diskussionen um eine Verschiebung von Kompetenzen zwischen den Kantonen und dem Bund gewisse Blockade-Tendenzen entstanden. So wird in der kantonalen Berichterstattung festgestellt, dass Working-Poor-Familien und Alleinerziehende armutsgefährdet sind, aber es werden längst nicht in allen Kantonen Massnahmen dagegen vorgeschlagen. Auf Bundesebene aber scheiterten Lösungsversuche wie die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien. Wo in den Kantonen eigene Projekte für die Einführung von Familien-Ergänzungsleistungen bestanden, wurden sie oft vom Parlament abgelehnt. **Im Ergebnis bleibt die überproportionale Armutsgefährdung von Kindern und Familien in fast allen Kantonen bestehen.**

Résumé

Dans la perspective du troisième rapport sur la situation des familles que le Conseil fédéral présentera en réponse au postulat Meier-Schatz (12.3144), le présent document dresse un état des lieux **des rapports, des lignes directrices et des concepts élaborés sur ce thème par les cantons** (sous forme abrégée « **rapports sur les familles** »). Cette démarche vise à répondre à trois préoccupations principales. La première est d'obtenir une **vue d'ensemble** de la situation, c'est-à-dire de savoir combien de cantons et lesquels ont élaboré quels types de rapports sur les familles, de déterminer les raisons qui les ont conduits à le faire et d'identifier les objectifs qu'ils cherchent ainsi à atteindre. La seconde est de pouvoir apprécier **l'impact de ces rapports sur la politique familiale**. Enfin, la troisième préoccupation est de procéder à une **comparaison avec l'état des lieux de la politique familiale de la Confédération** présenté par le Conseil fédéral en 2015 dans son rapport rédigé en réponse au postulat Tornare (13.3135).

Au total, 35 documents élaborés entre 2004 et 2016 ont été examinés. Ces documents diffèrent fortement les uns des autres, tant par leur longueur – qui va de 2 à 202 pages – que par leur nature : 20 documents sont des rapports présentant des analyses de la situation, tandis que 15 correspondent à des lignes directrices ou à des concepts. L'étude de ces documents ne permettant pas de savoir si les mesures qui y sont proposées ont été mises en œuvre, une enquête a également été réalisée auprès des délégués cantonaux aux questions familiales.*

1. Caractéristiques et rôle des rapports cantonaux

Cinq catégories de cantons peuvent être distinguées selon les caractéristiques des rapports sur les familles qu'ils ont élaborés :

- cantons dont les rapports sur les familles sont détaillés et présentent une certaine continuité (BE, BL, BS, OW, SO, TI, VD) ;
- cantons dont les rapports sur les familles sont relativement anciens (AG, FR, GR, LU, SH, UR) ;
- cantons dont les rapports sur les familles sont relativement récents (AR, JU, GL, TG, ZG) ;

- cantons dont les rapports sur les familles ne couvrent qu'un champ thématique restreint (GE, NE, SG) ;

- cantons n'ayant pas rédigé de rapport sur les familles (AI, NW, SZ, VS, ZH).

L'**impulsion** pour élaborer les analyses de situation, les lignes directrices et les concepts provient, à parts plus ou moins égales, des gouvernements cantonaux ou d'interventions parlementaires. Dans de nombreux cas, la source de l'impulsion détermine le mode d'**adoption** des documents. Les gouvernements cantonaux sont souvent amenés à approuver des rapports qu'ils ont mandatés ou à devoir établir un rapport à l'intention du parlement cantonal.

Le **processus d'élaboration** diffère selon le canton et le type de document. Les analyses de situation sont généralement rédigées avec l'aide de mandataires externes, tandis que l'élaboration de lignes directrices ou de concepts suppose en principe une implication plus importante des cantons. Des groupes interdépartementaux, parfois complétés par des personnes extérieures à l'administration, sont souvent mobilisés. Il arrive également que les commissions chargées des questions familiales participent au travail de rédaction.

Les rapports de 19 cantons contiennent des analyses de la situation des familles. Dans quatre cantons, ces analyses se fondent sur des enquêtes réalisées auprès de familles. Dans 18 cantons, la politique familiale est également analysée. Les rapports correspondants identifient la nécessité d'agir, définissent des objectifs généraux, fixent des stratégies, des orientations ou des principes directeurs, formulent des recommandations ou esquissent des mesures concrètes. Un seul canton a défini des objectifs vérifiables ; trois cantons examinent dans leurs rapports la mise en œuvre et l'efficacité des mesures adoptées précédemment.

Dans l'ensemble, **19 cantons** proposent dans leurs rapports des **mesures**, dont certaines ont le caractère de recommandations. Ces propositions sont très hétérogènes et plus ou moins concrètes, avec des conséquences financières extrêmement variables.

Les rapports des cantons examinent la **structuration de l'offre et de l'appareil administratif** dans toute sa complexité, la **diversité des acteurs** impliqués, ainsi que les défis que pose la coordination ou l'absence de coordination entre ces acteurs. À cet égard, il est frappant de constater que **le rôle des cantons**

* La Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF) tient à jour la liste des délégués cantonaux aux questions familiales. La COFF est une

commission extraparlamentaire et un organe consultatif du Conseil fédéral.

en matière de politique familiale n'est pas clairement défini. Tous les cantons, tant s'en faut, ne se perçoivent pas comme des acteurs-clés ou comme des responsables de premier plan sur cette question. Il faut parfois attendre l'élaboration d'un rapport pour qu'ils acquièrent une vue d'ensemble ouvrant la voie à un pilotage plus systématique. Un autre thème récurrent est celui des **bases légales**. Dans certains cantons, l'absence d'obligation légale – par exemple en ce qui concerne les structures d'accueil extrafamilial pour enfants ou l'encouragement de la petite enfance – est perçue comme une difficulté, notamment lors des discussions budgétaires. Les restrictions budgétaires et les plans d'austérité ciblent en effet plus facilement les domaines dans lesquels les tâches ne sont pas définies au niveau légal.

2. Conséquences des rapports sur la politique familiale

Au total, **19** des 21 cantons ayant élaboré des rapports sur les familles ont **pris des mesures** sur cette base. La nature et l'intensité des liens avec la politique familiale dépendent étroitement du type de rapport élaboré.

Dans les **cantons dont les rapports sur les familles sont détaillés et présentent une certaine continuité**, le lien avec la stratégie en matière de politique familiale est relativement étroit, ce qui ne veut pas dire que la mise en œuvre des mesures préconisées soit toujours aisée. La rédaction d'un rapport est parfois délibérément utilisée pour prouver ou mettre en évidence la nécessité d'une intervention politique. Elle s'inscrit alors dans une démarche de sensibilisation. Les liens entre rapport et politique sont toutefois très variables selon les cantons et il n'est pas possible de dégager un modèle unique.

Dans les **cantons dont les rapports sur les familles sont relativement anciens**, de nombreuses mesures ont souvent été mises en œuvre, tandis que d'autres ne figurent plus à l'ordre du jour. Diverses raisons peuvent expliquer pourquoi ces cantons n'ont pas rédigé de niveau rapport. Dans certains cas, la rédaction de documents de référence sur des questions spécifiques a été jugée préférable à celle d'un nouveau panorama couvrant l'ensemble du champ thématique ; dans d'autres cas, les informations sur la situation des familles ont été intégrées dans les rapports sur la politique sociale.

Les **cantons dont les rapports sur les familles sont relativement récents** sont en général des petits cantons qui s'efforcent d'exploiter au mieux leurs ressources limitées. Les rapports et les concepts qu'ils

élaborent sont clairement conçus dans la perspective d'une action pratique. Les propositions qui y sont formulées sont généralement mises en œuvre dès lors que les ressources financières le permettent.

Dans les cantons **dont les rapports sur les familles ne couvrent qu'un champ thématique restreint**, les décisions prises en matière de politique familiale ne peuvent pas être clairement rattachées aux rapports élaborés sur cette question. Ces cantons ont mené à bien des réformes importantes qui n'avaient pas été examinées au préalable dans des rapports consacrés à la politique familiale.

L'enquête menée auprès des délégués cantonaux aux questions familiales montre que la mise en œuvre des mesures préconisées dans les rapports, les lignes directrices et les concepts se heurte souvent à des difficultés de financement. Les autres **obstacles** mentionnés sont notamment le manque de volonté politique, le fait que certains acteurs essentiels, notamment les communes, ne sont pas associés au processus, ainsi que l'insuffisance des structures d'application. La mise en œuvre des mesures préconisées dans les rapports dépend également de leur portée et de leurs conséquences financières. Le fait qu'elles correspondent à des recommandations externes ou qu'elles aient été approuvées par le gouvernement cantonal a également une influence.

Parmi les **facteurs favorables** à la mise en œuvre des mesures proposées figurent la création de bases légales légitimant l'action du canton, l'implication des communes concernées, ainsi que la participation des personnes-clés, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'administration. La participation des acteurs à l'élaboration des rapports permet en effet d'inscrire durablement la stratégie dans une démarche globale et cohérente. Elle assure en outre une coordination, une mise en réseau et une collaboration interdépartementale à long terme. L'obtention d'un large consensus favorise enfin la constitution d'une majorité autour de la politique proposée.

3. Rapports de la Confédération et des cantons : comparaison des contenus et des appréciations

Dans le rapport du Conseil fédéral « Politique familiale. État des lieux et possibilités d'action de la Confédération » rédigé en réponse au postulat Tornare (13.3135), les défis de la politique familiale au niveau fédéral et les possibilités d'action de la Confédération dans le cadre de ses compétences ont été regroupés dans quatre domaines d'action : la **sécurité maté-**

rielle des familles, les moyens de **concilier vie familiale et vie professionnelle**, l'adaptation du **droit de la famille et du droit des successions** aux modes de vie réels, et enfin le **soutien aux familles**. Cette structuration en quatre parties sert de base à la présente comparaison.

3.1 Sécurité matérielle

Pour ce qui est de l'analyse de la situation financière des familles, la problématique la plus fréquemment traitée dans les rapports des cantons est la **pauvreté des familles**. Cette problématique est souvent présentée comme le principal défi auquel la politique familiale doit faire face, sachant que les mesures requises pour le relever ne se limitent pas aux seules prestations financières. Un constat largement partagé est que **les familles monoparentales et les familles migrantes sont les principales concernées** par la pauvreté. Une autre observation fréquente est que **le niveau de vie des familles est inférieur à celui des ménages sans enfants**. C'est ce que montre l'analyse du revenu disponible des ménages, c'est-à-dire le montant qui reste dans le porte-monnaie d'un ménage après déduction des cotisations aux assurances sociales, des impôts, des primes d'assurance-maladie et, le cas échéant, des frais de garde des enfants. Un autre point évoqué est la **hausse du coût de la vie**, notamment liée à l'évolution des loyers et des primes d'assurance-maladie. Enfin, près de la moitié des cantons mentionnent le **problème de l'endettement** des familles.

En ce qui concerne l'**analyse des prestations financières**, les rapports des cantons ne jugent généralement pas nécessaire de modifier le système des *allocations pour enfant et des allocations de formation professionnelle*. À l'inverse, la question de l'*imposition des familles* est vivement débattue et fait l'objet de nombreuses propositions de réforme. L'idée est d'alléger la charge fiscale pesant sur les familles, mais surtout d'éliminer les effets dissuasifs sur l'emploi. La plupart des rapports cantonaux traitent par ailleurs de la *réduction des primes d'assurance-maladie*. Alors que certains cantons prennent entièrement en charge les primes des enfants, d'autres envisagent de réduire certaines prestations dans un souci d'économie. S'agissant des *avances sur contributions d'entretien*, les rapports des cantons se contentent le plus souvent de rappeler la réglementation existante, en ajoutant parfois des indications sur les coûts et le nombre de bénéficiaires. Les effets de seuil liés à ces prestations sont également mentionnés. Un autre thème récurrent est celui des *frais de garde des enfants et des tarifs appliqués aux parents*. Si plusieurs

cantons jugent que des mesures s'imposent en la matière, la solution la plus souvent envisagée n'est pas une réduction générale des tarifs, mais l'élimination des incitations négatives à l'exercice d'une activité lucrative. Enfin, treize cantons abordent la question des *prestations complémentaires pour les familles*. Certains cantons font référence aux prestations qu'ils ont déjà introduites, tandis que d'autres recommandent d'examiner attentivement la pertinence d'une telle solution. Plusieurs cantons ont des projets concrets en la matière.

Comparaison des appréciations

La Confédération et les cantons parviennent dans leurs rapports à des appréciations similaires des défis que pose l'objectif de garantir la sécurité matérielle des familles. Les deux parties citent l'**imposition des familles** comme un champ d'intervention possible. En matière de lutte contre la pauvreté, la recommandation d'une **harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement**, telle qu'elle est formulée par la Confédération, n'occupe pas une place de choix dans les rapports des cantons, même de ceux qui ne remplissent pas les standards préconisés.

L'introduction de **prestations complémentaires pour les familles** a échoué au niveau fédéral. Dans leurs rapports, près de la moitié des cantons proposent soit d'introduire un tel système à l'échelon cantonal, soit, pour ceux qui l'ont déjà fait, d'y apporter des améliorations. Ces déclarations d'intention ne sont toutefois pas toujours suivies d'effet. La priorité financière, en pratique comme dans les rapports eux-mêmes, est souvent donnée au développement de structures d'accueil extrafamilial pour enfants. Dans son rapport, le Conseil fédéral avait examiné l'**introduction d'allocations pour enfant sous condition de ressources**, mais ne l'avait pas jugée prioritaire. Certains rapports cantonaux reprennent cette proposition, sans toutefois la dissocier clairement de la question des prestations complémentaires pour les familles.

Les **effets dissuasifs sur l'exercice d'une activité lucrative** et les **effets de seuil** occupent beaucoup les cantons. Cette dernière problématique est par contre absente du rapport du Conseil fédéral. De même, seuls les cantons soulignent dans leurs rapports l'importance du **soutien personnalisé** apporté aux familles en butte à des difficultés matérielles sous la forme de conseil et d'accompagnement.

3.2 Moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle

L'examen des conditions permettant de **concilier vie professionnelle et vie familiale** occupe une place de choix dans quasiment tous les rapports des cantons. Cela comprend en premier lieu l'offre d'accueil extrafamilial pour enfants. Tous les cantons reconnaissent la nécessité de développer cette offre, d'assurer une prise en charge pendant les vacances scolaires, de proposer une plus grande flexibilité ou d'adapter les systèmes tarifaires. Une autre demande fréquemment exprimée est l'aménagement de conditions de travail favorables aux familles, un objectif qui requiert une collaboration avec le secteur privé. Enfin, plusieurs cantons veulent introduire un congé de paternité ou un congé parental.

Comparaison des appréciations

Concernant les défis à relever pour permettre aux parents de concilier vie familiale et vie professionnelle, la Confédération et les cantons arrivent de nouveau à des appréciations relativement proches les unes des autres. Aucune partie ne conteste la nécessité de continuer à **développer l'offre d'accueil extrafamilial**. Le rapport du Conseil fédéral souligne également l'importance de **réduire les coûts de l'accueil extrafamilial à la charge des parents**. En Suisse alémanique, les rapports des cantons n'envisagent pas d'augmenter les subventions pour agir sur le niveau des tarifs. En Suisse romande, l'objectif d'une participation accrue des employeurs au financement des structures d'accueil, sur le modèle du système en vigueur dans le canton de *Vaud*, est mentionné à plusieurs reprises. Si les rapports de sept cantons préconisent d'adapter les tarifs appliqués aux parents pour l'accueil de leurs enfants, le souci n'est le plus souvent que de corriger les éventuels effets dissuasifs sur l'emploi.

Le Conseil fédéral a estimé qu'il appartient au Parlement de se prononcer sur la pertinence d'introduire **un congé de paternité ou un congé parental** comme moyen de concilier vie familiale et vie professionnelle. Les rapports des cantons mentionnent souvent l'introduction d'un tel congé, tout en précisant que les cantons n'ont aucune compétence législative en la matière. L'introduction d'un congé de paternité ou d'un congé parental fait partie des recommandations formulées par cinq cantons dans leurs rapports. Le rapport du Conseil fédéral signale par ailleurs le plan d'action de *soutien en faveur des proches aidants*, alors que peu de cantons font référence à cette question dans leurs rapports sur les familles. Une autre mesure citée par la Confédération, mais rarement considérée en tant que telle par les cantons, est

la *promotion de l'égalité salariale*. À l'inverse, une thématique mentionnée par les cantons, mais négligée par la Confédération, est la *promotion de conditions de travail favorables aux familles*. Un autre élément mis en avant à plusieurs reprises est la *sensibilisation des structures ordinaires*, telles que les écoles ou les institutions du système de santé, aux besoins des familles.

3.3 Adaptation du droit de la famille et du droit des successions aux modes de vie réels

Le droit de la famille et le droit des successions relevant de la compétence de la Confédération, les rapports des cantons n'y font guère référence. Si les **modes de vie réels** des familles sont pris en considération, l'analyse des relations familiales se cantonne le plus souvent aux frontières du ménage. C'est ce qui explique que la **situation des enfants dont les parents sont séparés** ne soit connue que de manière incomplète.

3.4 Soutien aux familles

Deux champs d'action des cantons relèvent du soutien aux familles : d'une part les activités d'information, de conseil et d'accompagnement destinées aux familles, d'autre part les conditions offertes aux familles en matière d'intégration, d'égalité des chances et de formation.

Information, conseil et accompagnement

Bien qu'une grande importance soit accordée à **l'information et à la formation des parents**, certaines familles sont difficilement atteignables, ce qui pose des problèmes pour l'accès à certaines prestations. En ce qui concerne **le conseil, l'accompagnement et l'intervention**, de nombreux cantons prévoient de renforcer la coordination et d'améliorer la mise en réseau entre les offres de conseil, les structures d'accueil et l'encouragement de la petite enfance. Près de la moitié des cantons mentionnent également les **offres de visites à domicile**.

Intégration, égalité des chances et formation

Dans les rapports des cantons, les thématiques de **l'intégration** des familles migrantes, de l'intégration sociale des familles en général et de leur participation à la vie sociale ne sont pas toujours reconnues comme relevant du champ de la politique familiale. En ce qui concerne l'intégration des étrangers, les questions primordiales sont celles de la formation. Dans le cas de l'intégration sociale des familles en général, l'accent est mis sur l'accès à des activités de loisirs enrichissantes, mais aussi sur le renforcement des liens sociaux. Plusieurs rapports cantonaux soulignent à ce propos la pertinence d'une approche de la

politique familiale axée sur l'espace social, par exemple avec des réseaux d'offres de proximité dans les quartiers et la création de possibilités de rencontres.

Les rapports des cantons citent très souvent l'**égalité des chances** comme un objectif central, mais tendent à se focaliser sur la situation des enfants. Une offre adéquate de structures d'accueil de jour et l'encouragement de la petite enfance sont présentés comme des instruments pertinents à cet égard. Les chances de formation des parents sont par contre rarement prises en compte.

Comparaison des appréciations

Les compétences de la Confédération en matière de soutien aux familles sont très limitées. La possibilité de créer une base légale pour **accroître le soutien aux efforts déployés par des tiers** a néanmoins été envisagée. Ce champ d'action occupe en revanche une place de choix dans les rapports des cantons. Ces derniers semblent d'ailleurs disposés à investir dans ce domaine, considérant qu'il s'agit d'une stratégie de prévention leur permettant d'éviter des coûts plus importants par la suite. En ce qui concerne **l'information, le conseil et l'accompagnement**, de nombreux rapports cantonaux soulignent le problème de l'accès aux prestations et la difficulté pour les cantons d'avoir une vue d'ensemble de la situation. *L'information et la formation des parents* devraient notamment être améliorées. *Une simplification et une mise en réseau* des offres de conseil sont également proposées, de même qu'un *accompagnement plus étroit des familles en difficulté*.

En ce qui concerne **l'intégration, l'égalité des chances et la formation**, il est frappant de constater que les thématiques de la migration et de l'intégration sont à peine mentionnées dans l'état des lieux du Conseil fédéral sur la politique familiale, alors qu'elles occupent une place importante dans les rapports des cantons. Ceux-ci envisagent comme possibilités d'action *un renforcement de l'intégration et de la participation*, ainsi que *la promotion de l'égalité des chances* pour les enfants, en particulier par le biais de l'encouragement de la petite enfance.

4. Conclusions

Les rapports, les lignes directrices et les concepts élaborés par les cantons mettent en évidence les questions qui préoccupent ces derniers en matière de politique familiale. Ils donnent également des indications sur l'état d'avancement de cette politique. Aucune relation linéaire n'existe toutefois entre le contenu des

rapports sur les familles et la mise en œuvre de la politique familiale.

Consensus sur la notion de famille et renouvellement de la politique familiale

Malgré la forte hétérogénéité des rapports, les définitions de la famille et de la politique familiale qui y sont utilisées se recoupent dans une large mesure, les cantons s'appuyant sur les définitions proposées par la Confédération. À la différence des rapports cantonaux plus anciens, les thématiques abordées s'étendent désormais aux dimensions non financières de la politique familiale. La plupart des cantons accordent ainsi de l'importance aux moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle, au soutien apporté aux familles sous la forme d'information, de conseil et d'accompagnement, ainsi qu'aux thématiques de la formation et de l'égalité des chances pour les enfants. Cette évolution reflète une **transformation de la politique familiale** qui, loin de se concentrer exclusivement sur la sécurité matérielle des familles, accorde davantage d'attention aux dimensions de l'intégration et de la prévention, ainsi qu'à la création d'un environnement favorable au développement des capacités d'agir de chacun.

Rôle important des rapports dans le développement de la politique familiale

L'analyse montre que les rapports des cantons sur les familles jouent un **rôle important** dans le développement de la politique familiale. C'est plus particulièrement le cas dans les **petits cantons ruraux** qui ne disposent pas de grandes structures administratives spécialisées. Bien que les recommandations formulées dans un rapport ne remplacent pas le processus de décision politique, la rédaction d'un rapport peut déjà s'avérer déterminante pour dégager un consensus sur les mesures qui doivent être appliquées en priorité. Certains cantons qui ne jouaient pas un rôle actif dans la politique familiale avaient manifestement besoin d'acquiescer au préalable une vue d'ensemble de la situation des familles et des prestations fournies par les communes et les organismes privés.

La majorité des cantons réalisent une partie des mesures qu'ils proposent

La grande majorité des cantons mettent en œuvre une partie des mesures qui sont préconisées dans les rapports et les concepts. Les chances de concrétisation des mesures dépendent fortement du **soutien que leur apporte en définitive le gouvernement**. Aucune stratégie ne semble toutefois offrir de garantie de succès à elle seule. La capacité des rapports sur les familles à influencer le développement de la politique familiale dépend du contexte et de la situation politique propres à chaque canton.

La Confédération et les cantons ne se contredisent pas, mais ont des priorités différentes

La comparaison entre l'état des lieux publié en 2015 par le Conseil fédéral et les rapports élaborés par les cantons met en évidence une large convergence de vues concernant les défis de la politique familiale. Les priorités ne sont toutefois pas les mêmes, ce qui s'explique en grande partie par des compétences différentes. Des désaccords apparaissent de manière isolée lorsque des compétences fédérales empêchent les cantons de faire avancer des réformes qui leur semblent pertinentes, par exemple en ce qui concerne l'imposition individuelle des personnes mariées et l'introduction d'un congé parental ou d'un congé de paternité. Parmi les thématiques qui ne sont pas mentionnées dans le rapport du Conseil fédéral alors qu'elles occupent une place de choix dans les rapports des cantons figurent l'intégration des familles migrantes, les effets de seuil et les effets dissuasifs des prestations financières sur l'emploi, les difficultés d'accès à certaines prestations et la promotion de l'égalité des chances pour les enfants.

Les perspectives de transfert de compétences ont conduit à des blocages

Les discussions politiques concernant d'éventuels transferts de compétences entre la Confédération et les cantons conduisent à l'évidence à certains blocages. Ainsi, bien que les rapports des cantons dressent le constat d'un risque accru de pauvreté parmi les familles monoparentales et les familles de travailleurs pauvres, tous les cantons n'ont, de loin, pas proposé de mesures adéquates pour remédier à cet état de fait. Les tentatives de trouver des solutions à l'échelle fédérale, par exemple avec l'introduction de prestations complémentaires pour les familles, ont néanmoins échoué, tandis que les parlements cantonaux ont souvent rejeté les projets visant à introduire un tel système à l'échelon cantonal. **Le risque de pauvreté des enfants et des familles reste par conséquent supérieur à la moyenne dans presque tous les cantons.**

Riassunto

Il presente terzo rapporto sulle famiglie della Confederazione svolge una panoramica dei **rapporti sulle famiglie** e delle **strategie in materia di politica familiare dei Cantoni** (qui di seguito denominati **rapporti sulle famiglie**), in adempimento del postulato Meier-Schatz (12.3144). Per fare il punto della situazione occorre innanzitutto acquisire una **panoramica sistematica** delle diverse forme di rapporto sulle famiglie praticate nei singoli Cantoni, nonché delle loro motivazioni e dei loro obiettivi. In secondo luogo, è interessante analizzare **l'influenza esercitata dai rapporti cantonali sulle famiglie sulla politica familiare**. In terzo luogo, si procede a un **confronto con la panoramica degli strumenti di politica familiare della Confederazione** presentata dal Consiglio federale nel 2015, nel rapporto in adempimento del postulato Tornare (13.3135).

Oggetto della valutazione sono 35 rapporti sulle famiglie e strategie in materia di politica familiare molto eterogenei, di un volume complessivo tra 2 e 202 pagine, elaborati da 21 Cantoni negli anni tra il 2004 e il 2016. Di questi documenti, 20 sono rapporti sull'analisi della situazione e 15 strategie. Dai documenti analizzati non emerge se le misure proposte dai rapporti siano state attuate o meno. Pertanto è stata svolta anche un'inchiesta presso gli interlocutori cantonali competenti per le questioni familiari*.

1. Caratteristiche e ruolo dei rapporti cantonali sulle famiglie

In sintesi, in base alle caratteristiche dei rapporti presentati è possibile suddividere i Cantoni in **cinque tipi**:

- Cantoni caratterizzati da una maggiore continuità e rapporti sulle famiglie più completi (BE, BL, BS, OW, SO, TI, VD),
- Cantoni caratterizzati da rapporti sulle famiglie più datati (AG, FR, GR, LU, SH, UR),
- Cantoni caratterizzati da rapporti sulle famiglie più recenti (AR, JU, GL, TG, ZG),
- Cantoni caratterizzati da rapporti sulle famiglie a tema limitato (GE, NE, SG),
- Cantoni senza rapporti sulle famiglie (AI, NW, SZ, VS, ZH).

L'**impulso** per l'elaborazione delle analisi della situazione e delle strategie è venuto in numero quasi uguale dai Governi e dagli interventi parlamentari, e in alcuni casi, dai servizi specializzati di singoli dipartimenti. Spesso il tipo di impulso riflette la modalità di **approvazione** del documento. In molti casi, il Governo approva il rapporto che ha commissionato o deve riferire al Parlamento.

Il **processo di elaborazione** è diverso per ogni Cantone e tipo di documento. Le analisi della situazione sono svolte più frequentemente con un aiuto esterno. Di regola, i Cantoni sono maggiormente impegnati nell'elaborazione delle strategie. Spesso vi sono coinvolti gruppi di progetto interdipartimentali affiancati in parte da membri esterni non appartenenti all'amministrazione pubblica. In singoli casi si ricorre alla collaborazione delle commissioni per le questioni familiari.

Il rapporto sulle famiglie di 19 Cantoni comprende un'analisi della situazione delle famiglie, in quattro Cantoni integrata da un'inchiesta condotta presso le famiglie. In 18 Cantoni viene analizzata anche la politica familiare. Un numero analogo di rapporti individua la necessità di intervenire, definisce obiettivi prioritari, formula strategie, orientamenti o principi guida ed emana raccomandazioni o traccia misure. Un unico rapporto cantonale definisce obiettivi verificabili, mentre altri tre Cantoni verificano nei loro rapporti l'attuazione e l'efficacia di misure adottate in precedenza.

I documenti di complessivamente **19 Cantoni** propongono **misure** che presentano le caratteristiche di raccomandazioni. Le proposte sono eterogenee, hanno vari gradi di concretezza e generano inoltre livelli di costi estremamente variegati.

I rapporti cantonali si occupano molto intensamente delle **strutture**, complesse e leggermente diverse fra un Cantone e l'altro, **delle offerte e dell'amministrazione**, della **moltitudine di attori coinvolti** e delle grandi sfide poste al loro coordinamento o alla mancanza di un approccio coordinato. Al riguardo colpisce il fatto che spesso il **ruolo del Cantone nella politica familiare è tutt'altro che chiaro**. In molti casi i Governi cantonali non ritengono di essere essi stessi gli attori centrali o i principali responsabili di questo settore della politica. A volte, il Cantone ottiene una visione d'insieme soltanto in seguito all'elaborazione di un rapporto, il quale può servire successivamente da punto di partenza per una gestione più sistematica.

* Gli interlocutori cantonali competenti per le questioni familiari sono registrati presso la Commissione federale di

coordinamento per le questioni familiari (COFF). Quest'ultima è una commissione extraparlamentare e organo consultivo del Consiglio federale.

Un altro tema ricorrente è quello delle **basi giuridiche**. La mancanza di un obbligo legale, per esempio nell'ambito delle strutture di custodia di bambini complementare alla famiglia o del sostegno alla prima infanzia, è considerata problematica da diversi Cantoni, soprattutto nell'ottica dei dibattiti sul budget. È più facile effettuare tagli alla spesa e predisporre piani di rinuncia in settori in cui non ci sono vincoli legali.

2. Ripercussioni dei rapporti cantonali sulle famiglie sulla politica familiare

Complessivamente **19** dei **21 Cantoni** che dispongono di rapporti sulla situazione delle famiglie hanno **adottato diverse misure** su tale base. Il tipo e l'intensità del collegamento con la strategia cantonale per la politica familiare sono strettamente correlati con il tipo di rapporto.

Nei **Cantoni caratterizzati da una maggiore continuità e rapporti sulle famiglie più completi** il collegamento con la strategia di politica familiare è piuttosto stretto, anche se ciò non significa che l'attuazione delle misure previste sia sempre facile. A volte i rapporti sulle famiglie sono impiegati appositamente per evidenziare o provare una necessità d'intervento e in questo senso assumono una funzione di sensibilizzazione. L'interazione tra i rapporti e la politica varia molto nei dettagli fra un Cantone e l'altro, per cui non è possibile individuare un modello uniforme.

Nei **Cantoni caratterizzati da rapporti sulle famiglie più datati** sono state attuate numerose misure e altre non figurano più sull'agenda politica. I motivi per cui la redazione di rapporti sulle famiglie è stata interrotta sono vari. Da una parte si preferisce elaborare documenti programmatici per i singoli ambiti piuttosto che fornire un'ulteriore panoramica molto ampia, dall'altra le informazioni sulla situazione delle famiglie sono state inserite nei rapporti sulle questioni sociali.

I **Cantoni più piccoli caratterizzati da rapporti sulle famiglie più recenti** mostrano nei loro rapporti l'impegno di voler sfruttare al meglio le risorse limitate a loro disposizione. Si tratta di rapporti e strategie elaborati per la prassi. Di regola, le misure previste vengono anche attuate, tuttavia nei limiti delle risorse finanziarie disponibili.

Nei **Cantoni caratterizzati da rapporti sulle famiglie a tema limitato** emerge chiaramente che non è possibile trarre conclusioni direttamente dai rapporti per quanto concerne le attività nell'ambito della politica familiare. Essi hanno attuato alcune riforme importanti senza che ciò fosse mai stato tematizzato nei rispettivi rapporti sulla famiglia.

Dalle inchieste presso gli interlocutori per le questioni familiari cantonali risulta che nei Cantoni l'attuazione delle misure proposte dai rapporti sulle famiglie e dalle strategie in materia di politica familiare spesso è in attesa di finanziamento. Altri **ostacoli** possono essere una mancanza di volontà politica, il mancato coinvolgimento di attori decisivi e, particolarmente nei Comuni, la carenza di strutture attuative. Fino a che punto le misure proposte dai rapporti sulle famiglie vengano attuate dipende anche da chi le ha formulate, ovvero se si tratta di raccomandazioni di terzi o del Consiglio di Stato, nonché dalla loro portata e dal loro costo.

Tra i **fattori che favoriscono** l'attuazione delle misure proposte vi sono la creazione parallela di basi giuridiche legittimanti l'azione del Cantone, il coinvolgimento dei Comuni interessati dalle misure e, in generale, il coinvolgimento di importanti specialisti del settore interni ed esterni all'amministrazione pubblica. L'elaborazione congiunta dei rapporti sulle famiglie da parte degli attori interessati offre l'opportunità di dare alla strategia un indirizzo interdisciplinare, coerente e di lungo respiro e di predisporre in modo duraturo il coordinamento, la creazione di contatti e la collaborazione interdipartimentale. L'ampio consenso così ottenuto ha più probabilità di ottenere una maggioranza a livello politico.

3. Confronto dei contenuti e delle valutazioni dei rapporti di Confederazione e Cantoni

Nel rapporto sulla politica familiare del Consiglio federale («Familienpolitik - Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes» – disponibile in tedesco e francese) elaborato in adempimento del postulato Tornare (13.3135), le sfide e le possibilità di azione della Confederazione nel quadro delle competenze attribuitele sono analizzate per i quattro ambiti d'intervento **rafforzamento economico**, promozione della **conciliabilità tra famiglia e lavoro**, adeguamento del **diritto di famiglia e del diritto successorio** agli odierni modi di vita e **promozione delle famiglie**. Il presente confronto ricalca questa struttura.

3.1 Rafforzamento economico

Nelle analisi della situazione finanziaria delle famiglie svolte nell'ambito dei rapporti cantonali sulle famiglie, il tema della **povertà delle famiglie** è quello trattato più frequentemente. Essa viene definita più volte come la maggiore sfida della politica familiare, la quale non si può affrontare soltanto con prestazioni pecuniarie. Tutti concordano inoltre nel constatare che i principali interessati sono **le famiglie monoparentali e quelle con background migratorio**.

Spesso viene messo in luce che **il livello di benessere delle famiglie si colloca al di sotto di quello delle economie domestiche senza figli**. Ciò viene documentato mediante il reddito disponibile delle economie domestiche, vale a dire l'importo che rimane a disposizione delle famiglie dopo la deduzione dei contributi sociali, delle imposte, dei premi dell'assicurazione malattie e, se del caso, delle spese per la custodia di bambini complementare alla famiglia. Viene discusso inoltre **l'aumento del costo della vita**, dovuto soprattutto all'evoluzione degli affitti e dei premi dell'assicurazione malattie. Quasi la metà dei Cantoni tratta inoltre **problemi di indebitamento** delle famiglie.

Per quanto riguarda le **analisi delle prestazioni pensionarie**, nei rapporti cantonali si rileva una scarsa necessità di intervenire nell'ambito degli *asseggni per i figli* e degli *asseggni di formazione*, mentre l'imposizione delle famiglie fornisce lo spunto per un'ampia discussione su una possibile riforma. L'obiettivo è quello di ridurre l'onere fiscale delle famiglie, ma si discute soprattutto di disincentivi al lavoro nel sistema fiscale. La *riduzione dei premi* dell'assicurazione malattie è un altro tema trattato da gran parte dei rapporti cantonali. Alcuni Cantoni coprono l'importo totale del premio per i bambini, mentre altri discutono dell'opportunità di ridurre le prestazioni sulla scia dell'adozione di pacchetti di risparmio. Per quanto concerne *l'anticipo degli alimenti*, quasi sempre vengono menzionate soltanto le normative, tutt'al più integrate dalle cifre riguardanti i beneficiari e i costi. Un altro punto trattato sono gli effetti soglia nel contesto di questo sistema di prestazioni. Molto diffuso è pure quello dei *costi legati alla custodia di bambini complementare alla famiglia e delle tariffe a carico dei genitori*. Molti Cantoni vi individuano la necessità di intervenire, anche se spesso nei termini di un'eliminazione dei disincentivi al lavoro, e non di una riduzione generale dei costi. Le *prestazioni complementari per le famiglie* vengono discusse da 13 Cantoni. Alcuni di essi analizzano le prestazioni già esistenti, mentre altri raccomandano in generale di valutare in modo più approfondito l'opportunità di una loro introduzione. Singoli Cantoni presentano progetti concreti per introdurle.

Confronto delle valutazioni

Le sfide riguardanti il rafforzamento economico sono considerate nella stessa maniera nei rapporti federali e cantonali. Tra le possibilità di azione entrambe le parti menzionano l'ulteriore sviluppo dell'**imposizione fiscale delle famiglie**. Nell'ambito della lotta alla povertà **l'armonizzazione dell'anticipo e dell'incasso degli alimenti** raccomandata dalla Confederazione non viene trattata in modo prioritario

dai rapporti cantonali, neanche in quei Cantoni i cui standard non corrispondono a quelli raccomandati.

L'introduzione di **prestazioni complementari per le famiglie** a livello federale, è, tuttavia, fallita. Nei rapporti cantonali sulle famiglie circa la metà dei Cantoni propone di ottimizzare le prestazioni complementari per le famiglie esistenti o di introdurne di nuove. La loro attuazione successiva, però, è molto meno frequente. Nella maggior parte dei rapporti, la priorità viene data fin da subito all'ampliamento delle strutture di custodia di bambini complementare alla famiglia. Nel rapporto del Consiglio federale viene valutata **l'introduzione di assegni per i figli in funzione del bisogno**, che, però, non è considerata prioritaria. Questa misura viene rilanciata da alcuni rapporti cantonali, ma non è possibile distinguerla nettamente dalle prestazioni complementari per le famiglie.

I Cantoni si adoperano intensamente per ridurre i **disincentivi al lavoro e gli effetti soglia**, un tema che invece non viene trattato nel rapporto del Consiglio federale. Un altro tema discusso soltanto nei rapporti cantonali è l'importanza del **sostegno individuale** per le famiglie in difficoltà finanziarie tramite la consulenza e l'accompagnamento.

3.2 Conciliabilità tra famiglia e lavoro

Praticamente tutti i rapporti cantonali considerano la **conciliabilità tra famiglia e lavoro** un tema d'importanza centrale. Tra le condizioni ad essa favorevoli figura innanzitutto una buona offerta di strutture di custodia di bambini complementare alla famiglia. Tutti i Cantoni riconoscono la necessità di intervenire per ampliare l'offerta, creare forme di custodia durante le vacanze scolastiche, aumentare la flessibilità e modificare il sistema tariffario. Un secondo punto spesso menzionato è la richiesta di condizioni di lavoro favorevoli alla famiglia, che si vuole soddisfare in collaborazione con l'economia. Come terzo punto alcuni Cantoni desiderano introdurre un congedo di paternità o un congedo parentale.

Confronto delle valutazioni

Anche nell'ambito d'intervento della conciliabilità tra famiglia e lavoro le valutazioni della Confederazione e dei Cantoni riguardo alle sfide che essa pone non divergono molto. È per esempio incontestato che occorre **ampliare ulteriormente le strutture di custodia di bambini complementare alla famiglia**. Un'altra opzione menzionata nel rapporto del Consiglio federale è **la riduzione delle spese di custodia a carico dei genitori**. Nei rapporti dei Cantoni, almeno in quelli di lingua tedesca, non viene tematizzato un maggiore sovvenzionamento delle tariffe. Nella Sviz-

zera romanda si menziona a volte l'obiettivo di coinvolgere maggiormente i datori di lavoro nel finanziamento della custodia, secondo il modello del Cantone di *Vaud*. I rapporti di complessivamente sette Cantoni propongono una modifica delle tariffe a carico dei genitori, tuttavia quasi sempre solo per eliminare disincentivi al lavoro.

Il Consiglio federale lascia inoltre al Parlamento la decisione circa l'opportunità di promuovere la conciliabilità tramite l'introduzione di un **congedo di paternità o di un congedo parentale**. Quest'ultima misura viene menzionata in numerosi rapporti, tuttavia con l'appunto che i Cantoni non hanno competenza legislativa in materia. I rapporti di cinque Cantoni comprendono raccomandazioni per l'introduzione di un congedo di paternità o di un congedo parentale.

Il rapporto del Consiglio federale propone inoltre un piano d'azione per *sostenere l'assistenza e la cura dei familiari*. Solo pochi Cantoni propongono misure in questo ambito. La Confederazione cita anche la *promozione della parità salariale*, mentre nei rapporti cantonali la parità viene menzionata soltanto in maniera sommaria come misura. D'altro canto, i Cantoni si occupano di un tema non trattato dalla Confederazione, vale a dire la *promozione di condizioni di lavoro favorevoli alla famiglia*. Un altro punto toccato più volte è la necessità di *sensibilizzare le strutture ordinarie*, quali le scuole e il sistema sanitario, per quelle che sono le esigenze delle famiglie.

3.3 Adeguamento del diritto di famiglia e del diritto successorio agli odierni modi di vita

L'ambito d'intervento diritto di famiglia e diritto successorio viene menzionato raramente nei rapporti cantonali, perché è di competenza della Confederazione. Vengono riportati, invece, i **reali modi di vita** delle famiglie. Colpisce il fatto che le analisi delle relazioni familiari si limitano sempre alla singola economia domestica, di modo che la **situazione dei figli di genitori separati** è documentata in modo incompleto.

3.4 Promozione delle famiglie

Alla promozione delle famiglie è possibile attribuire due ambiti d'intervento dei Cantoni: da un lato, l'informazione mirata, la consulenza e l'accompagnamento delle famiglie e, dall'altro, le condizioni esistenti per le famiglie rispetto all'integrazione, le pari opportunità e la formazione.

