

## Familienpolitik in Kantonen und Gemeinden

Im Rahmen der föderalistischen Kompetenzaufteilung verfügen die Kantone und Gemeinden über einen erheblichen Handlungsspielraum in der Ausgestaltung ihrer Familienpolitik. Das führt dazu, dass auf kantonaler Ebene zwar ein relativ identisches Set familienpolitisch relevanter Leistungen im Bereich der ökonomischen Interventionen besteht. Dennoch sind markante Unterschiede erkennbar. Gross sind die Unterschiede auch im familienpolitischen Engagement der Gemeinden – hier vor allem im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung.

für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf darstellt. Kantone und Gemeinden sind somit nicht primär «Vollzugsinstanzen» einer Familienpolitik des Bundes, sondern verfügen über einen beträchtlichen Gestaltungsspielraum – und tragen damit auch eine grosse familienpolitische Verantwortung.

Das Ziel der hier vorgestellten Studie bestand darin, eine Auslegeordnung der Familienpolitik in den Kantonen und Gemeinden zu machen und deren Entwicklungstendenzen darzustellen. Die Analyse erfolgte durch Fallstudien in vier Kantonen (Zürich, Luzern, Waadt und Tessin) und acht Gemeinden (die Gross- bzw. Mittelzentren Zürich, Lausanne, Luzern und Lugano, sowie die Regionalzentren Uster, Sursee, Yverdon-les-Bains und Locarno).



Daniel Kübler  
Universität Zürich



Hans-Martin Binder  
Interface Politikstudien Luzern

### 1. Einleitung

Aufgrund des Schweizer Föderalismus besteht auch in der Familienpolitik eine Aufteilung der Kompetenzen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden. Jede Staatsebene verfügt über beträchtliche Autonomie in familienpolitischen Belangen. Schwergewichtig ruht die Familienpolitik in der Schweiz aber auf den Schultern der Kantone und Gemeinden. So sind die Kantone zuständig für den überwiegenden Teil der finanziellen staatlichen Leistungen an Familien, wie etwa Steuererleichterungen, Verbilligung der Krankenkassenprämien, Kinder- und Familienzulagen, Stipendien, Alimentenbevorschussung sowie bedarfs- oder bedürfnisbezogene Ergänzungsleistungen. Die Gemeinden ihrerseits sind primär verantwortlich im Bereich der familiensexternen Kinderbetreuung, die ein zentrales Element

### Vorgehen und Methode

Der Fokus der Analyse lag vor allem darauf, die Verschiedenheit der Familienpolitik in Kantonen und Gemeinden darzustellen. Für die Auswahl der Fälle war das Hauptkriterium, die verschiedenen Sprachregionen zu berücksichtigen (deutsche, französische und italienische Schweiz). Im Weiteren berücksichtigt diese Auswahl wirtschaftliche und politisch-kulturelle Gegebenheiten, von denen aus wissenschaftlichen Untersuchungen bekannt ist, dass sie für Unterschiede in der Familienpolitik mitverantwortlich sind. Konkret sind dies die sozioökonomische Prägung (insbesondere der Urbanisierungsgrad), die parteipolitische Prägung, sowie die konfessionelle Prägung.

Als Quellen für die Analyse dieser ausgewählten Kantone und Städte dienten einerseits schriftliche Grundlagen (Gesetzestexte, Verordnungen, Sitzungsprotokolle, Leitbilder, Berichte, wissenschaftliche Studien etc.). Andererseits wurden rund 50 Interviews mit Expertinnen und Experten aus Politik, Verwaltung und familienpolitischen Verbänden und Organisationen in den untersuchten Kantonen und Gemeinden geführt.