Informazione, consulenza e accompagnamento

All'informazione e alla formazione dei genitori viene attribuita grande importanza. Tuttavia si constata anche che l'informazione non raggiunge tutte le famiglie

e di conseguenza vi possono essere problemi di accesso a ulteriori prestazioni. Per quanto concerne la **consulenza, l'accompagnamento e l'intervento**, molti Cantoni prevedono di sfruttare meglio il potenziale delle strutture esistenti, rafforzando il coordinamento e i contatti tra le offerte di consulenza, le istituzioni preposte alla custodia e il sostegno alla prima infanzia. Circa la metà dei Cantoni cita anche i **servizi di prossimità per le famiglie**.

Integrazione, pari opportunità e formazione

L'**integrazione** delle famiglie con background migratorio, nonché l'integrazione e la partecipazione sociale delle famiglie in generale sono considerate nei rapporti cantonali solo parzialmente come settori della politica familiare. Per quanto riguarda l'integrazione dei cittadini stranieri, sono prioritarie le questioni attinenti alla formazione. Per l'integrazione sociale è importante l'accesso ad attività ricreative sensate, ma anche il rafforzamento delle reti sociali in generale. Diversi rapporti cantonali trattano il tema dell'orientamento allo spazio sociale della politica familiare, intendendo con ciò le offerte vicine agli utenti collegate fra di loro nei quartieri e la creazione di spazi d'incontro.

Le **pari opportunità** sono molto spesso menzionate nei rapporti cantonali come motivazione od obiettivo centrale della politica familiare. Sono considerati efficaci una buona offerta di strutture di custodia diurna e il sostegno alla prima infanzia. Solo raramente si parla anche delle opportunità formative dei genitori.

Confronto delle valutazioni

Nell'ambito d'intervento della promozione delle famiglie la Confederazione ha pochissime competenze. Il rapporto della Confederazione propone tuttavia la possibilità di creare una base legale per **sostenere maggiormente gli sforzi da parte di terzi**. Nei rapporti cantonali questo ambito d'intervento è considerato centrale e i Cantoni sembrano essere intenzionati a investirvi. Essi lo considerano una strategia preventiva che contribuisce a evitare l'insorgere di costi successivi che in ultima analisi andrebbero a carico loro. Nel settore **informazione, consulenza e accompagnamento** molti rapporti cantonali individuano sfide quali problemi di accesso, ma anche in generale una mancanza di veduta d'insieme da parte del Cantone. Generalmente occorre rafforzare *l'informazione e la formazione dei genitori*. Fra le misure menzionate figurano pure la *semplificazione e la messa in rete* delle offerte di consulenza, nonché un *accompagnamento più stretto delle famiglie in difficoltà*.

Nel settore **Integrazione, pari opportunità e formazione** colpisce il fatto che nella panoramica della Confederazione il tema della migrazione e dell'integrazione viene toccato solo raramente. Nei rapporti cantonali, invece, le famiglie con background migratorio costituiscono un tema importante. Tra le possibilità di azione i rapporti cantonali propongono il *rafforzamento dell'integrazione e della partecipazione sociale nonché la promozione in generale delle pari opportunità* dei bambini.

4. Conclusioni

I rapporti sulle famiglie e le strategie in materia di politica familiare mettono in evidenza le questioni di cui si occupano i Cantoni in politica familiare e documentano lo stato diverso in cui essi si trovano in questo settore. Al riguardo è tuttavia importante evitare di creare un nesso logico diretto tra i rapporti sulle famiglie e l'attuazione delle prestazioni di politica familiare.

Analogie tra le definizioni di famiglia e le proposte di rinnovamento della politica familiare

Nonostante l'eterogeneità dei rapporti, le definizioni di famiglia e politica familiare risultano piuttosto uniformi. I Cantoni prendono spunto dalle definizioni fornite dalla Confederazione e i contenuti principali dei rapporti cantonali precedenti vengono ampliati per alcune dimensioni non monetarie. La conciliabilità tra famiglia e lavoro, il sostegno alle famiglie mediante l'informazione, la consulenza e l'accompagnamento, nonché l'integrazione, l'istruzione e le pari opportunità per i bambini occupano molto spazio nella maggior parte dei Cantoni. Da ciò si può concludere che in molti Cantoni sia in corso una **ristrutturazione della politica familiare** che sposta l'attenzione dalla garanzia finanziaria verso un approccio più integrativo volto alla creazione di buone condizioni quadro per l'autoaiuto e all'investimento preventivo nelle persone.

Ruolo di rilievo svolto dai rapporti cantonali nello sviluppo della politica familiare

L'analisi dimostra chiaramente che i rapporti sulle famiglie dei Cantoni svolgono un **ruolo di rilievo** nello sviluppo della politica familiare, **soprattutto nei Cantoni più piccoli e rurali** che non dispongono di strutture amministrative di grandi dimensioni e specializzate. Il processo di elaborazione di un rapporto può essere decisivo per il formarsi del consenso su quali misure attuare con quale priorità, sebbene le raccomandazioni di un rapporto non possano sostituire il processo decisionale politico. Si osserva inoltre che, prima dell'elaborazione dei rispettivi rapporti, diversi

Cantoni non hanno assunto alcuna responsabilità attiva nell'ambito della politica familiare, per cui hanno dovuto innanzitutto ottenere una visione d'insieme della situazione delle famiglie e delle prestazioni esistenti a livello comunale e presso gli enti privati.

La stragrande maggioranza dei Cantoni formula misure e ne attua una parte

La stragrande maggioranza dei Cantoni realizza una parte delle misure proposte nei rapporti e nelle strategie in materia di politica familiare. Per le probabilità di realizzazione è **decisivo in ultima analisi il grado in cui il Governo sostiene le misure proposte**. Nel complesso, sembra che non esista un'unica strategia promettente; il modo in cui i rapporti sulle famiglie contribuiscono in modo efficace ed efficiente allo sviluppo della politica familiare cantonale dipende più che altro dalla situazione iniziale e dalle circostanze politiche del Cantone.

Le politiche familiari della Confederazione e dei Cantoni non sono in contraddizione tra di loro, ma ognuna pone accenti diversi

In conclusione, riguardo al confronto tra la panoramica pubblicata dalla Confederazione nel 2015 e i rapporti cantonali sulle famiglie è possibile constatare che vi sono poche divergenze a livello di individuazione delle sfide poste dalla politica familiare, anche se, a causa delle diverse competenze, gli accenti posti sono differenti. Singoli rapporti citano due punti conflittuali in cui i Cantoni sono impossibilitati a portare avanti riforme ragionevoli perché la competenza al riguardo è della Confederazione: il passaggio all'imposizione individuale dei coniugi e l'introduzione di un congedo di paternità o di un congedo parentale. Tra i temi che non sono citati nel rapporto del Consiglio federale e trovano, invece, ampio spazio nei rapporti cantonali, figurano le famiglie con background migratorio, i disincentivi al lavoro e gli effetti soglia nel sistema di prestazioni pecuniarie, problemi di accessibilità per le prestazioni di sostegno per le famiglie nonché la promozione delle pari opportunità per i bambini.

La previsione di trasferimenti di competenze comporta tendenze di blocco

È possibile osservare che i dibattiti politici sul trasferimento di competenze tra Cantoni e Confederazione hanno generato tendenze di blocco. Nei rapporti cantonali si constata, per esempio, che le famiglie di working poor e quelle monoparentali sono a rischio di povertà, ma relativamente pochi Cantoni propongono misure di contrasto. A livello federale, invece, sono state respinte alcune proposte di soluzione, come per esempio l'introduzione di prestazioni complementari

per le famiglie. Nei Cantoni in cui sussistevano progetti propri per l'introduzione di prestazioni complementari per le famiglie, il Parlamento spesso respingeva le iniziative in tal senso. **Di conseguenza, in quasi tutti i Cantoni continua a sussistere un rischio di povertà sproporzionato per le famiglie e i bambini.**

Summary

The present study provides an overview of the **family reports, family charters and family strategies** (collectively referred to as **family reporting**) **formulated by the cantons**. These findings serve as a point of reference for the third Report on Families issued by the Federal Council in response to the Meier-Schatz postulate (12.3144). The study pursues three objectives. The first is to provide a **systematic overview** of how many and which cantons undertake some form of family reporting, identify what has led them to do so and what the aim of this process is. The second is to gauge **the extent to which cantonal family reporting influences family policy**. The third is to **compare the cantons' reporting with the federal overview of family policy**, part of the 2015 Federal Council Report issued in response to the Tornare postulate (13.3135).

The study examined a total of 35 family reports, family charters and family strategies formulated by a total of 21 cantons. The documentation was highly heterogeneous, ranged from 2 to 202 pages in length, and dated from 2004 through to 2016. Of the 35 reports, 20 were situation analyses, while the remaining 15 concerned family charters and strategies. As it was not possible to ascertain from the available documentation whether the measures proposed in the reports were implemented or not, we conducted a survey among the cantonal points of contact for family affairs.*

1. Characteristics and role of cantonal family reporting

Based on the characteristics of the reporting, the cantons fall into **five categories**:

- Cantons with a long tradition of extensive family reporting (BE, BL, BS, OW, SO, TI, VD);
- Cantons where the most recent family reporting dates back several years (AG, FR, GR, LU, SH, UR);
- Cantons where family reporting is a recent occurrence (AR, JU, GL, TG, ZG);
- Cantons where family reporting is confined to particular topics (GE, NE, SG);
- Cantons with no family reporting (AI, NW, SZ, VS, ZH).

Those cantons which carry out situation analyses, and formulate family charters and strategies were **prompted** to do so either by the cantonal government or by parliamentary procedural requests. In many instances, the source of the initiative determines who ultimately **signs off on the documents**. Frequently, it is the cantonal government which commissions the reports and is, therefore, the main recipient of the documents. Otherwise, the former has to report to parliament.

The **drafting process** varies from one canton to another and depends on the nature of the documents concerned. Generally speaking, the cantons call on external input for their situation analyses, whereas, by and large, they formulate family charters and strategies singlehandedly. The involvement of interdepartmental project groups is common here; in selected instances, external members are also drafted in. Family commissions are rarely involved in the drafting process.

Family reporting in 19 of the 21 cantons includes family situation assessments, of which four are backed up by a family survey. In 18 cantons, family reporting also features an analysis of cantonal family policy. Equally, many reports set out areas where they need to act, define overarching aims, as well as formulate strategies, the main lines of action and guidelines, issue recommendations and outline measures to be taken. Only one canton pursues verifiable targets, and a total of three cantons review the implementation and effectiveness of their planned measures in their family reporting.

Possible measures are outlined in the documentation of **19 cantons**; a number of these take the form of recommendations. The proposals are very heterogeneous, with some formulated in much more concrete terms than others.

Cantonal family reporting deals extensively with the complex **service provision and administrative structures**; these vary from one canton to the next, in terms of their organisational set-up and the **actors involved**. The reporting also addresses the major challenges of coordinating the efforts of these actors, or rather the problem of inadequate coordination. One noticeable finding is that in many places **the role of the cantons in family policy is far from clear**. In the past, some cantons were of the opinion that they had a minor role to play and that they did not bear primary responsibility for this policy area. Occasionally, it is only in the context of the reporting process that the

* The cantonal points of contact for family affairs are registered with the Federal Coordinating Committee for Family

Affairs (EKFF), an extraparlimentary committee and advisory body to the Federal Council.

cantons acquire an overview of the family policy situation, which in turn can be the catalyst for them to take a more systematic approach to family policy development. **Legal provisions** are another recurring theme. For a number of cantons, the lack of statutory obligations – which is the case for the provision of childcare facilities and early years' support – is problematic, particularly within the context of budget debates. This is because it is easier to cut back on services or forgo plans in areas where the cantons have no statutory duties.

2. Impact of family reporting on family policy

Of the 21 **cantons** we studied, **19** have used their family reporting as a stepping stone to **introduce measures**. The nature and intensity of the interplay between this reporting and cantonal family policy largely depends on the type of reporting.

Family policy strategy is closely linked to family reporting in those **cantons with a long tradition of extensive family reporting**. Nonetheless, the cantons do not always find it easy to see through their planned measures. Occasionally, they knowingly use their reporting to illustrate or provide proof of the need for action; in effect, their reporting equally serves as an awareness-raising instrument. Given that the precise details of the interplay between policy and reporting differ considerably across cantons, it is impossible to discern any uniform pattern in this regard.

Among the **cantons where the most recent family reporting dates back several years**, we note that they often introduce a raft of measures, while others simply disappear from the political agenda. The reasons why these cantons have ceased their family reporting activities vary. In some cases, basic policy papers on specific topics have been preferred a more general survey; in others, family-specific information was incorporated in the canton's social reporting.

Cantons where family reporting is a recent occurrence are small in size and the nature of their reports show the efforts they are willing to undertake in order to exploit their limited opportunities to the full. They have drafted their reports and charters very much with practical application in mind. Generally speaking, these cantons manage to implement the measures they had foreseen insofar as their financial resources allow.

Among the cantons where family reporting is confined to particular topics, we are unable to ascertain whether their reporting directly influences their family

policy. In some cases, key reforms have been introduced but no mention of them appears the family reporting.

Our survey of the cantonal points of contact for family affairs found that the cantons tend not to pursue the measures set out in their reports, charters and strategies until they have secured the necessary funding. Other **obstacles** include the lack of political will, the failure to involve key actors like the communes, and a dearth of implementation structures. Consequently, the extent to which the measures recommended in the cantons' family reporting are implemented largely depends on several factors: whether they constitute recommendations by third parties; whether they have been approved by the cantonal government; how far-reaching they are, and, finally, what they will cost.

Several **factors raise the likelihood** of implementation. The first is the concurrent formulation of legal provisions, which legitimise the actions of the canton. The second is ensuring the involvement of the communes, as the planned measures concern them too. The third is the inclusion of key professionals from within and outside the administration. Involving all relevant actors in the drafting process could help bring about a coherent, overarching and longer-term strategy, sustained coordination, systematic networking between the different actors and interdepartmental cooperation. A broad consensus achieved in this way has considerable potential to lead to a political majority.

3. Comparison of the content and assessments of federal and cantonal reports

The Federal Council Report "Family policy – An overview and possible lines of action for the Confederation", which is in response to the Tornare postulate (13.3135), analyses the challenges faced by the Confederation and the courses of action open to it according to its powers in four areas: **material security**, promotion of a **better work-family balance**, adapting **family and inheritance law** to reflect families' changing realities, and **family support**. Our comparison follows the same structure.

3.1 Material security

Most analyses of the financial situation of families which feature in the family reporting frequently address the issue of **family poverty**. It is repeatedly cited as the greatest challenge for family policy, and one which cannot be overcome through the provision of monetary benefits alone; the general consensus is that **the most affected groups are single parents and migrant families**. The analyses also frequently

show that **households with children are less prosperous than those without**. This is determined by households' disposable income, i.e. the amount left in the family purse once social security contributions, taxes, health insurance premiums and, where applicable, childcare costs have been deducted. The analyses also cite **rising living costs** which are due in large part to rent and health insurance premium increases. Slightly less than half of the cantons raise the issues of families' **debt problems**.

The **analyses of monetary benefits** in the cantonal reports conclude that there is relatively little need to take action as regards *child and education allowances*. In contrast, *family taxation* is frequently cited as an area that could potentially be reformed. Here, the aim is to lighten the tax burden on families and, more importantly, reduce the negative incentives to work that are inherent in the current tax system. Most cantonal family reports also raise the issue of *cheaper health insurance premiums*. While certain cantons bear the full costs of child health insurance premiums, others are looking into the possibility of benefit cuts as part of their general austerity measures. The majority of references to *alimony advances* are made in relation to the regulatory framework and, at best, are supplemented by data on benefit recipients and costs. Other subjects which the reports address are the threshold effects in this benefit system, as well as *childcare costs and parent rates*. A number of cantons feel that improvements could be made here. Frequently, their thinking is not to cut back on these benefits but rather to do away with negative incentives to work. The reporting of 13 cantons deals with the possible introduction of *family supplementary benefits*. In certain cases, the cantons review their existing benefit provision, while others generally recommend a more in-depth examination of this option. Only a few cantons set out specific plans for the introduction of supplementary benefits for families.

Comparison of evaluations

The federal and cantonal reports take a similar stance on the challenges of guaranteeing families' material security. Both cite **family taxation** as an area that could be improved. In terms of poverty reduction, the Confederation's recommendation of **harmonising alimony advances and the recovery of maintenance claims** is not prominently discussed in the cantonal reporting, even among those cantons which do not meet the recommended standards.

The **family supplementary benefits initiative** failed at federal level, while around half of the cantonal family reports outline proposals to improve their existing cantonal family supplementary benefits system or to

adopt such as measure. However, these recommendations are rarely seen through to the end. The reports mostly cite an increase in childcare facilities as a funding priority. The Federal Council Report reviewed the **introduction of means-tested child allowances**, but did not consider it a priority. This measure is addressed in the reports of a few cantons although they make no clear distinction between this measure and family supplementary benefits.

Two of the cantons' primary concerns are reviewing the effectiveness of family benefits and reducing **negative incentives to work and threshold effects**. The Federal Council Report, in contrast, addresses neither these points nor the importance of providing families in material difficulty with **personal support** in the form of advice and assistance.

3.2 Work-family balance

Almost all cantonal reports extensively address the issue of establishing the right conditions for a **better work-life balance** for parents. Their primary focus is on the provision of sufficient childcare places. All cantons recognise that action is needed to increase these services, to offer holiday care, to provide more flexible services and to upgrade the tariff system. A recurring point these reports make is the need to involve employers in the creation of family-compatible working conditions. Another point which several cantons raise is the introduction of paternity or parental leave.

Comparison of evaluations

Federal and cantonal assessments of these challenges are fairly similar. All agree that **extra childcare places** are needed. The Federal Council Report also cites the possibility of **cutting childcare costs for parents**. The reports by German-speaking cantons make no mention of increased tariff subsidies. In contrast, reports by several cantons in French-speaking Switzerland state that their aim is to have employers make a greater contribution to childcare funding, as is already the case in the canton of Vaud. Indeed, the reports of seven cantons propose a change in parent rates; however the primary motivation behind this measure is to remove negative incentives to work.

The Federal Council leaves the decision on the introduction of **paternity or parental leave** to parliament. While cantonal family reporting repeatedly refer to this measure as one way that could help improve parents' work-family balance, it is often followed up by an explanation that the cantons have no legislative powers in this area. Five cantons explicitly recommend the introduction of paternity or parental leave.

While the Federal Council Report cites the *Support for family caregivers* action plan, only a few cantons

make reference to such measures. The Confederation also raises the issue of the *promotion of wage equality*. In contrast, the cantonal family reports tend to address the subject in the vaguest of terms but, unlike the Confederation, deal also with the *promotion of family-compatible working conditions*. Another point which is repeatedly mentioned is *raising awareness of families' needs among established frameworks*, such as schools and health care providers.

3.3 Adjusting family and inheritance law to changing realities

This is rarely mentioned in the cantonal reports, since the Confederation has exclusive power here. However, cantonal reporting does document **real family structures**. It is striking that the analyses mostly confine themselves to households and thus do not fully capture the **situation of children whose parents are separated**.

3.4 Support for families

For the cantons, family support can be divided into two areas: targeted information, advice and assistance for families, and existing requirements on families in terms of integration, equal opportunities and education.

Information, advice and assistance

Great importance is attached to **information and parental education**. However, the findings show that they do not reach all families and as a result, problems in accessing other benefits arise. As regards **advice, assistance and intervention**, many cantons plan to exploit the full potential of their existing structures by stepping up coordination and closer networking of advice services, care providers and early years' support agencies. Around half of the cantons also cite **family outreach services**.

Integration, equal opportunities and education

Only a few cantonal reports consider the **integration** of migrant families and the social integration and participation of families in general as an area of family policy. Education takes centre stage in relation to the integration of foreign nationals. In terms of the social integration of families in general, the reports generally cite access to meaningful leisure activities and a more tightly meshed social network. Various cantonal reports pick up on the notion that family policy should be based around networking in the local community. What this means in practice is the provision of joined-up proximity services in local neighbourhoods and the creation of opportunities for all sections of the community to meet and interact.

Equal opportunities are frequently cited as a central aim in cantonal reporting, but the focus tends to be on children. Here, adequate day care structures and early years' support are mentioned as ways of achieving this goal. Little mention is made of parental education opportunities.

Comparison of evaluations

The Confederation has very few powers when it comes to family support provision. However, the idea has been put forward of creating the legal bases that would allow the Confederation **to step up its support for third-party efforts**. This is a central issue in cantonal family reporting, with the cantons seemingly expressing a willingness to invest in this area. They see it as a strategy which could prevent higher add-on costs. As regards **information, advice and assistance**, many cantonal reports consider the main challenges to be access to services and the canton's lack of a wider picture of the local situation. In general, efforts should be made to bolster the provision of *information and parental education*. *Streamlining and cross-linking* of advice services are cited as possible measures, as is *closer support for families in difficulty*.

In relation to **integration, equal opportunities and education**, it is striking that the federal report rarely mentions migration and integration. In contrast, the issue of migrant families is an important one in cantonal family reporting. The cantonal reports cite the following as possible lines of action: *efforts to improve social integration and participation, coupled with the promotion of equal opportunities* for children, particularly in the form of early years' support.

4. Conclusion

The family reports, family charters and family strategies make it clear which issues of family policy preoccupy the cantons, and document differences in the state of family policy. However, it is important not to make a linear connection between family reporting and the implementation of family-related services.

Consensus on the definition of family and family policy renewal

Despite the considerable heterogeneity of the reports, the notions of family and family policy are relatively uniform, as the cantons base their definition on the formulated applied by the Confederation. In contrast to earlier cantonal reporting, the documents we studied place greater emphasis on non-monetary dimensions. For most cantons, the main priorities are a better work-family balance, family support in the form of information, advice and assistance, as well as inte-

gration, education and equal opportunities for children. This is reflected in the **reshaping of family policy**, whereby the focus has shifted from ensuring financial security towards the adoption of more integrated approach which provides conditions that promote and enable self-help as well as investing in people with a view to preventing problems arising in the first place.

Importance of reporting for family policy development

The analysis shows that cantonal family reporting plays **an important role** in the continued development of family policy, **even in smaller and more rural cantons** which do not have large-scale, specialised administrative structures at their disposal. The process of drafting a family report can help to generate consensus on the type of measures that should be taken and the priority given to them. Having said that, report recommendations do not constitute a replacement for the political decision-making process. It is striking that several cantons had assumed almost no active responsibility for family policy before they began compiling their own reports and had first to acquire a general picture of the situation of families and the services that communal and private providers were already delivering.

Most cantons formulate measures, but few see all of them through

The vast majority of cantons carry out a part of the measures set out in their reports and family strategies. **The level of backing from the cantonal government is a determining factor** in whether proposals are implemented or not. Overall, though, there does not appear to be one winning strategy. Rather, the prevailing situation and political climate in the canton seem to determine to what extent family reporting can effectively and efficiently influence the future direction of family policy.

Same opinion, different priorities

Based on our comparison of the 2015 Federal Council Report and cantonal family reporting, we conclude that there is little disagreement between the cantonal and federal authorities on where the challenges of family policy lie. However, their priorities tend to diverge, primarily due to the different powers that they have. Points of conflict are addressed only in isolated cases where the cantons are unable to push through seemingly sensible reforms (personal taxation, introduction of paternity/parental leave) because the power ultimately lies with the Confederation. Other issues which the cantonal reporting addresses extensively but are absent in the Federal Council Report include migrant families, negative incentives to work

and threshold effects in the monetary benefits system, access problems and the promotion of equal opportunities for children.

Planned transfers of power have led to political logjams

It is clear that political discussions on the transfer of powers between the cantons and the Confederation have tended to lead to political logjams. For example, while cantonal reporting clearly established that working-poor families and single parents are at risk of poverty, it took several cantons many years to put forward solutions to this problem. At federal level though, a number of proposed measures failed, such as the introduction of family supplementary benefits. Where cantons have launched their own initiatives to introduce such benefits, these were often rejected by parliament. **In the final analysis, children and families are at a disproportionate risk of poverty in almost all of Switzerland's cantons.**

1 Ausgangslage und Fragestellung

Für den dritten Familienbericht des Bundes in Erfüllung des Postulats Meier-Schatz (12.3144) erstellen das Bundesamt für Statistik BFS einen statistischen Bericht und das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV einen thematischen Bericht. Schwerpunktthema im hier vorliegenden Bericht ist eine Auslegeordnung zur **Familienberichterstattung der Kantone, die Familienberichte, Familienkonzepte und Familienleitbilder**. Die Kantone sind in der Schweiz zentrale Akteure der Familienpolitik, während der Bund lediglich über beschränkte Kompetenzen verfügt.

Zweck dieser Bestandsaufnahme ist erstens, eine **systematische Übersicht** zu gewinnen darüber, wie viele und welche Kantone über verschiedene Formen der Familienberichterstattung verfügen, was sie dazu veranlasst hat und welche Ziele sie damit verfolgen. Es interessieren die Charakteristika der Dokumente, die Art der Erarbeitungsprozesse, die Definitionen von Familie und Familienpolitik, die ihnen zugrunde liegen, sowie die Schlussfolgerungen, welche die Kantone aus ihren Familienberichten ziehen. Dabei stellt sich die Frage, wieweit inhaltliche und formale Gemeinsamkeiten oder Unterschiede zwischen den Kantonen bestehen.

Der zweite untersuchte Punkt betrifft den **Impact der kantonalen Familienberichterstattung** auf die Familienpolitik. Wieweit bilden die Berichte für die Kantone eine Basis, auf der dann auch Massnahmen ergriffen werden? Wo stehen sie bezüglich der Umsetzung dieser Massnahmen? Hier schliesst sich die Frage an, ob sich Faktoren bei der Familienberichterstattung selber oder bei ihrem Erarbeitungsprozess identifizieren lassen, die eine Umsetzung begünstigen respektive erschweren.

Als Drittes erfolgt ein **Vergleich mit der familienpolitischen Auslegeordnung des Bundes**, die der Bundesrat in seinem Bericht in Erfüllung des Postulats Tornare (13.3135) 2015 vorgelegt hat. In diesem Bericht geht der Bund auf die in seinem beschränkten Kompetenzbereich bestehenden Handlungsoptionen ein, die zuhanden des Parlamentes skizziert werden. Es interessiert, wieweit die Identifikation von Problemen und Herausforderungen, aber auch die Ziele und Handlungsansätze in den kantonalen Familienberichterstattungen mit der aktuellen Lagebeurteilung des Bundesrats übereinstimmen.

Der **Bericht** ist wie folgt aufgebaut: Zunächst werden die Untersuchungsbasis an Dokumenten sowie das methodische Vorgehen kurz vorgestellt (Kapitel 2). Sodann werden die wichtigsten Charakteristika der Familienberichte, -leitbilder und -konzepte beschrieben und gleichzeitig dargelegt, wer sie veranlasst und erarbeitet hat (Kapitel 3). Kapitel 4 untersucht, welche Themen in der kantonalen Familienberichterstattung aufgegriffen werden. Und Kapitel 5 dokumentiert, welche Schlussfolgerungen die Berichte der Kantone ziehen, wo also Handlungsbedarf geortet wird, welche Ziele gesetzt werden und mit welchen Strategien und Massnahmen sie verfolgt werden sollen. Die Gretchenfrage, ob die formulierten Absichten dann auch umgesetzt werden, die Berichte also ihren Niederschlag finden in der realen Familienpolitik der Kantone, wird in Kapitel 6 geklärt. Kapitel 7 schliesslich vergleicht Herausforderungen und Handlungsbedarf aus der Sicht der Kantone und mit der familienpolitischen Auslegeordnung des Bundesrats. Sind die Einschätzungen kohärent, und wieweit bestehen zwischen den verschiedenen Staatsebenen Widersprüche? Abschliessend werden Schlussfolgerungen gezogen zur Bedeutung der kantonalen Familienberichterstattung für die Weiterentwicklung der Familienpolitik in der Schweiz (Kapitel 8).

Akteure und Kompetenzen in der Familienpolitik der Schweiz

Die Familienpolitik ist in der Schweiz föderalistisch aufgebaut. Es gilt die doppelte Subsidiarität von privat vor staatlich und von der unteren Staatsebene vor der oberen. Die Kompetenzaufteilung insbesondere zwischen Gemeinden und Kanton unterscheidet sich jedoch von Kanton zu Kanton stark. Generell gilt folgende Aufgabenteilung:

■ **Bund:** Er ist zuständig für das Familienrecht, definiert also auch das Scheidungsrecht, das Sorge- und das Unterhaltsrecht. Zudem machen verschiedene Bundesgesetze Vorgaben in den Bereichen häuslicher Gewalt, Kindes- und Erwachsenenschutz, Kinder- und Jugendförderung. Der Bund regelt auch die Familienzulagen (Kinder- und Ausbildungszulagen) und die Mutterschaftsversicherung. Den Kantonen steht jedoch offen, über die nationalen Minimalregelungen hinauszugehen. Der Bund finanziert zudem gewisse Leistungen mit, die für Familien wichtig sind, wie Krankenkassen-Prämienverbilligung, familienergänzende Kinderbetreuung (Anstossfinanzierung) oder die Kantonalen Integrationsprogramme (KIP). Er regelt die Familienbesteuerung im Rahmen der Direkten Bundessteuer und schreibt für alle Kantone eine gemeinsame Veranlagung von Ehepaaren vor. Beratend steht dem Bundesrat die ausserparlamentarische **Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF)** zur Verfügung.

■ **Kantone:** Sie sind einerseits im Bildungswesen und andererseits bei der sozialen Mindestsicherung von Familien durch Bedarfsleistungen federführend. Auch wenn die Durchführung oft den Gemeinden überlassen bleibt, definieren sie hier weitgehend die Mindeststandards. Gleiches gilt für die familien- und schulgängenden Kinderbetreuungsstrukturen. Weiter definieren die Kantone die Regelungen der Familienbesteuerung bei den Staatssteuern. Sie haben zudem diverse Aufgaben im Bereich der Integration sowie der Information, Beratung und Begleitung von Familien, namentlich auch bei Kinder- und Jugendförderung, Kinder- und Jugendschutz und häuslicher Gewalt. Einen Teil der Aufgaben delegieren sie auch hier an die Gemeinden weiter.

Die interkantonale Koordination und Interessenvertretung in der Familienpolitik erfolgt über die **Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)**, die in verschiedenen Bereichen Empfehlungen für die Kantone erarbeitet hat.

■ **Gemeinden:** Sie haben in vielen der bereits genannten Bereiche Umsetzungsaufgaben mit mehr oder weniger Gestaltungsraum, aber auch finanziellen Verpflichtungen. Dabei arbeiten sie teilweise mit **privaten Trägerschaften und Hilfswerken** sowie mit anderen Gemeinden aus der Region zusammen. Die Gemeinden prägen die Strukturen und Möglichkeiten der Familien vor Ort zudem durch ihre Planung (soziale Durchmischung, Gestaltung der Aussenräume, Begegnungsmöglichkeiten), ihre Wohnpolitik und ihre Bemühungen um ein gutes Zusammenleben in den Quartieren.

2 Untersuchungsbasis und methodisches Vorgehen

Die **Familienberichte, Familienleitbilder und Familienkonzepte** der Kantone sind sehr heterogen. **Zusammenfassend** werden im Folgenden alle diese unterschiedlichen Arten von Dokumenten als **Familienberichterstattung** bezeichnet. Es musste zunächst detailliert definiert werden, **welche Dokumente** in die Analyse einbezogen werden. Die Abgrenzung wurde anhand der folgenden Kriterien vorgenommen:

- **Zeitliche Abgrenzung:** keine Berichte vor 2000.
- **Aktualität:** Nur Berichte, die für die aktuelle Familienpolitik noch relevant sind (also aktuellste, wo mehrere gleichgelagerte Berichte bestehen). Bei periodischen Publikationen werden ältere Berichte im Literaturverzeichnis aufgeführt, aber nicht analysiert.
- **Art der einbezogenen Dokumente:** Es werden in einem breiten Ansatz Familienberichte, familienpolitische Leitbilder und Konzepte (Definition von Zielen, Strategien und Massnahmen) erfasst. Dies können auch nicht breit publizierte Dokumente sein, wenn sie offiziellen Charakter haben (d.h. von einem politischen Gremium verabschiedet wurden) und relevant sind für die aktuelle Familienpolitik.
- **Berichte, Leitbilder und Konzepte zu einzelnen Themen der Familienpolitik:** Dokumente, die nur einzelne Spezialthemen der Familienpolitik behandeln (z.B. familienergänzende Kinderbetreuung, Familienbesteuerung, frühe Förderung), werden im Literaturverzeichnis aufgeführt, aber nicht ausgewertet.
- **Familienberichterstattung im Rahmen der allgemeinen Sozialberichterstattung:** Familienberichterstattung, die nicht in eigenständigen Dokumenten erfolgt, wird nur dann ausgewertet, wenn Familien einen Schwerpunkt der Publikation bilden. Die weiteren Berichte mit relevanten Analysen zu Familien werden aufgeführt, aber nicht ausgewertet.¹

Die **Untersuchungsbasis** bilden **35 in Tabelle 1 aufgelistete Dokumente**. Sie stammen **aus 21 Kantonen** (ohne AI, NW, SZ, VS, ZH) und sind, wie auszuführen bleibt, sehr heterogen. Die Zuordnung zu Situationsanalyse, Leitbild oder Konzept war nicht immer einfach. Dies einerseits, weil dasselbe Dokument mehrere dieser Elemente vereinen kann, andererseits, weil die Kantone insbesondere die Unterscheidung zwischen Leitbild und Konzept nicht einheitlich handhaben. Da jedoch gewisse Kantone alle drei Arten von Dokumenten kennen, wurde die Einteilung beibehalten.

¹ Grenzfälle und Entscheide:

- GE: Reine Haushaltsanalysen ohne weitere Themen. Die Berichte wurden aufgenommen.
- JU: Rapport du Gouvernement relatif au postulat «politique familiale» (2015): Ausführliche Antwort auf ein Postulat. Der Rapport wurde aufgenommen, da er mit den früheren Dokumenten zusammenhängt und den aktuellen Stand der Dinge und Absichten aus Regierungssicht dokumentiert.
- NE: Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi sur les contributions directes LCdir (imposition des personnes physiques) (2011): Kernthema ist die Familienbesteuerung. Der Bericht enthält jedoch auch Informationen zur finanziellen Situation der Familien und der Erwerbsintegration beider Eltern. Deshalb wurde er aufgenommen.
- SG: Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien (2012): Hier geht es nur um die monetäre Ebene (inkl. Steuern). Da das Zusammenspiel diverser Leistungssysteme analysiert wird, wurde der Bericht aufgenommen.
- VD: In der Waadt erfolgt die Formulierung der Familienpolitik nicht in einem separaten Familienbericht, sondern in der Legislaturplanung und konkreten Gesetzesprojekten. Es wurden ein statistischer Bericht zur Lage der Familien plus ein Dokument des Regierungsrats (Postulatsantwort) aufgenommen, das die aktuellsten Projekte vorstellt und einen Überblick über die Familienpolitik im Kanton gibt.
- ZG: Der Text zu Zielen und Massnahmen des Regierungsrats (2010) ist nur 2 Seiten lang, aber ein durchdachtes Konzentrat und wurde daher aufgenommen. Dasselbe gilt für das ebenfalls kurze Dokument von 2013 zur Umsetzung des Massnahmenplans.

Tabelle 1: Analytierte Familienberichte, Familienleitbilder und Familienkonzepte

| | Familienbericht (Situationsanalyse) | Familienleitbild | Familienkonzept |
|-----------|---|--|--|
| AG | Schlussbericht zur Situationsanalyse Familien des Kantons Aargau (2008) | Familienperspektive Aargau 2010-2013 (2009) | |
| AI | <i>Familienbericht geplant</i> | | |
| AR | Finanzielle Förderung von Familien im Kanton Appenzell-Ausserrhoden (2011) | Familienleitbild von Appenzell Ausserrhoden (2009) | Vielfalt als Chance. Konzept zur Förderung der Chancengleichheit von Frau und Mann, Familien sowie Integration von Migrantinnen und Migranten (2013) |
| BE | Bericht zur Umsetzung des Familienkonzepts des Kantons Bern (2014) | | Familienkonzept des Kantons Bern (2009) |
| BL | Familienbericht 2010 Basel-Landschaft (2011) | | Familienfragen Basel-Landschaft. Gesamtkonzept (2004) |
| BS | Schlussbericht Familienbefragung 2013 (2014) | Leitsätze für eine Familienpolitik im Kanton Basel-Stadt (2005) | |
| FR | Rapport pour une politique familiale globale dans le canton de Fribourg (2004) | | |
| GE | Les familles genevoises: avec qui vit-on? (2006) Les ménages dans le canton de Genève (2014) | | |
| GL | Wirksame Familienpolitik im Kanton Glarus (2014) | | |
| GR | Familienbericht Graubünden (2006) | | |
| JU | Familles jurassiennes: Portrait et perspectives (2010) | Familles jurassiennes. Options retenues par le Gouvernement (2011) | Rapport du Gouvernement relatif au postulat «politique familiale» (2015) |
| LU | | Familienleitbild des Kantons Luzern (2007) | |
| NE | Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi sur les contributions directes LCdir (imposition des personnes physiques) (2011) | | |
| NW | <i>Nicht vorhanden.</i> | | |
| OW | Bericht 2013 über monetäre und nicht-monetäre Massnahmen in der Familienpolitik (2013) | | |
| SG | Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien (2012) | | |
| SH | Bericht zur Familienpolitik im Kanton Schaffhausen (2010) | | |
| SO | Familien und ihre ökonomische Situation (Kapitel des Sozialberichts 2013) | Leitbild und Konzept Familie und Generationen (2009) | |
| SZ | <i>Nur Sozialhilfebericht vorhanden, der nicht ausgewertet wurde.</i> | | |
| TG | | | Konzept für ein koordiniertes Vorgehen in der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik des Kantons Thurgau 2014-2018 (2014) |
| TI | La politica familiare nel più vasto contesto della politica sociale (2013) Bisogni e necessità delle famiglie ticinesi con almeno un bambino fra 0 e 4 anni (2015) | La società del futuro oggi, per tutte le famiglie (2016) | |
| UR | Familienbericht Kanton Uri (2005) | | |
| VD | Portrait des familles vaudoises (2015) | | Rapport du Conseil d'Etat au Grand conseil sur les postulats Chollet et Meyer Meuwly (2007) |
| VS | <i>Nicht vorhanden.</i> | | |
| ZG | | | Familienpolitik für den Kanton Zug: Ziele und Massnahmen des Regierungsrats (2010) Umsetzung des Massnahmenplanes Familienpolitik (2013) |
| ZH | <i>Bericht aus dem Jahr 2002 ist veraltet und familienpolitisch nicht mehr relevant.</i> | | |

Darstellung BASS

Die Dokumente wurden mit Hilfe eines elektronischen Analyseprogramms einer **inhaltsanalytischen Auswertung** unterzogen. Die Resultate werden jedoch jeweils pro Kanton zusammengefasst und nur dort pro Dokument ausgewiesen, wo die Abfolge oder die Unterschiede relevant sind.

Ergänzend erfolgte eine **Befragung der kantonalen Ansprechpersonen für Familienfragen** zur Einbettung der analysierten Dokumente in eine kantonale Strategie der Familienpolitik. Diese Ansprechpersonen sind bei der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) gemeldet als Fachverantwortliche, welche den Kontakt zwischen Bund und Kantonen sicherstellen.² Die Auswertung zur familienpolitischen Einbettung beschränkt sich auf die von den Ansprechpersonen eingegangenen Antworten. Sie entsprechen einer Facheinschätzung aus den entsprechenden Kantonen und keiner offiziellen Stellungnahme der Regierung. Es wurden über Rückfragen hinaus keine weiteren Recherchen durchgeführt.

² Die Liste ist im Internet veröffentlicht unter http://www.ekff.admin.ch/content.php-ekff-1-3-tbl_1_18.html

3 Charakteristika der Familienberichte, Leitbilder und Konzepte der Kantone

Die grosse Heterogenität der analysierten **20 Situationsanalysen** sowie **15 Leitbilder und Konzepte** zur Familienpolitik zeigt sich bereits bei den formalen Charakteristika (vgl. **Tabelle 2**). Sie sind zu-nächst Kinder ihrer Zeit. So können sich die ausgeführten Inhalte nur schon durch das **Alter der Berichte** unterscheiden, je nachdem, ob das letzte analysierte Dokument in einem Kanton aus dem Jahr 2004 (FR), 2005 (UR) beziehungsweise 2006 (GR) stammt oder topaktuell ist. Zudem differiert die **Anzahl Dokumente pro Kanton**. In knapp der Hälfte der Kantone mit Familienberichterstattung (FR, GL, GR, LU, NE, OW, SG, SH, TG, UR) beschränkt sich die Berichterstattung auf ein einzelnes Dokument, wobei es sich mit Ausnahme von *Luzern* und *Thurgau* überall um eine Situationsanalyse handelt. Aus der anderen Hälfte der Kantone liegen zwei bis drei Dokumente vor. Teilweise wurde zuerst eine Situationsanalyse durchgeführt und darauf aufbauend ein Leitbild oder Konzept entwickelt (AG, JU, TI), oder es folgte umgekehrt auf eine Neukonzeption der Familienpolitik eine Situationsanalyse (AR, BE, BL, BS, SO). Nicht immer kommen beide Typen vor. So stellt *Genf* nur Datengrundlagen zusammen, während *Zug* sich bislang auf konzeptionelle Papiere fokussiert. Die verschiedenen Dokumente unterscheiden sich auch stark in ihrem **Umfang** und reichen von einem zweiseitigen Positionspapier des Regierungsrats (ZG) bis hin zur 202-seitigen Situationsanalyse (BL).

Auch wenn in etlichen Kantonen verschiedene Dokumente aufeinander aufbauen, sehen dennoch die wenigsten eine **periodische Familienberichterstattung** vor. Regelmässig erfolgte eine solche bislang einzig in den Kantonen *Bern*, wo einmal pro Legislatur ausführlich Bericht erstattet wird, *Basel-Stadt*, wo alle vier Jahre eine Familienbefragung durchgeführt wird, *Obwalden*, wo die Umsetzung des im Jahr 2004 verabschiedeten Familienleitbilds in den Jahren 2008 und 2013 überprüft wurde³, *Solothurn*, wo die Familienberichterstattung in die Sozialberichterstattung eingebettet ist, und *Zug*, wo bisher ein Zwischenbericht zu den 2010 vom Regierungsrat verabschiedeten Zielen verfasst wurde und ein jüngster Bericht im November 2016 erschienen ist.⁴ Mitunter sind weitere Berichte in Planung, aber noch unklar, ob sie tatsächlich realisiert werden (BL, GR, JU).

³ Momentan sind allerdings keine weiteren Berichte geplant.

⁴ Lustat (2016): Berichterstattung zur sozialen Lage der Bevölkerung im Kanton Zug. Im Auftrag der Direktion des Innern des Kantons Zug, Luzern. Der Bericht enthält ein Kapitel «Familien und Generationen». Aufgrund des späten Erscheinungsdatums konnte er nicht mehr in die Auswertung einbezogen werden.

Tabelle 2: Formale Charakteristika der Berichterstattung

| Kt. | Dokument | Seiten | Anstoss | Erarbeitung durch Externe (e) / verwaltungsinterner Projektgruppe (i) / breiter zusammengesetzte Projektgruppe / Kommission (p) |
|-----|--------------------------|--------|------------------------|---|
| AG | Situationsanalyse (2008) | 55 | Regierung | e externes Mandat im Auftrag des Departements Gesundheit und Soziales (verabschiedet vom Regierungsrat) |
| | Leitbild (2009) | 33 | Regierung | i Interdepartementale Arbeitsgruppe unter Leitung des Departements Gesundheit und Soziales (verabschiedet vom Regierungsrat) |
| AR | Leitbild (2009) | 11 | Regierung | i Fachstelle Familien und Gleichstellung |
| | Situationsanalyse (2011) | 68 | Regierung | e externes Mandat |
| | Konzept (2013) | 20 | Regierung | i Amt für Gesellschaft |
| BE | Konzept (2009) | 87 | Parlament | i Gesundheits- und Fürsorgedirektion (Bericht des Regierungsrates) |
| | Situationsanalyse (2014) | 45 | Parlament | i Sozialamt |
| BL | Konzept (2004) | 65 | Regierung | i Leitung: Fachstelle für Familienfragen |
| | Situationsanalyse (2011) | 202 | Regierung+Parlament | e externes Mandat und breit abgestützte Arbeitsgruppe. Leitung: Fachstelle für Familienfragen |
| BS | Leitbild (2005) | 15 | o. Angabe | p Familienkommission |
| | Situationsanalyse (2014) | 59 | o. Angabe | i Statistisches Amt |
| FR | Situationsanalyse (2004) | 164 | Parlament | p Familienkommission |
| GE | Situationsanalyse (2006) | 19 | o. Angabe | i Office cantonal de la statistique |
| | Situationsanalyse (2014) | 24 | o. Angabe | i Office cantonal de la statistique |
| GL | Situationsanalyse (2014) | 67 | Parlament | p Departement Bildung und Kultur (Federführung), Fachpersonen und Vertretungen von Interessengruppen, politischen Parteien, Gemeinden und der Kantonsverwaltung, externe Beratung und Begleitung |
| GR | Situationsanalyse (2006) | 101 | Parlament | i Sozialamt (Botschaft der Regierung an den Grosse Rat) |
| JU | Situationsanalyse (2010) | 93 | Fam.kommission | p Conseil de la famille |
| | Leitbild (2011) | 11 | Regierung | p Conseil de la famille, Bureau de l'égalité, Service de l'action sociale |
| | Konzept (2015) | 5 | Parlament | i (Antwort der Regierung auf ein Postulat) |
| LU | Leitbild (2007) | 118 | Parlament | i Interdepartementale Steuergruppe unter der Leitung der Stelle für Familienfragen |
| NE | Situationsanalyse (2011) | 77 | Parlament | i (Bericht des Regierungsrates) |
| OW | Situationsanalyse (2013) | 52 | Parlament | i Sozialamt (Bericht des Regierungsrates) |
| SG | Situationsanalyse (2012) | 60 | Fachstellen Verwaltung | e externes Mandat |
| SH | Situationsanalyse (2010) | 27 | Regierung | i Erziehungsdepartement (Federführung), Departement des Innern, Volkswirtschaftsdepartement, Wirtschaftsförderung |
| SO | Leitbild (2009) | 43 | Sozialgesetz | p Interdepartementale Arbeitsgruppe, Steuergruppe, externe Beratung und Begleitung |
| | Situationsanalyse (2013) | 85 | Sozialgesetz | e externes Mandat im Rahmen der Sozialberichterstattung |
| TG | Konzept (2014) | 36 | Regierung | p Departement für Erziehung & Kultur (Fachstelle für Kinder-, Jugend- & Familienfragen), Departement für Justiz & Sicherheit, Departement für Finanzen & Soziales, Verband Thurgauer Schulgemeinden, Verband Thurgauer Gemeinden, externe Beratung und Begleitung |
| TI | Situationsanalyse (2013) | 147 | Regierung | e externes Mandat |
| | Situationsanalyse (2015) | 137 | Regierung | e externes Mandat |
| | Leitbild (2016) | 16 | Regierung | i Dipartimento della sanità e della socialità (Divisione dell'azione sociale e delle famiglie) |
| UR | Situationsanalyse (2005) | 65 | Parlament | p Arbeitsgruppe aus Vertretungen aller Direktionen (Federführung Gesundheits-, Sozial- und Umweltdirektion), Echogruppe und externe Beratung und Begleitung |
| VD | Konzept (2007) | 64 | Parlament | i (Bericht des Regierungsrates) |
| | Situationsanalyse (2015) | 50 | Fachstellen Verwaltung | i Service des assurances sociales et de l'hébergement, Secrétariat général du Département de la santé et de l'action sociale, Statistique Vaud |
| ZG | Konzept (2010) | 2 | Regierung | i (Entschluss des Regierungsrates) |
| | Konzept (2013) | 11 | Regierung | i direktionsübergreifende Arbeitsgruppe (verwaltungsintern) |

Anmerkung: e = externes Mandat, p = Projektgruppe mit verwaltungsexterner Beteiligung, i = verwaltungsinterne Erarbeitung. Bei Dokumenten, bei denen nicht erkennbar ist, wer effektiv in die Erarbeitung involviert war, wird die Art des Dokuments in Klammern ausgewiesen. Auswertung BASS

3.1 Anstoss, Erarbeitungsprozess und Verabschiedung

Der **Anstoss** zur Erarbeitung der Dokumente geht etwa gleich häufig auf die **Regierung** wie auf **parlamentarische Vorstösse** zurück. Ist die Regierung die treibende Kraft, so steht meist die Attraktivität des Kantons für Familien im Zentrum – ein Ziel, das häufig in Entwicklungsleitbildern oder Regierungsprogrammen verankert ist. Dabei spielen Sorgen um die demographische Entwicklung wie auch um eine stabile Gesellschaftsstruktur und die generelle Standortattraktivität eine Rolle (explizit z.B. in AR, NE, SH, TG).

Je nach Kanton steht auch ein anderer **Erarbeitungsprozess** hinter der Familienberichterstattung. **Situationsanalysen** werden eher mit externer Hilfe verfasst. In sieben Fällen erfolgte die Erarbeitung hauptsächlich im Rahmen eines externen Mandats (AG, AR, BL, SG, SO und zweimal im TI). In zwei Kantonen lag die Durchführung bei der Familienkommission (FR, JU), in zwei anderen beim statistischen Amt (BS, GE). Häufig war auch eine breit abgestützte, meist verwaltungsinterne Projektgruppe am Werk (BE, GL, GR, OW, SH, UR, VD). Bei den **Leitbildern oder Konzepten** war das Eigenengagement der Kantone in der Regel grösser, externe Mandate hatten höchstens Beratungscharakter. In sechs Fällen wurden die konzeptionellen Grundlagen von einer kantonalen Familienfachstelle oder dem zuständigen Departement entwickelt (AG, AR, BE, BL, LU, TI). In *Basel-Stadt* lag diese Arbeit bei der Familienkommission, und in den übrigen Kantonen (JU, SO, TG, ZG) waren interdepartementale Projektgruppen involviert, die teilweise auch verwaltungsexterne Mitglieder umfassten (JU, TG).

Aus dem Anstoss ergibt sich in vielen Fällen auch die **Verabschiedung** der Dokumente. Antworten auf parlamentarische Vorstösse müssen von der Regierung dem Parlament zur Kenntnis gebracht werden. Von der Regierung initiierte Papiere werden häufig von dieser selbst verabschiedet. Mitunter sind jedoch gerade bei externen Mandaten auch die Fachbehörden beziehungsweise die zuständigen Departemente als Auftraggebende für die Abnahme der Berichte verantwortlich. Ein Indikator für die **Verbindlichkeit** der Dokumente in der realen Familienpolitik kann sein, ob die Regierung zu den formulierten Stossrichtungen und Empfehlungen oder Massnahmenvorschlägen Stellung bezieht, ob eine Priorisierung erfolgt und allenfalls bereits eine Kostenplanung präsentiert wird. Die Umsetzung kann auch begünstigen, wenn die Familienberichterstattung durch eine Legislatur- oder Regierungsplanung initiiert ist, welche vom Parlament bereits genehmigt wurde (AR, BL, SH, TG, TI, ZG).

3.2 Rolle der Familienberichterstattung bei der Weiterentwicklung der Familienpolitik

Eine systematische Weiterentwicklung der Familienpolitik erfolgt idealtypisch in mehreren Schritten:

- Zunächst gilt es die **Bedürfnisse der Familien** zu erheben, was durch eine direkte Befragung oder durch eine Analyse ihrer Situation anhand von statistischen Indikatoren geschehen kann.
- Dann ist das bestehende **System familienpolitischer Leistungen im Kanton** auf seine Stärken und Schwachpunkte zu prüfen.
- Aus der Gegenüberstellung dieser Elemente lässt sich der allfällige **Handlungsbedarf** ableiten.
- Dieser kann jedoch nicht unabhängig davon angegangen werden, welche **übergeordneten Ziele** der Kanton erreichen will.
- Auf der Grundlage der Ziele lassen sich sodann **Strategien oder Stossrichtungen** formulieren, die oft die Form von Leitsätzen haben.
- Den Stossrichtungen zugeordnet können einzelne **Massnahmen** entwickelt werden.

■ Im Sinne der Überprüfbarkeit, ob diese wie gewünscht wirken, wäre es zudem sinnvoll, messbare **Zielvorgaben** zu setzen und später die **Zielerreichung zu evaluieren**.

Es wurde versucht zu identifizieren, wieweit sich diese Schritte in der kantonalen Familienberichterstattung wiederfinden lassen (vgl. **Tabelle 3**). Damit ist nichts über die zeitliche Abfolge der einzelnen Punkte gesagt. Sie kann von Kanton zu Kanton recht unterschiedlich sein.

Tabelle 3: Rolle der Familienberichterstattung bei der Entwicklung der Familienpolitik

| Kt. | Familienbefragung | Situationsanalyse der Familien | Analyse der Familienpolitik | Identifikation von Handlungsbedarf | Definition von übergeordneten Zielen | Definition von Strategien / Leitsätzen | Definition von Massnahmen | Definition von Zielvorgaben | Überprüfung der Zielerreichung |
|-----|-------------------|--------------------------------|-----------------------------|------------------------------------|--------------------------------------|--|---------------------------|-----------------------------|--------------------------------|
| AG | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | | |
| AR | | ● | ● | ● | ● | ● | ● | | |
| BE | | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| BL | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | | ○ |
| BS | ● | ● | ● | ● | ● | ● | | | ○ |
| FR | ○ | ● | ● | ● | ● | ○ | ● | | |
| GE | | ● | | | | | | | |
| GL | | ○ | ● | ● | ● | ○ | ● | | |
| GR | | ● | ● | ● | ● | ● | ● | | |
| JU | | ● | ● | ● | ● | ● | ● | | ○ |
| LU | | ● | ● | ● | ● | ● | ● | | |
| NE | | ● | ●* | ● | ● | ○ | ○ | | |
| OW | | ● | ● | ● | ● | ● | ● | | ● |
| SG | | ● | ●* | ● | | | ○ | | |
| SH | | ● | ● | ● | ● | ○ | ● | | |
| SO | | ● | ● | ● | ● | ● | ● | | |
| TG | | | ● | | ● | ● | ● | | |
| TI | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | | ● |
| UR | | ● | ● | ● | ● | | ● | | |
| VD | | ● | ● | ● | ● | ● | ● | | |
| ZG | | | | | ● | ● | ● | | ● |

Anmerkung: ● = vorhanden; ○ = nur indirekte Erwähnung, resp. Wichtigkeit der Zielüberprüfung angesprochen, aber keine Resultate; *nur finanzielle Leistungen und Besteuerung. Auswertung BASS

■ **Familienbefragungen zu Bedürfnissen, Erfahrungen und Zufriedenheit:** Der Schritt der Bedürfniserfassung erfolgt, wie die erste Spalte zeigt, nur selten in Form einer direkten Befragung der Familien (AG, BL, BS, TI). Der Vorteil von Befragungen ist, dass sie auch erheben können, wieweit Familien über die bestehenden Leistungen informiert sind, die Angebote nutzen und deren Qualität beurteilen. Die Familien werden auch gefragt, wo sie selbst Handlungsbedarf orten. Aus diesen Resultaten ergibt sich ein Bild, das Stärken und Schwächen der Familienpolitik aufzeigt und für den Kanton mit als Entscheidungsgrundlage dienen kann. Die genannten Kantone kombinieren Befragungen mit anderen Untersuchungsansätzen.

■ **Situationsanalysen:** Sie stützen sich häufig auf statistische Erhebungen oder Simulationsrechnungen zu den Wirkungen vorhandener Familienleistungen. Insgesamt stellen alle Kantone mit Familienberichterstattung ausser *Thurgau* und *Zug* in unterschiedlicher Tiefe die Situation der Familien dar,

wobei *Glarus* gesamtschweizerische Berichte rezipiert und nicht spezifisch den eigenen Kanton analysiert. Inhaltlicher Ausgangspunkt sind häufig Veränderungen im Sozialgefüge, seien es die vermehrte Erwerbstätigkeit der Mütter, eine zunehmende Zahl von Scheidungen und Einelternfamilien, die gesellschaftliche Alterung oder ein wachsender Anteil von Migrationsfamilien. Die Fragestellung lautet demnach in der Regel: Ist die kantonale Familienpolitik adäquat aufgestellt, um die künftigen Herausforderungen zu bewältigen?

■ **Analyse der Familienpolitik:** Mit Ausnahme von *Basel-Stadt*, *Genf* und *Zug* enthalten alle Familienberichte auch eine Auslegeordnung zu den bestehenden familienpolitischen Instrumenten im Kanton. Sie geht immer auf die **Strukturen und Akteure** ein, dies oft auch in Form ausführlicher Listenübersichten. Es ist davon auszugehen, dass diese Zusammenstellungen in vielen Kantonen nicht zuletzt dazu dienen, sich selber einen Überblick über das Feld zu verschaffen. Ebenfalls regelmässig beschrieben werden die bestehenden *Rechtsgrundlagen*. Wer über solche verfügt, zählt die entsprechenden kantonalen Verfassungsgrundlagen (z.B. JU, VD) und Familiengesetze (wie JU, TI), oder Gesetze zur Kinderbetreuung (etwa BL, GR, NE, VD) auf. Viele Berichte erwähnen das Problem, dass die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und mithin die Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung keine klar festgeschriebene Verfassungsgrundlage hat und damit in Sparrunden als gesetzlich nicht zwingend zu erbringende Leistung immer wieder besonders gefährdet ist.

Auch die **Kompetenzordnung in der Familienpolitik** wird in allen Berichten dargestellt, welche das Politikfeld analysieren. Von Verbundaufgabe ist die Rede, von vertikaler und horizontaler Vernetzung und vom Prinzip der doppelten Subsidiarität (privat vor staatlich, tiefere Staatsebene vor höherer). Idealtypisch ist der Satz aus einem Bericht aus *Basel-Landschaft*: «Im Hinblick auf eine koordinierte Familienpolitik wird eine möglichst enge Zusammenarbeit mit den Kantonen, dem Bund und den relevanten regionalen, nationalen und internationalen Gremien angestrebt. Die Bildung einer Schweizerischen Konferenz der Familienbeauftragten soll den Informations- und Fachaustausch ermöglichen. Auf regionaler Ebene ist die enge Zusammenarbeit mit den Gemeinden besonders wichtig. Sowohl persönliche Kontakte wie auch strukturelle Vernetzungen, die diesem Ziel förderlich sind, sollen intensiviert werden. Praxismonitoring mit Universitäten und Forschungsstellen dient ferner der Sicherstellung vom fachlichen und praxisbezogenen Input und Austausch.» Ein Bericht aus *Appenzell-Ausserrhodan* erklärt: «Hinzu kommt, dass sich innerhalb der Staatsebenen jeweils mehrere Departemente, Ämter oder Fachstellen mit Aspekten der Familienpolitik beschäftigen. Im Bereich der Familienpolitik spielt jedoch nicht nur die öffentliche Hand eine Rolle. Ebenso wichtig sind private Institutionen und Trägerschaften. Sie gestalten die Rahmenbedingungen für Familien in vielfältiger Weise mit.»

Vielen Kantonen geht es in ihrer Berichterstattung wie *Uri*, das in seinem Familienbericht festhält: «Während die Bundesleistungen durch den Kanton nicht direkt beeinflusst und verändert werden können, obliegt es dem Kanton oder den Gemeinden, bei den kantonalen oder kommunalen Leistungen Veränderungen herbeizuführen. Der Hauptfokus der Arbeit bestand demnach in der detaillierten Erfassung der beeinflussbaren Leistungen.» Es werden zur Kompetenzordnung in gewissen Bereichen Änderungen vorgeschlagen, die jedoch vor allem das Zusammenspiel von Kanton und Gemeinden betreffen. Häufig geht es dabei um die Harmonisierung von monetären Leistungen der Gemeinden (meist Elterntarife bei der Kinderbetreuung), weil nur so Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize im Zusammenspiel der Familienleistungen behoben werden können. Dies ist jedoch ein Eingriff in die Finanzautonomie der Gemeinden.

Es fällt auf, dass vielerorts die Rolle des Kantons in der Familienpolitik gar nicht so klar ist. Längst nicht alle Kantonsregierungen sehen sich selber als zentrale Akteure oder Hauptverantwortliche dieses Politikbereichs. So stellt beispielsweise der Aargauer Bericht fest: «Durch die stark föderale Ausprägung der Familienpolitik des Kantons *Aargau* liegt die Ausgestaltung der Angebotspalette mehrheitlich im Ermessensspielraum der Gemeinden, was zu einer grossen Zersplitterung der einzelnen Massnahmen führt. Es fehlt dadurch nicht nur dem Kanton sondern auch den AkteurInnen selber an einem Gesamtüberblick über die gesamte Angebotspalette.» Nicht selten ist das Schaffen eines solchen Überblicks ein wichtiger Teil der kantonalen Familienberichterstattung.

In diesem Rahmen definieren verschiedene Kantone, wie sie selber ihre Rolle sehen, und richten entsprechende Verwaltungsstrukturen ein. Marginale und häufig an eine Fachstelle für die Gleichstellung der Geschlechter delegierte Vernetzungs- und Koordinationsaufgaben sind typisch für viele Deutschschweizer Kantone. Die Verantwortlichen im Kanton *Schaffhausen* etwa geben an, dass sie mit der Entflechtung von Schnittstellen und Zuständigkeiten und dem Aufbau einer effektiven Angebotssteuerung beschäftigt seien. Und der Bericht aus *Basel-Landschaft* schildert als Ausgangslage «fehlende Koordination und Überprüfung der Massnahmen». Wie das Familienleitbild *Basel-Stadt* zeigt er auf, dass bei den Finanzquellen der Familienpolitik die Beiträge von Privaten zentral sind. Andernorts, wie beispielsweise in der *Waadt* oder dem *Tessin*, sind mit den entsprechenden Verfassungsgrundlagen auch die Verpflichtungen des Kantons klarer.

In vier Kantonen macht die **Überprüfung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen** im System monetärer Leistungen einen wesentlichen Teil der Familienberichterstattung aus (AR, BL, NE, SG). Solche unerwünschte Effekte werden überall für einige oder mehrere Familienkonstellationen und Leistungskombinationen festgestellt. Weitere Kantone (z.B. GR, JU, TG) kündigen in ihren Berichten ähnliche Überprüfungen an.

■ **Handlungsbedarf und Handlungsabsichten:** Ausser in den Berichten der Kantone *Genf*, *Thurgau* und *Zug* geht es in der kantonalen Familienberichterstattung, wie die vierte Spalte in Tabelle 3 zeigt, immer auch um die **Identifikation von Handlungsbedarf**. In aller Regel werden übergeordnete Ziele (Spalte 5) definiert, die über gewisse, häufig in der Form von **Leitsätzen oder Strategien** formulierte Stossrichtungen der Familienpolitik erreicht werden sollen (Spalte 6). Die meisten Familienberichte enthalten zumindest Empfehlungen zu konkreten **Massnahmen** (Spalte 7). Ausser *Bern* definiert jedoch kein Kanton in seinen Familienberichten konkrete **Zielvorgaben**, die sich in einer späteren Evaluation überprüfen liessen.

■ **Überprüfung der Zielerreichung:** Nur vier Kantone (BE, OW, TI, ZG) überprüfen die Zielerreichung in ihrer Familienberichterstattung, wenige weitere begnügen sich mit dem Hinweis, dass eine **Überprüfung** wichtig sei. Als eine solche Überprüfung ist der Bericht aus *Obwalden* zu werten, der aufzeigt, dass sich die Reformen aufgrund eines 2008 erstellten Berichts über finanzielle Massnahmen in der Familienpolitik bewährt haben. Ein zweites Beispiel ist der *Berner Bericht* aus dem Jahr 2014, der die Umsetzung des Familienkonzepts aus dem Jahr 2009 beurteilt. Im weitesten Sinne ist auch der SUPSI-Bericht aus dem Jahr 2013 im *Tessin* der Kategorie evaluierender Berichte zuzurechnen. Er konfrontiert die bestehende Tessiner Familienpolitik mit den aktuellen sozialen Veränderungen und Herausforderungen und zieht daraus - auf eine wissenschaftliche Methodik abgestützt - systematische Schlüsse für den Anpassungsbedarf. Zudem äussert der Bericht sich mit dem gleichen Untersuchungsansatz auch zu Reformvorschlägen, die im Kantonsparlament hängig sind.

überdurchschnittlichen demographischen Alterung konfrontiert. Sehr aktiv sind insbesondere *Appenzell-Ausserrhoden* und *Jura*. Beide haben eine Situationsanalyse, ein Leitbild und ein Konzept entwickelt und sehen vor, die Berichterstattung fortzusetzen. Ebenfalls in den letzten Jahren haben *Glarus*, *Thurgau* und *Zug* Dokumente mit konzeptionellem Schwerpunkt vorgelegt. Im Kanton *Glarus* wurden auf der Grundlage gesamtschweizerischer Erkenntnisse und einer Inventarisierung des eigenen Angebots der Handlungsbedarf abgeleitet und mögliche Massnahmen skizziert. Der Kanton *Thurgau* legt ein Konzept für eine koordinierte Kinder-, Jugend- und Familienpolitik 2014-2018 vor, das die übergeordnete Grundhaltung und die angestrebten Ziele des Kantons festhält und für jedes Themenfeld Massnahmen und Zuständigkeiten ausführt. Im Kanton *Zug* wurden die Vorgaben eines ersten Regierungspapiers bereits in einem zweiten überprüft und die Absicht geäussert, auch eine Situationsanalyse zu erarbeiten.

■ **Länger zurückliegende Familienberichterstattung:** Die **6 Kantone** dieses Typs (**AG, FR, GR, LU, SH, UR**) haben vor etlichen Jahren Grundlagenberichte erstellt, um ihre Familienpolitik neu zu positionieren. Teilweise ging die Initiative dafür vom Parlament aus. Diesen nicht selten aufwendigen und umfangreichen Berichten ist in den letzten Jahren jedoch keine Familienberichterstattung mehr gefolgt. Ob sie trotzdem eine nachhaltige Wirkung hatten, wird in Kapitel 6 untersucht.

■ **Thematisch eingeschränkte Familienberichterstattung:** Berichte mit einem engen Fokus legen die **3 Kantone** *Genf* (nur Haushaltstatistiken), *Neuenburg* (Schwerpunkt Familienbesteuerung) und *St. Gallen* (Zusammenspiel von Bedarfsleistungen und Familienbesteuerung) vor. Es sind dies Berichte, aus denen sich gar keine (GE) oder nur thematisch eingeschränkte Folgerungen (NE, SG) für die *Familienpolitik* ziehen lassen.

■ **Keine Familienberichterstattung:** Neben den vier genannten Typen verfügen **5 Kantone** (derzeit) über keine Familienberichte, -leitbilder oder -konzepte (**AI, NW, SZ, VS, ZH**).

3.3 Definition von Familie und Familienpolitik

Die den Berichten zugrunde gelegten Definitionen von Familie und Familienpolitik sind erstaunlich homogen. Die Mehrheit der Kantone (AR, BE, BL, FR, GL, GR, JU, LU, SH, SO, TG, TI) bezieht sich in ihrer Familienberichterstattung auf die offen gehaltene **Familiendefinition der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF)**: «Der Begriff der Familie bezeichnet jene Lebensformen, die in den Beziehungen von Eltern und Kindern im Mehrgenerationenverbund begründet und gesellschaftlich anerkannt sind». Der verwendete Familienbegriff ist in der kantonalen Familienberichterstattung also in der Regel sehr offen: Es erfolgt kein Ausschluss aufgrund des Zivilstands der Eltern, es gibt keine Altersgrenze für Kinder, und Familienbeziehungen, soziale Elternschaft und gleichgeschlechtliche Eltern sind grundsätzlich mit umfasst. Es wird auch nicht vorausgesetzt, dass die Eltern (noch) zusammenleben. Vielmehr wird die reale Vielfalt häufig betont und deren Akzeptanz als Ziel gesehen.⁶

Praktisch alle Kantone, die eine statistische Analyse oder eigene Befragungen in die Berichterstattung einfließen lassen, haben für diesen Teil jedoch Einschränkungen vorgenommen bzw. vornehmen müssen:

■ Die Auswertungen beschränken sich auf **Familienmitglieder im gleichen Haushalt**. Dadurch ist die Familiensituation bei getrennten Eltern nur beschränkt abbildbar.

⁶ Keine explizite Definition von Familie findet sich in den Dokumenten der Kantone Basel-Stadt (ausser für Stichprobe der Befragung), Neuenburg, Obwalden und Zug.

■ Die Analysen beschränken sich auf Familien **mit finanziell abhängigen und unterhaltsberechtigten Kindern**, was in der Regel mit einer Altersgrenze von 25 Jahren einhergeht.

Auch bei der **Definition von Familienpolitik** bezieht sich die Mehrheit der Kantone (AG, AR, BE, GL, GR, JU, LU, OW, SH, TI, UR, VD) direkt oder indirekt auf die **EKFF**, welche unter **Familienpolitik im weitesten Sinne** alle gesellschaftlichen und staatlichen Aktivitäten subsumiert, welche die Gestaltung von Familie und ihren Aufgaben positiv beeinflussen, und unter **Familienpolitik im engeren Sinne** die gewollten öffentlichen Aktivitäten, Massnahmen und Einrichtungen versteht, mit denen bezweckt wird, die Leistungen, die Familien erbringen, anzuerkennen, zu fördern oder positiv zu beeinflussen. In diesen Kantonen wird zudem auf die Querschnittsfunktion der Familienpolitik und die Überschneidung mit der Gleichstellungspolitik hingewiesen.

Ein weiterer Referenzpunkt ist die Definition im **Familienbericht 2004 des Bundes**, die keine Unterscheidung zwischen weiterem und engerem Sinn macht: «Familienpolitik in modernen, industrialisierten Staaten besteht aus anerkannten Aktivitäten staatlicher und nichtstaatlicher Träger, mit denen bezweckt wird, Leistungen, die in der Familie und durch die Familie erbracht werden bzw. erbracht werden sollten, zu beeinflussen und solchermassen gesellschaftspolitische Ordnungsvorstellungen durchzusetzen.» Sie wird im Kanton *Solothurn* verwendet und unterscheidet sich kaum von jener der Kantone *Basel-Landschaft* und *Freiburg*. Weitere Kantone wie etwa *Basel-Stadt* erweitern die Definition um die Elemente der Chancengerechtigkeit und der gesellschaftlichen Teilhabe.⁷

Bei der Definition von Familienpolitik wird in sieben Kantonen auch das **Verhältnis zur Gleichstellungspolitik** und damit zur Arbeitsteilung der Eltern explizit aufgegriffen. Dabei wird gesagt, dass Familienpolitik auch Gleichstellungspolitik (AG) sei, Gleichstellungspolitik auch Familienpolitik (BE) oder zumindest ein Feld der Familienpolitik (BL, VD) respektive eine Begründung für die Familienpolitik (JU, LU). Defensiver formuliert *Basel-Stadt*, Familienpolitik dürfe keine Ungleichstellung der Geschlechter legitimieren. Nicht vergessen werden darf dabei, dass in vielen Kantonen die Fachstellen für die Gleichstellung von Frau und Mann auch für die Familienthematik zuständig sind.

⁷ Keine explizite Definition von Familienpolitik findet sich in den Dokumenten der Kantone Genf, Neuenburg, St. Gallen, Thurgau und Zug.

4 Untersuchte Themenbereiche

Welche Themen in der kantonalen Familienberichterstattung aufgearbeitet werden, zeigt **Tabelle 4** in einem ersten Überblick.

Tabelle 4: Themen der kantonalen Familienberichterstattungen

| | AG | AR | BE | BL | BS | FR | GE | GL* | GR | JU | LU | NE | OW | SG | SH | SO | TG | TI | UR | VD | ZG |
|---|----|----|----|----|----|----|----|-----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| Situation der Familien | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Finanzielle Situation der Familien | ● | ● | ● | ● | ● | ● | | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| Haushaltsituation, Partnerschaften & Fertilität | ● | | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | | | ● | ● | | ● | | ● | |
| Erwerbssituation und Arbeitsteilung der Eltern | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | | | ● |
| Migrationshintergrund | ● | ○ | | ● | ● | ● | ● | ● | | ● | ● | ● | | | | ● | ● | ● | ● | ● | |
| Rahmenbedingungen und Massnahmen | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Wohnen, Wohnumfeld | ○ | ● | ● | ● | ● | ● | | ● | | ● | ● | | | | ● | ○ | ○ | ● | ● | ● | ● |
| Vereinbarkeit von Familie und Beruf | ● | ● | ● | ● | ● | ● | | ● | ● | ● | ● | ○ | ● | ○ | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| Monetäre Leistungen & Elterntarife | ● | ● | ● | ● | ● | ● | | | ● | ● | ● | ○ | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| Familienbesteuerung | ● | ● | ● | ● | ● | ● | | | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | | ● | ● | ● | ● |
| Information, Beratung & Begleitung | ● | ● | ● | ● | ● | ● | | ● | | ● | ● | | ● | | ● | ● | ● | ● | ● | | ● |
| Integration fremdsprachiger Familien | ● | ● | | | ● | | | ● | | | ● | | ○ | | ● | ● | ● | | | | |
| Soziale Integration, Begegnung & Freizeit | ● | | ● | ● | ● | ● | | ● | | ● | ● | | | | ● | ● | | ● | ● | ● | |
| Chancengerechtigkeit für die Kinder | | ● | ● | ● | | ● | | ● | ● | ● | ● | | ● | ○ | ● | ● | ● | ● | ○ | ● | ● |
| Ausbildung & Bildungschancen der Eltern | ○ | | ● | ○ | ● | | ● | | | ● | ● | | | | | ● | | ● | | ● | |

Anmerkungen: ● = Thema in der Berichterstattung; ○ = Kurzerwähnung ohne Vertiefung; *Ein Teil des Berichts skizziert die gesamtschweizerische Situation. Detailliert ausgewertet wurden nur Texte, die sich effektiv auf den Kanton Glarus beziehen. Auswertung BASS

Die meisten Kantone setzen sich in ihrer Familienberichterstattung breit mit der **Situation der Familien** auseinander. *Appenzell-Ausserrhodon* und *St. Gallen* konzentrieren sich stark auf die materielle Situation, während einige Kantone dies gar nicht tun (insbesondere GE). In vielen, aber nicht allen Kantonen wird die Migrationsthematik in der Familienberichterstattung aufgegriffen.

Bei den **Rahmenbedingungen und Massnahmen** werden die Felder der Familienpolitik wie Vereinbarkeit von Familie und Beruf, monetäre Leistungen und die Familienbesteuerung in fast allen Kantonen abgehandelt. Weit überwiegend finden sich auch Informationen zu den Angeboten der Information, Beratung und Begleitung von Familien. Andere Themen werden nicht überall in die Familienberichterstattung aufgenommen, wobei hier eine unterschiedliche Abgrenzung der Familienpolitik eine Rolle spielt. Die entsprechenden Themen werden in anderen Berichten behandelt, wie beispielsweise in Integrations-, Jugend- oder Bildungsberichten. Aufgrund der fehlenden Erwähnung in den Familienberichten darf also nicht vorschnell auf fehlende Aktivität geschlossen werden. Kommen die Bereiche Wohnen und Wohnumfeld, Chancengerechtigkeit für die Kinder sowie soziale Integration noch überwiegend vor, so ist dies bei den Bildungschancen der Eltern und der Integration fremdsprachiger Familien nur rund zur Hälfte der Fall. Im Folgenden werden die einzelnen Themenbereiche vertieft.

4.1 Situation der Familien

Untersucht wurden die Aussagen zur finanziellen Situation der Familien (Abschnitt 4.1.1), zu Haushaltstruktur und Familienbeziehungen (Abschnitt 4.1.2) sowie zur Erwerbssituation und der Arbeitsteilung der Eltern (Abschnitt 4.1.3).

4.1.1 Finanzielle Situation der Familien

Das im finanziellen Kontext am häufigsten aufgegriffene Thema ist **Familienarmut** (vgl. **Tabelle 5**). Der Kanton *Glarus* bezeichnet diese als «familienpolitische Herausforderung» und auch im Kanton *Jura* oder in *Appenzell-Ausserrhodon* wird diese Problematik breit ausgeführt. Übereinstimmend wird in den Kantonsberichten festgestellt, dass Alleinerziehende und Migrationsfamilien die Hauptbetroffenen sind und entsprechend häufig Sozialhilfe beziehen. Kinderreiche Familien werden auch angesprochen, aber deutlich seltener – sie bilden auch eine kleinere Gruppe. Wie beispielsweise der Bericht aus dem Kanton *Basel-Landschaft* ausführt, sind die Gründe für die Armut unterschiedlich: «Bei Schweizer Familien und bei Familien aus EU-Staaten entsteht die Sozialhilfeabhängigkeit vor allem in der Folge von Trennungen und Scheidungen sowie den unzureichenden Möglichkeiten, als Alleinerziehende Beruf und Familie miteinander zu vereinbaren. Bei Familien mit Herkunft aus einem Nicht-EU-Land liegt das Risiko für die Sozialhilfebedürftigkeit in erster Linie darin, dass trotz zweier Partner und damit besserer Möglichkeiten für eine Erwerbsbeteiligung zumindest eines Elternteils kein oder kein ausreichend hohes Einkommen zur Sicherung des Lebensbedarfs der Familie erzielt werden kann.»

Der Aargauer Bericht untersucht zudem den Einfluss von Armut auf andere Faktoren und stellt fest, dass wirtschaftlich schwächere Familien schlechter informiert sind und die vorhandenen Angebote weniger wahrnehmen. Dass finanzieller Druck viele Familien beschäftigt, zeigen die Familienbefragungen der Kantone *Aargau* und *Basel-Stadt*. Nach ihren Wünschen gefragt, nennen die Familien an erster Stelle Verbesserungen bei der finanziellen Situation, sei es in Form von finanziellen Unterstützungsleistungen, günstigeren Wohnungen, Entlastungen bei Steuern und Krankenkassen, subventionierten Betreuungsplätzen oder Vergünstigungen im Freizeit- und Kulturbereich.

Knapp die Hälfte der Kantone setzt sich den Berichten im Armutskontext auch mit der **Verschuldung** von Familien auseinander. Sie stellen übereinstimmend eine wachsende Tendenz zu Schuldenproblemen von Familien fest. Mehrere Kantone erwähnen in diesem Zusammenhang, dass Migrationsfamilien einen Bezug von Bedarfsleistungen möglichst lange vermeiden, um ihren Aufenthaltsstatus nicht zu gefährden.

In etwa der Hälfte der Kantone werden die Haushaltseinkommen in der Familienberichterstattung vertiefter analysiert. Meist ist das **verfügbare Haushaltseinkommen** der Familien ein zentrales Thema, also der Betrag, welcher nach dem Erhalt von Familienleistungen und den Zwangsausgaben wie Steuern und je nach Kanton auch Krankenkassenprämien und allfälligen Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung im Portemonnaie verbleibt. Es wird wiederholt festgestellt, dass das Wohlstandsniveau der Familien deutlich unter jenem der kinderlosen Haushalte liegt. Die meisten Kantone, welche diese Feststellung machen, diskutieren in der Folge mögliche Gegenmassnahmen. Die Berechnung des verfügbaren Haushaltseinkommens zeigt gleichzeitig auf, wo in den Leistungssystemen der einzelnen Kantone Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize bestehen, also trotz steigendem Erwerbseinkommen weniger im Portemonnaie verbleibt (vgl. Abschnitt 4.2.3).

Tabelle 5: Behandelte Themen im Bereich finanzielle Situation der Familien

| Kt. | Familienarmut | Verschuldung | Analyse der Haushaltseinkommen | Analyse der Erwerbseinkommen |
|-----|---------------|--------------|--------------------------------|------------------------------|
| AG | ● | ○ | ○* | |
| AR | ● | | | ○*** |
| BE | ● | | ● | |
| BL | ● | ● | ● | ● |
| BS | | ○** | ● | |
| FR | ● | ● | | |
| GE | | | | |
| GL | ● | ● | | |
| GR | ● | | | |
| JU | ● | | ● | |
| LU | ● | ● | ● | |
| NE | | | ● | ○*** |
| OW | | | | |
| SG | ● | | ● | ○*** |
| SH | ○ | | | |
| SO | ● | | ○ | |
| TG | ● | | | |
| TI | ● | ○ | ● | ● |
| UR | ● | ● | | |
| VD | ● | ● | ● | ● |
| ZG | | | | |

Anmerkung: ● = vorhanden; ○ = nur kurze Erwähnung. *AG: Einfluss der Einkommensverhältnisse auf andere Faktoren untersucht.**BS: nur Inanspruchnahme der Budget- und Schuldenberatung. ***nur Simulationsberechnungen (Überprüfung der Erwerbsanreize). Auswertung BASS

Obwohl die Erwerbsanreize in der Familienberichterstattung der Kantone oft ein Thema sind, werden die realen **Erwerbseinkommen** von Müttern und Vätern nur in drei Kantonen (BL, TI, VD) näher untersucht. Die generelle **Vermögenslage** der Familien wird in keinem Bericht breit analysiert. Das dürfte mit dem sozialstaatlichen Blick, aber auch mit der schwierigen Datenlage zu tun haben. Weitere Themen im finanziellen Bereich sind **Kinderkosten** (AR, BE, FR, GR, JU, SO) sowie **Familienbudget und Konsum** (BE, LU, SO), wobei in beiden Bereichen keine kantonspezifischen Daten vorliegen.

Inhaltlich stimmen die Erkenntnisse der Analysen in den verschiedenen Kantonen überein:

- Familienarmut ist eine Herausforderung. Sie ist charakterisiert durch Working Poor-Situationen und trifft insbesondere Alleinerziehende und Migrationsfamilien.
- Familien sind finanziell stärker unter Druck als Nichtfamilienhaushalte und erreichen nicht dasselbe Wohlstandsniveau.
- Im Zusammenspiel von kantonalen Bedarfsleistungen, Elterntarifen der familienergänzenden Kinderbetreuung und der Familienbesteuerung bestehen häufig Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize.
- Berichte, in denen die Verschuldung thematisiert wird, stellen meist eine steigende Häufigkeit bei Familien fest.
- Berichte, in denen die Kostenstrukturen betrachtet werden, konstatieren oft steigende Lebenshaltungskosten (Miete, Krankenkasse), die Familien überproportional treffen, sowie hohe Kinderkosten.

4.1.2 Haushaltsituation und Familienbeziehungen

Viele kantonale Familienberichte enthalten explizit ein **Bekenntnis zur Vielfalt der Familienformen** und zur Wahlfreiheit bei der eigenen Lebensweise. In den Analysen erfolgt die Hauptunterscheidung überall nach **Zweieltern- und Einelternfamilien**. Oft werden sogenannte traditionelle und neue Familienformen einander gegenübergestellt. Verschiedene Kantone konstatieren eine stetig wachsende Zahl von Kindern, die nicht mit beiden leiblichen Eltern zusammenleben und häufig nur bei einem Elternteil, insbesondere bei ihren Müttern aufwachsen. Auch wird festgestellt, dass sich die Familienformen in städtisch geprägten Gebieten viel stärker verändern als auf dem Land.

Eine weitere ebenfalls in praktisch allen Berichten eingeführte Kategorie sind **Migrationsfamilien**, die wie die Einelternfamilien vor besonderen Herausforderungen stehen. In einzelnen Berichten werden Familien mit Betreuungs- und Pflegeleistungen gegenüber der älteren Generation thematisiert (z.B. AG, JU). Adoptionsfamilien werden meist nur bei der Familiendefinition erwähnt oder bei rechtlichen Regelungen zu Adoptionszulagen oder Adoptionsurlaub. Pflegefamilien kommen häufig gar nicht vor, in der Regel wird höchstens die zuständige Stelle genannt. Weitere vereinzelt auftauchende Kategorien sind binationale Familien (LU), Familien mit Gewalterfahrung (AG) oder Familien mit Suchtproblematiken (AG). In *Genf* werden Regenbogenfamilien statistisch ausgewiesen, und im *Thurgau* sowie in der *Waadt* wird erwähnt, dass es Familien mit gleichgeschlechtlichen Eltern gibt.

Es fällt auf, dass die untersuchten Familienbeziehungen mit Ausnahme der Grosseltern überall an der Haushaltgrenze haltmachen. Dadurch wird die **Situation von Kindern mit getrennten Eltern nur unvollständig abgebildet**. Insbesondere bestehen in den kantonalen Berichten keinerlei Angaben zu Arrangements mit wechselnder Betreuung oder zur Beziehung der Kinder zum Elternteil, der nicht im Haushalt lebt, in dem die Kinder gemeldet sind oder überwiegend leben.

In Berichten, welche sich auf Familienbefragungen abstützen, werden dagegen teilweise Zusammenhänge von Familientypen und anderen Faktoren untersucht: So zeigt sich beispielsweise im Aargauer Bericht, dass Familientypen mit vermehrten Schwierigkeiten schlechter informiert sind und die vorhandenen Angebote weniger nutzen. Auch Befindlichkeit und Zufriedenheit sind teilweise markant eingeschränkter bei den Familientypen, die häufiger mit Problemen konfrontiert sind.

Ein häufig im Kontext der Familienformen aufgegriffenes Thema sind **Scheidungen und Trennungen** der Eltern. Teils wird einfach die zunehmende Zahl getrennter Eltern und mitbetroffener Kinder erwähnt, die schlussendlich auch zu mehr Alleinerziehenden mit Unterstützungsbedarf und zu mehr Fortsetzungsfamilien führt. In diesem Zusammenhang werden zudem die Mankoteilung, wenn die elterlichen Finanzen nicht ausreichen, sowie das Sorgerecht thematisiert. Seltener werden auch bessere Angebote der Mediation und Begleitung diskutiert, die bei Familienbrüchen mithelfen sollen, Strategien zur Problembewältigung zu entwickeln und einvernehmliche Lösungen im Sinne des Kindeswohls zu finden (z.B. JU, LU).

Da in vielen kantonalen Berichten Alleinerziehende und Migrationsfamilien als Hauptproblemgruppen behandelt werden, gehen wir auf diese Familienformen in den folgenden Abschnitten näher ein.

Alleinerziehende

Einelternfamilien tauchen in den Berichten am häufigsten im Zusammenhang mit **Armut und Sozialhilfebezug** auf. In *Basel-Landschaft* zum Beispiel wird darauf verwiesen, dass im Kanton mehr als doppelt so viele Einelternfamilien als Zweielternfamilien Sozialhilfe beziehen. *Bern* und *Glarus* halten zudem fest, dass es fast immer **Frauen** sind, die in einer Alleinerziehendensituation Unterstützung

brauchen, während die wenigen alleinerziehenden Männer in der Regel keine Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssen. Im Bericht des Kantons *Neuenburg*, der mit jeder dritten Einelternfamilie in der Sozialhilfe einen Spitzenwert erreicht, wird betont, dass die zunehmende Zahl von Einelternfamilien stark dazu beitrage, dass Kinder- und Jugendliche, die am stärksten armutsbetroffene Altersgruppe seien.

Verschiedene Berichte suchen nach **Gründen** für die finanziellen Schwierigkeiten Alleinerziehender. So erwähnt ein Berner Bericht, dass die **Alimente** «bei weitem nicht existenzsichernd» seien. Die Alimentenzahlungen und ihr Anteil am Familieneinkommen werden hier vertieft untersucht. Sie sind eine bedeutende Einkommenskomponente von Einelternhaushalten, aber nur rund 60% der alleinerziehenden Frauen mit einem Kind erhalten überhaupt Alimente. Leben mehrere Kinder im Haushalt, so sind es 80%. Bekommen alleinerziehende Frauen Alimente, so decken diese zudem in Einelternfamilien mit einem Kind gerade einen Fünftel des Haushaltseinkommens, bei mehreren Kindern sind es gut 45%. In allen erwähnten Fällen steuert die alleinerziehende Mutter also den Hauptteil des Familieneinkommens bei. Als zweiten Punkt erwähnen die Berichte aus *Bern* und der *Waadt*, dass die **Kinderkosten** Einelternfamilien gegenüber den grösseren Zweielternhaushalten überproportional belasten.

Verschiedene Berichte üben jedoch auch **Selbstkritik** und stellen fest, dass ihre **Familienleistungen** Alleinerziehende zu schlecht absichern (z.B. JU). Im Aargauer Bericht äussern sich die Alleinerziehenden selber deutlich kritischer als andere Familientypen über die Familienleistungen und -infrastrukturen im Kanton. Der Bericht aus *Basel-Landschaft* merkt an, dass Alleinerziehende besonders auf gute **Kinderbetreuungsinfrastrukturen** angewiesen seien. Bestehen dort Lücken, liegt darin ein strukturelles Armutsproblem. Als eine der wichtigsten Erkenntnisse wird in diesem Bericht denn auch der Schluss gezogen, dass Alleinerziehende eine bessere Unterstützung brauchen. *Basel-Landschaft* hat unter anderem seine Erwerbsintegrationsprogramme nun so ausgestaltet, dass auch Alleinerziehende sie nutzen können. In den Berichten aus den Kantonen *Jura* und *St. Gallen* werden für die bessere Absicherung Alleinerziehender Familien-Ergänzungsleistungen erwogen. Gemäss den in den Berichten verfügbaren Zahlen haben Familien-Ergänzungsleistungen allerdings nur im Kanton *Tessin* die überproportionale Sozialhilfeabhängigkeit von Einelternfamilien effektiv behoben.

Migrationsfamilien

Häufig wird in den Berichten einfach erwähnt, dass Migrationsfamilien zu den sozial gefährdeten Gruppen gehören, und es werden einzelne statistische Auswertungen nach ausländischer und schweizerischer Nationalität differenziert. Teilweise verwahren sich die Berichte dagegen, Migrationsfamilien mit Problemfamilien gleichzusetzen (z.B. BL). Dennoch bilden **Problemlagen** den Kern der meisten Analysen. Es wird gezeigt, dass ausländische Familien in der Sozialhilfe stärker vertreten sind als schweizerische (z.B. SO), dass ihre Armutsgefährdung höher ist (z.B. AG) und die Kinder bereits mit einem Entwicklungsrückstand in die Schule eintreten (z.B. JU), dort mehr spezielle Förderung benötigen (z.B. BL), ihren Rückstand aber nicht aufholen. Der Bericht aus *Basel-Landschaft* geht breiter auf die Situation von Kindern aus Migrationsfamilien ein.

Die Befragungen im *Aargau* und dem Kanton *Basel-Landschaft* zeigen, dass Migrationsfamilien die monetären und nicht-monetären **Unterstützungsangebote** für Familien schlechter kennen und weniger nutzen, obwohl sie an sich stärker darauf angewiesen wären. Sie schätzen ihre subjektive Befindlichkeit deutlich negativer ein als schweizerische Familien. Der Bericht aus *Freiburg* erwähnt als zusätzliches Problem den unsicheren **Aufenthaltsstatus** eines Teils der Familien. Es seien die Kinder, die unter schwierigen Lebensbedingungen der Migrationsfamilien am meisten litten und in ihrer

Entwicklung gefährdet seien. Der *Luzerner Bericht* thematisiert zusätzlich die **Wohnsituation**, die sich oft durch kleinere Wohnungen an belasteter Lage auszeichne.

Generationenbeziehungen

Wie erwähnt fassen etliche Familienberichte den Begriff der Familie so breit, dass er auch die Beziehungen unter den verschiedenen Generationen im Erwachsenenalter umfasst. In der Regel interessieren sie sich hauptsächlich für die Potenziale der gegenseitigen Unterstützung, die in diesen Generationenbeziehungen liegen, wie **Tabelle 6** deutlich macht.

Tabelle 6: Behandelte Themen im Bereich der Generationenbeziehungen

| Kt. | Demographische Entwicklung | Rolle der Grosseltern | Familiäre Betreuung & Pflege Erwachsener |
|-----|----------------------------|-----------------------|--|
| AG | ● | ○ | |
| AR | | | ● |
| BE | ● | ○ | |
| BL | ● | ○ | |
| BS | | ● | |
| FR | | ○ | ● |
| GE | ● | | |
| GL | ● | ● | ● |
| GR | | ● | |
| JU | ● | ● | ● |
| LU | | ● | ● |
| NE | ● | | |
| OW | | | |
| SG | | | |
| SH | ● | | |
| SO | | ○ | |
| TG | | | |
| TI | ● | ● | ● |
| UR | ● | | |
| VD | | ● | ● |
| ZG | | | |

Anmerkung: ● = thematisiert, ○ = nur Enkelkinderbetreuung. Auswertung BASS

Ein Grund für das Interesse an der familiären Einbindung auch der älteren Generation bildet häufig die **demographische Entwicklung**. Im Bericht des Kantons *Basel-Landschaft* wird die Demographie als ein Problem bezeichnet, das gelöst werden müsse, und der Bericht aus *Uri* sieht sie als grosses Risiko für den Kanton. Der Glarner Bericht sieht durch die Demographie neue Fakten und Trends auf sich zukommen. Am stärksten alarmiert ist der Kanton *Neuenburg*, der seine « *démographie anémique* » als grosses, auch durch wirtschaftliche Schwäche verursachtes Problem bezeichnet (« *la situation est des plus préoccupantes* »). Der Kanton wünscht sich Zuwanderung, insbesondere von Mittelstandsfamilien, gerne auch aus dem Ausland. Insgesamt fällt auf, dass in den letzten Jahren diverse Kantone mit überdurchschnittlich schnell alternder Bevölkerung Familienberichte und -konzepte erarbeitet haben.

Die ältere Generation wird in den Familienberichten einerseits in der Rolle der Grosseltern angesprochen und andererseits im Kontext der Betreuung und Pflege durch Angehörige. Fast die Hälfte der

Kantone, die in ihrer Familienberichterstattung die **Grosseltern** thematisieren, interessiert sich nur für ihre kostenlose Betreuung von Enkelkindern. Auch bei der **familiären Betreuung und Pflege** sind Kostenüberlegungen nicht irrelevant. In etlichen Berichten wird reflektiert, wie durch gute Infrastrukturen der Begleitung und Entlastung Familien bei dieser Aufgabe unterstützt werden können (z.B. in GL, JU, VD).

4.1.3 Erwerbssituation und Arbeitsteilung der Eltern

Die Erwerbssituation der Eltern wird in vielen kantonalen Dokumenten angesprochen, aber nicht vertieft. Teils wird verwiesen auf die Erkenntnisse auf nationaler Ebene, wonach die Mütter in der Kinderphase heute überwiegend das Erwerbsspensum reduzieren und Teilzeit arbeiten, während die Väter voll erwerbstätig bleiben, aber auch, dass alleinerziehende Frauen stärker erwerbsintegriert sind als Mütter in Paarhaushalten. Das beschränkte Interesse ist insofern erstaunlich, als im Rahmen der Fachkräfteinitiative des Bundes und in der internationalen Literatur zur Bekämpfung von Familienarmut die grosse Bedeutung der Müttererwerbstätigkeit allseits betont wird, und Kantone wie auch Gemeinden nicht unerhebliche Mittel in die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf investieren. Zudem sind die Erwerbsanreize im Leistungssystem in der Familienberichterstattung der Kantone selbst ein wichtiges Thema.

Relativ selten gehen die Berichte vertiefter darauf ein, wer wie die **unbezahlte familiäre Betreuungs- und Pflegearbeit** übernimmt, die ja auch dann verbleibt, wenn die Kinder tagsüber extern betreut werden (BE, BL, GE, GL, GR, LU). Auch die bestehende oder gewünschte **Arbeitsteilung** der Eltern wird eher ausnahmsweise thematisiert (BL, BS, JU, LU, NE, TI, VD). Ein Thema, das in der lateinischen Schweiz tendenziell häufiger aufgenommen wird als in der Deutschschweiz ist die **Arbeitslosigkeit** von Eltern und deren Auswirkungen auf die Familie.

4.2 Rahmenbedingungen und bestehende Massnahmen

Dass die Situation von Familien stark mitgeprägt ist von den bestehenden Rahmenbedingungen und Massnahmen, spiegelt sich in der kantonalen Familienberichterstattung. Dies gilt etwa für das Thema Wohnen, da die Wohnkosten oft den grössten Posten im Familienbudget darstellen (Abschnitt 4.2.1). Die Möglichkeiten der Familien, Einkommen zu erwirtschaften, hängen zudem von der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ab (Abschnitt 4.2.2). Viel Raum nehmen in den Berichten sodann die monetären Familienleistungen sowie die finanzielle Belastung durch Steuern und Kinderbetreuungskosten ein (Abschnitt 4.2.3). Aber auch die nicht-monetäre Unterstützung durch Information, Beratung und Begleitung wird thematisiert (Abschnitt 4.2.4). Zunehmend im Fokus stehen zudem Massnahmen, welche die Integration von Eltern und Kindern stärken und die Bildungschancen verbessern, insbesondere durch Förderung der Chancengerechtigkeit für die Kinder (Abschnitt 4.2.5).

4.2.1 Wohnen und Wohnumfeld

Das Thema Wohnen wird, wie bereits ausgeführt, nicht in allen Kantonen aufgegriffen und oft nur gestreift. Dies mag damit zusammenhängen, dass die wichtigsten Akteure in diesem Bereich nicht sie, sondern die Gemeinden sind. Wird das Wohnen in der kantonalen Familienberichterstattung erwähnt, dann wird erstens die Wichtigkeit der Wohnkosten im Familienbudget und der Möglichkeit, eine angemessene Familienwohnung zu finden, betont. Wiederholt wird festgestellt, dass Mietzinsniveau und Unterstützungsbedarf der Familien direkt zusammenhängen, und es werden die Massnahmen

zur Förderung von günstigem Familienwohnraum im Kanton vorgestellt. Einzelne Kantone stellen ihre Mietzinsbeiträge vor (z.B. VD) oder diskutieren eine solche Massnahme (BE). Die Berichte aus *Luzern* und *Solothurn* analysieren die Wohnungsgrössen und Störfaktoren wie Lärm und andere Belastungen für unterschiedliche Familientypen.

Als Zweites wird die Wohnumgebung als primärer Lebensraum der Kinder thematisiert, der ihre Entwicklungschancen stark mitprägt (z.B. GL, AR, TG). Diese Berichte wollen die familiengerechte Gestaltung von Wohn- und Lebensräumen fördern und die Bedürfnisse von Familien, Kindern und Jugendlichen in der Gemeinde- und Regionalplanung berücksichtigen. Eine ähnliche Erweiterung in sozialräumliche und raumplanerische Dimensionen erfolgt auch in den Berichten von *Luzern* und *Solothurn*.

4.2.2 Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Gute Bedingungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind in der Familienberichterstattung praktisch aller Kantone ein zentrales Thema. Etliche Kantone argumentieren wie etwa *Uri*, dass sie nur so die Wohnattraktivität des Kantons halten oder steigern können. Welche Aspekte der Vereinbarkeit abgedeckt werden, zeigt **Tabelle 7**. Zunächst wird das **Kinderbetreuungsangebot** in sehr vielen Kantonen aufgegriffen. Wo es in der Familienberichterstattung nicht vorkommt, hat dies meist einschlägige Gründe.⁸ Alle Kantone sehen in Sachen familien- und schulergänzende Kinderbetreuung bei sich noch Handlungsbedarf. Der Ausbau des Angebots ist fast überall ein Thema. Es werden bestehende Lücken erwähnt, die es zu schliessen gilt, häufig bei der Ferienbetreuung in der Grundschulzeit. Auch die Kosten und die Elterntarife sind insbesondere in der Vorschulzeit für viele Kantone ein Knackpunkt. Während der bedarfsgerechte Ausbau an sich kaum bestritten ist, wird mit der Frage der Elterntarife, deren Höhe sich stark auf die Nachfrage auswirkt, sehr unterschiedlich umgegangen (vgl. auch Abschnitt 4.2.3). Zusätzlich erwähnen einige Kantone die Vereinbarkeit von Betreuungs- und Pflegeaufgaben gegenüber Erwachsenen und Beruf. Der Berner Bericht formuliert als einziger auch Massnahmen, die auf eine Vereinbarkeit von Aus- und Weiterbildung mit familiären Aufgaben abzielen.

Die familienergänzende Kinderbetreuung ist nach der finanziellen Unterstützung der zweite Punkt, in dem sich die Eltern in den Familienbefragungen Verbesserungen wünschen. In *Basel-Stadt* sind dies mehr, bessere, flexiblere und günstigere Betreuungsangebote. Und in *Basel-Land* wird nennenswerte Kritik ausschliesslich an den Kosten der Betreuungsangebote und bei den Betreuungslücken in den Ferien geäussert.

Ein weiteres verbreitetes Thema sind **familienfreundliche Arbeitsbedingungen**. Der Zuger Massnahmenplan sieht diese als wichtigsten Akzent der künftigen Familienpolitik und bezeichnet die gemeinsame Initiative von Wirtschaft und Kanton zur Förderung von familienfreundlichen Arbeitsbedingungen in den Betrieben als Beitrag zur Steigerung der Standortattraktivität. Ähnlich äussert sich die Familienperspektive im *Aargau*. Der *Freiburger Bericht* fordert eine Familienpolitik der Unternehmen.

⁸ So bestand im Kanton Neuenburg ein separates Gesetzesprojekt zur Kinderbetreuungsinfrastruktur, das im ausgewerteten Bericht mit Schwerpunkt auf den monetären Leistungen nicht vorkommt. Die inzwischen geltende Regelung verpflichtet die Gemeinden zu verbindlichen Angebotsquoten und tiefen Preisen. Ähnliches gilt für den Kanton Waadt, der vor den ausgewerteten Berichten sein Kinderbetreuungssystem auf neue Grundlagen stellte und die Arbeitgeber an der Finanzierung beteiligte. In St. Gallen wiederum ist ebenfalls der Fokus auf die monetären Leistungen der Grund für die fehlende Thematisierung der Betreuungsangebote.

Andere Berichte setzen nur bei der öffentlichen Verwaltung an und fordern dort mehr Familienfreundlichkeit (z.B. SH, TG).

Tabelle 7: Behandelte Themen im Bereich Vereinbarkeit

| Kt. | Kinderbetreuungsangebot | Familienfreundliche Arbeitsbedingungen | Elternurlaub, Elternzeit | Vaterschaftsurlaub |
|-----|-------------------------|--|--------------------------|--------------------|
| AG | ● | ● | | |
| AR | ● | | | |
| BE | ● | ● | ● | |
| BL | ● | ● | | |
| BS | ● | ● | ● | ● |
| FR | ● | ● | ● | ● |
| GE | | | | |
| GL | ● | ● | | ● |
| GR | ● | ● | | |
| JU | ● | ● | | |
| LU | ● | ● | | ● |
| NE | | | | |
| OW | ● | | | |
| SG | | | | |
| SH | ● | ● | | ● |
| SO | | ● | ● | |
| TG | ● | ● | | |
| TI | ● | ● | ● | ● |
| UR | | | | |
| VD | | | ● | ● |
| ZG | ● | ● | | |

Auswertung BASS

Es fällt auf, dass insgesamt fast die Hälfte der Kantone sich in ihrer Familienberichterstattung bei der Vereinbarkeitsfrage auch zum **Vaterschafts- und Elternurlaub** äussert. Die Familienbefragung aus *Basel-Stadt* erhebt die Verbreitung sowie das Bedürfnis nach Vaterschafts- und Elternurlaub. Der erste Berner Bericht bedauert, dass die Kantone keine Rechtssetzungskompetenz in diesem Bereich haben und ihnen folglich nicht erlaubt ist, eine entsprechende Regelung einzuführen. Andere Kantone gehen weiter und empfehlen in ihren Berichten trotzdem die Einführung eines Vaterschaftsurlaubs (FR, GL, SH) oder einer umfassenderen Elternurlaubsregelung (FR, SO, VD).

4.2.3 Monetäre Leistungen und einkommensabhängige Tarife für Familien

Im Bereich der finanziellen Unterstützung von Familien, aber auch der finanziellen Belastung durch Steuern und Elterntarife der Kinderbetreuung sind die Kantone nicht die einzigen, aber zentrale Akteure. Durch die Ausgestaltung der monetären Leistungs- und Tarifsysteime können sie die finanzielle Lage von Familien stark beeinflussen. Entsprechend häufig sind die monetären Leistungen und Tarife Themen ihrer Familienberichterstattung (vgl. **Tabelle 8**).

Tabelle 8: Behandelte Themen im Bereich monetäre Leistungen und einkommensabhängige Tarife für Familien

| Kt. | Familienzulagen | Familienbesteuerung | Krankenkassen-Prämienverbilligung | Sozialhilfe | Alimentenhilfe | Elterntarife Kinderbetreuung | Familienergänzungsleistungen | Stipendien | Schwelleneffekte, negative Erwerbsanreize |
|-----|-----------------|---------------------|-----------------------------------|-------------|----------------|------------------------------|------------------------------|------------|---|
| AG | ● | ● | ● | ● | ● | | | ● | |
| AR | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| BE | ● | ● | ● | ● | ● | | ● | | ● |
| BL | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| BS | ● | | ● | ● | ● | ● | | | |
| FR | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| GE | | | | ● | | | | | |
| GL | ● | | ● | ● | ● | ● | ● | | ● |
| GR | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | |
| JU | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| LU | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| NE | ○ | ● | | ● | | ● | | | ● |
| OW | ● | ● | ● | ● | ● | ● | | ● | ● |
| SG | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| SH | | ● | ● | ○ | | | | ● | |
| SO | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| TG | ● | | | ○ | | | ● | | |
| TI | ● | ● | ● | ○ | ● | ● | ● | ● | ● |
| UR | ● | ● | ● | ● | ● | ● | | | |
| VD | ● | ● | | ● | ● | ● | ● | ● | ● |
| ZG | ● | ● | | ○ | | | | | ● |

Anmerkung: ● = vorhanden; ○ = nur kurze Erwähnung. Auswertung BASS

■ **Familienzulagen:** Die Kinder- und Ausbildungszulagen, die (fast) alle Familien erhalten, werden in sehr vielen Berichten nur erwähnt und als Punkt ohne Handlungsbedarf abgehakt. In der Westschweiz besteht eher die Forderung, die Höhe der Zulagen an die realen Kinderkosten anzupassen (z.B. VD) oder die Zulagen zumindest im Bedarfsfall zu erhöhen (z.B. FR). Vereinzelt wird auch die vollständige Umsetzung des Prinzips «ein Kind – eine Zulage» verlangt.

■ **Familienbesteuerung:** Die steuerliche Entlastung der Familien wird in vielen Berichten thematisiert. Häufig geht es um Abzüge für Zweiverdienerpaare und für Kinderbetreuungskosten. Auch negative Erwerbsanreize durch eine hohe Grenzbesteuerung beschäftigen die Kantone. Nicht selten wird in der Diskussion Bezug genommen auf die erfolgte Revision bei der Direkten Bundessteuer, die etliche Probleme ausräumte. Sie umfasste insbesondere auch eine Steuerbefreiung des Existenzminimums, was einkommensschwache Familien entlastet. Aus den Berichten der Kantone ist ersichtlich, dass diese nicht überall eine Selbstverständlichkeit ist und nur als mögliche Option erwogen wird (z.B. AR, OW, SO, BL). In einigen Berichten wird der Übergang zur Individualbesteuerung als wünschenswert angesprochen (z.B. BL), aber sogleich klargestellt, dass nur der Bund diesen Wechsel beschliessen kann.

■ **Krankenkassen-Prämienverbilligung:** Sie sind neben den Familienzulagen die zweitverbreiteste monetäre Leistung und werden ebenfalls in fast allen Familienberichten behandelt. Während oft nur das System vorgestellt wird, sind fehlende Informationen und Hürden beim Leistungsbezug vereinzelt

ein Thema (z.B. AG). *Luzern* und *Obwalden* verweisen auf ihre aufgestockten Leistungen an Kinder und Jugendliche, viele Berichte halten eine stärkere Entlastung für wünschbar und erwähnen eine Tendenz, im Rahmen von Sparprogrammen die Leistungen im Gegenteil eher zu kürzen (z.B. BE). Mitunter werden Schwelleneffekte festgestellt (z.B. SG). Darüber hinaus sehen viele Berichte in diesem Bereich keinen Handlungsbedarf.

■ **Sozialhilfe:** Dieses letzte Auffangnetz für Familien wird in den Berichten aller Kantone thematisiert. Neben kurzen Erwähnungen gibt es auch sehr ausführliche Analysen, auch weil der Sozialhilfebezug oft der einzige verfügbare Indikator ist für die Untersuchung von Familienarmut.

■ **Alimentenhilfe:** Diese Leistung umfasst die Inkassohilfe und im Bedarfsfall die Bevorschussung von nicht bezahlten Alimenten. Mitunter werden lediglich die Regelungen erwähnt, allenfalls ergänzt durch die Anzahl der Leistungsbeziehenden und die Kosten. Das häufigste weitere Thema sind Schwelleneffekte bei der Alimentenbevorschussung (Überprüfung z.B. in AR, OW, SG, SO). Generell fällt auf, dass in Berichten, die vor und teilweise auch nach dem Harmonisierungsbericht des Bundesrates im Jahr 2011 erschienen sind, kein Handlungsbedarf erkannt wird, obwohl gemäss diesem Bericht und den Empfehlungen der SODK klar ein solcher besteht (z.B. FR wegen tiefem Höchstbetrag von 400 CHF, LU wegen fehlender Teilbevorschussung).

■ **Kinderbetreuungskosten und Elterntarife:** Viele Kantone sehen Handlungsbedarf bezüglich der Elterntarife und insbesondere der Vereinheitlichung der Betreuungstarife (z.B. AR, BL, FR, GL, LU). Nur *Graubünden* empfiehlt, die kantonale Vorgabe einkommensabhängiger Tarife abzuschaffen. Eine einheitliche Tarifgestaltung ist nicht zuletzt eine Voraussetzung für die Neuausgestaltung aller Bedarfsleistungen und des Steuersystems zur Vermeidung von Schwelleneffekten und negativen Erwerbsanreizen (AR, BE, BL, GL, JU, NE, OW, SG). Dass die Elterntarife generell zu hoch seien, ist ein Ergebnis insbesondere in jenen Kantonen, die eine entsprechende Frage in ihrer Familienbefragung stellen. So äussern in den Befragungen von *Basel-Stadt* und *Basel-Landschaft* knapp zwei Drittel der Familien, die Kinderbetreuungskosten seien zu hoch. Sie sehen bei den Preisen für die Eltern auch den grössten Handlungsbedarf. Der Bericht aus dem *Jura* erwähnt, dass der Kanton sein Projekt « crèches à dix francs » aufgeben musste, weil er die Arbeitgeber nicht für eine Mitfinanzierung gewinnen konnte. Verschiedentlich wird zudem erwähnt, dass die Betreuungskosten bei der Berechnung anderer Bedarfsleistungen sowie der Steuern nicht vergessen werden dürfen, weil dies ebenfalls zu negativen Erwerbsanreizen führt (z.B. BL, FR, OW).

■ **Familien-Ergänzungsleistungen⁹:** Sie werden in der Berichterstattung von 13 Kantonen in ganz unterschiedlicher Breite ausgeführt. *Solothurn*, *Tessin* und *Waadt* setzen sich mit ihren (inzwischen) bestehenden Systemen von Familien-Ergänzungsleistungen auseinander. Die Berichte aus *Basel-Landschaft*, *Freiburg* und *Luzern* empfehlen generell, eine solche Leistung vertiefter zu prüfen bzw. sie einzuführen. Der Kanton *Thurgau* plant, in einem für die Periode 2014-2018 geplanten Bericht die monetären Leistungen an Familien generell überprüfen zu lassen, wobei die Einführung von Familien-Ergänzungsleistungen eine Option sein soll. Die Berichte aus den Kantonen *Bern* und *St. Gallen* entwickeln konkrete Familien-EL-Projekte und empfehlen diese zur Umsetzung.

■ **Stipendien** finden häufig nur kurz Erwähnung als eine Leistung, welche Familien entlastet.

■ **Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize:** Wie aus den Erwähnungen vorne bereits deutlich wurde, beschäftigen solche Fehlanreize im Leistungssystem viele Kantone. Sie sind teilweise

⁹ Bedarfsabhängige Mutterschaftsbeihilfen und Kleinkinderbetreuungsbeiträge, die historisch gesehen in vielen Kantonen als Mindestsicherung entstanden, als es noch keine obligatorische Mutterschaftsversicherung gab, sind in den Berichten nur noch ganz vereinzelt ein Thema. In Fribourg schlägt der Familienbericht vor, sie durch Familienergänzungsleistungen zu ersetzen. In Luzern werden die schwindenden Bezugswerte dokumentiert.

Schwerpunkt der Berichterstattung und es werden ausführliche Simulationsrechnungen zum Zusammenspiel der monetären Familienleistungen durchgeführt mit dem Ziel, die unerwünschten Effekte zu beseitigen (AR, BL, NE, SG). Weitere Kantone verweisen auf Simulationen, die sie bereits erstellen liessen (z.B. OW, SO). Die meisten Berichte bekennen sich grundsätzlich zum Ziel, eine Absicherung ohne solche Negativeffekte anbieten zu wollen, aber offensichtlich haben viele dieses Ziel noch nicht erreicht.

4.2.4 Information, Beratung und Begleitung

Mit einem generell zu beobachtenden Wandel hin zu einer präventiver ausgerichteten Sozial- und Familienpolitik, die spätere Probleme früh zu verhindern sucht, haben Information, Beratung und Begleitung von Familien an Bedeutung gewonnen. Dies schlägt sich auch in der kantonalen Familienberichterstattung nieder. Die Behandlung des Themas kann sich auf eine Aufzählung der vorhandenen Angebote und Strukturen beschränken. Häufig werden jedoch auch Mängel am bestehenden Gesamtangebot identifiziert und Überlegungen angestellt, wie diese behoben werden könnten.

Beim Stichwort **Information** werden drei Dimensionen angesprochen: 1. die Information über bestehende für Eltern und Familien relevante Leistungen und Angebote (inklusive Elternbildung); 2. die Information zum Schweizer Schul- und Bildungssystem und der Rolle, die darin den Eltern zugeordnet ist; und 3. die Erfordernis, Bevölkerung und Behörden für die Anliegen von heutigen Familien zu sensibilisieren.

Zum ersten Punkt werden in vielen Kantonen **Zugangsprobleme** festgestellt. Die Informationen zum bestehenden Angebot erreichen insbesondere sozial belastete Familien, Migrationsfamilien und Alleinerziehende schlechter –also jene Familien, die vermehrt auf Beratung und Unterstützung angewiesen wären. Gewisse Kantone erhalten dieses Resultat aus ihren Familienbefragungen (AG, BL, BS). Andere schliessen darauf aus tiefen Nutzungszahlen. Um das allseits genannte Ziel der Niederschwelligkeit besser zu erreichen, werden persönlichere Informationsformen, aber auch Korrekturen und Vereinfachungen am intransparenten Leistungssystem erwogen, beispielsweise durch eine bessere Vernetzung der Angebote (BE, BL, LU) oder eine bessere Sichtbarkeit und einfach erreichbare Anlaufstellen. Mitunter geht es auch darum, ein professionalisiertes und geografisch erreichbares Informations- und Beratungssystem überhaupt zu schaffen oder auszubauen (FR, JU, UR).

Bei der Information an den Schulen setzt etwa der *Glerner Bericht* das Motto «Nicht ohne die Eltern». Der vermehrte Einbezug der Eltern kommt auch in anderen Berichten vor. Zum Punkt der fehlenden Information und Sensibilisierung von Bevölkerung und Behörden bzw. Regelstrukturen erwähnen verschiedene Kantone die Familienberichterstattung selber als Gegenmassnahme (z.B. BL, ZG).

Gleichzeitig soll die **Elternbildung** gemäss Familienberichterstattung in vielen Kantonen ausgebaut und stärker gefördert werden. Auch hier stehen häufig Zugangsprobleme und neue niederschwelligere Formen im Zentrum der Analyse.

Im Bereich der **Beratung, Begleitung und Intervention** stellen zumindest in der Deutschschweiz viele Berichte die Mütter- und Väterberatung als bekanntestes Angebot an den Anfang (in der Westschweiz und dem *Tessin* sind die Strukturen und damit auch die Überlegungen etwas anders). In den Kantonen *Bern*, *Basel-Landschaft* und *Freiburg* beispielsweise wird diesen niederschwelligten und kostenlosen Beratungsangeboten für die Zukunft eine entscheidende Rolle beigemessen beim Zugang zu benachteiligten Familien. Sie sehen vor, diesen Vorteil durch eine bessere Koordination und Vernetzung mit anderen Beratungsangeboten und der frühen Förderung besser zu nutzen. Teilweise

ist auch noch der Ausbau der Beratung über das Säuglings- und Kleinkindalter hinaus ein Thema. Solche Überlegungen und die in den letzten Jahren in verschiedenen Kantonen ausgebauten Erziehungsberatungsstellen tangieren auch die allgemeinen Familienberatungsstellen, die häufig nur erwähnt werden. Drei Berichte diskutieren die Weiterentwicklung dieses Angebots und die Klärung seiner Rolle in Abgrenzung zur Erziehungsberatung und im Kontext von früher Förderung und den neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB). Etwa die Hälfte der Kantone mit Familienberichterstattung erwähnen auch aufsuchende Angebote der Familienarbeit, seien es Familienbegleitungen durch Freiwillige, präventive Spiel- und Lernprogramme oder sozialpädagogische Familienbegleitungen, die freiwillig oder angeordnet sein können.

Spezifisch vertieft werden teilweise Massnahmen für Kinder mit Behinderungen bzw. besonderen Bedürfnissen und ihre Familien, Massnahmen für Familien mit Suchtproblematiken sowie Massnahmen im Kontext häuslicher Gewalt.

4.2.5 Integration, Chancengerechtigkeit und Bildung

Auch Fragen der Integration und Ausgrenzung werden in der Sozial- und Familienpolitik allgemein vermehrt Rechnung getragen. Dies gilt insbesondere für die Bildungschancen, die je nach familiärem Hintergrund sehr unterschiedlich verteilt sein können. Dieser Trend lässt sich in der kantonalen Familienberichterstattung ebenfalls ablesen. Sowohl die **Integration von Migrationsfamilien** als auch **soziale Integration und Teilhabe** werden jedoch nur teilweise als Feld der Familienpolitik betrachtet und in den Berichten abgehandelt. Eine konsequente Zusammensicht weist etwa die Berichterstattung aus *Appenzell-Ausserrhodon* auf, wo nicht nur Gleichstellungs- und Familienpolitik, sondern auch die Integrationsthematik bei der gleichen Fachstelle angesiedelt sind. Der Glarner Bericht erklärt sogar, die Kantonalen Integrationsprogramme (KIP) könnten als «Prototyp für eine allgemeine Familienpolitik» dienen, denn mit ihren Bereichen frühe Förderung und Elternzusammenarbeit zielten sie auf eine praktisch deckungsgleiche Wirkung hin.

Der *Aargauer Bericht* von 2008 hatte die Integration von Migrationsfamilien als sehr wichtig, aber gleichzeitig sehr mangelhaft bezeichnet. Seither hat sich viel verändert, was an den jüngeren Berichten abzulesen ist. So betonen etwa die Berichte der Kantone *Luzern*, *Obwalden* und *Solothurn* die Wichtigkeit von Kinderbetreuungsinfrastrukturen für die Integration. Weitere Kantone setzen wie der *Thurgau* auf eine bessere Vernetzung der zentralen Partner im Bereich Schule, Elternbildung und Migration oder stellen den Konnex von schulischer Förderung und Integration her (explizit JU, SO).

Im Bereich der **sozialen Integration** ist oft die **Freizeit** Hauptthema. Es wird fast überall aufgegriffen und sehr oft auf die präventive Wirkung sinnvoller Freizeitbeschäftigung verwiesen. Das Engagement vieler Kantone (und Gemeinden) in diesem auch für die Standortattraktivität als wichtig erachteten Bereich ist weitgehend unbestritten und wird mit einem gewissen Stolz ausgeführt. *Basel-Stadt* und *Basel-Landschaft* erheben zudem in ihren Familienbefragungen das Freizeitverhalten und stellen fest, dass freie Zeit am häufigsten im Wohnumfeld und Quartier verbracht wird und die dortigen Verkehrsnetze, Versorgungs- und Freizeitangebote den Alltag von Familien massgeblich prägen. Der *Luzerner Bericht* thematisiert darüber hinaus den stark dominierenden Medienkonsum sowie den Freizeitmangel bei vielen Familien mit tiefen Einkommen. Tagesschulen und freiwillige Schul(sport)angebote werden – wie in anderen Kantonen – als Gegengewicht gesehen. Ein Thema ist fast in allen Berichten der finanzielle Zugang zu Freizeitangeboten.

Neben der Freizeit ist die **Stärkung der sozialen Netze** in vielen Berichten ein besonderes Anliegen. Der *Aargauer Bericht* etwa verweist darauf, dass familiärer Zusammenhalt und soziale Netze eine Ressource darstellen, die erlaube, viele Probleme ohne staatliche Hilfe zu lösen. Im Bericht des Kantons *Jura* ist der « maintien d'un réseau social intergénérationnel » ein vertieft behandeltes Anliegen. Verschiedene Berichte greifen auch das Stichwort einer **Sozialraumorientierung** der Familienpolitik auf, also einer bewussten, mit Begegnungsmöglichkeiten ergänzten Vernetzung vor Ort, sei es im Quartier oder in der Gemeinde. So fasst zum Beispiel der *Glerner Bericht* ins Auge, die Kindertagesstätten könnten lokale Anlauf- und Servicestellen für Familien werden, mit Freizeit- und Bildungsangeboten, offenen Familientreffpunkten und offener Kinder- und Jugendarbeit. Da dadurch ein niederschwelliger Zugang zu fremdsprachigen sowie sozial benachteiligten Familien bestehe, ergäben sich auch Integrationschancen.

Chancengerechtigkeit wird in der kantonalen Familienberichterstattung sehr häufig als zentrales Motiv (AG, AR, LU) oder als Ziel der Familienpolitik genannt (BL, GL, JU, TG, ZG). Dabei wird sehr häufig auf die Kinder fokussiert, und die Überlegungen drehen sich um ihre Bildungschancen. Im Thurgauer Bericht beispielsweise steht das Wohl der Kinder im Zentrum der Überlegungen. Auch andere Berichte argumentieren mit den Kindern. Aus dieser Optik rechtfertigt sich die finanzielle Sicherung von armutsgefährdeten Familien nur schon, weil Kinderarmut die Entwicklungschancen beeinträchtigt (z.B. BE, GL, JU). Als förderlich werden am häufigsten gute Tagesbetreuungsstrukturen und **frühe Förderung** genannt. Es werden bestehende oder geplante Massnahmen ausgeführt, die übereinstimmend die Eltern einbeziehen wollen und auch nicht fremdsprachige Kinder erreichen sollen. Sie sind unterschiedlich stark auf die späteren Schulchancen fokussiert oder breiter angelegt, zum Beispiel unter Einschluss der Gesundheitsförderung und der Verbesserung der Lebenssituation benachteiligter Eltern. Alle Berichte, die das Thema der frühen Förderung aufgreifen, sehen hier noch Handlungsbedarf und die Notwendigkeit verstärkter Anstrengungen. Da und dort wird gesagt, dass die Idee der Chancengerechtigkeit für die Kinder sich auf die **UNO-Kinderrechtskonvention** abstützt, welche die Schweiz ratifiziert hat.

Nur selten werden neben der Chancengerechtigkeit für die Kinder auch die berufsrelevanten **Bildungschancen der Eltern** angesprochen, wenngleich in einzelnen Berichten (z.B. BS, GE, LU, SO, VD) dokumentiert wird, wie stark deren Erwerbsintegration und die Häufigkeit des Sozialhilfebezugs vom Bildungsniveau abhängen. Die Nachholbildung von Eltern ohne Abschluss ist in *Glarus*, *Luzern* und im *Tessin* ein Thema. Der Berner Bericht empfiehlt als Begleitmassnahme einer wirksamen Familienpolitik generell eine familienfreundliche Aus- und Weiterbildung.

5 Handlungsbedarf und Handlungsabsichten

Die Kantone betreiben eine verschieden intensive und unterschiedlich ausgerichtete Familienpolitik. Ob sie gross oder klein sind, wohlhabend oder nicht, ländlich strukturiert oder vorwiegend städtisch, prägt die Voraussetzungen der Politik und die Lebenssituationen der Familien in ganz unterschiedlicher Weise. Beides schlägt sich darin nieder, wo die Familienberichterstattung Handlungsbedarf ortet, wie sie die Ziele der Familienpolitik setzt sowie welche Strategien und Massnahmen vorgeschlagen werden. Deshalb ist es nicht einfach, alle Familienberichte, -leitbilder und -konzepte über den gleichen Leisten zu schlagen und daraus allgemeine Aussagen abzuleiten. Die folgenden Abschnitte versuchen trotzdem, die wichtigsten Punkte zusammenzufassen. Ergänzend werden die einschlägigen Textpassagen aus den einzelnen Kantonen leicht gekürzt in Tabellenform im Anhang zusammengestellt.

5.1 Handlungsbedarf

Es liegen aus allen analysierten Kantonen ausser *Genf* Dokumente vor, die direkt oder indirekt auf den Handlungsbedarf verweisen und diesen teilweise aus den identifizierten Schwachpunkten ableiten (vgl. auch **Tabelle 11** im Anhang).¹⁰ Zusammenfassend lässt sich sagen:

■ **Wohnen, Wohnumfeld:** Das Thema Wohnen wird nur in vier Kantonen als Bereich mit prioritärem Handlungsbedarf genannt. Dies dürfte damit zu tun haben, dass vor allem in diesem Feld vor allem die Gemeinden gefordert sind, aber auch damit, dass Wohn- und Planungsfragen vielerorts institutionell mit der Familienpolitik nur lose verbunden sind.

■ **Vereinbarkeit von Familie und Beruf:** Hier sehen fast alle Kantone Handlungsbedarf. Der Verbesserungsbedarf bezieht sich mehrheitlich auf einen Ausbau des familienergänzenden Kinderbetreuungsangebots, einige Kantone verlangen einen vermehrten Einbezug der Wirtschaft und thematisieren die Arbeitsbedingungen. Verschiedentlich werden das Subventionierungssystem, die Qualitätsanforderungen an Kindertagesstrukturen sowie die Einführung eines Eltern- oder Vaterschaftsurlaub als Themen mit Handlungsbedarf genannt.

■ **Monetäre Leistungen und Familienbesteuerung:** Finanzielle Fragen bleiben wichtig. In einigen Kantonen steht die Armutsthematik im Vordergrund, andere Kantone sehen den Handlungsbedarf eher bei der generellen Entlastung von Familien sowie bei der Behebung negativer Erwerbsanreize insbesondere für die Mütter im monetären Leistungssystem und bei der Familienbesteuerung.

■ **Information, Beratung und Begleitung:** Bei der Information und dem Zugang zu Beratung und Begleitung besteht häufig Verbesserungsbedarf. Der Handlungsbedarf kann hier bedeuten, dass die bestehenden Unterstützungsangebote für Familien im Rahmen der Familienberichterstattung überhaupt zusammengestellt und dadurch bekannt gemacht werden. Wiederholt wird zudem der Mangel darin gesehen, dass die Informationen jene nicht erreichen, die auf die Leistungen am dringendsten angewiesen wären. Teilweise wird nicht nur bei der Information für Familien, sondern auch bei der Information über Familien im Hinblick auf eine Sensibilisierung für ihre Bedürfnisse Handlungsbedarf gesehen.

■ **Integration, Chancengerechtigkeit und Bildung:** Von verschiedenen Kantonen werden Probleme der Integration und der Chancengerechtigkeit für die Kinder aufgegriffen. Dabei sollen die Eltern in ihrer Rolle nicht ersetzt, sondern einbezogen, beraten und begleitet werden. Vom Frühbereich bis

¹⁰ Dabei stellte sich die Herausforderung, dass bei mehreren Dokumenten aus dem gleichen Kanton gewisse Widersprüche bestehen können. In diesem Fall wurde das noch immer handlungsrelevante Hauptdokument ausgewählt und durch Beifügen des Publikationsjahrs ausgewiesen.

zu den Schulen wird Bedarf an die Eltern einbeziehenden Förderformen ausgemacht. Im Bereich der sozialen Integration erscheint in verschiedenen Kantonen auch die Aufrechterhaltung der Familien-solidarität in späteren Lebensphasen und insbesondere bei der Bewältigung des Bedarfs an Betreuung und Pflege im Alter als Herausforderung.

■ **Steuerung und Strukturen:** Über die analysierten Themenbereiche hinaus bezieht sich der Handlungsbedarf nicht selten auch auf den Aufbau von Strukturen zur Umsetzung einer kantonalen Familienpolitik. Familienberichte sind manchmal Teil einer Dynamik, in der versucht wird, eine kantonale Familienpolitik überhaupt aufzubauen und zu diesem Zweck Steuerungs- und Koordinationsmechanismen und -gremien zu entwickeln. Diese organisatorischen Mängel stehen mitunter im Vordergrund und ihre Bewältigung wird als Voraussetzung für die weitere inhaltliche Arbeit betrachtet.

5.2 Ziele, Strategien und Massnahmen

Ein systematisches Vorgehen bei der Entwicklung ihrer in der Familienberichterstattung verankerten Familienpolitik ist vielen Kantonen wichtig. Familienberichte, -leitbilder und -konzepte bilden häufig den Referenzrahmen. Sie helfen, zu priorisieren oder skizzieren eine langfristig angelegte Familienpolitik, die angesichts knapper Mittel Schritt für Schritt realisiert werden kann. Es ist jedoch nicht immer einfach, in der kantonalen Familienberichterstattung Ziele, Strategien und Massnahmen der kantonalen Familienpolitik trennscharf zu unterscheiden. **Ziele der kantonalen Familienpolitik** (vgl. auch **Tabelle 12** im Anhang) werden nicht immer explizit formuliert oder nur auf einer hohen Abstraktionsebene. Dann ist von der Anerkennung der familiären Leistungen die Rede sowie davon, Familien in ihren Aufgaben zu stärken und materiell abzusichern. Deutlich wird, dass es meist auch um die Standortattraktivität des Kantons insbesondere für Mittelstandfamilien geht. Häufig sind die konkreteren Ziele integriert in die Strategien, die in den Berichten genannt werden. Deshalb werden sie im folgenden Abschnitt gemeinsam ausgeführt.

5.2.1 Strategien

Je nach Bericht, Leitbild oder Konzept werden die Strategien, welche der Kanton in der Familienpolitik verfolgt, als solche benannt oder aber es werden Stossrichtungen, Handlungsfelder und manchmal Leitsätze formuliert (vgl. auch **Tabelle 13** im Anhang). In allen Varianten sind die Aussagen sehr unterschiedlich konkretisiert. Zudem tauchen Punkte, die manche Kantone als Ziel benennen, bei anderen als Strategie auf. Vielfach angesprochene Stossrichtungen sind in den analysierten Themenfeldern:

■ **Wohnen, Wohnumfeld:** Wie beim Handlungsbedarf sind Wohn- und Raumentwicklungsfragen auch bei den Strategien wohl aus denselben Gründen nur selten, nämlich in drei Kantonen (AR, FR, LU) ein eigenes Thema. Häufig werden sie unter «gute Rahmenbedingungen» subsumiert.

■ **Vereinbarkeit von Familie und Beruf:** Dies ist ein Punkt, den praktisch alle Kantone als Stossrichtung ihrer Politik nennen.

■ **Wirtschaftliche Absicherung:** Die finanzielle Sicherung beziehungsweise Entlastung von Familien wird häufig ebenfalls erwähnt, wenngleich selten an erster Stelle. Teilweise ist sie mitgemeint bei Stossrichtungen unter dem Titel «Stärkung der Familien» oder «gute Rahmenbedingungen für Familien». Viele Kantone nennen aber monetäre Leistungen an Familien explizit als Teil ihrer Strategie.

■ **Information, Beratung und Begleitung:** In der grossen Bedeutung, die viele Kantone in ihren Strategien diesem Bereich zumessen, spiegelt sich die Umorientierung der Familienpolitik vom Fokus bei der finanziellen Unterstützung hin zu einem präventiveren Ansatz. Die Absicht der «Stärkung der

Familien» trifft hier besonders zu. Da und dort deutet sich an, dass Information und Beratung Massnahmenbereiche sind, in denen sich auch in einer finanzpolitisch schwierigen Zeit Verbesserungen erzielen lassen.

■ **Integration, Chancengerechtigkeit und Bildung:** Einzelne Kantone setzen in ihrer Familienpolitik auf integrative Strategien. Sehr deutlich tut dies der Glarner Bericht, aber beispielsweise auch der Kanton *Tessin*, der vorsieht, seine Familien-Ergänzungsleistungen künftig um Erwerbs- und Bildungsintegrationsmassnahmen zu ergänzen. Die Förderung der Chancengerechtigkeit für die Kinder wird ebenfalls häufig explizit als Strategie genannt, meist in Kombination mit früher Förderung. Eine weitere mehrfach genannte Stossrichtung ist, die Potenziale der Familien zu nutzen: Kontext ist meist der steigende Bedarf an Betreuung und Pflege im Alter und die intergenerationelle Solidarität, auf welche manche Kantone setzen, die sie aber auch bereit sind, mit verbesserten Rahmenbedingungen zu fördern.

■ **Steuerung und Strukturen:** In etlichen Kantonen steht die Familienberichterstattung im Kontext des Aufbaus einer kantonalen Familienpolitik, die es im Sinne eines koordinierten und gesteuerten Vorgehens vorher nicht gab. In anderen Kantonen geht es um eine Neuausrichtung. Bei beiden Varianten gibt sich aus der Aufgabenstellung, dass auch strukturell-organisatorische Stossrichtungen vorgeschlagen werden. Mitunter kommt den neu zu schaffenden Koordinationsstrukturen und Fachstellen ein grosses Gewicht zu, da das inhaltliche Vorgehen erst nachgelagert in einem zweiten Schritt erarbeitet werden sollen.

5.2.2 Massnahmen

Mit dem Konkretisierungsgrad steigt die Heterogenität. Einerseits ist die Zahl der Massnahmen viel grösser als jene der Strategien oder Stossrichtungen, wie auch aus der langen **Tabelle 14** im Anhang ersichtlich wird. Andererseits haben die Massnahmenvorschläge einen ganz unterschiedlichen Charakter. Teilweise entsprechen die von 19 Kantonen (ohne BS, GE) vorgelegten Massnahmenvorschläge von der Regierung abgeseigneten Programmpunkten, die in die Regierungs- oder Legislaturplanung einfließen. Teilweise handelt es sich eher um Möglichkeiten, die von externen Mandatsnehmenden, Familienkommissionen oder Fachbehörden zur Diskussion gestellt werden. Es ist auch meistens schlecht abschätzbar, welche finanzielle Tragweite die Massnahmen haben – mit Ausnahme des Kantons *Thurgau*, der dies direkt im Bericht ausweist und das geplante Jahresbudget von 400'000 CHF für das Gesamtpaket transparent macht. So kann ein umfangreicher Massnahmenkatalog sich fast ausschliesslich auf bestehende Ressourcen stützen oder eine einzelne Massnahme – insbesondere im Bereich der wirtschaftlichen Sicherung von Familien – zu erheblichen Kosten führen.

Auch inhaltlich unterscheiden sich die Massnahmen in ihrer Reichweite stark. So gibt es sowohl Berichte und Kantone, die aufholende Anpassungen wie die Einführung von Blockzeiten oder einem zweiten Kindergartenjahr ausweisen (z.B. GR) als auch solche, die sich für im schweizerischen Kontext neue Projekte wie die Einführung eines kantonalen Elternurlaubs (z.B. VD) einsetzen. Ein weitere Differenz ist der Konkretisierungsgrad. So wird beispielsweise in *Luzern* ein jährliches Treffen mit Akteur/innen der Familienpolitik vorgeschlagen, während in *Solothurn* eine Empfehlung einfach «häusliche Gewalt vermindern» heisst. Wieweit von in der Familienberichterstattung genannten Massnahmen auf eine effektive Umsetzung geschlossen werden kann, wird im nächsten Kapitel 6 untersucht. **Tabelle 9** gibt einen Überblick, in welchen Bereichen Massnahmen vorgeschlagen werden:

Tabelle 9: Bereiche, für welche die kantonalen Familienberichterstattungen Massnahmen vorschlagen

| | AG | AR | BE | BL | FR | GL | GR | JU | LU | NE | OW | SG | SH | SO | TG | TI | UR | VD | ZG |
|---|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| Wohnen & Wohnumfeld | | ● | ● | | | | | ● | | | | | ● | | | | | | ● |
| Vereinbarkeit von Familie und Beruf | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Ausbau & Qualität KiBe | | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | ● | | ● | | ● | ● | ● | ● | | | ● |
| Elterntarife | | | | ● | ● | | ● | | | | ● | ● | ● | ● | | | | | |
| Familienfreundl. Arbeitswelt | | ● | ● | ● | ● | | | | ● | | | | ● | ● | | ● | | | ● |
| Vaterschafts-, Elternurlaub | | | ● | | ● | | | | | | | | ● | ● | | | | ● | |
| Monetäre Leistungen und wirtschaftliche Absicherung der Familien | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| allgemein | | | | | | | ● | ● | | | | ● | | ● | ● | | | | ● |
| Familienbesteuerung | | ● | ● | ● | ● | | ● | ● | ● | ● | | ● | ● | ● | | | | | ● |
| Familienzulagen | | ● | ● | | ● | | ● | ● | | | | | | ● | | | | | |
| Verbilligung KV-Prämien | | ● | ● | | ● | | ● | | ● | | | ● | ● | | | | | | |
| Alimentenbevorschussung | | ● | | | | | | | | | | ● | | | | | | | |
| EL für Familien | | | ● | ● | ● | | | ● | ● | | | ● | | ● | | ● | | ● | |
| Information, Beratung und Begleitung | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Information, Elternbildung | ● | ● | ● | | ● | ● | | ● | ● | | | | | ● | ● | ● | ● | | ● |
| Beratungsangebot | | ● | ● | | | ● | | | | | | | ● | ● | | | ● | | ● |
| Begleitung, aufsuchende Familienarbeit | ● | | | | | | | | | | | | | ● | | ● | | | |
| Familien & Gesundheit | | ● | | | ● | | | | ● | | | | ● | ● | | | | | ● |
| Integration, Chancengerechtigkeit und Bildung | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Integration fremdsprachiger Familien | | | | | | | | | ● | | | | ● | ● | ● | | | | |
| Sport, Kultur, Freizeit | | | ● | | ● | | | | | | | | ● | ● | ● | | | | |
| Quartierarbeit, Begegnungs- und Familienzentren | | | | | | ● | | | ● | | | | | ● | | ● | | | |
| Frühe Förderung | | | | ● | | ● | | | ● | | | | ● | ● | ● | | | | ● |
| Steuerung und Strukturen | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Koordination, Vernetzung, Steuerung | ● | ● | ● | | ● | ● | ● | ● | ● | | | | ● | ● | ● | ● | ● | | ● |
| Studien, Berichte, Evaluationen | | ● | | | | | ● | ● | ● | | | | | | ● | | ● | | ● |
| Fachstelle für Familien | | | | | ● | ● | ● | | | | | | ● | ● | | | ● | | ● |

Anmerkungen: ● = Massnahmen im Bereich vorgeschlagen. Auswertung BASS

■ **Wohnen, Wohnumfeld:** Wenig erstaunlich ist, dass nach den wenigen Nennungen bei Handlungsbedarf und Stossrichtungen auch Massnahmenvorschläge bei diesem Thema selten sind. Am konkretesten wird der Kanton Zug, der sich vor dem Hintergrund des hohen Drucks auf die Immobilienpreise zur Schaffung von Wohnraum verpflichtet, der für Familien erschwinglich ist, und zu diesem Zweck gemeinnützige Baugenossenschaften und Korporationen unterstützen will.

■ **Vereinbarkeit von Familie und Beruf:** Ausser Neuenburg und Uri greifen alle Kantone mit Massnahmen einzelne Punkte in diesem Themenbereich auf. Am häufigsten geht es allgemein um den weiteren Ausbau der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung. Der Aufbau einer flächendeckenden, bedarfsgerechten Kinderbetreuungsinfrastruktur wird wiederholt in Verbindung gebracht mit der Standortattraktivität. Vereinzelt werden auch Organisations- und Qualitätsverbesserungen der Betreuungsstrukturen vorgeschlagen. Verbreitet sind zudem Massnahmen zur Förderung familienfreundlicher Arbeitsbedingungen in der Wirtschaft. Sieben Kantone schlagen Änderungen der Elterntarife vor, wobei es nicht immer um eine generelle Vergünstigung der Betreuungskosten für die Eltern

geht, sondern oft auch um die Behebung negativer Erwerbsanreize durch eine geschicktere Ausgestaltung des Tarifsystems. Bei fünf Kantonen umfassen die Empfehlungen auch einen Vaterschafts- oder Elternurlaub.

■ **Monetäre Leistungen und wirtschaftliche Absicherung:** Im Bereich der finanziellen Sicherung und Entlastung von Familien werden ebenfalls zahlreiche Massnahmen vorgeschlagen. Unter den Punkt «allgemein» fallen oft Empfehlungen zur Überprüfung des Leistungssystems auf seine Wirksamkeit hin (z.B. für Einelternfamilien) sowie auf unerwünschte Nebenwirkungen wie negative Erwerbsanreize und Schwelleneffekte. Am häufigsten aber betreffen die Massnahmenvorschläge die Familienbesteuerung. Meist geht es um Abzüge für Zweitverdienende, für Kinder und Kinderbetreuung. Nur selten wird explizit verlangt, dass eine Steuerbefreiung des Existenzminimums erreicht werden soll, die einkommensschwachen Familien zugutekommt. Bei den Familienzulagen wird eher eine weitergehende Durchsetzung des Prinzips «ein Kind – eine Zulage» denn eine generelle Erhöhung ins Auge gefasst. Bei der Krankenkassen-Prämienverbilligung sind weitergehende Verbilligungen der Kinderprämien ein wiederkehrendes Thema. Erstaunlich selten werden dagegen Verbesserungen bei der Alimentenbevorschussung ins Auge gefasst, obwohl hier Bund und SODK im Hinblick auf eine Harmonisierung Anpassungen empfehlen, die manche Kantone nicht umgesetzt haben. Rund die Hälfte der Kantone befasst sich mit Optimierungen an bestehenden Familien-Ergänzungsleistungen oder der Neueinführung einer solchen Leistung.

■ **Information, Beratung und Begleitung:** Die hier vorgeschlagenen Massnahmen setzen an bei der besseren Übersicht über die bestehenden Angebote und einer besseren Zugänglichkeit für fremdsprachige oder sozial benachteiligte und bildungsferne Eltern. Daneben setzen viele Berichte vermehrt auf die Elternbildung, die ebenfalls breiter zugänglich werden soll. Dasselbe gilt für die Gesundheitsförderung. Viele Berichte setzen auch auf eine verstärkte Sensibilisierung von Bevölkerung und Regelstrukturen (Schulen, Gesundheitswesen etc.) für die Lebensumstände und Bedürfnisse von Familien.

■ **Integration, Chancengerechtigkeit und Bildung:** Unter den Massnahmen mit integrativem Charakter steht der bessere Zugang von (einkommensschwachen) Familien zu Freizeit- und Sportmöglichkeiten vielerorts auf der Agenda. Zudem soll verschiedener Orts die intergenerationelle Solidarität gefördert werden, und es bestehen da und dort Ansätze einer sozialräumlichen Orientierung. Dagegen ist eine weitergehende Integrationsstrategie für ausländische Eltern kaum je erkennbar. Denkbar ist, dass sie eher im Kontext der Kantonalen Integrationsprogramme (KIP) als in der Familienbericht-erstattung entwickelt wird. Ein Bereich, in dem etliche Kantone aktiv werden wollen, ist die frühe Förderung, dies sehr häufig mit explizitem Verweis auf die Chancengleichheit. Es lässt sich generell beobachten, dass auf ein gutes Aufwachsen der Kinder zentrierte Ansätze in den Vordergrund gestellt werden, wobei gleichzeitig argumentiert wird, dass dafür der Miteinbezug der Eltern im Sinne von Erziehungs- und Bildungspartnerschaften wichtig sei. Die Bildungschancen bzw. der Bildungsbedarf der Eltern dagegen ist mit wenigen Ausnahmen (BE, TI) bei den Massnahmen kein Thema.

■ **Steuerung und Strukturen:** Der Aufbau beziehungsweise die Neuorientierung der kantonalen Familienpolitik bringt es häufig mit sich, dass Koordinations- und Steuerungsstrukturen geschaffen oder angepasst werden müssen. Deshalb betreffen die Massnahmen meist auch den organisatorischen Bereich.

Werden die einzelnen Kantone betrachtet fällt auf, dass die **Anzahl thematisierter Bereiche** und die **Schwerpunktsetzung** sich stark unterscheiden: So werden etwa in den Berichten der Kantone Neuchâtel, *Obwalden* oder *Waadt* nur für einzelne Bereiche Massnahmen vorgesehen. Die Berichte

der Kantone *Bern, Freiburg, Luzern, Schaffhausen, Solothurn* und *Zug* machen hingegen in sehr vielen Bereichen Vorschläge. Gleichzeitig gibt es Berichte, die bei der wirtschaftlichen Sicherung keinerlei Reformen vorschlagen (z.B. AG, UR), während andere Kantone ganz auf diesen Bereich fokussieren (NE) oder nur dort und bei der Vereinbarkeit aktiv werden wollen (OW, SG, VD). Dagegen gibt es Berichte, welche die wirtschaftliche Sicherung und die Vereinbarkeit kaum thematisieren und die Förderung von Familien und insbesondere Kindern bei ihren Massnahmenvorschlägen ins Zentrum stellen (TG, UR).

6 Einfluss auf die kantonale Strategie der Familienpolitik

Nach der Analyse der kantonalen Berichte, Leitbilder und Konzepte selber geht es nun um deren Bedeutung für die Familienpolitik in den jeweiligen Kantonen. Zur aus den Dokumenten ersichtlichen Rolle der Familienberichterstattung ist in Kapitel 3 schon einiges gesagt worden. Hier steht im Zentrum, was die Berichte in der Politik konkret ausgelöst haben. Dies ergibt sich nicht aus den Dokumenten selbst. Deshalb wurde bei den kantonalen Ansprechpersonen für Familienfragen erhoben, wieweit eine Verbindung zur kantonalen Strategie der Familienpolitik gegeben ist, ob basierend auf der Familienberichterstattung Massnahmen geplant oder ergriffen wurden und wo deren Umsetzung steht. Gefragt wurde immer auch, ob es gewisse Elemente im Erarbeitungsprozess oder der Familienberichterstattung selber gibt, die eine Umsetzung von Massnahmen begünstigen respektive erschweren.

Zunächst werden die Auswirkungen der Familienberichterstattung in den einzelnen Kantonen aus der Sicht der Ansprechpersonen für Familienpolitik ausgeführt (Abschnitt 6.1). Eine zusammenfassende Sicht auf die begünstigenden Faktoren für die Umsetzung und die Hindernisse, die zu überwinden sind, erfolgt in einem anschliessenden zweiten Schritt (Abschnitt 6.2).

6.1 Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen

Insgesamt haben **19** der 21 **Kantone** mit Familienberichterstattung basierend auf diesen Grundlagen **Massnahmen ergriffen**. *Basel-Stadt* setzte Massnahmen um, obwohl im Bericht keine vorgeschlagen waren. Dagegen erklärt in *Schaffhausen* die kantonale Ansprechperson, dass die im Bericht vorgeschlagenen Massnahmen nicht weiter verfolgt wurden. Die **Art und Intensität der Verbindungen** zur kantonalen Strategie der Familienpolitik hängt eng zusammen mit dem Typ der Berichterstattung, wie dies bereits in Abschnitt 3.2 differenziert wurde:

Kantone mit längerer Kontinuität und umfassender Familienberichterstattung BE, BL, BS, OW, SO, TI, VD (7)

In all diesen Kantonen ist die Verbindung von Berichterstattung und familienpolitischer Strategie relativ eng, was jedoch nicht bedeutet, dass es immer einfach ist, anvisierte Massnahmen auch umzusetzen. Mitunter wird die Berichterstattung bewusst dazu eingesetzt, den Handlungsbedarf aufzuzeigen oder zu untermauern, und hat in diesem Sinne auch Sensibilisierungscharakter. Im Detail unterscheidet sich das Zusammenspiel von Berichten und Politik in den einzelnen Kantonen dann doch relativ stark, und es lässt sich keine einheitliche Regel identifizieren:

■ Sehr systematisch ist die Verbindung im Kanton **Bern** angelegt, wo 2009 im Familienbericht von der Regierung priorisierte Massnahmen publiziert und mit Zielvorgaben versehen wurden, deren Erreichung im nächsten Bericht von 2014 überprüft wurde. Die Familienberichterstattung erscheint also direkt als Planungs- und Controllinginstrument. Die nahe Begleitung hat aber nicht verhindern können, dass aufgrund der angespannten Finanzsituation des Kantons Etliches nicht umgesetzt wurde. Von den einst als prioritär bezeichneten Massnahmen wurde die Einführung von Familien-Ergänzungsleistungen später von Regierung und Grosse Rat abgelehnt, die vorgeschlagene Vernetzung des Beratungsangebots befand sich 2014 in Umsetzung, ein flächendeckendes Betreuungsangebot war an den Schulen nach wie vor nicht vorhanden und der Versorgungsgrad bei der subventionierten Betreuung im Vorschulalter war nur minim gestiegen. Von den Massnahmen zweiter Priorität wurde die steuerliche Entlastung von Familien abgelehnt und die Verbesserung des Betreuungsangebots für besondere Situationen (inkl. Ferienbetreuung) aus finanziellen Gründen nicht umgesetzt. Von den Mass-

nahmen dritter Priorität und den Begleitmassnahmen befand sich nur die Förderung einer familienfreundlichen Arbeitswelt in Umsetzung. Bei fünf anderen Massnahmen wurde die Umsetzung gar nicht angegangen. Die zuständige Kommission stellte eine weitgehende Stagnation und bezüglich der individuellen Prämienverbilligung Rückschritte fest.

■ Im Kanton **Basel-Landschaft** basiert die strategische Planung des kantonalen Fachbereichs Familie auch auf dem Familienbericht. Als Erfolg gewertet wird die Erarbeitung und Umsetzung eines Gesetzes über die familienergänzende Kinderbetreuung, das Ende 2015 als Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative angenommen wurde. Daneben wurde das Projekt «Familienfreundliche KMU» gestartet, das bei den Unternehmen allerdings auf eher geringes Interesse stiess. Daneben erfolgten umfangreiche Aktivitäten in Einzelthemen mit separaten Berichten, Massnahmen und Umsetzungsplänen. Als Schwierigkeit werden auch hier die Kantonsfinanzen genannt. Sie hatten Kürzungen und Projektstreichungen zur Folge. Die vorgeschlagenen Familien-Ergänzungsleistungen scheiterten im Parlament, nachdem der Entscheid zunächst immer wieder verschoben worden war. Die Geschäftsprüfungskommission zitierte in ihrem Abschreibungsantrag selber aus dem kantonalen Familienbericht 2010 und argumentierte, dieser habe gezeigt, dass es Familien überwiegend gut gehe.

■ In **Basel-Stadt** ist der Zusammenhang von Berichterstattung und politischer Strategie loser: Die Ergebnisse der Familienbefragung werden in der Familienkommission diskutiert und können aufgegriffen werden. Die Familienleitsätze fanden Eingang in die Legislaturplanung, auch wenn keine von der Regierung verabschiedete Familienpolitik existiert. Aufgrund der Resultate der Familienbefragung wurden in verschiedenen Bereichen Studien in Auftrag gegeben, zum Beispiel ein «Vergleich der Lebensverhältnisse von Familien im Dreiland» (2011). Eine Schwierigkeit sei gewesen, dass den Erwartungen an die kantonalen Behörden, die durch die Frage nach Wünschen und Verbesserungsvorschlägen entstanden, aufgrund der finanziellen Situation des Kantons nicht habe entsprochen werden können (z.B. Senkung der Elternbeiträge für die Kinderbetreuung).

■ Im Kanton **Obwalden** ist die Familienberichterstattung in dem Sinne in die Politik eingebunden, als die aufgrund des Familienleitbildes getroffenen Massnahmen im aktuellen Bericht schon zum zweiten Mal überprüft wurden. Es ist gemäss dem jüngsten Bericht ein weiterer Ausbau der familienergänzenden Betreuung erfolgt und die schulergänzenden Tagesstrukturen wurden verstärkt. Die vom Regierungsrat vorgeschlagene Angleichung der Regelung der schulergänzenden Tagesstrukturen an den vorschulischen Bereich ist noch pendent. Als förderlich für die Umsetzung von Massnahmen wird der Aufbau der Fachstelle Gesellschaftsfragen erwähnt, der erlaubte, Projekte im Rahmen der frühen Förderung und Integration aufzugleisen und die Webseiten www.familie-ow.ch und www.integration-obwalden.ch zu erarbeiten. Es gibt aber auch Rückschritte zu verzeichnen: So werden auf Ende 2016 die Sozialtarife für die Kinderbetreuungsangebote gekürzt.

■ Im Kanton **Solothurn** ist die Familienberichterstattung Teil der Sozialplanung, welche aufgrund des neuen Sozialgesetzes ausgearbeitet wurde. Bereits im extern verfassten Bericht ist festgehalten, die rund 50 Massnahmenvorschläge seien nicht verbindlich, sondern «je nach den Kostenfolgen und den verfügbaren finanziellen Mitteln sowie den personellen Ressourcen zu prüfen». Es erfolgten Bemühungen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung, der Elternbildung sowie ihrer Zugänglichkeit von Familienleistungen. Als Schwierigkeit wird erwähnt, dass die Kinderbetreuungsstrukturen ein kommunales Leistungsfeld sind.

■ Im **Tessin** dient die Familienberichterstattung als Grundlage zur Weiterentwicklung der Familienpolitik, die ihrerseits als politische Priorität des Kantons bezeichnet wird. Der Kanton hat aufgrund von

zwei Grundlagenstudien 2016 das Papier «Riorientamento della politica familiare: La socialità del futuro oggi, per tutte le famiglie» erarbeitet, das zahlreiche Massnahmen zur Anpassung der Familienpolitik an neue Herausforderungen enthält. 20 Massnahmen werden nun von verschiedenen Verwaltungsabteilungen umgesetzt.

■ Im Kanton **Waadt** wird die Weiterentwicklung der Familienpolitik primär im Rahmen der Legislaturplanung definiert. Die Familienberichterstattung liefert zu den Schwerpunkten der Planung und zur allgemeinen Situation der Familien die nötigen Grundlagen. Die **Waadt** hat die in der Legislaturplanung vorgesehenen Familien-Ergänzungsleistungen inzwischen umgesetzt. Beim Elternurlaub scheiterte sie bislang an der fehlenden Rechtsetzungskompetenz. Der Kanton hat in ähnlicher Weise schon vor den analysierten Berichten zahlreiche Massnahmen zugunsten von Familien in die Legislaturplanung aufgenommen und systematisch umgesetzt (Erhöhung der Familienzulagen und der Prämienverbilligung, Förderung und Finanzierung der Kinderbetreuung).

Kantone mit länger zurückliegender Familienberichterstattung AG, FR, GR, LU, SH, UR (6)

Ausser in **Freiburg** stellen diese inzwischen älteren Berichte nirgends mehr eine Referenz für die aktuelle Familienpolitik dar. Der von der Freiburger Familienkommission verfasste Bericht enthielt rund 60 Massnahmenvorschläge, sodass fast alle nachfolgenden Schritte mit dem Familienbericht in Verbindung gebracht werden können. Mehrere Vorschläge wurden mehr oder weniger direkt umgesetzt, zum Beispiel eine ergänzende kantonale Mutterschaftsversicherung, Reformen bezüglich der Pflege zuhause und im Stipendienwesen. Andere Empfehlungen führten zu Massnahmen, die sich derzeit in Umsetzung befinden. Die wichtigste darunter ist ein Projekt zur Einführung von Familien-Ergänzungsleistungen, das vom Parlament noch nicht entschieden wurde.

In **Luzern** hat das Familienleitbild aus dem Jahr 2007 ähnlich viel angestossen wie der Bericht aus **Freiburg**. Zahlreiche Massnahmen wurden in der Zwischenzeit umgesetzt oder konzeptionell und strukturell in unterschiedlichen Grundlagenpapieren konkretisiert und verankert oder gehören nun zum Grundauftrag verschiedener Departemente, Dienststellen oder Abteilungen. Zu den wichtigsten Massnahmen zählen die Schaffung funktionierender interdepartementaler Strukturen für das Thema, die gesetzliche Verpflichtung der Gemeinden zur Schaffung eines bedarfsgerechten Kinderbetreuungsangebots, Förderstrukturen für Kinder aus fremdsprachigen oder sozial benachteiligten Familien sowie die Erarbeitung eines Kinder- und Jugendleitbildes.¹¹ Der Kanton steht heute an einem anderen Punkt als 2007 und erachtet den alten Bericht aus diesem Grund nicht mehr als Referenz.

¹¹ In Luzern aufgrund des Familienleitbildes 2007 umgesetzte Massnahmen:

- Die interdepartementale Zusammenarbeit wurde intensiviert und wo sinnvoll institutionalisiert (z.B. Konzept frühe Förderung und interdepartementale Arbeitsgruppe Elternbildung).
- Die Schaffung von bedarfsgerechten, umfassenden schulergänzenden Tagesstrukturen in allen Luzerner Gemeinden wurde gesetzlich verankert.
- Abgestützt auf die Anstossfinanzierung des Bundes werden kontinuierlich neue Kinderbetreuungsplätze im Vorschulalter geschaffen.
- Elternzusammenarbeit, Integration, Sprachförderung von Kindern, Jugendlichen, Eltern und Erziehungsberechtigten im Vorschul- und Schulalter wurden intensiviert und laufend umgesetzt.
- Bestandsaufnahme der Betreuungsangebote im Vorschulalter und Aufbau von www.kinderbetreuung.lu.ch.
- Unterstützung von sechs Pilotschulen, die den Ansatz «Sozialraumorientierte Schule» umsetzen.
- Schulsozialarbeit auf der Sekundarstufe I wurde gesetzlich verankert und eingeführt.
- Familien wurden steuerlich entlastet (Kinderbetreuungsabzug, Senkung Familientarif, Erhöhung Kinderabzug und Abzug für Zweitverdienende)

Auch die anderen älteren Berichte hatten Massnahmen vorgeschlagen, die unterschiedlich verbindlich formuliert und weitreichend beziehungsweise pragmatisch waren. Die eher nachholenden Schritte, welche die Berichte aus *Graubünden* und *Uri* vorschlugen, sind grossteils umgesetzt. Die übrigen Massnahmen stehen nicht mehr auf der familienpolitischen Agenda. In *Schaffhausen* hatte der Bericht wie erwähnt kaum Folgen. Der *Aargau* verweist auf die Familienperspektive, die aufgrund des Familienberichts entstanden ist. Diese Initiative der Regierung hat dort, wo sie direkt zuständig ist, einiges angestossen. In der Politik stiess sie nicht überall auf Gegenliebe. Insbesondere bei der familienergänzenden Kinderbetreuung leisteten die Gemeinden zähen Widerstand. Erst 2016 kam im Grossen Rat ein Kompromiss durch, der ihnen die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebots vorschreibt, dessen Qualität und Elterntarife aber kaum regelt.

Die Gründe, weshalb in diesen Kantonen keine weitere Familienberichterstattung mehr erfolgte, sind unterschiedlich: *Freiburg* stützt sich nach wie vor auf den alten Bericht. *Luzern* zieht Grundlagenpapiere in einzelnen Bereichen einem weiteren, thematisch breiten Überblick vor. Der *Aargau* hat Informationen zur Lage der Familien in die Sozialberichterstattung integriert. Und in anderen Kantonen mag eine Rolle spielen, dass das Thema derzeit keine politische Priorität hat, beziehungsweise dass die Aufgaben mit dem überall im Gang befindlichen Ausbau der Kinderbetreuungsstrukturen als klar erscheinen.

Kantone mit neuer Familienberichterstattung AR, JU, GL, TG, ZG (5)

Diese kleineren Kantone zeigen sich schon in der Art ihrer Familienberichterstattung bemüht, aus ihren begrenzten Möglichkeiten etwas zu machen und gehen teils innovative Wege. Es sind Berichte und Konzepte, die praxisnah wurden, weil man Verbesserungen umsetzen wollte. In *Appenzell-Ausserrhododen* etwa wurde das 2009 erarbeitete Familienleitbild als Grundlage für die strategische Ausrichtung der neugeschaffenen Abteilung Chancengleichheit im Amt für Soziales herangezogen, die nun zuständig ist für die Familienförderung. Es seien sehr viele Projekte und Massnahmen umgesetzt worden oder noch in der Umsetzung und auf gutem Weg. Die Abteilung Chancengleichheit verfügt zu diesem Zweck über ein Förderbudget. Bei manchen Bereichen wie der familienergänzenden Kinderbetreuung würden jedoch die fehlenden gesetzlichen Grundlagen die Arbeit erschweren. Weil die Familienförderung als Querschnittsthema Aufgabe der gesamten Verwaltung ist, sei zudem eine zentrale Steuerung schwieriger.

Auch in *Glarus* war der Familienbericht ein erster Schritt, auf den weitere folgten. An der Landsgemeinde 2015 wurde die Einrichtung einer Fachstelle Familie (50 Stellenprozent) beschlossen, die seither für die Aufsicht über Krippen und Tagesstrukturen zuständig ist und Projekte im Familienbereich koordiniert. Man ist grundsätzlich auf gutem Weg. Das Hauptproblem liege im begrenzten Pensum der Fachstelle. Ähnliches gilt für den *Jura*. Die Umsetzung der Massnahmen ist auch hier im Gang. Als Haupthindernis erweisen sich ebenfalls die beschränkten Finanzen. Für gewisse Massnahmen (Elternurlaub, Individualbesteuerung) wären zudem Anpassungen auf Bundesebene nötig. Die umsetzungsnahen Massnahmenpläne aus den Kantonen *Thurgau* und *Zug* wurden mehr oder weniger unmittelbar realisiert. Im *Thurgau* sind wie in *Glarus* die knappen Ressourcen der Fachstelle für

-
- Im Rahmen der Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann werden die Schwerpunkte «Vereinbarkeit von Familie und Beruf» und «Lohngleichheit» bearbeitet. Auch wurde ein Projekt «Familienfreundliche Unternehmen» umgesetzt.
 - Der Kanton unterstützt als Arbeitgeber die Vereinbarkeit von Beruf und Familie mit verschiedenen Massnahmen (flexible Arbeitszeiten, Kinderbetreuungsbeiträge)
 - Die Regierung hat 2014 ein kantonales Kinder- und Jugendleitbild verabschiedet.

Kinder-, Jugend- und Familienfragen eine Herausforderung. Zug hat die vorgesehene Prüfung von Änderungen bei den Bedarfsleistungen für Familien durchgeführt. Der Regierungsrat hat aber entschieden, zusätzliche Informationen und einen Bericht zur sozialen Lage der Bevölkerung anzufordern. Erst danach wird über die Umsetzung möglicher Massnahmen entschieden. Ein Hindernis, das sich in der Umsetzung der Massnahmen stellen wird, sei das Entlastungsprogramm 2015-2018. Viele andere Massnahmen des familienpolitischen Massnahmenplans sind jedoch bereits umgesetzt oder als laufende Aufgaben in die Regelstrukturen übernommen worden, insbesondere bei der familienergänzenden Kinderbetreuung. Zudem wurde ein Konzept zur frühen Förderung verabschiedet, das nun umgesetzt wird.

Kantone mit thematisch eingeschränkter Familienberichterstattung

GE, NE, SG (3)

Bei diesen Kantonen wird besonders deutlich, dass nicht direkt von der Familienberichterstattung auf die Aktivität in der Familienpolitik geschlossen werden darf. So hat der Kanton *Genève*, der nur über rudimentäre Haushaltsanalysen verfügt und keinerlei Massnahmen aus seinen Berichten ableitet, dennoch Familien-Ergänzungsleistungen eingeführt. Auch in *St. Gallen* nennt die Ansprechperson für Familienfragen in der Befragung Meilensteine wie die Erarbeitung einer Strategie zur frühen Förderung und einen kantonalen Bericht zur Kinder- und Jugendpolitik, die aus dem analysierten Bericht nicht hervorgehen. Dagegen wurden die von den externen Mandatsnehmern aufgrund einer Wirkungs- und Anreizüberprüfung empfohlenen Familien-Ergänzungsleistungen von Regierung und Kantonsparlament abgelehnt. Wieweit die sonstigen Empfehlungen zur Behebung von Schwelleneffekten umgesetzt wurden, ist nicht bekannt. In *Neuchâtel* ist die Reform der Familienbesteuerung, die Anlass zum Bericht war, inzwischen umgesetzt. Derzeit werde dem Kantonsparlament aber eine zweite, für die Familien weniger günstige Steuervorlage vorgelegt. Grund dafür sind die angespannten Kantonsfinanzen. Auch hier erwähnt die Ansprechperson noch weitere Reformen. So hat der Kanton vor kurzem ein Kinderbetreuungsgesetz verabschiedet, das die Gemeinden zu einem bedarfsgerechten Angebot und die Arbeitgeber zur Mitfinanzierung verpflichtet.

Kantone ohne Familienberichterstattung

AI, NW, SZ, VS, ZH (5)

Wo keine Familienberichterstattung besteht, ist auch kein Zusammenhang mit der Politik feststellbar. *Appenzell Innerrhoden* plant, einen Familienbericht zu erarbeiten. In *Schwyz* wurde im Kantonsparlament ein Postulat zu verschiedenen Fragen der Familienpolitik überwiesen, das einen Bericht auslösen dürfte.

6.2 Herausforderungen bei der Umsetzung

Wo die Kantone bezüglich der Umsetzung ihrer Massnahmen stehen, ist wie gezeigt sehr verschieden. Dies hängt auch damit zusammen, ob es sich um externe Empfehlungen handelt oder ob die Massnahmen vom Regierungsrat verabschiedet wurden, wie weitreichend die Vorschläge sind und welche Kostenfolgen sie haben. Mit folgenden Problemen bei der Umsetzung kämpfen jedoch diverse Kantone, wie die Befragung der kantonalen Ansprechpersonen für Familienfragen zeigt:

■ **Schwierigkeiten bei der Finanzierung:** Knappe Kantonsfinanzen erscheinen in der Befragung als Hauptklippe bei der Umsetzung von einmal durch die Regierung ins Auge gefassten Massnahmen. Es ist sehr viel leichter, ein Konzept zu verabschieden als die Elterntarife der Kinderbetreuung zu senken oder Familien-Ergänzungsleistungen einzuführen, da dort deutlich mehr Mittel involviert sind.

Bei gewissen Massnahmenkatalogen in den Familienberichten scheint dieses Wissen bereits vorweggenommen zu sein. Es werden überhaupt nur kostengünstige Massnahmen vorgeschlagen. Andere, die mehr verlangen, können in der Umsetzung eher an einer ungünstigen Finanzlage des Kantons scheitern.

■ **Fehlender politischer Wille:** Familienberichte führen nicht daran vorbei, dass politische Mehrheiten gefunden werden müssen. Insbesondere bei Berichten, die extern erarbeitet werden, womöglich aufgrund parlamentarischer Vorstösse, ist entscheidend, wieweit die Regierung sich hinter die Empfehlungen stellt. Nur dann besteht in der Regel die Chance, dass die Kantonsparlamente die nötigen Gelder sprechen.

■ **Fehlende Einbindung der Akteure:** Je nach Kanton können insbesondere die Gemeinden bei der Umsetzung und Finanzierung familienpolitischer Massnahmen wichtige Akteure sein, zum Beispiel im Feld der familienergänzenden Betreuung. Auch sie können sich querstellen – sehr häufig ihrerseits aus finanzpolitischen Gründen.

■ **Fehlende Umsetzungsstrukturen:** Die Prozesssteuerung bei Querschnittsthemen wie Familienpolitik ist immer schwierig und auf einen Grundkonsens angewiesen. Deshalb hilft es, wenn nicht nur eine Vorstellung besteht, was man erreichen will, sondern auch wie man ans Ziel kommt. Als förderlich werden Kooperationsstrukturen und vernetzte Fachstellen für Familienfragen erwähnt.

6.3 Faktoren der Berichterstattung, die eine Umsetzung der Massnahmen begünstigen respektive erschweren

Auf die Frage, ob es Elemente des Erarbeitungsprozesses oder der Familienberichterstattung selbst gebe, die eine Umsetzung von Massnahmen begünstigen respektive erschweren, resultierten nicht sehr viele, aber wichtige Hinweise:

■ **Zusammenspiel mit rechtlichen Grundlagen:** Wird die Schaffung rechtlicher Grundlagen nicht auch vorangetrieben, fehlt Massnahmenvorschlägen in Familienberichten die Legitimation. Dadurch vergrössern sich die (finanz)politischen Widerstände im Umsetzungsprozess.

■ **Einbezug der Gemeinden:** Gerade in Kantonen mit hoher Gemeindeautonomie erscheint es wichtig, dass sich die Gemeinden von einem kantonalen Familienbericht nicht vor den Kopf gestossen fühlen, sondern ihre Sicht mit einbringen können.

■ **Zusammenspiel mit privaten Akteur/innen, informellen Strukturen und Netzwerken:** Die Erarbeitung der Familienberichte, -leitbilder und -konzepte bringt oft die wichtigen Akteur/innen im Kanton zusammen. Dieser Austausch und die Erarbeitung eines gemeinsamen Stands bieten die Chance zu weniger departementalem Denken, zu einer längerfristigen und systematischeren Ausrichtung der Strategie, zu klareren Schwerpunkten und höherer Kohärenz. Die über die Arbeit am Bericht entstandene Koordination und Vernetzung hat nicht selten darüber hinaus Bestand. Eine gute Zusammenarbeit der involvierten Fachkreise bei der Erarbeitung der Berichte begünstigt zudem die Sachgerechtigkeit der Massnahmenvorschläge und die Konsensfindung zu den Prioritäten, was die Umsetzung ebenfalls begünstigt. Voraussetzung ist, dass nicht einfach ein Wunschkonzert veranstaltet wird.

■ **Interdepartementale Zusammenarbeit:** Werden in direktem oder indirektem Zusammenhang mit der Familienberichterstattung gute interdepartementale Kooperationsstrukturen geschaffen und Schnittstellenprobleme benannt und gelöst, ist dies für die Umsetzung anschliessend eine grosse Erleichterung.

- **Breite Unterstützung bereits im Erarbeitungsprozess aufbauen:** Die vorerwähnten Punkte zeigen bereits, dass die Erarbeitung von Familienberichten die Chance bietet, einen breiten Konsens zu erarbeiten, der dann politisch auch mehrheitsfähig werden kann.
- **Verankerung einer Überprüfung der Umsetzung:** Für die Steuerung und Weiterentwicklung der Familienpolitik sind Monitorings und Evaluationen wichtig. Allerdings werden sie deutlich häufiger in den Berichten verlangt, als dann auch umgesetzt.
- **Rückgriff auf Empfehlungen auf Bundesebene oder gute Erfahrungen in anderen Kantonen:** Dies tun etliche Berichte explizit. In der Umsetzung ist dann ein starkes Argument, dass der Bund (in geringerem Mass auch die SODK) gewisse Massnahmen empfiehlt oder dass sich solche in anderen Kantonen bereits bewährt haben.
- **Schwerpunkte setzen:** Verschiedene kantonale Ansprechpersonen verweisen darauf, dass es manchmal zielführender sei, einzelne konkrete Themen aufzuarbeiten und umzusetzen, als breit angelegte Familienberichte zu konzipieren. Als Beispiele nennen sie insbesondere die Kinderbetreuung und die frühe Förderung.
- **Grundlagen bereithalten:** Es gibt auch Kantone, die bewusst nicht einzelne Schwerpunkte setzen, sondern eine breite Aufarbeitung der Situation, des Handlungsbedarfs und kohärenter Strategien und Massnahmen präsentieren, die später schrittweise, je nach Gunst der Stunde, umgesetzt werden können.
- **Koordination mit der Kinder- und Jugendpolitik:** Insbesondere Kantone, die bereits einen Fokus bei den Kindern setzen, verweisen darauf, dass das Argument der Chancengerechtigkeit für die Kinder (legitimiert durch die von der Schweiz ratifizierte UNO-Kinderrechtskonvention) die Familienpolitik stark unterstütze. Sie sehen daher eine Koordination der Familienberichterstattung mit der Kinder- und Jugendpolitik als für die Umsetzung förderlichen Faktor.
- **Koordination der festgeschriebenen Ziele mit der Legislaturplanung / dem Regierungsprogramm:** Die familienpolitische Berichterstattung von Anfang an auf eine Verankerung im Regierungsprogramm auszurichten, ist aus der Sicht verschiedener Kantone für die spätere Umsetzung effizient.

Insgesamt scheint es nicht eine einzige erfolgsversprechende Strategie zu geben, sondern es ist abhängig von der Ausgangssituation in einem Kanton und den politischen Verhältnissen, wie die Familienberichterstattung effektiv und effizient an der Weiterentwicklung der kantonalen Familienpolitik mitwirken kann.

7 Vergleich der Einschätzungen von Bund und Kantonen

Die Herausforderungen und Handlungsoptionen, die in der kantonalen Familienberichterstattung aufgegriffen werden, werden im Folgenden verglichen mit der familienpolitischen Strategie, die der Bundesrat im Bericht «Familienpolitik - Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes» (2015) festgehalten hat. Wo sinnvoll, wird auch das Kurzpapier «Position Familienpolitik 2013» der Schweizerischen Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) berücksichtigt, sowie die SODK-Empfehlungen zu Familien-Ergänzungsleistungen und der Harmonisierung der Alimentenhilfe. Als Ausgangspunkt des Vergleichs dient jeweils der Bundesratsbericht. Dieser nennt vier beziehungsweise Handlungsfelder: wirtschaftliche Absicherung, Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit, Förderung von Familien und Familienrecht (vgl. **Tabelle 10**). Der letzte Punkt wird in der Familienberichterstattung der Kantone kaum aufgegriffen, weil es sich klar um eine Bundeskompetenz handelt. Auch die Auseinandersetzung darum, wie das nationale Unterhaltsrecht sinnvoll mit den kantonalen Bedarfsleistungssystemen abgestimmt werden könnte, um Alleinerziehende wirksamer abzusichern, ist in der kantonalen Familienberichterstattung kein vertieftes Thema – was allerdings vielerorts auch mit dem Alter der Dokumente zusammenhängt. Das Familienrecht wird daher nicht in den Vergleich einbezogen.

Auch innerhalb der drei Handlungsfelder, die sowohl der Bundesratsbericht als auch die kantonalen Berichte aufgreifen, unterscheiden sich die Akzente, es sind jedoch keine offenen Widersprüche auszumachen, wie die folgenden Ausführungen zu den einzelnen Bereichen zeigen.

7.1 Wirtschaftliche Absicherung

Herausforderungen

Als Herausforderungen nennt der **Bundesratsbericht** direkte und indirekte Kinderkosten, die Manko- teilung bei Scheidungen, die erhöhte Armutsgefährdung vieler Familien, insbesondere von Alleinerziehenden und Familien mit drei und mehr Kindern.

Die **kantonale Familienberichterstattung** stimmt mit diesen Feststellungen weitgehend überein, wobei teilweise konkreter auf die Kostenentwicklung bei den Mieten und Krankenkassen verwiesen wird, die im Familienbudget grosse Posten ausmachen und mit darüber entscheiden, ob eine Familie mit bescheidenem Einkommen finanziell über die Runden kommt. Unter den armutsgefährdeten Familien werden insbesondere die Migrationsfamilien mit tiefqualifizierten Eltern, die häufig Working Poor sind, expliziter thematisiert. Im Bundesratsbericht kommt ein Thema gar nicht vor, das in der kantonalen Familienberichterstattung sehr im Vordergrund steht: Die Komplexität des Systems monetärer Leistungen und Tarife und die erheblichen Schwierigkeiten, im Gesamteffekt sowohl eine effektive Absicherung der richtigen Zielgruppen zu erreichen als auch dafür zu sorgen, dass die Erwerbsanreize stimmen, Erwerbsarbeit sich also finanziell lohnt. Schwelleneffekte, die zu einem sprunghaft tieferen verfügbaren Einkommen bei höherem Erwerbseinkommen führen, sind keine Seltenheit. Gerade wenn etliche Parameter auf Gemeindeebene definiert werden, erklären einzelne Berichte das System als kaum reformierbar.

Handlungsoptionen

■ **Weiterentwicklung der Familienbesteuerung:** Der **Bundesratsbericht** erwähnt, dass zwei (gleichzeitig publizierte) Studien zur finanziellen Entlastung von Familien erstellt wurden (Bundesratsberichte 2015b und 2015c). Der Bundesrat lehnt die darin skizzierten Optionen allerdings ab.

Tabelle 10: Herausforderungen und Handlungsoptionen

| Bundesratsbericht | Abweichende Schwerpunkte und Einschätzungen der kantonalen Familienberichterstattung |
|---|--|
| Wirtschaftliche Absicherung | |
| Herausforderungen | |
| ■ direkte und indirekte Kinderkosten | <i>insb. Kostenentwicklung bei Mieten und Krankenkassen</i> |
| ■ Mankoteilung bei Scheidung | |
| ■ Erhöhte Armutsgefährdung gewisser Familien (Alleinerziehende, kinderreiche Familien) | <i>plus Migrationsfamilien mit tiefqualifizierten Eltern</i> |
| | ■ <i>Negative Erwerbsanreize und Schwelleneffekte im System monetärer Leistungen und einkommensabhängiger Tarife</i> |
| Handlungsoptionen | |
| ■ Weiterentwicklung der Familienbesteuerung | |
| ■ Harmonisierung von Alimenterborschussung und Inkasohilfe | <i>Vereinzelt: weitere Verbesserung der Absicherung Alleinerziehender</i> |
| ■ Ergänzungsleistungen für Familien | |
| ■ Familienzulagen (ein Kind – eine Zulage) | <i>auch Erhöhung von Familienzulagen</i> |
| ■ Einführung bedarfsabhängiger Kinderzulagen | |
| | ■ <i>Behebung von negativen Erwerbsanreizen und Schwelleneffekten</i> |
| | ■ <i>Persönliche Unterstützung von Familien in materiellen Schwierigkeiten</i> |
| Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit | |
| Herausforderungen | |
| ■ Mütter-Erwerbstätigkeit | |
| ■ Lohngleichheit | |
| | ■ <i>Standortwettbewerb</i> |
| Handlungsoptionen | |
| ■ Weiterer Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung | |
| ■ Senkung der Betreuungskosten für die Eltern | |
| ■ Vaterschafts-, Eltern- und Adoptionsurlaub | |
| ■ Unterstützung bei Betreuung und Pflege von Angehörigen | |
| ■ Förderung der Lohngleichheit | |
| | ■ <i>Familienfreundlicher Arbeitsbedingungen</i> |
| | ■ <i>Sensibilisierung der Regelstrukturen</i> |
| | ■ <i>Organisatorische Verbesserungen</i> |
| Förderung der Familien | |
| Herausforderungen | |
| ■ Bund hat kaum Kompetenzen | |
| | ■ <i>Potenziale der Familien mobilisieren</i> |
| | ■ <i>Zugangsprobleme lösen</i> |
| | ■ <i>Chancengerechtigkeit für die Kinder</i> |
| Handlungsoptionen | |
| ■ Anstrengungen Dritter vermehrt unterstützen | |
| | ■ <i>Stärkung von Information und Elternbildung</i> |
| | ■ <i>Konsequenter Einbezug der Eltern</i> |
| | ■ <i>Lösung von Zugangsproblemen</i> |
| | ■ <i>Professionalisierung, Vereinfachung und Vernetzung der Beratungsangebote</i> |
| | ■ <i>Frühe Förderung</i> |
| Familienrecht | |
| Dieses Thema wird nicht vertieft, da die Kantone sich in ihrer Familienberichterstattung kaum je damit auseinandersetzen. | |

Darstellung BASS

Die Familienbesteuerung ist (wie in Abschnitt 4.2.3 ausgeführt) auch in der **kantonalen Familienberichterstattung** ein häufiges Thema. Im Vordergrund stehen jedoch nicht nur Probleme innerhalb des Steuersystems wie die starke Besteuerung des zweiten Einkommens bei Ehepaaren, sondern mindestens so oft zu behebende Schwelleneffekte, die aus dem Zusammenspiel von Bedarfsleistungen, Elterntarifen der Kinderbetreuung und der Besteuerung entstehen. Auch die Steuerbefreiung des Existenzminimums nennen etliche Kantone als noch nicht realisiertes Ziel.

■ **Harmonisierung von Alimentenbevorschussung und Inkassohilfe:** Der **Bundesratsbericht** verweist auf den Bericht des Bundes zur Harmonisierung dieser kantonalen Leistungen (2011), aufgrund dessen die SODK Empfehlungen an die Kantone zur Vereinheitlichung und Verbesserung des Systems verfasst hat. Mit der Revision des Unterhaltsrechts bekam der Bund die Kompetenz zur Regelung der Inkassohilfe, aber nicht der Bevorschussung, weil das Sozialhilferecht in der Kompetenz der Kantone liegt. Der Versuch, auch dort über ein Sozialhilferahmengesetz oder den Familienartikel in der Bundesverfassung eine Harmonisierung zu erzielen, ist politisch gescheitert.

In der **kantonalen Familienberichterstattung** werden selten Reformen bei der Alimentenbevorschussung vorgeschlagen, auch in Kantonen nicht, welche die SODK-Empfehlungen bislang nicht umgesetzt haben. Zu vermuten ist, dass dabei die durch den Bundesrat vorgeschlagene Kompetenzverschiebung an den Bund eine Rolle gespielt hat. Auch die Idee, dass die Alimentenbevorschussung sowieso bald durch kantonale Familien-Ergänzungsleistungen abgelöst werde, scheint in den Berichten da und dort durch.

■ **Ergänzungsleistungen für Familien:** Sie werden im **Bundesratsbericht** genannt, aber angesichts der langen Vorgeschichte und der klaren Ablehnung im Parlament 2015 als auf nationaler Ebene nicht realisierbar eingeschätzt. Die SODK hat den Kantonen bereits 2010 empfohlen, eine solche Leistung einzuführen. In der **kantonalen Familienberichterstattung** werden Familien-Ergänzungsleistungen in rund der Hälfte der Kantone thematisiert und teilweise werden in den Berichten konkrete Projekte ausformuliert und deren Wirkungen simuliert. Eine Umsetzung ist deutlich weniger häufig. Dabei spielt eine Rolle, dass parallel in den Kantonen auch der Ausbau der Kinderbetreuung Mittel beansprucht. Die Priorität wird schon in den Berichten selber meistens dort gesetzt. Ganz gescheitert ist das in finanzpolitisch angespannten Zeiten schwer zu realisierende Vorhaben, wie in Abschnitt 6.1 ausgeführt, in den Kantonen *Bern*, *Basel-Landschaft* und *St. Gallen*. *Freiburg* und *Jura* sind noch in Diskussion. Die *Waadt* hat ihre Familien-Ergänzungsleistungen realisiert.

■ **Familienzulagen:** Der **Bundesratsbericht** erwähnt, dass das Prinzip «ein Kind – eine Zulage» noch nicht vollständig umgesetzt sei und kündigt einen Bericht zum Reformbedarf an. Eine Erhöhung der Zulagen sieht er nicht als Option, da dies durch das Parlament klar abgelehnt wurde. In der **kantonalen Familienberichterstattung** werden in diesem Bereich selten Massnahmen vorgeschlagen und wenn, geht es ebenfalls eher um die Schliessung der Lücken bei der Anspruchsberechtigung als um eine generelle Erhöhung.

■ **Einführung bedarfsabhängiger Kinderzulagen:** Diese im Bundesratsbericht skizzierte Handlungsoption kommt in **gewissen neueren kantonalen Berichten** (wie FR, JU) ebenfalls vor. Beide Kantone bereiten derzeit Familien-Ergänzungsleistungsvorlagen vor. Wieweit sie indes einen Unterschied zwischen den zwei Ansätzen sehen, wird nicht ganz klar.

■ **Behebung von negativen Erwerbsanreizen und Schwelleneffekten:** Dieser Punkt wird im **Bundesratsbericht** nicht thematisiert, die **kantonale Familienberichterstattung** beschäftigt sich hingegen breit damit. Eine typische Massnahme ist die Überprüfung der kombinierten Wirkungen von Bedarfsleistungen, Besteuerung und teilweise auch Elterntarifen der Kinderbetreuung durch Simulationsrechnungen. Selbst wenn die Probleme danach auf dem Tisch liegen, ist es jedoch nicht immer

einfach, die Leistungssysteme so anzupassen, dass die Fehlanreize behoben werden. Die Bereinigung scheidet teilweise auch an befürchteten Mehrkosten oder Mindereinnahmen bei den Steuern.

■ **Persönliche Unterstützung von Familien in materiellen Schwierigkeiten:** Die Beratung und Begleitung von armutsbetroffenen oder armutsgefährdeten Familien wird im **Bundesratsbericht** ebenfalls nicht thematisiert. Die SODK und die **kantonale Familienberichterstattung** betonen jedoch deren Wichtigkeit, weil Familienarmut häufig Gründe hat, die über die finanzielle Belastung durch Kinder hinausgehen. Themen sind Budget- und Schuldenberatung, die Zugänglichkeit von Unterstützungsleistungen, die sprachliche, soziale und berufliche Integration, vereinzelt eine nachholende Ausbildung der Eltern sowie die gezielte Förderung der Kinder zur Vermeidung der Vererbung der Armutgefährdung.

7.2 Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit

Herausforderungen

Der Bundesrat stellt in seinem Bericht fest, dass die zunehmende Erwerbsbeteiligung der Mütter Rahmenbedingungen erfordere, welche es Eltern ermöglichen, Familie und Erwerbstätigkeit zu vereinbaren. Er verweist zugleich darauf, dass im Kontext der Fachkräfteinitiative und insbesondere nach Annahme der Massenzuwanderungsinitiative die Müttererwerbstätigkeit gefördert werden soll. Der Bundesrat nennt die Lohngleichheit als Voraussetzung für eine egalitäre Arbeitsteilung. In der **kantonalen Familienberichterstattung** ist die Förderung der Vereinbarkeit ebenfalls ein Topthema. Hier wird jedoch häufiger auf die Wahlfreiheit der Eltern verwiesen und auf die wichtige Rolle, die gute Vereinbarkeitsbedingungen als Faktor im Standortwettbewerb spielen. Man will insbesondere gutverdienende Mittelklassefamilien anziehen, bei denen in der Regel beide Eltern gut ausgebildet und erwerbstätig sind. Die Lohngleichheit wird teilweise, aber längst nicht immer miterwähnt.

Handlungsoptionen

■ **Weiterer Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung:** Der **Bundesratsbericht** nennt als vertieft zu prüfende Handlungsoption die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für Unterstützungsmöglichkeiten des Bundes, mit dem Ziel, das familienergänzende Kinderbetreuungsangebot weiter auszubauen und noch besser auf die Bedürfnisse der Eltern abzustimmen. Ende Juni 2016 hat der Bundesrat eine entsprechende Botschaft zuhanden des eidgenössischen Parlaments verabschiedet.¹² Er sieht die Einführung von zwei neuen Förderinstrumenten im Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vor. Einerseits sollen die Drittbetreuungskosten der Eltern gesenkt werden und andererseits die Kinderbetreuungsangebote besser auf die Bedürfnisse der Eltern abgestimmt werden. Der Ausbau und die Bedürfnisgerechtigkeit der Kinderbetreuung sind auch Themen der meisten **kantonalen Berichte**. Besonders viel Nachholbedarf wird erwähnt bei der Betreuung von Schulkindern während den Schulferien. Bei einzelnen Kantonen, die bereits ausgebaute Strukturen besitzen, setzen den Fokus eher beim Umbau in ein bedarfsgerechteres System bezüglich Öffnungszeiten und Preisen.

■ **Senkung der Betreuungskosten für die Eltern:** Der **Bundesratsbericht** erklärt, dass das Kostensenkungspotenzial bei der Kinderbetreuung in zwei Studien vertieft abgeklärt werde. Diese Berichte liegen zwischenzeitlich vor. (Bundesrat 2015d, Bundesrat 2016) Sie zeigen, dass die Kosten in der Schweiz nicht höher sind als in den umliegenden Ländern und dass die Regulierung im Bereich der Kinderbetreuung nur in Einzelfällen zu hohen Kosten führt. Kostenseitig besteht also kein grosses

¹² <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-62427.html>

Sparpotenzial. Damit liegt nahe, dass die öffentliche Hand sich finanziell stärker engagieren muss, wenn die Preise für die Eltern gesenkt werden sollen. Der Bundesrat ist bereit, im Rahmen der oben erwähnten neuen Förderinstrumenten einen Beitrag dazu zu leisten. In der **kantonalen Familienberichterstattung** steht eine gewisse Entlastung der Eltern über Kinderbetreuungsabzüge bei den Steuern im Vordergrund, was allerdings die negativen Erwerbsanreize für Mütter alleine nicht ausräumen dürfte, die mit hohen Betreuungskosten insbesondere bei mittleren Einkommen bestehen. Zumindest in den Deutschschweizer Kantonen wird eine stärkere Subventionierung der Tarife in den Berichten nicht thematisiert. In der Romandie wird verschiedentlich als Ziel genannt, die Arbeitgeber nach dem Vorbild der *Waadt* stärker in die Finanzierung einzubinden.

■ **Vaterschafts-, Eltern- und Adoptionsurlaub:** Der **Bundesratsbericht** verweist auf seine Auslegung zu unterschiedlichen Modellen eines Vaterschafts- respektive Elternurlaubs (Bundesrat 2013). Er vertritt die Ansicht, es sei am Parlament, über das weitere Vorgehen zu entscheiden. Der Parlamentarischen Initiative Romano (13.478), welche die Einführung eines Adoptionsurlaubs verlangt, wurde Folge gegeben. Alle übrigen behandelten Vorstösse, welche die Einführung eines im Bundesrecht verankerten geburtsbezogenen Urlaubs verlangten, wurden bislang abgelehnt. In der **kantonalen Familienberichterstattung** wird der Punkt im Kontext der Vereinbarkeit in etwa der Hälfte der Kantone genannt, findet aber seltener Niederschlag bei den vorgesehenen Massnahmen, weil den Kantonen bewusst ist, dass sie hier keine Rechtsetzungskompetenz haben. Erwähnt wird in diversen Berichten auch die Schlechterstellung der Adoptiveltern, die seltener die Möglichkeit haben, in der ersten Zeit der Eingewöhnung der Kinder bezahlten Urlaub zu beziehen. Hier werden vereinzelt kantonale Ergänzungen zur Mutterschaftsversicherung erwogen.

■ **Unterstützung bei Betreuung und Pflege von Angehörigen:** Der **Bundesratsbericht** erwähnt seinen Ende 2014 verabschiedeten Aktionsplan zur vermehrten Unterstützung betreuender und pflegender Angehöriger. In der **kantonalen Familienberichterstattung** sehen nur die Kantone *Glarus*, *Jura*, *Solothurn* und *Tessin* Massnahmen in diesem Bereich vor.

■ **Förderung der Lohngleichheit:** Der **Bundesratsbericht** erwähnt die zur Debatte stehenden obligatorischen Lohnkontrollen für grössere Betriebe. In der **kantonalen Familienberichterstattung** wird die Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann meist pauschal als Massnahme genannt. Nur wo die Gleichstellungs- und Familienfachstellen zusammenfallen werden teils auch einzelne Fördermassnahmen genannt (wie Teilzeitmann, Lohnmobil).

In der **kantonalen Familienberichterstattung** nehmen auch Handlungsoptionen einen wichtigen Stellenwert ein, die im **Bundesratsbericht** nicht thematisiert werden:

■ **Förderung familienfreundlicher Arbeitsbedingungen:** Dazu wird die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft gesucht. Bei der Umsetzung wird allerdings teilweise vermerkt, gerade KMU hätten wenig Interesse gezeigt (BL).

■ **Sensibilisierung der Regelstrukturen:** Ein weiterer in verschiedenen Berichten genannter Punkt ist die Sensibilisierung der involvierten Akteure für die Bedürfnisse und Lebensrealitäten von Familien. Damit sind zum Beispiel die Schulen gemeint, die sich daran anpassen müssen, dass die Eltern nicht jederzeit zur Verfügung stehen, sondern auch Mütter einem Beruf nachgehen.

■ **Organisatorische Verbesserungen:** Hier geht es um eine bessere Übersicht über die Betreuungsangebote, um die Koordination und Vernetzung der Angebote und ihre Zusammenarbeit mit Schulen und Eltern, teilweise zudem um Verbesserungen im Bereich der Tagesfamilien.

7.3 Förderung der Familien

Herausforderungen

Beim dritten Handlungsfeld werden die Herausforderungen im **Bundesratsbericht** kaum ausgeführt, sondern darauf verwiesen, dass der Bund hier kaum Kompetenzen hat. In der **kantonalen Familienberichterstattung** dagegen ist die nicht-monetäre Förderung von Familien ein zentraler Bereich. Es wird in vielen Berichten primär darauf gesetzt, mit Hilfe zur Selbsthilfe die Potenziale der Familien zu mobilisieren und ihre Fähigkeiten zur eigenständigen Aufgaben- und Lebensbewältigung zu unterstützen. Die Herausforderung wird vielerorts darin gesehen, dass die oft privat getragenen Angebote teilweise nicht professionalisiert sind oder nicht flächendeckend bestehen. Der zweite wichtige Punkt ist, dass sie oft jene sozial benachteiligten oder fremdsprachigen Familien nicht oder schlechter erreichen, die eine solche Unterstützung am dringendsten bräuchten. Als Drittes stellen die kantonalen Berichte diesen Bereich in den Kontext der Chancengerechtigkeit für die Kinder. Ihre Förderung wird als zentral erachtet, um Armutsgefährdung und Problemsituationen nicht von Generation zu Generation weiter zu vererben.

Handlungsoptionen

■ **Anstrengungen Dritter vermehrt unterstützen:** Der **Bundesratsbericht** thematisiert die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, die dem Bund erlauben würde, Modellvorhaben und Partizipationsprojekte mit gesamtschweizerischer Bedeutung sowie Programme zur Weiterentwicklung der kantonalen Familienpolitiken zusätzlich zur bereits bestehenden Subventionierung der einschlägigen Dachverbände finanziell und fachlich zu unterstützen. Die **kantonalen Berichte** äussern sich zu diesem Punkt nicht.

Aus der **kantonalen Familienberichterstattung** ergibt sich jedoch weithin das Bild, dass die Kantone gewillt sind, in die nicht-monetäre Förderung von Familien zu investieren, weil sie darin eine Präventionsstrategie sehen, die mithilft, später von ihnen zu tragende höhere Folgekosten zu vermeiden. Im Rahmen der Chancengerechtigkeit für alle Familien ist die Stärkung, Beratung und Förderung der Eltern und Kinder auch für die SODK ein Schwerpunkt. Die von den Kantonen genannten **Handlungsoptionen** sind:

■ **Stärkung von Information und Elternbildung:** In der Information waren viele Kantone zuvor oft nur sehr beschränkt aktiv. Die Elternbildung war vielfach allein privaten Initiativen überlassen. Nun wird vielfach mit zusätzlichen Mitteln ein systematischeres sowie überall und für alle Bevölkerungsgruppen zugängliches Angebot angestrebt.

■ **Konsequenter Einbezug der Eltern:** Hier ist ein Umdenken zu erkennen, das die wichtige Rolle der Eltern stärker anerkennt. Die Strategie «Nicht ohne die Eltern», wie *Glarus* titelt, will in der Regel die Erziehungspartnerschaften zwischen Schule, Eltern und Betreuungs- und Beratungsinstitutionen stärken. Teils steht die präventive Förderung und Vertrauensbildung im Vordergrund, teils sollen Eltern vermehrt herangezogen werden, wenn es zu Problemen mit ihren Kindern kommt.

■ **Lösung von Zugangsproblemen:** Die Mehrheit der Berichte erwähnt Zugangsprobleme von fremdsprachigen und sozial benachteiligten sowie bildungsfernen Familien zu monetären und nicht-monetären Leistungen, die insbesondere auch für sie gedacht wären. Als Gegenmassnahmen werden persönlichere Informationsformen und aufsuchende Angebote empfohlen. Auch die bessere Vernetzung und die systematischere Nutzung von Zugangspunkten dort, wo diese Familien bereits sind (wie Kinderbetreuungsinstitutionen, Mütter- und Väterberatung), werden vorgeschlagen.

■ **Professionalisierung, Vereinfachung und Vernetzung der Beratungsangebote:** Vielerorts sind die Angebote aus privaten Initiativen entstanden und werden nach wie vor von Vereinen getragen, die nicht überall präsent und mit den übrigen Leistungen im Familienbereich schwach vernetzt sind. Kantone, die verstärkt auf Prävention setzen wollen, möchten diese Bereiche nun ausbauen und stärker steuern können. Zudem wird angestrebt, dass die Stellen sich nach allen Seiten vernetzen, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden und Übergänge sicherzustellen.

■ **Frühe Förderung:** Dies ist in der kantonalen Familienberichterstattung ein Trendthema, das insbesondere in den jüngeren Berichten aufkommt. Etliche Kantone erwähnen, dass sie Konzepte in diesem Bereich erarbeiten oder umsetzen wollen. Fokussiert wird dabei häufig auf Migrationsfamilien, was nicht zuletzt mit den in den Kantonalen Integrationsprogrammen KIP vorhandenen Geldern zusammenhängen dürfte.

■ **Integrationsmassnahmen für Migrationsfamilien:** Es fällt auf, dass das Thema Migration im **Bundesratsbericht** kaum vorkommt. In der **Familienberichterstattung der Kantone** sind Migrationsfamilien mit ihren spezifischen Herausforderungen eine wichtige Realität. Oft wird jedoch das Thema bei den Handlungsoptionen nicht vertieft, weil entsprechende spezifische Massnahmen in den Kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) und nicht im Rahmen der Familienpolitik eingebunden sind. Die Migrationsfamilien werden jedoch häufig bei allen anderen hier genannten Optionen separat thematisiert.

■ **Stärkung der sozialen Integration und Teilhabe:** Viele Dokumente schlagen auf die Kinder und die Freizeit fokussierte Massnahmen vor, die jeweils auch den Zugang für einkommensschwache Familien erlauben sollen. Ein häufiger Massnahmenvorschlag sind Ferien- und Familienpässe. Doch auch eine darüber hinausgehende sozialräumliche Orientierung, also nutzernahe und vernetzte Angebote in den Quartieren sowie die Schaffung von spezifischen Begegnungsmöglichkeiten werden wiederholt erwähnt.

■ **Engere Begleitung von Familien mit Schwierigkeiten:** Verschiedene Kantone sehen für Familien mit psychisch erkrankten Eltern, Sucht- oder Gewaltproblematiken Projekte aufsuchender Familienarbeit vor, sei dies im Rahmen der Mütter-Väter-Beratung, durch Freiwilligenprojekte, durch aufsuchende Spiel- und Lernprogramme im Migrationsbereich oder durch sozialpädagogische Familienbegleitung. In Ergänzung zu monetären Familienleistungen wird zum Beispiel im *Tessin* neu auf ein persönliches Coaching gesetzt.

8 Schlussfolgerungen

Die Lektüre der kantonalen Familienberichte, -leitbilder und -konzepte macht deutlich, welche Fragen die Kantone in der Familienpolitik beschäftigen. Zugleich dokumentieren die Berichte den unterschiedlichen Stand der Familienpolitik und der Diskussionen. Wichtig ist allerdings, keinen linearen Zusammenhang zwischen Familienberichterstattung und der Umsetzung familienpolitischer Leistungen herzustellen. Die Kantone mit den umfangreichsten Berichten sind nicht immer die aktivsten in der Familienpolitik, und jene mit bescheidener oder fehlender Berichterstattung können trotzdem wichtige Reformen vorantreiben.

Übereinstimmung bei Familienbegriff und Erneuerung der Familienpolitik

Trotz der grossen Heterogenität der Berichte fallen die Definitionen, was eine Familie und was Familienpolitik ist, relativ einheitlich aus. Die Kantone orientieren sich an den Definitionen des Bundes. Sie bekennen sich zur **Vielfalt der Familienformen** und bezeichnen die **Familienpolitik als Querschnittsaufgabe**, die weit über die Sozialpolitik hinausgeht. Ein unterschiedlich gehandhabter Punkt ist, wieweit die älteren Generationen und ihre familiären Beziehungen zu den jüngeren thematisiert werden, also beispielsweise auch die Betreuung und Pflege im Alter in den Familienberichten aufscheint. Die inhaltlichen **Schwerpunkte** werden in den analysierten Dokumenten gegenüber früheren Berichten relativ übereinstimmend **um nicht-monetäre Dimensionen erweitert**, wenngleich Familienarmut ein wichtiges Thema geblieben ist. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Förderung von Familien über Information, Beratung, Begleitung sowie Integration, Bildung und Chancengerechtigkeit für die Kinder nehmen in den meisten Kantonen breiten Raum ein.

Daraus lässt sich zurückschliessen auf einen vielerorts in Gang befindlichen **Umbau der Familienpolitik vom Fokus finanzieller Absicherung hin zu einem integrativeren, auf gute Rahmenbedingungen für die Selbsthilfe setzenden und präventiver in die Menschen investierenden Ansatz**. Aus den Berichten geht hervor, dass nicht zuletzt auch Standortwettbewerb und Kostenüberlegungen zu diesem Umdenken geführt haben. Will man auf nicht-monetären Förderstrukturen setzen, **bedingt** dies je nach Kanton auch eine **gewisse Professionalisierung**, den Aufbau von Fachstellen und die Schaffung von **gesetzlichen Grundlagen**. Den bestehenden privat getragenen Angeboten fehlt es teilweise an Kontinuität oder sie bestehen nicht flächendeckend. Fehlen gesetzliche Verpflichtungen wie zum Beispiel im Vorschulbereich, kann dies zu Finanzierungsproblemen führen, denn Kürzungen und Verzichtsplanungen fallen in Bereichen leichter, in denen keine gesetzlichen Aufgaben bestehen.

Wichtige Rolle der Berichterstattung bei der Weiterentwicklung der Familienpolitik

Die Analyse hat aber klar gezeigt, dass die Familienberichterstattung der Kantone bei der Weiterentwicklung der Familienpolitik durchaus eine **wichtige Rolle** spielt. Dies **gerade auch in kleineren und ländlicheren Kantonen**, die nicht über grosse und spezialisierte Verwaltungsstrukturen verfügen. Wenngleich die Familienberichterstattung den politischen Entscheidungsprozess nicht ersetzen kann, so ist dennoch **schon der Erarbeitungsprozess zentral für die Entwicklung eines Konsenses** darüber, welche Schwerpunkte mit welcher Priorität angegangen werden sollen. Es fällt auf, dass verschiedene Kantone vor der Erarbeitung ihrer Berichte kaum aktive Verantwortung für die Familienpolitik übernommen haben und sich selber erst einen Überblick zur Lage der Familien und den bestehenden Leistungen von Gemeinden und privaten Trägerschaften verschaffen müssen.

Die Situationsanalysen bieten zudem eine **Chance zur evidenzbasierten Politikentwicklung**. Gerade wenn auch eine Befragung zu den Bedürfnissen der Familien durchgeführt wird, kann vermieden werden, dass die kantonale Strategie auf ein idealisiertes Familienbild zugeschnitten wird und dadurch die Bedürfnisse der realen Familien zu wenig berücksichtigt. Eine faktenbasierte Familienberichterstattung hat zudem eine **Sensibilisierungswirkung** für die vielfältigen Lebensverhältnisse von Familien.

Die Befragung der kantonalen Ansprechpersonen für Familienfragen zeigt, dass die **Kantone in der Umsetzung** von Massnahmen aus ihren Familienberichten, Leitbildern und Konzepten **häufig bei der Finanzierung anstehen**. Weitere Hindernisse sind fehlender politischer Wille, die fehlende Einbindung von entscheidenden Akteuren wie insbesondere Gemeinden sowie fehlende Umsetzungsstrukturen. Wieweit in der Familienberichterstattung empfohlene Massnahmen umgesetzt werden, hängt auch damit zusammen, ob es sich um externe Empfehlungen handelt oder ob sie vom Regierungsrat verabschiedet wurden, wie weitgehend sie sind und was sie kosten.

Grosse Mehrheit der Kantone formuliert Massnahmen und setzt einen Teil um

Insgesamt werden in **19** der 21 **Kantone** mit Familienberichterstattung Massnahmenvorschläge formuliert und ebenso viele **setzen** auf der Basis dieser Dokumente **Massnahmen um**. Wie weitgehend diese sind und welche Rolle der Familienberichterstattung dabei zukommt, unterscheidet sich stark. In Kantonen mit einer längeren Kontinuität der Berichterstattung ist der Konnex zur Politik tendenziell eng. Es besteht ein Wechselspiel zwischen den Berichten und der Weiterentwicklung der Familienpolitik. In Kantonen, die einmal einen grossen Effort an Berichterstattung geleistet haben und danach länger keinen mehr publizierten, ist die Situation sehr unterschiedlich. Teils werden die Massnahmenvorschläge über längere Zeit schrittweise abgearbeitet. Teils haben andere Formen wie Sozialberichte oder Konzepte in einzelnen Fachbereichen die breit angelegten Familienberichte abgelöst. Teils hat der Elan wieder nachgelassen. Interessant erscheint, dass in den letzten Jahren kleinere und häufig überdurchschnittlich von demographischer Alterung betroffene Kantone in der Familienberichterstattung sehr aktiv geworden sind und relativ umgehend auch Massnahmen daraus umsetzen.

Der Anstoss zur Erarbeitung der analysierten Dokumente ging je etwa zur Hälfte vom Kantonsparlament und von der Regierung aus. Für die Realisierungschancen erscheint jedoch weder die Art des Anstosses noch die Instanz der Verabschiedung **entscheidend**, sondern **wieweit die Regierung sich letztendlich hinter die vorgeschlagenen Massnahmen stellt**. Als weitere förderliche Faktoren erweisen sich die parallele Schaffung rechtlicher Grundlagen, die das Handeln des Kantons legitimieren, der Einbezug der Gemeinden, die von Massnahmen mitbetroffen sind, sowie der Einbezug der wichtigen Fachpersonen innerhalb und ausserhalb der Verwaltung. Die **gemeinsame Erarbeitung bietet Chancen zu einer übergreifenden und längerfristigen Ausrichtung einer kohärenten Strategie und zu einer bleibenden Koordination, Vernetzung und interdepartementalen Zusammenarbeit**. Ein so erreichter breiter Konsens hat eher das Potenzial, politisch mehrheitsfähig zu werden.

Es werden diverse weitere Erfolgsrezepte genannt wie die Verankerung einer Überprüfung der Umsetzung, der Rückgriff auf Empfehlungen auf Bundesebene oder gute Erfahrungen in anderen Kantonen, das Setzen klarer Schwerpunkte, die Koordination mit der Kinder- und Jugendpolitik oder mit der Legislaturplanung beziehungsweise dem Regierungsprogramm, aber auch eine breite Aufarbeitung der Situation und möglicher Massnahmen, die später schrittweise, je nach Gunst der Stunde umgesetzt werden können. Insgesamt erscheint es als nicht unabhängig von der konkreten Situation

in einem Kanton, wie die Familienberichterstattung effektiv und effizient an der Weiterentwicklung der kantonalen Familienpolitik mitwirken kann.

Bund und Kantone widersprechen sich nicht, setzen aber unterschiedliche Schwerpunkte

Zum Vergleich zwischen dem 2015 publizierten Bundesratsbericht Tornare und der kantonalen Familienberichterstattung lässt sich zusammenfassend sagen, dass wenig Widersprüche bei der Identifikation der Herausforderungen der Familienpolitik auszumachen sind, auch wenn sie – mehrheitlich durch die unterschiedlichen Kompetenzen bedingt – die Schwerpunkte anders setzen. Konfliktpunkte werden vereinzelt angesprochen, wo die Kantone aufgrund der bestehenden Bundeskompetenzen nicht die Möglichkeit haben, ihnen sinnvoll erscheinende Reformen voranzutreiben: beim Übergang zu einer Individualbesteuerung sowie bei der Einführung eines Vaterschafts- oder Elternurlaubs. Zu den Themen, die im Bundesratsbericht nicht erwähnt sind, aber in der kantonalen Familienberichterstattung breiten Raum einnehmen, gehören Migrationsfamilien, negative Erwerbsanreize und Schweleneffekte im System monetärer Leistungen und einkommensabhängiger Tarife, Zugangsprobleme bei Unterstützungsleistungen für Familien sowie die Förderung der Chancengerechtigkeit für die Kinder, etwa durch frühe Förderung. Die Kompetenzordnung erklärt das Weglassen der genannten Themen im Bundesratsbericht nicht in jedem Fall. Gerade bei der Integration immigrierter Eltern und ihrer Kinder hat der Bund durchaus Aufgaben, die mit Blick auf die gegenwärtigen und möglichen zukünftigen Flüchtlingsfamilien noch an Bedeutung gewinnen dürften. Bislang setzt der Bund diese Aufgaben jedoch nicht in den Rahmen einer familienpolitischen Gesamtstrategie.

Geplante Kompetenzverschiebungen führten zu Blockade-Tendenzen bei der Bekämpfung von Familienarmut

Erkennbar ist, dass durch die politischen Diskussionen um neue Rechtsgrundlagen mit einer Verschiebung von Kompetenzen zwischen den zwei Staatsebenen gewisse Blockade-Tendenzen entstanden. So wird in der kantonalen Berichterstattung festgestellt, dass Working-Poor-Familien und Alleinerziehende armutsgefährdet sind, aber es werden längst nicht in allen Kantonen Massnahmen dagegen vorgeschlagen. Auf Bundesebene aber scheiterten Lösungsversuche wie die Einführung von Familien-Ergänzungsleistungen, die Übernahme der Alimentenbevorschussung oder ein Sozialhilfe-Rahmengesetz ebenfalls. Ausser bei der familienergänzenden Betreuung und teilweise der Steuerbefreiung des Existenzminimums wurden selten konkrete Verbesserungen für armutsgefährdete Familien realisiert. Wo in den Kantonen Projekte für die Einführung von Familien-Ergänzungsleistungen bestanden, sind sie im anschliessenden politischen Prozess mit wenigen Ausnahmen gescheitert. **Im Ergebnis bleibt die überproportionale Armutsgefährdung von Kindern und Familien in fast allen Kantonen bestehen.**

Umgekehrt ist in der kantonalen Familienberichterstattung ersichtlich, dass die auf Bundesebene erarbeiteten Fachberichte zu anderen als den obengenannten Themen in den Kantonen stark rezipiert werden. Sie bereiten Know-how auf, auf das sich insbesondere auch kleinere Kantone abstützen. Zudem hat einen offensichtlichen Einfluss auf die kantonalen Massnahmenvorschläge, wo aus Programmen Bundesgelder zur Verfügung stehen: Dies zeigt sich bei der Anstossfinanzierung für die Kinderbetreuung genauso wie bei den Kantonalen Integrationsprogrammen (KIP), für welche die Bundesvorgaben in den letzten Jahren Massnahmen in den Vordergrund stellten, die direkt Familien zugutekamen.

Bei den Handlungsoptionen und Massnahmenvorschlägen entsteht aus der genannten Berichterstattung wiederum der Eindruck, dass die Kantone in ihren spezifischen Bemühungen, eine integrativere und investivere Familienpolitik aufzubauen, teilweise gegenüber dem Bund einen Wissensvorsprung haben. Hier wäre die Notwendigkeit weniger, dass Know-how vom Bund an die Kantone fliesst, als dass er mithilft, Fachwissen stärker zu vernetzen und pionierhafte Bemühungen evaluierend zu begleiten. Auch so könnte der Bund eine wichtige unterstützende Rolle darin finden, dass eine zeitgemässe, den aktuellen Herausforderungen gewachsene Familienpolitik nicht 26 Mal in jedem Kanton neu erfunden werden muss.

Literaturverzeichnis

Kursiv gesetzte Dokumente wurden nicht inhaltsanalytisch ausgewertet, weil sie die in Kapitel 2 ausgeführten Voraussetzungen nicht erfüllen.

Bund

- Bundesrat (2015a): Familienpolitik. Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Tornare (13.3135) „Familienpolitik“ vom 20. März 2013, Bern
- Bundesrat (2016): *Vorschriften für die Eröffnung von Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung. Bericht in Erfüllung des Postulats 13.3980 Rosmarie Quadranti „Abbau von bürokratischen Hürden und Vorschriften bei der Kinderbetreuung im ausserfamiliären Bereich“ vom 27. September 2013. Bern*
- Bundesrat (2015b): *Übergang vom Prinzip der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit zum Prinzip der Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit bei den Kinderkosten. Machbarkeitsstudie zu den steuer- und sozialversicherungsrechtlichen Aspekten. Bericht in Erfüllung des Postulats 14.3292 der WAK-N vom 7. April 2014. Bern*
- Bundesrat (2015c): *Bisheriges Familienzulagensystem in Verbindung mit Steuergutschriften. Zusatzbericht zum Bericht "Übergang vom Prinzip der Besteuerung nach der subjektiven Leistungsfähigkeit zum Prinzip der Besteuerung nach der objektiven Leistungsfähigkeit bei den Kinderkosten". Bericht in Erfüllung des Postulats 14.3292 der WAK-N vom 7. April 2014. Bern*
- Bundesrat (2015d): *Vollkosten und Finanzierung von Krippenplätzen im Ländervergleich. Bericht in Erfüllung des Postulats 13.3259 Christine Bulliard-Marbach „Krippen vergünstigen und den Sektor dynamisieren“ vom 22. März 2013. Bern*
- Bundesrat (2013): *Vaterschaftsurlaub und Elternurlaub. Auslegeordnung und Präsentation unterschiedlicher Modelle. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Fetz (11.3492) vom 6. Juni 2011. Bern*
- Bundesrat (2011): *Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats (06.3003) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) vom 13. Januar 2006. Bern*
- Prognos (2009): *Analyse und Vergleich der Kosten von Krippenplätzen anhand einer Vollkostenrechnung. Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Forschungsbericht Nr. 3/09. Bern*

Interkantonal

- SODK – *Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (2013): Positionspapier Familienpolitik 2013, Bern*
- SODK – *Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (2013): Empfehlungen zur Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung, Bern*
- SODK – *Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (2011): Empfehlungen zur familienergänzenden Betreuung im Frühbereich, Bern*
- SODK – *Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (2010): Empfehlungen zu Familien-Ergänzungsleistungen, Bern*

Aargau

- Regierungsrat des Kantons Aargau (2009): *Familienperspektive Aargau 2010–2013; Handlungsstrategien, Prioritäten und Massnahmen; Kenntnisnahme und Verabschiedung; Auftrag an Departement Gesundheit und Soziales, Aarau*
- Bieri Urs, Monika Aebersold, Claude Longchamp (2008): *Familien des Kantons Aargau. Schlussbericht zur Situationsanalyse. Im Auftrag des Departements Gesundheit und Soziales des Kantons Aargau, Bern*
- Departement Gesundheit und Soziales des Kantons Aargau (2015): *Sozialplanung des Kantons Aargau. Vom Grossen Rat verabschiedet am 20. Oktober 2015. Aarau*
- Departement Gesundheit und Soziales des Kantons Aargau (2012): *Sozialbericht des Kantons Aargau. Aarau*

Appenzell-Ausserrhoden

Amt für Gesellschaft, Departement Inneres und Kultur des Kantons Appenzell-Ausserrhoden (2013): Vielfalt als Chance. Konzept zur Förderung der Chancengleichheit von Frau und Mann, Familien sowie Integration von Migrantinnen und Migranten, Herisau

Müller Martin, Marcel Loher, Carina Zehnder, Urs Frei, und Jonas Rüttimann (2011): Finanzielle Förderung von Familien im Kanton Appenzell-Ausserrhoden. Herisau: Kanton Appenzell-Ausserrhoden, Amt für Soziales, Abteilung Chancengleichheit

Fachstelle Familien und Gleichstellung, Kanton Appenzell Ausserrhoden (2009): Familienleitbild von Appenzell Ausserrhoden, Herisau

Amt für Gesellschaft, Departement Inneres und Kultur (2012): Familienergänzende Kinderbetreuung im Frühbereich: Grobkonzept, Herisau

Pallecchi Angela und Hoch Nadine (2011): Familienergänzende Betreuung im Kanton Appenzell Ausserrhoden Leitsatzumsetzung: Optimierung und Koordinierung des Angebotes. Herisau: Kanton Appenzell Ausserrhoden, Fachstelle Familien und Gleichstellung

Thurnherr Gregor, Pekarek Judith (2008): Evaluationsbericht Tagesstrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden. Herisau: Kanton Appenzell Ausserrhoden, Amt für Volksschule und Sport

Klauser Walter, Arnold Rosmarie, Bueche Elisabeth und Gmünder Margrit (2006): Stand der Familienpolitik im Kanton Appenzell Ausserrhoden. Herisau: Kanton Appenzell Ausserrhoden

Basel-Landschaft

Knittel Tilmann, Felix Neiger (2011): Familienbericht 2010 Basel-Landschaft. Im Auftrag der Fachstelle für Familienfragen, Sicherheitsdirektion Basel-Landschaft, Basel

Fachstelle für Familienfragen Basel-Landschaft (2004): Familienfragen Basel-Landschaft. Gesamtkonzept: Liestal

Sicherheitsdirektion des Kantons Basel-Landschaft (2016): Fachbereich Familien. Strategische Planung 2016 bis 2019, Liestal

Regierungsrat Kanton Basel-Landschaft (2015): Armutsbericht 2014 Kanton Basel-Landschaft, Liestal

Statistisches Amt, Kanton Basel-Landschaft (2011): Demografiebericht 2011, Liestal

Basel-Stadt

Thommen Michèle, Mathias Bestgen, Fabienne Hofer, Luzia Kontic, Nana Mittelmaier, Aylin Wagner (2014): Familienbefragung 2013. Basel: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt

Familienkommission des Kantons Basel-Stadt (2005): Leitsätze für eine Familienpolitik im Kanton Basel-Stadt. Basel: Justizdepartement des Kantons Basel-Stadt, Abteilung Jugend, Familie und Prävention

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2015): Sozialberichterstattung des Kantons Basel-Stadt 2013. Basel: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt

Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt des Kantons Basel-Stadt (2014): Sozialberichterstattung des Kantons Basel-Stadt 2013. Basel: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt

Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt (2014): Elternbefragung Tagesheime Basel-Stadt 2014. Bericht vom Mai 2014, Basel

Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt (2014): Massnahmen und Projekte zur Frühen Förderung. Stand der Umsetzung: März 2014, Basel

Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt des Kantons Basel-Stadt (2013): Sozialberichterstattung des Kantons Basel-Stadt 2013. Basel: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt

Departement für Wirtschaft, Soziales und Umwelt des Kantons Basel-Stadt (2012): Sozialberichterstattung des Kantons Basel-Stadt 2012. Basel: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt

Schwegler Regina, Susanne Stern, Rolf Iten (2012): Familienfreundliche Steuer- und Tarifsysteime. Vergleich der Kantone Basel-Stadt und Zürich. Zürich: Infrac

Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt (2011): Sozialberichterstattung des Kantons Basel-Stadt 2011, Basel
Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt (2010): Sozialkennzahlen 2010, Basel

Bern

Sozialamt, Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (2014): Bericht zur Umsetzung des Familienkonzepts des Kantons Bern, Bern

Regierungsrat Kanton Bern (2009): Familienkonzept des Kantons Bern. Bericht zur Umsetzung der Motion (M 177/2006) Streiff-Feller, Oberwangen (EVP) vom 4. September 2006 „Einführung einer direktionsübergreifenden Familienkonferenz“ und der Motion (M 178/2006) Schnegg-Affolter, Lyss (EVP) vom 4. September 2006 „Erarbeitung eines Familienkonzepts“, Bern

Regierungsrat Kanton Bern (2015): Sozialbericht 2015. Bekämpfung der Armut im Kanton Bern, Bern

Regierungsrat Kanton Bern (2012): Konzept frühe Förderung im Kanton Bern. Bericht zur Umsetzung der Motion (M 068/2009) Messerli, Nidau (EVP) vom 28. Januar 2009 «Integration fördern – das frühkindliche Potential besser ausschöpfen! Für ein Frühförderungskonzept im Kanton Bern», Bern: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern GEF

Sozialamt, Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (o.J.): Konzeption Unterstützung und Förderung der Elternbildung im Kanton Bern, Bern

Freiburg

Commission cantonale pour une politique familiale globale, Etat de Fribourg (2004): Rapport pour une politique familiale globale dans le canton de Fribourg, Fribourg

Genf

Office cantonal de la statistique (OCSTAT) Genève (2014): Les ménages dans le canton de Genève. Résultats du relevé structurel 2011, Genève

Office cantonal de la statistique (OCSTAT) Genève (2006): Les familles genevoises: avec qui vit-on? Résultats du recensement fédéral de la population 2000 (RFP 2000), Genève

Glarus

Departement Bildung und Kultur des Kantons Glarus (2014): Grundlagenbericht. Wirksame Familienpolitik im Kanton Glarus, Glarus

Graubünden

Regierung des Kantons Graubünden (2007): Familienbericht Graubünden. Botschaft der Regierung an den Grossen Rat. Heft Nr. 15/2006–2007, Chur

Jura

Gouvernement de la République et Canton du Jura (2015): Rapport du Gouvernement relatif au postulat «politique familiale», Delémont

Gouvernement de la République et Canton du Jura (2011): Familles jurassiennes. Options retenues par le Gouvernement, Delémont

Bureau de l'égalité, Conseil de la famille (2010): Familles jurassiennes. Portrait et perspectives, Delémont

Luzern

Stelle für Familienfragen, Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern (2007): Familienleitbild. Grundlagenbericht, Luzern

Dienststelle Soziales und Gesellschaft des Kantons Luzern und Dienststelle Volksschulbildung des Kantons Luzern (2014): Konzept Frühe Förderung Kanton Luzern, Luzern

Dienststelle Soziales und Gesellschaft des Kantons Luzern (2014): Kinder- und Jugendleitbild Kanton Luzern, Luzern

Dienststelle Soziales und Gesellschaft des Kantons Luzern (2013): Kinderbetreuung im Kanton Luzern – Betreuungsangebote Vorschulalter. Monitoring 2012 zuhanden der Dienststelle Soziales und Gesellschaft des Kantons Luzern. Luzern: Interface.

Neuenburg

Conseil d'Etat, république et canton de Neuchâtel (2011): Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi sur les contributions directes LCdir (imposition des personnes physiques), Neuchâtel

Département de l'économie et de l'action sociale de la République et du canton de Neuchâtel (2016): Rapport social 2015, Neuchâtel

Obwalden

Regierungsrat Kanton Obwalden (2013): Bericht 2013 über monetäre und nicht-monetäre Massnahmen in der Familienpolitik (Familienbericht 2013), Sarnen

Schaffhausen

Erziehungsdepartement des Kantons Schaffhausen (2010): Bericht zur Familienpolitik im Kanton Schaffhausen, Schaffhausen

Erziehungsdepartement des Kantons Schaffhausen (2011): Leitlinien Frühe Förderung. Handlungsempfehlungen für eine wirkungsvolle Familienpolitik zur frühen Kindheit im Kanton Schaffhausen, Schaffhausen

Schwyz

Amt für Gesundheit und Soziales des Kantons Schwyz (2016): Kinder- und Jugendleitbild des Kantons Schwyz, Schwyz

Amt für Gesundheit und Soziales des Kantons Schwyz (2014): Sozialhilfebericht des Kantons Schwyz. Ergebnisse 2012, Schwyz

Solothurn

Amt für soziale Sicherheit des Kantons Solothurn (2013): Sozialbericht Kanton Solothurn. Olten: Fachhochschule Nordwestschweiz.

Departement des Innern des Kantons Solothurn (2009): Leitbild und Konzept Familie und Generationen, Solothurn

Amt für soziale Sicherheit des Kantons Solothurn (2014): Evaluation der Ergänzungsleistungen für Familien im Kanton Solothurn. Schlussbericht. Olten/Bern: Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW in Kooperation mit der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOs

St. Gallen

Bertschy Kathrin, Philipp Walker und Michael Marti (2012): Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien. Finanzielle Situation der St. Galler Familienhaushalte - Sozialleistungen - Optimierungsmöglichkeiten. Im Auftrag des Departements des Innern des Kantons St. Gallen, St. Gallen

Departemente Inneres, Bildung und Gesundheit des Kantons St. Gallen (2015): Strategie «Frühe Förderung» Kanton St. Gallen, St. Gallen

Kantonsrat St. Gallen (2014): Kinder- und Jugendpolitik im Kanton St. Gallen: Beteiligen, schützen, fördern. Bericht der Regierung vom 23. Dezember 2014, St. Gallen

Simon Silvia, Claudia Zogg (2011): Familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton St. Gallen. Chur: Hochschule für Technik und Wirtschaft

Tessin

Dipartimento della sanità e della socialità del cantone del Ticino (2016): Scheda di progetto DASF. Riorientamento della politica familiare. La socialità del futuro oggi, per tutte le famiglie, Bellinzona. Nicht publiziert. Für Informationen: Roberto Sandrinelli, Aggiunto di Direzione e Capo staff, roberto.sandrinelli@ti.ch

Medici Diego, Roberto Stoppa, Susanne Stern e Stephanie Schwab Cammarano (2015): Bisogni e necessità delle famiglie ticinesi con almeno un bambino fra 0 e 4 anni. Rapporto di analisi generale. Savosa: Infraso.

Greppi Spartaco, Christian Marazzi, Carmen Vaucher de la Croix, Roberta Besozzi e Anna Bracci (2013): La politica familiare nel più vasto contesto della politica sociale. Bilanci e prospettive per il Cantone Ticino. A nome del Dipartimento della sanità e della socialità del Cantone Ticino, Mann

Thurgau

Regierungsrat Kanton Thurgau (2014): Konzept für ein koordiniertes Vorgehen in der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik des Kantons Thurgau 2014 – 2018. Übersicht, Ziele und Massnahmen. Frauenfeld: Fachstelle für Kinder-, Jugend- und Familienfragen (KJF), Departement für Erziehung und Kultur

Departement für Erziehung und Kultur des Kantons Thurgau (2015): Konzept Frühe Förderung Kanton Thurgau 2015 – 2019, Frauenfeld

Uri

Kanton Uri (2005): Familienbericht Kanton Uri 2005. Schlussfassung vom 30. November 2005, Altdorf

Waadt

Service des assurances sociales et de l'hébergement SASH et Statistique Vaud StatVD (2015): Portraits des familles vaudoises. Des chiffres pour les décrire, Lausanne

Conseil d'Etat, canton de Vaud (2007): Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les postulats Jacques Chollet et consorts visant à soutenir financièrement les familles à faible revenu qui choisissent de garder leurs enfants plutôt que de les placer dans les structures d'accueil existantes et Roxanne Meyer Meuwly et consorts concernant la politique familiale en 2005, Lausanne

Conseil d'Etat, canton de Vaud (2016): Exposé des motifs et projet de loi modifiant la loi du 20 juin 2006 sur l'accueil de jour des enfants (LAJE), Lausanne

Conseil d'Etat, canton de Vaud (2016): Exposé des motifs et projets de lois (EMPD N° 1 du projet de budget 2016) et rapport No 2 du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la Réforme de l'imposition des entreprises (RIE III), Lausanne

Conseil d'Etat, canton de Vaud (2015): Rapport d'évaluation du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la mise en œuvre de la loi sur l'accueil de jour des enfants (art. 61 LAJE) et rapports sur le Postulat de M. le Député B. Borel sur la politique tarifaire des réseaux et sur la motion de Mme la Députée N. Gorrite "demandant que l'Etat de Vaud finance la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE) de façon équitable, transparente, visible dans la durée et conforme aux engagements pris", projet de loi modifiant la LAJE et projet de décret fixant la contribution ordinaire de l'Etat au budget annuel de la Fondation pour l'accueil de jour des enfants pour la période d'août 2013 à juillet 2015, Lausanne

Département de la santé et de l'action sociale du Canton de Vaud (2011): Rapport social 2011, Lausanne

Conseil d'Etat, canton de Vaud (2010): Exposé des motifs sur la stratégie cantonale de lutte contre la pauvreté et PROJET DE LOI sur les prestations complémentaires cantonales pour familles et les prestations cantonales de la rente-pont (LPCFam) et projet de loi modifiant la loi du 2 décembre 2003 sur l'action sociale vaudoise (LASV) et projet de loi modifiant la loi du 24 novembre 2003 sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF) et rapport intermédiaire du Conseil d'Etat au Grand Conseil du postulat Grégoire Junod et consorts pour une assurance perte de gains en cas de maladie dans le Canton de Vaud (07_POS_028), Lausanne

Wallis

Oesch Thomas, Heidi Stutz (2014): Elternbefragung zu Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Bern: Büro BASS.

Zug

Regierungsrat Kanton Zug (2013): Umsetzung des Massnahmenplanes Familienpolitik vom 17. August 2010. Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Familienpolitik, Zug

Regierungsrat Kanton Zug (2010): Familienpolitik für den Kanton Zug. Ziele und Massnahmen des Regierungsrats, Zug

Direktion des Innern des Kantons Zug (2013): Konzept Frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung im Kanton Zug, Zug

Zürich

Bildungsdirektion des Kantons Zürich (2015): Controlling der Umsetzung Strategie Frühe Förderung 2011-2015, Abschlussbericht vom 28. Februar 2015, Zürich

- Schwegler Regina, Susanne Stern, Rolf Iten (2012): Familienfreundliche Steuer- und Tarifsysteme. Vergleich der Kantone Basel-Stadt und Zürich. Zürich: Infrac*
- Werner, Karin (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich. Dübendorf: Fachhochschule Zürich, Hochschule für Soziale Arbeit.*

Anhang

Tabelle 11: Handlungsbedarf

| Kt. | |
|-----------|--|
| AG | <p>Der Bericht von 2008 erklärt, der Kanton Aargau sollte aus Sicht der befragten Ziel- und Akteursgruppen...</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ mit seinen familienpolitischen Massnahmen den aktuellen soziodemographischen Entwicklungen besser Rechnung tragen. Besondere Beachtung gilt es der Verbesserung der Lebenslage von Einelternfamilien und den Familien mit Migrationshintergrund zu schenken, weil sie besonderen Belastungen und einem erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt sind. ■ mittels höherer materieller Unterstützungsleistungen, stärkerer steuerlicher Entlastungen oder Verbilligungen die Leistungen der Familien anerkennen und für einen besseren Lastenausgleich für Familien sorgen. <p>Der Bericht formuliert aus der Sicht der durchgeführten Erhebungen vier grundlegende Forderungen zu einer Neugestaltung familienpolitischer Massnahmen:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Wichtigkeit der familieninternen und sozialen Ressourcen nicht nur anerkennen, sondern sie auch entsprechend aufgreifen und fördern; 2. finanzielle Entlastung von Familien sowie die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie sind zentrale Themen; 3. Familien dort abholen, wo sie stehen. Es gilt insbesondere den Informationslücken der potenziellen Leistungsbezüglerinnen Rechnung zu tragen. Ziel müsste sein, die Defizite im Wissenstand soweit als möglich abzubauen; 4. Einer negativen Aussensicht auf Familien mittels Sensibilisierung entgegenwirken. |
| AR | <p>Die im Bericht genannten Handlungsfelder stecken auch den Handlungsbedarf ab:</p> <p>Handlungsfeld 1 Vielfalt leben und erleben Handlungsfeld 2 Arbeits- und Lebenswelt in Balance bringen Handlungsfeld 3 Starke Familien Handlungsfeld 4 Gesellschaft MitWirkung Handlungsfeld 5 Netzwerk schafft Mehrwert.</p> |
| BE | <p>Im Familienkonzept von 2009 hat sich der Regierungsrat wegen der damaligen Wirtschafts- und Finanzkrise bei der Definition von Massnahmen bewusst dafür ausgesprochen, Massnahmen ökonomischer Ausrichtung zu priorisieren, und zwar sowohl bei der Stärkung der ökonomischen Ressourcen der Familie als auch bei der Förderung der sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen.</p> |
| BL | <p>Die Ergebnisse des Familienberichts weisen auf Verbesserungsmöglichkeiten und Handlungsbedarf in den folgenden drei Bereichen hin:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Verbesserung der Bedingungen für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und Erhöhung der Arbeitsmarktintegration der Mütter 2. Verhinderung der Armut in Familien durch Möglichkeiten und Anreize für die wirtschaftliche Selbständigkeit 3. Schaffung von Strukturen zur umfassenden Frühförderung, um Kindern unabhängig von ihrer Herkunft gleiche Bildungs- und Lebenschancen zu ermöglichen |
| BS | <p>Die im Familienleitbild genannten Handlungsfelder stecken auch den Handlungsbedarf ab:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Familiengründung ■ Familien mit kleinen Kindern und Jugendlichen ■ Familien im Mehrgenerationenverbund ■ Familien in besonderen Situationen |
| FR | <p>Die Familienkommission als Verfasserin des Berichts setzt folgende Prioritäten:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Vereinbarkeit von Familie und Beruf 2. Soziale Sicherung 3.a. Schaffung einer kantonalen Familienfachstelle 3.b. Schaffung einer Informations-, Präventions- und Beratungsstruktur 4. Stipendien (Harmonisierung der durch die Gemeinden ausbezahlten Leistung) 5. Wohnbeihilfen (Mietzinsgarantien) 6. Jugendtreffs, offene Jugendarbeit, 7. Zusammenarbeit Schule-Eltern, Zugang zu Leistungen, Vergünstigungen für Familien, 8. Steuergutschrift auf dem Steuerbetrag. <p>Die Kommission gibt zudem die Empfehlung ab, folgende schwierigen Familiensituationen speziell zu berücksichtigen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Alleinerziehende ■ Migrationsfamilien ■ Alleinstehende immigrierte Frauen |
| GL | <p>Der Bericht identifiziert folgende Schwächen: 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. Eine eigentliche Vernetzung der Akteure ist nicht erkennbar.</p> <p>In folgenden Bereichen ergibt sich nach Einschätzung der Projektgruppe zusammengefasst besonderer Handlungsbedarf (Reihenfolge gemäss Priorisierung):</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Beratungs- und Begegnungszentren für Familien: Treffpunkte als Begegnungsorte mit niederschweligen oder spezifischen Beratungsdienstleistungen 2. Angebotsübersicht 3. Klärung der Subvention und Aufsicht bei Tagesstrukturen im Vorschulbereich 4. Fach- /Anlauf- /Koordinationsstelle für den ganzen Familienbereich 5. Frühe Förderung von Kindern aus bildungsfernen Familie 6. Betreutes Wohnen für Jugendliche und junge Erwachsene |

-
7. Spielgruppenobligatorium bei Fremdsprachigkeit?
 8. Förderung familienfreundlicher Arbeitgeber
 9. Begegnungsmöglichkeiten für 9–13jährige Jugendliche
 10. Obligatorische Elternbildung
 11. Kurzfristige Hütedienste für Kinder
 12. Erweiterte Spitexdienste (auch abends und nachts)
 13. Entlastung der Familienangehörigenbetreuung
 14. Koordination der Gesundheitsförderung und -prävention
 15. Förderung von Sozialräumen im Rahmen der Raumplanung
-

GR Dringender Handlungsbedarf besteht im Bereich Familie und Kindergarten/Schule, und zwar in Bezug auf die Einführung von Blockzeiten und Mittagstischen sowie in Bezug auf die Sicherstellung einer ganztägigen Betreuung im Kindergarten und in der Volksschule.

JU Der Bericht von 2010 hält zu den monetären Leistungen fest: Die Familienleistungen sind nicht koordiniert und tragen spezifischen Familienlasten nicht immer Rechnung. Sodass die ärmsten Familien, insbesondere Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssen. Familien-Ergänzungsleistungen könnten dieses Problem lösen.
 Zum Thema Chancengleichheit: Die Involvierung der Eltern in die Schullaufbahn der Kinder ist eine der nötigen Massnahmen, um das Prinzip der Chancengleichheit zu realisieren. Das jurassische Bildungssystem ist erfolgreich, aber tendiert dazu, Schüler/innen mit dem Profil « CCC option 4 » zu marginalisieren.
 Zur Gleichstellung der Geschlechter: Der deutliche Anstieg der Kinderbetreuungsplätze und die Ratifizierung des Konkordats Harnos konkretisieren das Engagement des Kantons im Bereich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die für 2011-2015 angekündigte Steuerreform sowie der neue Abzug für Kinderbetreuungskosten bei der Bundessteuer erlauben die Auswirkungen dieser Kosten aufs Familienbudget zu mildern.
 Zu Generationenbeziehungen: Die Alterung der Bevölkerung droht auf politischer Ebene den Generationenvertrag fragil werden zu lassen. Der Kanton Jura hat auf die demographische Entwicklung reagiert und den Altersbereich neu organisiert. Diese Initiativen haben zum Ziel, die Beziehungen zwischen den Generationen über die Familie hinaus zu intensivieren.

LU **Beziehungen und Partnerschaft:** Übersicht der staatlichen Beiträge an private Leistungserbringer; Koordination der Leistungen und Leistungserbringer; statt Defizit-Orientierung ursachenorientierte Bearbeitung sowie Steuerung mit mittel- und langfristigen Zielsetzungen; lösungsorientierte Beratungsformen wie Mediation, die das Wohl der Kinder in den Mittelpunkt stellen; Vielfalt der Familienformen respektieren.

Erziehung, Betreuung und Bildung: Die Chancengerechtigkeit in der Bildung; fehlende Vernetzung von Erziehung, Betreuung und Bildung (Eltern Kinderbetreuung und Volksschule). Ausbau und Qualitätsentwicklung der familienergänzenden Kinderbetreuung, Blockzeiten, Entwicklungsprozess Richtung Tagesschulen; Erziehungshilfen; Elternbildung (Koordination mit Jugendschutz und vormundschaftlichen Massnahmen).

Gesundheit: Zusammenarbeit Gesundheitsförderung und Familie

Lebensraum, Wohnen und Mobilität: Spiel- und Erfahrungsräume sind für Entwicklung von Kindern ausschlaggebend. Tragfähige Nachbarschaftshilfe schwieriger durch zunehmende Mobilität. Integration unterstützen, Elternnetzwerke aufbauen.

Konsum und Freizeit: Familienpass wie Basel einführen; Spielplätze, Grillstellen oder Parcours; Vermittlung von Wissen zu den Themen Geld, Konsum und Werbung.

Arbeit und Einkommen: Mehr Wissen/Sensibilisierung zu Vereinbarkeit von Familie und Beruf; Familien-Ergänzungsleistungen prüfen

Lebenshaltungskosten und Steuern: wirksamer Leistungs- und Lastenausgleich für Familien; Reform der Familienbesteuerung

NE Die Reform der Familienbesteuerung soll wie im Bericht entworfen durchgeführt werden.

OW Handlungsbedarf besteht bei der familien- und schulergänzenden Betreuung (Ausbau).

SG Es bestehen Schwelleneffekte, die mit negativen Erwerbsanreizen verbunden sind und beseitigt werden sollen. Eine generelle Entlastung von Familien mit Kindern, resp. eine Besserstellung von armutsbetroffenen Familien wird mit der Beseitigung der Schwelleneffekte alleine jedoch noch nicht erreicht. ... Mit der Einführung einer Ergänzungsleistung für Familien können gezielt armutsbetroffene Familien finanziell entlastet werden.

SH Im Interesse einer verbesserten Positionierung im interkantonalen Standortwettbewerb, aber auch zum Wohl der bereits ansässigen Bevölkerung gilt es, zu analysieren, zu vertiefen, einzuordnen, zu priorisieren und anschliessend umzusetzen:

- 1 Ehe und Partnerschaft: umfassendes Angebot, kein Handlungsbedarf
- 2 Erziehung, Betreuung und Bildung: Beratung: gewisse Klärung und Entflechtung, sonst relativ umfassendes Angebot und kein Handlungsbedarf. Betreuung: flächendeckende Tagesstrukturen Kindergarten und Schule. Leitlinien für die frühe Förderung. Tarifvereinheitlichung bei der Kinderbetreuung (für alle günstig), Massnahmen zur verbesserten Integration von fremdsprachigen Kindern in öffentliche Schulen, flächendeckend schulische Sozial- und Jugendarbeit, Stipendien und Stundendarlehen zwecks Sicherung der Chancengerechtigkeit für Jugendliche aus einkommensschwachen Familien, Installation einer Fachstelle für Jugend- und Familienfragen.
- 3 Gesundheit: Der Kanton übernimmt mit Befristung für jeweils sechs Jahre die Krankenkassenprämien für Kinder und Jugendliche; Schaffung einer zentralen Anlauf- und Koordinationsstelle; Erweiterung der Leistungsaufträge an bestehende Beratungs- und Fachstellen.
- 4 Wohnen, Lebensraum und Mobilität, Verkehr: Kanton ist aktiv. Wichtig ist die Sicherstellung eines Generationenmixes.
- 5 Freizeit und Konsumverhalten: gut positioniert. Mögliche Massnahmen: Ferien- und Familienpass, Musikförderung, Sportkonzept.
- 6 Arbeit und Einkommen, Lebenshaltungskosten und Steuern: Förderung von familienfreundlichen Arbeitsbedingungen bei Kanton und Gemeinden, weitere Steuererleichterungen v. a. für den Mittel- und oberen Mittelstand.

SO

- Der Anteil an Familien mit Unterstützungsbedarf ist hoch (Beistandschaften, Fremdplatzierung).
- Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf bleibt trotz Unterstützung eine grosse Herausforderung.
- Die finanzielle Situation bleibt für viele Familien angespannt - Kinder tragen das höchst Sozialhilferisiko.
- Ergänzungsleistungen für Familien erfüllen überwiegend die gesetzten Ziele.

-
- TG** Ein möglichst grosses Engagement für das Wohl der Kinder ist dem Regierungsrat ein besonderes Anliegen, denn diese repräsentieren unsere Zukunft.
-
- TI** Die Familienpolitik soll sich umorientieren von einem Ansatz der Umverteilung und Wiedergutmachung zur der «sozialen Investition» mit einem langfristigen Horizont.
 Im Bereich **monetärer Leistungen** sind gewisse Korrekturen nötig, um einerseits den Übergang zu erleichtern, wenn nach dem dritten Altersjahr der Kinder die vollen Familien-EL (*Assegni di prima infanzia API*) wegfallen und andererseits gewisse Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize zu beheben. Zudem wird festgestellt, dass aufgrund der schwierigen Arbeitsmarktsituation vermehrt auch Zweielternfamilien Familien-EL beantragen und dass die vorgesehene Rückzahlung von Kinderbetreuungskosten sehr selten beansprucht wird.
 Bezüglich **Vereinbarkeit von Familie und Beruf** sollen die Wirtschaft stärker mit involviert und die Betreuungsstrukturen bedürfnisgerechter ausgebaut werden. Insbesondere werden Preise, Erreichbarkeit und Öffnungszeiten als nicht adäquat beurteilt.
 Die Politik soll **veränderten Familienstrukturen und -situationen** Rechnung tragen und beispielsweise auch Eltern in Ausbildung oder die ältere Generation berücksichtigen. Besondere Massnahmen sind nötig für Alleinerziehende und Familien, in denen die Eltern wegen Ausbildungsdefiziten ein tiefes Einkommen erzielen. Sie brauchen Begleitung im Prozess der Arbeitseingliederung und bei der Suche nach geeigneten **Ausbildungen**.
 Monetäre Unterstützung ersetzt nicht die **soziale Integration**, wie die Familien-EL zeigen. Einkommensschwachen und ausländischen Familien fehlt besonders in ländlichen Gebieten oft ein starkes soziales Netz.
 Die **Beratung- und Informationsangebote** im Familienbereich sind zu wenig bekannt. Zudem gibt es neue Bedürfnisse wie organisatorische Unterstützung oder «Krisenmanagement» bei Schwierigkeiten in der Paarbeziehung der Eltern.
-
- UR** Der von einer Arbeitsgruppe vorgelegte und mit einer breit zusammengesetzten Echogruppe diskutierte Bericht macht folgende zusammenfassenden Einschätzungen:
- Als klarer Mangel werden die fehlende Vernetzung und die Koordination der Leistungen und Angebote beurteilt. Die Beseitigung dieses Mangels würde neben einer effizienteren Leistungserbringung (Doppelspurigkeiten etc.) auch qualitative Verbesserungen mit sich bringen.
 - Seitens des Regierungsrats wurden keine konkreten Ziele einer Familienpolitik vorgegeben. Um umsetzbare Massnahmen formulieren zu können, müssen die Ziele geklärt werden.
 - Die Schaffung einer Fachstelle für Familienfragen wurde mehrheitlich als zwingend beurteilt.
 - Als sehr dringend wurde die Verbesserung der Information für Familien im Kanton Uri beurteilt. Es fehlt eine Internetplattform, die auch beim Standortmarketing eingesetzt werden könnte.
-
- VD** Der 2007er Bericht fasst zusammen, dass die Regierung in einem vorgängigen Zwischenbericht 2005 die Prioritäten beim Ausbau der familien- und schulergänzenden Betreuung und dem Familienlastenausgleich über Familienzulagen setzte. Die entsprechenden Vorlagen sind inzwischen verabschiedet. Die Regierung erklärte sich jedoch auch bereit, ein Dispositiv für bessere Leistungen an einkommensschwache Familien zu prüfen. Im aktuellen Bericht werden die Schwerpunkte für die nächste Legislatur gesetzt. Diese sind Familienarmut zu bekämpfen und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern (v.a. durch Elternurlaub).
-
- ZG** Am 10. März 2009 verabschiedete der Regierungsrat Ziele und Grundsätze für die Familienpolitik im Kanton Zug. An seiner Sitzung vom 17. August 2010 verabschiedete er einen entsprechenden Massnahmenplan zur Familienpolitik. Eine eigentliche Ableitung der in Abschnitt 5.2 vorgestellten Massnahmen aus dem Handlungsbedarf erfolgt nicht.
-

Auswertung BASS

Tabelle 12: Familienpolitische Ziele

| Kt. | Ziele |
|-----|--|
| AG | Bericht von 2008: Ziel einer bedürfnisgerechten Familienpolitik ist die Sicherstellung der Lebbarkeit der Familie, der Wahlfreiheit der Familienform und der Arbeitsteilung sowie der (Verteilungs-)Gerechtigkeit. |
| AR | Förderung der Chancengleichheit von Frau und Mann, Familien sowie Integration von Migrantinnen und Migranten plus Einzelziele pro Handlungsfeld (vgl. Handlungsbedarf). |
| BE | Die Leistungen der Familie bringen nicht nur der Familie, sondern der gesamten Gesellschaft einen hohen Nutzen. Familienpolitik hat deshalb zum Ziel, die Familien in ihren familialen Leistungen zu fördern und u. a. finanziell zu unterstützen. Familienpolitik ist folglich ein eigenständiger Politikbereich, der die Entscheidung zu Gunsten der Familie attraktiver macht und damit darauf ausgerichtet ist, eine möglichst grosse Wahlfreiheit für oder gegen verschiedene Familien- und Lebensformen zu öffnen. |
| BL | <ul style="list-style-type: none"> ■ Die Lebensbedingungen von Familien verbessern und die Kompetenz der Familienmitglieder fördern. ■ Die Vielfalt der Familienformen respektieren und dafür sorgen, dass keine Familienform aufgrund ihrer Herkunft und/oder ihre Zusammensetzung benachteiligt wird. ■ Die Leistungen der Familien phasenspezifisch anerkennen und unterstützen. ■ Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf vorantreiben. ■ Einen gerechteren Familienlasten- und -leistungsausgleich schaffen. ■ Die materielle Sicherheit der Familien erhöhen. ■ Besonderen Belastungen von Familien entgegenwirken und die Lebenslage von bedürftigen Familien verbessern helfen. ■ Die tatsächliche Gleichstellung der Geschlechter fördern. ■ Allen Kindern und Jugendlichen ein Aufwachsen in Würde und Chancengleichheit ermöglichen. |
| BS | <i>Nur Handlungsfelder, in denen Familien unterstützt werden sollen (vgl. Handlungsbedarf). Keine eigentlichen Ziele formuliert.</i> |
| FR | <i>Ziele werden in der Familienberichterstattung nicht ausgeführt (Grundlagenbericht).</i> |
| GE | <i>Reine Situationsanalyse, keine Ziele formuliert.</i> |
| GL | Um das Glarnerland als attraktiven Wohnkanton aufzuwerten und noch besser zu positionieren. |
| GR | <ol style="list-style-type: none"> 1. Ziel: Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit ist zu verbessern 2. Ziel: Die materielle Absicherung der Familien ist unter Einbezug der Eigenverantwortung zu gewährleisten. 3. Ziel: Für Familien ist ein effizientes und bedarfsgerechtes Beratungsangebot sicherzustellen. |
| JU | Gemäss Regierung 2015 soll die Familienpolitik 4 Ziele verfolgen: <ul style="list-style-type: none"> ■ Vereinbarkeit von Familie und Beruf ■ Gleichstellung der Geschlechter ■ Finanzielle Sicherung der Familien ■ Chancengleichheit der Kinder |
| LU | <i>Grundlagenbericht, keine inhaltlichen Ziele, nur Handlungsfelder definiert (vgl. Handlungsbedarf).</i> |
| NE | Aménager la fiscalité pour améliorer la situation des familles et de la classe moyenne, favoriser le travail des femmes et renforcer les forces vives du canton. |
| OW | Vereinbarkeit, Chancengerechtigkeit für die Kinder, Familien stärken |
| SG | Keine umfassenden Ziele formuliert, nur auftragsgemäss Familienleistungen ohne negative Erwerbsanreize, Existenzsicherung |
| SH | Positionierung des Kantons als attraktives Lebenszentrum für Familien und für die junge Generation, bedürfnisgerechte Familien- und Jugendpolitik |
| SO | Als Vision formuliert: Familien, Kinder und Jugendliche im Kanton Solothurn leben in Würde. Gesellschaft, Politik und Wirtschaft tragen Verantwortung für gleiche Rechte und gleiche Chancen. Der Zugang zu sozialer Sicherheit, Bildung, Gesundheitsversorgung, Kultur, Information und Lebensräumen ist gewährleistet. Eigeninitiative, Mitbestimmung, Mitverantwortung, sorgsamer Umgang mit den Ressourcen und gegenseitiger Respekt sind als gemeinsame Werte anerkannt und werden gelebt. |
| TG | Ziele sind den Themenfeldern untergeordnet: Themenfeld 1: Gute Rahmenbedingungen für Familien Ziel 1: Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf Ziel 2: Stärkung der materiellen Sicherheit von Familien Ziel 3: Stärkung der Chancengerechtigkeit der Geschlechter Themenfeld 2: Betreuungsangebot und Elternbildung Ziel 4: Bekanntmachung der Beratungsangebote Ziel 5: Kenntnis der Instrumente und Einsatzbereiche von Früherkennung und Frühintervention Ziel 6: Vernetzung der zentralen Partner im Bereich Schule, Elternbildung und Migration Ziel 7: Bekanntmachung der Elternbildungsangebote sowie Koordination und fachliche Unterstützung im Bereich Elternbildung Themenfeld 3: Förderung, Schutz und Mitsprache von Kindern und Jugendlichen Ziel 8: Information und Koordination im Bereich Kinder- und Jugendförderung Ziel 9: Förderung & Unterstützung der kommunalen Kinder- und Jugendförderung sowie Stärkung Offene Jugendarbeit Ziel 10: Entwicklung einer Strategie im Bereich Kinder- und Jugendförderung Ziel 11: Vernetzung sowie fachliche und finanzielle Unterstützung im Bereich Gewaltprävention und Jugendmedienschutz Themenfeld 4: Frühe Förderung Ziel 12: Information und Koordination im Bereich Frühe Förderung Ziel 13: Förderung und Unterstützung der Frühen Förderung in den Gemeinden |

Ziel 14: Entwicklung von Grundlagen im Bereich Frühe Förderung
Ziel 15: Stärkung des Beratungsnetzwerkes

TI Bericht des Kantons von 2016: Anerkennung der Rolle der Familie (insbesondere der Eltern mit minderjährigen Kindern) und Erleichterung des Kinderhabens durch eine Neuverteilung der Ressourcen und Massnahmen, sodass sie Familien erlauben, autonom und aktiv zu bleiben, und durch die Förderung der Entwicklung intergenerationaler Solidarität.

UR Die grundlegende Aufgabe der Familienpolitik ist es, die in den Familien und durch sie für den einzelnen und die Gesellschaft erbrachten Leistungen anzuerkennen und die Leistungspotenziale der Familien zu fördern. Diese Formulierung findet sich im Familienbericht. Von der Echogruppe wurde bemängelt, dass seitens des Regierungsrats keine konkreteren Ziele gesetzt wurden. Daher heisst eine Empfehlung des Berichts: Der Regierungsrat legt basierend auf dem vorliegenden Familienbericht und in Einklang mit dem Regierungsprogramm eine Gesamtkonzeption der Familienpolitik fest, die sich über die Ziele und Inhalte der Förderung der Familien, dessen Schwerpunkte und die Rolle des Staats und der Privaten äussert.

VD Etappenweise Planung der Familienpolitik. Im 2007er Bericht sind die Legislaturziele des Regierungsrats Armutsbekämpfung und Vereinbarkeit

ZG Stärkung der Familien, Chancengleichheit für Kinder

Auswertung BASS

Tabelle 13: Strategien, Stossrichtungen und Leitsätze

| Kt. Strategien, Stossrichtungen und Leitsätze | |
|--|---|
| AG | In der Familienperspektive (2009) sind 3 prioritäre Handlungsstrategien formuliert: <ul style="list-style-type: none"> ■ Ressourcen der Familiensysteme stützen ■ Koordination familienpolitischer Stellen fördern ■ Information optimieren |
| AR | <ul style="list-style-type: none"> ■ Der Kanton anerkennt den Wert und die Leistungen der Familien zu Gunsten der Gesellschaft. ■ Er sorgt durch geeignete Rahmenbedingungen für Chancengerechtigkeit für Familien. ■ Dabei respektiert und nutzt er die Vielfalt der Familienformen. ■ Der Kanton misst der Arbeit in der Familie den gleichen Wert zu wie der Erwerbsarbeit. ■ Er fördert die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Frauen und Männer und unterstützt Familienarbeitende im Hinblick auf den Wiedereinstieg in die Erwerbsarbeit. ■ Der Kanton schafft die Voraussetzungen, dass Familien und Bildungsstätten ihren Erziehungs-, Betreuungs- und Bildungsauftrag gemeinsam wahrnehmen können. Er trifft Massnahmen zur Stärkung der Kompetenzen der Erziehenden. ■ Der Kanton fördert präventive Massnahmen und Beratungsangebote, damit Familien ihrer Verantwortung in der Gesundheitsvorsorge gerecht werden können. ■ Der Kanton fördert die familiengerechte Gestaltung von Wohn- und Lebensräumen. ■ Der Kanton honoriert die Leistungen der Familien zu Gunsten der Gesellschaft durch finanzielle Beiträge und Entlastungen. Kinder sind ein gesellschaftlicher Gewinn und dürfen kein Armutrisiko sein. ■ Der Kanton koordiniert und vernetzt das Angebot für Familien und macht es bekannt. |
| BE | Hauptstossrichtung 1: Stärkung der ökonomischen und pädagogischen Ressourcen der Familien Hauptstossrichtung 2: Förderung der sozialen/kulturellen Rahmenbedingungen |
| BL | Die langfristig angelegte Familienpolitik des Kantons Basel-Landschaft beruht auf folgendem Leitbild: <ul style="list-style-type: none"> ■ Der Kanton anerkennt die familialen Leistungen und stärkt und fördert die Familien. Hierfür wird ein familiengerechtes und familiennahes Angebot an Leistungen gewährleistet. Für die effektive und effiziente Optimierung des Angebots ... werden vorerst soweit wie möglich die vorhandenen Fähigkeiten und Mittel genutzt. ■ Der Kanton strebt in Zusammenarbeit mit dem Bund, den Gemeinden und ehrenamtlich engagierten Bürgerinnen und Bürgern für alle Familientypen ein Angebot an Massnahmen, Einrichtungen und Steuerungsmechanismen an, welches ... die Familien angemessen entlastet, sie präventiv vor Krisen schützt, familienphasengerechte Information über Familien und Familienbedürfnisse vermittelt und die Sensibilisierung für Familienanliegen vorantreibt. ■ Der Kanton sorgt für die Gewährleistung eines familiennahen Angebots an Leistungen mit dem Ziel, die Familien in ihrer Hauptaufgabe, nämlich der Entwicklung von Humanvermögen, zu unterstützen und gleichzeitig zur wirtschaftlichen Standortqualität beizutragen. ■ Der Kanton sorgt in seiner Funktion als Arbeitgeber für die Verbesserung der Vereinbarkeit zwischen Familie und Beruf seiner Mitarbeitenden. ■ Der Kanton nutzt die vorhandenen Fähigkeiten und Mittel zur effektiven und effizienten Optimierung des familienfreundlichen Angebots & strebt im Rahmen der Legislaturperiode gesamtschweizerisch eine Spitzenstellung in der Familienpolitik an. ■ Der Kanton erfüllt seine Aufträge bedürfnisgerecht, unparteiisch, wirksam und verantwortungsbewusst. |
| BS | Familien sind für die Gesellschaft unverzichtbar. Familienpolitik soll darum ihre Leistungen anerkennen, die Leistungspotenziale der Familien fördern und wo nötig spezifische Unterstützung anbieten. Sie soll materielle Benachteiligungen und strukturelle Beeinträchtigungen der Familien abbauen. Die Familienkommission richtet gleichzeitig an die Wirtschaft, die Kirchen und die Öffentlichkeit den Appell, Familienpolitik programmatisch und praktisch zu einem prioritären Anliegen des Gemeinwesens zu machen. |
| FR | Verbesserungen in den Handlungsfeldern Vereinbarkeit von Familie und Beruf, soziale Sicherung und Wohnen, Besteuerung und Stipendien, Information, Prävention und Beratung |
| GE | <i>Keine</i> |
| GL | <ul style="list-style-type: none"> ■ Lebenslauforientierung (inkl. Betreuungs- und Pflegeaufgaben im Alter) ■ Sozialraumorientierung ■ Kantonales Integrationsprogramm KIP als Prototyp für eine allgemeine Familienpolitik ■ Koordination staatlichen Handelns (schützen, unterstützen, fördern, eingreifen) |
| GR | <ul style="list-style-type: none"> ■ Kanton und Gemeinden fördern das Wohlergehen und die soziale Sicherheit der Familie. ■ Kanton und Gemeinden schaffen günstige Rahmenbedingungen für die Familien. ■ Kanton und Gemeinden berücksichtigen alle Familienformen. |
| JU | <ul style="list-style-type: none"> ■ Familien finanziell absichern; ■ Chancengleichheit für alle Kinder realisieren; ■ Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtern; ■ Die Gleichstellung von Frau und Mann fördern; ■ Die gegenseitige Hilfe zwischen den Generationen unterstützen |
| LU | Verbesserungen in den Handlungsfeldern <ul style="list-style-type: none"> ■ Beziehungen und Partnerschaft; Erziehung, ■ Betreuung und Bildung; ■ Gesundheit; ■ Lebensraum, ■ Wohnen und Mobilität; ■ Konsum und Freizeit; ■ Arbeit und Einkommen; ■ Lebenshaltungskosten und Steuern |

| | |
|-----------|--|
| NE | <i>Nicht ausgeführt, da Familienbesteuerung als Thema im Zentrum steht.</i> |
| OW | Wie die Ziele: Vereinbarkeit; Chancengerechtigkeit für die Kinder; Familien stärken |
| SG | Behebung von Schwelleneffekten plus Existenzsicherung von Working Poor-Familien durch Familien-Ergänzungsleistungen. |
| SH | <i>Springt direkt zu Massnahmen.</i> |
| SO | <ul style="list-style-type: none"> ■ Wirtschaftliche Stabilität von Familien ■ Gleichstellung und Vereinbarkeit von Familie und Beruf ■ Erziehungsverantwortung und Elternbildung ■ Kinderförderung - Kinderschutz und Kindergesundheit ■ Jugendförderung - Jugendschutz ■ Zusammenhalt der Generationen ■ Raumentwicklung ■ Sozialraumorientierung – Netzwerk und Struktur |
| TG | Entsprechend den Handlungsfeldern: Gute Rahmenbedingungen für Familien; Beratungsangebot und Elternbildung; Förderung, Schutz und Mitsprache von Kindern und Jugendlichen; Frühe Förderung |
| TI | <ul style="list-style-type: none"> ■ Förderung einer betrieblichen Familienpolitik (familienfreundliche Arbeitsbedingungen) ■ Förderung der intergenerationellen Solidarität ■ Bedürfnisgerechte Anpassung der Kinderbetreuungsstrukturen ■ Elternforum für koordinierte Elternbildungs- und Beratungsleistungen ■ Ergänzung der Familien-Ergänzungsleistungen mit Erwerbs- und Bildungsintegrationsmassnahmen ■ Anpassungen an den Familien-Ergänzungsleistungen selbst |
| UR | <i>Empfehlungen direkt auf der Massnahmenebene.</i> |
| VD | 2007er Bericht: Bekämpfung der Familienarmut, Vereinbarkeit von Familie und Beruf |
| ZG | Entsprechend den Handlungsfeldern familienfreundliche Lebensbedingungen; Vereinbarkeit von Familie und Beruf; Soziale Sicherheit der Familien; Potenziale der Familien |

Auswertung BASS

Tabelle 14: Vorgeschlagene Massnahmen und Empfehlungen

| Kt. | Massnahmen |
|-----------|---|
| AG | Gemäss Familienperspektive der Regierung 2009: 1. Elternbildung fördern 2. Ressourcenorientierte Stützung von Familiensystemen durch a) Aufsuchende Mütter- und Väterberatung und b) Bedarfsorientierte aufsuchende Eltern- und Familienbegleitung 3. Bedarfsorientierte familienergänzende Kinderbetreuung 4. Interdepartementale Arbeitsgruppe Familienperspektive 5. Regionale Runde Tische Familienperspektive 6. Familienrelevante Informationen bündeln und einfach zugänglich aufbereiten 7. Vermehrt zielgruppenspezifische Informationskanäle erschliessen. |
| AR | Der extern erstelle Bericht von 2011 benennt Handlungsoptionen in den Bereichen Familienzulagen, Stipendien, Prämienverbilligung, Alimentenbevorschussung, Sozialhilfe, Steuern, Familien-Ergänzungsleistungen und familienergänzende Kinderbetreuung. Der Kanton lässt 2013 ein Förderkonzept erarbeiten, setzt also auf einen Förderansatz. Es werden vom Amt für Gesellschaft strategische Schwerpunkte in der Form von Handlungsfeldern definiert, in denen Dritte Gesuche um Förderung eingeben können. Darüber hinaus werden keine eigenen Massnahmen des Kantons ausgeführt. |
| BE | Im Familienkonzept 2009 hatte die Regierung in erster Priorität die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien, die Vernetzung des Beratungsangebots für Familien und den Ausbau des familien- und schulergänzenden Betreuungsangebots vorgesehen. Aus finanzpolitischen Gründen erfolgte keine Umsetzung. Finanzen für die Vernetzung der Beratungsangebote und für frühe Förderung wurden jedoch bereitgestellt. Der Bericht von 2014 streicht die Massnahmen zusammen auf die Schwerpunkte, 1. die pädagogischen Ressourcen der Familien zu stärken und 2. Familien so zu fördern, dass sie selber existenzsichernde Einkommen erwirtschaften können. Er verweist darauf, dass genügend finanzierbare familien- und schulergänzende Betreuungsangebote eine zentrale Grundlage seien, damit die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gelingt. Zudem seien für die Eltern finanzierbare Ferienbetreuungsangebote dringend notwendig, die es bisher nur in einzelnen Gemeinden gibt. Bezüglich der Elterntarife bestehe Handlungsbedarf insbesondere bei mittelständischen Familien. |
| BL | Im Familienbericht (2010) werden zusammenfassend 6 Handlungsansätze festgehalten: 1. Bedarfsgerechter Ausbau und Vergünstigung des Kinderbetreuungsangebots 2. Betreuungsleistung der Grosseltern anerkennen 3. Vereinbarkeit von Beruf und Familie in Unternehmen fördern 4. Erwerbsanreize für beide Elternteile und Alleinerziehende im Steuersystem beibehalten 5. Ergänzungsleistungen für Familien 6. Möglichkeiten für eine optimierte Frühförderung |
| BS | <i>Keine</i> |
| FR | Empfehlungen der Kommission, welche den Familienbericht erarbeitet hat (nach Priorität): ■ Ausbau des Kinderbetreuungsangebots ■ Anpassungen der Arbeitswelt an die neuen Familienrealitäten ■ flexible Arbeitszeiten (inkl. Möglichkeit zu Teilzeitarbeit) ■ Eltern- und Vaterschaftsurlaub ■ Zertifizierung familienfreundlicher Unternehmen ■ Erwerbskompatible Schule (harmonisierte Blockzeiten, Ersatz für ausfallende Lehrkräfte) ■ Familienergänzungsleistungen ■ Harmonisierung der Distriktleistungen für die Pflege zuhause ■ Familienzulage nach dem Prinzip der Gleichheit aller ■ Bessere Information zu KK-Prämienverbilligung ■ Service de la famille (der Umsetzung Konzept und generell Koordination übernimmt) ■ Guichet pour les familles (Information, Beratung) Plus weitere nicht priorisierte Einzelnennungen. |
| GE | <i>Keine</i> |
| GL | 1. Beratungs- und Begegnungszentren für Familien: Treffpunkte als Begegnungsorte mit niederschweligen Dienstleistungen 2. Angebotsübersicht 3. Klärung der Subvention und Aufsicht bei Tagesstrukturen im Vorschulbereich 4. Fach- /Anlauf- /Koordinationsstelle für den ganzen Familienbereich 5. Frühe Förderung von Kindern aus bildungsfernen Familie 6. Betreutes Wohnen für Jugendliche und junge Erwachsene 7. Spielgruppenobligatorium bei Fremdsprachigkeit? 8. Förderung familienfreundlicher Arbeitgeber 9. Begegnungsmöglichkeiten für 9–13 jährige Jugendliche 10. Obligatorische Elternbildung 11. Kurzfristige Hütedienste für Kinder 12. Erweiterte Spitexdienste (auch abends und nachts) 13. Entlastung der Familienangehörigenbetreuung 14. Koordination der Gesundheitsförderung und -prävention 15. Förderung von Sozialräumen im Rahmen der Raumplanung |
| GR | Zum Zeitpunkt der Berichterstattung (2006) bereits umgesetzte Massnahmen: ■ Erhöhung der Kinderabzüge und des Kinderbetreuungsabzugs |

- Einführung eines Teilsplittings für Ehegatten
- 100% Prämienverbilligung für Kinder und junge Erwachsene in Ausbildung für untere und mittlere Einkommen
- Reduktion der Selbstbehaltsätze zur Berechnung der Prämienverbilligung
- Erhöhung der Maximalstipendien
- Ausrichtung einer Integrationszulage an Alleinerziehende bis zum vollendeten 3. Lebensjahr des Kindes

Zum Zeitpunkt der Berichterstattung noch nicht umgesetzte Massnahmen 1. Priorität:

- Erhöhung des Beitragssatzes von Kanton und Gemeinden an Kinderbetreuung
- Aufhebung der Vorgaben für die Tarifgestaltung (einkommensabhängige Tarife)
- Einführung von Blockzeiten
- Einführung von Mittagstischen an Kindergärten und Schulen
- Sicherstellung einer Ganztagesbetreuung an Kindergärten und Schulen
- Erhöhung Mindestansätze der Kinderzulagen auf Fr. 200.- bzw. Fr. 250.-

Zum Zeitpunkt der Berichterstattung noch nicht umgesetzte Massnahmen 2. Priorität:

- Betreuung in den Schulferien sicherstellen
- Obligatorisches 2. Kindergartenjahr
- Eintrittsalter in Volksschule auf 6 Jahre vorverlegen
- Zielgerichtetes Zusammenwirken der verschiedenen Transferleistungen überprüfen
- Überprüfung der Beitragsleistungen an Beratungsangebote für Familien
- Wiederholung der Datenerhebung und -analyse zur Familiensituation nach Ablauf von fünf Jahren

Weitere im Bericht diskutierte Massnahmen

- Flexibilisierung der Arbeitszeiten (Aufgabe Arbeitgeber)
- Weiter- und Fortbildung für Beschäftigte mit Betreuungsaufgaben (Aufgabe Arbeitgeber)
- Professionalisierung des Alimenteninkassos für Kinder- und Frauenalimente
- Bezeichnung des Sozialamtes als Fachstelle für Familienfragen

JU

Grundsätzlich strebt die Regierung in ihrem Bericht (2011) folgende *generellen Verbesserungen* an:

- Bessere Berücksichtigung der Komplexität familienpolitischer Problemstellungen in der Verwaltung
- Entwicklung eines regelmässig aktualisierten Indikatoren-Sets zur Situation der Familien
- Finanzielle Sicherheit: Überlegungen zur Situation von Einelternfamilien
- Evaluation des Steuerabzugsystems (déductions fiscales sociales) und des Tarifs der Kinderbetreuungsstätten
- Ausweitung der Familienzulagen für Selbständigerwerbende (Umsetzung vom Bundesparlament verabschiedet)
- Vereinbarkeit: Weiterführung des Ausbaus von Kinderbetreuungsstrukturen
- Entwicklung von Synergien zwischen Betreuungs- und Schulstrukturen
- Anerkennung der Leistung von Eltern, die Kinderbetreuung einer Erwerbstätigkeit vorziehen
- Chancengleichheit: Aufwertung der Schullaufbahn Profil CCC4
- Gleichstellung Geschlechter: Prüfung der Möglichkeit einer finanziellen Unterstützung des beruflichen Wiedereinstiegs nach einer Scheidung oder einem kinderbedingten Erwerbsunterbruch
- Sensibilisierung bezüglich ungleicher Arbeitsteilung im Haushalt zwischen den Geschlechtern
- Generationenbeziehungen: Überlegungen zur Ausarbeitung einer Generationenpolitik
- Schaffung von familiengerechten Wohnmöglichkeiten und Kindertagesstätten

In ihrer Antwort auf ein Postulat (2015) gruppiert die Regierung die Zielerreichung um *6 Hauptmassnahmen*:

1. Familienergänzende Betreuung: Ausbau im Gang, finanzielle Belastung soll anders organisiert werden, Ko-Finanzierung der Arbeitgeber gesucht.
2. Familienergänzungsleistungen
3. Monitoring der Familienpolitik
4. Familienbesteuerung und Familienzulagen: bei Steuersystem keine Probleme gemäss interner Studie, aber Überlegung, Abzüge aufzuheben und stattdessen Familienzulagen anzuheben.
5. Wiedereingliederung von Eltern, die auf Erwerb verzichteten, und Unterstützung von Kindern in Schwierigkeiten
6. Elternurlaub (Verweis auf Notwendigkeit, kantonale Regelung in nationalem Recht zuzulassen).

LU

Beziehungen und Partnerschaft:

- Übersicht über staatliche Leistungsaufträge erstellen
- Koordination evtl. Optimierung der Tätigkeiten
- Jährliche Koordinationssitzung mit den Dienstleistungserbringern
- Lösungsorientierte Beratungsformen wie Mediation als Kriterium für Staatsbeiträge
- Institutionenübergreifende Arbeit am «runden Tisch» weiter verfolgen
- Gesetze und Erlasse auf Diskriminierung von Familienformen überprüfen

Erziehung, Betreuung und Bildung:

- Information, Bildung und Weiterbildung von Lehrkräften und Fachpersonen zu Integration und Chancengerechtigkeit
- Grundlagen für verstärkte Zusammenarbeit in Erziehung, Bildung und Betreuung schaffen
- Qualitätsstandards für schulergänzende Kinderbetreuung
- Einheitliche Handhabung der Q-Standards in Tageselternvermittlung und Kindertagesstätten
- Rechtsgrundlagen für den Zugang und die Finanzierung von schulischen Betreuungsangeboten schaffen
- Behörden und Öffentlichkeit für Erziehungsthemen und Elternbildung sensibilisieren, Elternbildungsangebote koordinieren, verantwortliche Stelle im Kanton bezeichnen

Gesundheit:

- Elternbildung in Gesundheitsförderung einbinden
- Elterntrainingsprogramme dazu unterstützen
- In Kinderbetreuungsinstitutionen gesunde Ernährung und Bewegung erfahrbar machen

Lebensraum, Wohnen und Mobilität:

- Projekte unterstützen, die familiengerechte Strukturen und Zusammenlebensformen fördern
- Elternnetzwerke in den Quartieren unterstützen
- In der Raumplanung Grundlagen für die Gestaltung kindergerechter Infrastrukturen laufend fortentwickeln

Konsum und Freizeit:

- Angebote von Organisationen und Vereinen, die Freizeitangebote für Jugendliche durchführen, gezielt fördern und veröffentlichen.
- Konsum und Werbung an Schulen verbindlich unterrichten, Schutz der Jugend im Konsumbereich weiter ausbauen
- Familienpass initiieren
- Naturnahe Freizeitangebote

Arbeit und Einkommen:

- Teilzeitstellen für Frauen und Männer – auch im Kaderbereich – fördern
- Sensibilisierung zu Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienarbeit und familiengerechten Arbeitsbedingungen

Lebenshaltungskosten und Steuern:

- Benchmark im Lasten- und Leistungsausgleich (SKOS-Studie) weiterführen
- Familien-Ergänzungsleistungen mit Erwerbsanreiz

| | |
|-----------|--------------------------------|
| NE | Reform der Familienbesteuerung |
|-----------|--------------------------------|

| | |
|-----------|---|
| OW | <ul style="list-style-type: none"> ■ Anhebung der Stipendien für Sekundarstufe II ■ bei Elterntarifen der Kinderbetreuung werden feinere Stufen empfohlen, um Schwelleneffekte zu vermeiden ■ Ausbau der Vorschulbetreuung |
|-----------|---|

| | |
|-----------|--|
| SG | Optimierungsempfehlungen durch externe Mandatsnehmer. U.a. auch ärmere Familien durch Familien-EL abzusichern. |
|-----------|--|

| | |
|-----------|--|
| SH | <p>Die interdepartementale Arbeitsgruppe schlägt in erster Priorität zur Umsetzung vor:</p> <p>Rechtsetzende und organisatorische Massnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Revision Stipendienrecht (ist in Arbeit) ■ Revision Schulrecht (Tagesstrukturen; siehe auch 5.2.1) ■ Erlass eines Familien- und Jugendförderungsgesetzes ■ Schaffung einer kantonalen Fachstelle für Jugend- und Familienfragen <p>Weitere Massnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Schaffung von flächendeckenden Tagesstrukturen der Kinderbetreuung ■ Projekt «Leitlinien für die Frühe Förderung im Kanton Schaffhausen» (genehmigt gemäss RRB vom 23. Februar 2010) ■ Umsetzung Konzept «Gesundheitsförderung und Prävention» ■ Übernahme der Krankenkassen-Kinderprämien durch den Kanton mit einer Befristung für jeweils sechs Jahre ■ Abschaffung der Staffeltarife zugunsten einer Tarifvereinheitlichung bei ausserfamiliären Betreuungsplätzen |
|-----------|--|

| | |
|-----------|--|
| SO | <p>Im Leitbild (2009) vorgeschlagene Massnahmen:</p> <p>Wirtschaftliche Stabilität von Familien:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Kinderzulagen für alle ■ Familienbesteuerung: steuerfreies Existenzminimum, Familiensplitting, höhere Kinder- und Kinderbetreuungsabzüge ■ Ergänzungsleistungen für Familien konsolidieren und evaluieren ■ Schwelleneffekte bei Alimenterbevorschussung, Prämienverbilligung und Sozialhilfe vermindern <p>Gleichstellung und Vereinbarkeit von Familie und Beruf:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Rollenmodelle in Familien thematisieren – frauenfreundliche Rollenmodelle propagieren ■ Familien- und schulergänzende Betreuung ausbauen und vergünstigen ■ Elternurlaub für Vater und Mutter paritätisch ermöglichen ■ Familienfreundliche Unternehmen ■ Anerkennung der Familienarbeit fördern ■ Massvolle Quotenregelung propagieren ■ Häusliche Gewalt vermindern <p>Erziehungsverantwortung und Elternbildung:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Elternbildung verbessern mit Kursangeboten und Elternbriefe ■ Schwangerschaftsberatung, -begleitung und Mutterschutz bedarfsgerecht erhalten ■ Familienzentren fördern ■ Familien- und Elternberatung erhalten <p>Kinderförderung – Kinderschutz und Kindergesundheit:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Wichtigkeit von stabilen Bezugspersonen für Kindern bekannt machen ■ Frühe Förderung, Früherkennung und Früherfassung verstärken, ganzheitliches Bildungsverständnis schaffen ■ Qualität der familienergänzenden Betreuung verbessern ■ Kindergesundheit durch Stillberatung, Bewegungsförderung, Ernährungsberatung, Impfaufklärung, schulärztliche Reihenuntersuchungen und Suchtprävention erhalten ■ Freizeitgestaltung bereichern offene Arbeit mit Kinder fördern und institutionalisieren ■ Erziehungskurs, Erziehungsberatung und regelmässige Kontaktaufnahme für Risikofamilien institutionalisieren ■ Einzelpersonen und Öffentlichkeit für Gefährdungslagen sensibilisieren ■ Deutsch als Zweitsprache in Kindertagesstätten und Kindergärten prüfen ■ Fachstelle Kinderschutz erhalten ■ Sozialpädagogische Familienbegleitung bedarfsgerecht ausbauen ■ Passungsprozess bei Fremdplatzierung professionalisieren ■ Ausbau Kinder- und Jugendpsychiatrie sowie Ausbau Pädiatrie prüfen <p>Jugendförderung – Jugendschutz:</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Partizipation – Selbstkompetenz und interkulturelle Kompetenz bei Jugendlichen verstärken ■ Jugendkultur zulassen und kommunizieren ■ Prävention gegen Jugendgewalt; zudem Primärprävention und Gesundheitsförderung für Jugendliche ausbauen ■ Schulsozialarbeit fördern und flächendeckend einführen ■ Offene und aufsuchende Jugendarbeit fördern und Institutionalisieren ■ Jugendarbeitslosigkeit entgegenzutreten mit sozialen und beruflichen Integrationsbemühungen ■ Jugendpolizei erhalten ■ Jugendgerechte Strafuntersuchungen, Strafprozessführung und Straf- und Massnahmenvollzug ausbauen |
|-----------|--|

Zusammenhalt der Generationen:

- Alter als Chance für Familien verstehen und generationenübergreifende Familienarbeit fördern
- generationenübergreifende Institutionen: Mehrgenerationenhäuser, Alterswohnheime und Kitas zusammenführen
- Freiwilligenarbeit fördern und wertschätzen

Raumentwicklung:

- Aussengestaltung von Siedlungsräumen familienfreundlich angehen und soziale Ausgleichsflächen schaffen
- Verkehrsplanung und -angebote für alle Generationen
- Interkulturelle Lebens- und Begegnungsräume schaffen

Sozialraumorientierung – Netzwerk und Struktur:

- Sozialraumorientierung verstärken.
- Familiengerechte Information
- Interfamiliäres Netzwerk stärken
- Familienverträglichkeit im Rahmen der Sozialverträglichkeit prüfen, Kommissionen und Fachstellen für Familien führen

TG Massnahmen mit detaillierter Finanzplanung 2014-2018.

Gute Rahmenbedingungen für Familien (25'000-45'000 CHF/J.)

- Bekanntmachung der KiBe-Angebote
- Übersicht und Analyse der Situation KIBE
- Bekanntmachung BeFa-Check
- Übersicht und Analyse der materiellen Sicherheit von Familien
- Übersicht und Analyse der Chancengerechtigkeit der Geschlechter
- Projekt Lohnmobil
- Projekt Teilzeitmann

Beratungsangebot und Elternbildung (157'000-187'000 CHF/J., v.a. Elternbildung)

- Sozialnetz Thurgau
- Bestandsaufnahme Instrumente Früherkennung und Frühintervention, Folgeprojekte
- Netzwerktreffen „Schule, Elternbildung und Migration“
- Koordination und Unterstützung Elternbildungsorganisationen
- Elternbildungskalender
- Kantonale Informationsveranstaltung

Förderung, Schutz und Mitsprache von Kindern und Jugendlichen (157'000-285'000 CHF)

- Jugendinformation
- Netzwerk „Kinder- und Jugendförderung im Thurgau“
- Projekt- und Angebotsdatenbank KJF
- Beratung und Beurteilung der Gesuche der Gemeinden
- Unterstützung der kommunalen und verbandlichen Kinder- und Jugendarbeit
- Unterstützung der Offenen Jugendarbeit
- Monitoring Kinder- und Jugendförderung
- Gesamtstrategie Kinder- und Jugendförderung
- Netzwerk Jugendgewalt und Jugendmedien
- Unterstützung von Projekten im Bereich Gewaltprävention und Jugendmedienschutz

Frühe Förderung (100'000-130'000 CHF)

- Betrieb und Pflege diverser Informationsplattformen
- Laufende Dokumentation und Beurteilung (Good Practice) mitfinanzierter Projekte
- Unterstützung kommunaler Projekte im Bereich Frühe Förderung
- Erstellung eines kantonalen Konzepts „Frühe Förderung“
- Vernetzung und Zusammenarbeit der Fachleute im Frühbereich
- Weiterbildungen zur transkulturellen Kompetenz

Übergeordnete Aufgaben (13'000-33'000)

- Konzept Generationenfragen
- Broschüren etc.
- Mitgliedschaft bei FamOS

Total pro Jahr 400'000 CHF (2014: 550'000 CHF)

TI Basierend auf zwei Situationsanalysen sieht der Kanton 20 Massnahmen in 6 Themenbereichen vor:

Förderung einer betrieblichen Familienpolitik:

1. Steuererleichterungen für Arbeitgeber, die in die Vereinbarkeit Familie-Beruf investieren
2. Unterstützung bei der Entwicklung von flexiblen Arbeitsformen zugunsten arbeitstätiger Eltern mit minderjährigen Kindern
3. Schaffung von inner- und interbetrieblichen Strukturen für die Kinderbetreuung
4. Label für familienfreundliche Unternehmen

Förderung der intergenerationellen Solidarität:

5. Sensibilisierung und fachliche Unterstützung
6. Regionale Koordination durch eine Informationsplattform, die auch erlauben soll, Wissen und Erfahrungen auszutauschen
7. Aufnahme und Verbreitung von Good Practices

Bedürfnisgerechte Anpassung der Kinderbetreuungsstrukturen

8. Kombination von inner- und ausserschulischen Betreuungsangeboten, um den ganzen Tag und das ganze Jahr abzudecken
9. Definition von interkommunalen Vereinbarungen zu ausserschulischen Betreuungsangeboten
10. Delegation der Führung von Schulkantinen und Nachschulbetreuung an ausserschulische Betreuungsangebote
11. Schaffung regionaler Plattformen zur Koordination der Information über das Betreuungsangebot

Elternforum für koordinierte Elternbildungs- und Beratungsleistungen

12. *Forum genitorialità*: Präventionsprojekt für alle Eltern (Kompetenzen stärken, Angebot koordinieren)
13. *Parent as Teachers*: Präventionsprojekt zur Unterstützung von Kleinkindern (0-3 Jahre) & Familie in Schwierigkeiten

14. *Tipi (Ticino progetti infanzia)*: Präventionsprojekt zur Förderung einer gemeinschaftlichen Kultur der Kindheit

Ergänzung der Familien-Ergänzungsleistungen mit Erwerbs- und Bildungsintegrationsmassnahmen

15. Standortbestimmung zu Kompetenzen und beruflichen Erfahrungen der Empfänger/innen

16. Eventuell neue Programme zur Nachholbildung einrichten

17. Individuelle Begleitung zur Erwerbseingliederung

Anpassungen an den Familien-Ergänzungsleistungen selbst

18. Ausdehnung der (*Assegni di prima infanzia API*) bis zum obligatorischen Schuleintritt gemäss Harnos (4 Jahre)

19. Anpassung der Äquivalenzskala an neuste Erkenntnisse

20. Anpassung der Höchstbeträge und Vereinfachung bei Rückerstattung der Kinderbetreuungskosten

UR Empfehlungen der Projektgruppe:

1. Entwicklung einer Gesamtkonzeption der Familienpolitik

2. Berücksichtigung der Familienanliegen (gefordert wird die Schaffung von Strukturen wie einer Kommission für Familienfragen oder einer internen Verwaltungsstelle für Familienfragen)

3. Schaffung von Informations- und Beratungsstrukturen

4. Pflege des Inventars der Leistungen an Familien (im Rahmen der Berichtserstellung aufgebaut)

5. Budget- und Schuldenberatung (es fehlt eine solche Stelle im Kanton)

VD Die zwei im Bericht von 2007 vorgeschlagenen Massnahmen sind:

■ Einführung von Familien-Ergänzungsleistungen

■ Förderung der Einführung eines Elternurlaubs

ZG Der **Massnahmenplan 2010** der Zuger Regierung umfasst 19 Massnahmen. Der Kanton:

Rechtliche Grundlagen und Organisation:

■ schafft die rechtlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen für eine zielgerichtete, kontinuierliche und wirksame Familienpolitik. Er achtet dabei auf eine klare Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden

■ führt eine Koordinationsstelle für Familienfragen

■ vernetzt und koordiniert die Akteurinnen und Akteure der Familienpolitik

■ erhebt regelmässig Daten zur Situation der Familien und stellt die Wirkung der familienpolitischen Massnahmen fest

Familienfreundliche Lebensbedingungen:

■ schafft attraktive Lebensbedingungen für Familien und fördert Wohnraum, der für Familien erschwinglich ist

■ unterstützt dafür gemeinnützige Baugenossenschaften und Korporationen

Vereinbarkeit von Familie und Beruf:

■ fördert die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und den Ausbau der familien- und schulergänzenden Betreuung

■ fördert den Ausbau der familien- und schulergänzenden Betreuungsplätze und verbessert die Situation von Tagesfamilien

■ fördert die Betreuung von Kindern mit besonderen Bedürfnissen.

■ evaluiert die kantonalen Qualitätsrichtlinien in der Kinderbetreuung.

■ fördert familienfreundliche Arbeitsbedingungen für seine Mitarbeitenden.

■ stellt Räumlichkeiten für eine Kinderkrippe für seine Mitarbeitenden zur Verfügung.

Soziale Sicherheit der Familien:

■ ergreift Massnahmen, welche die soziale Sicherheit von Familien unterstützen.

■ prüft, ob es im Kanton Zug eine Änderung bei den Bedarfsleistungen für Familien braucht.

■ prüft weitere steuerliche Entlastungen für Familien.

■ prüft, wie Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize abgebaut werden können

Potenziale der Familien:

■ anerkennt die Potenziale von Familien und fördert geeignete Beratungs- und Unterstützungsangebote

■ ist für gute Koordination der Beratungs- & Unterstützungsangebote besorgt. Erreichung der Zielgruppen wird überprüft

■ entwickelt ein Konzept für die Frühförderung von Kindern

■ unterstützt Elternbildungsangebote in verschiedenen Sprachen

■ entwickelt ein Schwerpunktprogramm zur Stärkung der Gesundheit der Zuger Familien

■ setzt die im Konzept "Früherkennung und Suizidprävention" vorgeschlagenen Massnahmen um

■ führt eine Kampagne "Psychiatrie-Broschüre" in Hausarztpraxen durch

■ verbessert den Zugang von erwerbstätigen Eltern zum Mütter- und Väterberatungsangebot

■ entwickelt eine Informationspolitik zur Sensibilisierung der Bevölkerung zu familienpolitischen Anliegen

■ entwickelt die Familienplattform auf www.zg.ch weiter

Gemäss dem **Papier von 2013** werden folgende Empfehlungen weiter verfolgt:

■ Die Bildungsdirektion wird mit den Gemeinden die Frage von kostenlosen Seebadanstalten für Familien besprechen

■ Gemeinsame Initiative von Wirtschaft und Kanton zur Förderung von familienfreundlichen Arbeitsbedingungen

■ Erstellen eines Familienberichtes für den Kanton Zug

Auswertung BASS

**Weitere Forschungs- und Expertenberichte aus der Reihe
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**

**Autres rapports de recherche et expertises de la série
«Aspects de la sécurité sociale»**

**Altri rapporti di ricerca e perizie della collana «Aspetti
della sicurezza sociale»**

**Further research reports and expertises in the series
«Beiträge zur Sozialen Sicherheit»**