Eine ausführliche Darstellung dieser Analyse findet sich in: Binder, Hans-Martin; Kübler, Daniel; Furrer, Cornelia; Bieri, Oliver; Helbling, Marc Maggi, Jenny (2004): *Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene. Familienpolitische Programme und Advocacy-Koalitionen in vier Kantonen und acht Gemeinden der Schweiz*. Bundesamt für Sozialversicherung. Bern. Art.-Nr 318.010.9/04 d

## 2. Ergebnisse

### 2.1 Schwerpunkte der Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene

Die Untersuchung lässt spezifische Muster familienpolitischer Aktivitäten von Kantonen und Gemeinden erkennen. Die Kantone sind in erster Linie auf der ökonomischen Interventionsebene aktiv, während das familienpolitische Engagement der Gemeinden primär im Bereich der sozialökologischen Interventionen liegt.

Der Schwerpunkt der Familienpolitik auf **kantonaler Ebene** liegt zum einen in der gesetzgeberischen Definition familienpolitischer Ziele und Massnahmen. In dieser Hinsicht sticht insbesondere der Kanton Tessin mit seiner umfassenden familienpolitischen Gesetzgebung hervor. Zum andern konzentriert sich das familienpolitische Engagement der Kantone auf das Angebot materieller Leistungen (*ökonomische Interventionsebene*). Alle untersuchten Kantone kennen verschiedene Formen der Gewährung von Familien- oder Kinderzulagen, steuerlicher Erleichterungen auf der Ebene der Familienbesteuerung, bedarfsbezogener Leistungen an Familien in der Form von Sozialhilfen sowie weiterer materieller Leistungen im Sinne von Verbilligung der Krankenkassenprämien, Stipendien etc. Der Grundkanton dieser Leistungen auf der ökonomischen Interventionsebene ist in allen Kantonen sehr ähnlich. Erhebliche Unterschiede sind jedoch in der Bemessungshöhe und in den Bedingungen für die Anspruchsberechtigung festzustellen. Im Bereich der *sozialökologischen Interventionen* wie auch im Bereich der *familieninternen Interventionen* muss die Familienpolitik in allen vier untersuchten Kantonen als relativ bescheiden beurteilt werden. Eine Ausnahme bildet das Engagement der kantonalen Fachstellen für die Gleichstellung von Frau und Mann. Die Bestandesaufnahme kantonaler Familienpolitik weist somit auf etliche Lücken hin. Immerhin sind in allen vier untersuchten Kantonen *familienpolitische Grundlagenberichte und Leitbilder* erarbeitet worden, die durchaus eine Basis für eine prägnantere Familienpolitik abgeben könnten.

Das familienpolitische Engagement der untersuchten **Gemeinden** unterscheidet sich stark. In den Städten Zürich und Lausanne ist eine langjährige und explizite Familienpolitik erkennbar, welche – im Falle von Zürich – ihren Niederschlag in ausformulierten und zum Teil operationalisierbaren Legislaturzielen der Stadtregierung gefunden hat. Der zentrale Handlungsbe- reich der Gemeinden liegt auf der *sozialökologischen Interventionsebene*. Wichtig ist dabei insbesondere die familienergänzende Kinderbetreuung. Kinderkrippen (Frühbereich und Vorschulalter), Horte, Mittagstische und Schülerclubs (als schulergänzende Angebote) werden entweder von der Gemeinde selber angeboten oder entsprechende Angebote mit privater Trägerschaft sub-

ventioniert. Die Leistungen im Bereich der *pädagogischen Interventionen* sind in Abhängigkeit der Grösse zwischen den Gemeinden sehr unterschiedlich. In allen grösseren Städten existiert ein vielfältiges Set von Angeboten im Bereich der Mütter-, Eltern-, Erziehungs- und Jugendberatung sowie in der Elternbildung und Familienplanung, während Angebote im Beratungsbe- reich ausserhalb der urbanen Zentren – wenn überhaupt – nur im Verbund von mehreren Gemeinden (Stufe Bezirk, Amt) vorhanden sind. Eine eigentliche Politik im Bereich der *familieninternen Intervention* ist auf kommunaler Ebene kaum zu erkennen. Eine Aus- nahme bildet hier die Stadt Zürich mit ihrem beispielhaften, umfassenden und auch international angesehenen Engagement im Bereich des Kinder- und Opfer- schutzes. Im ökonomischen Interventionsbereich sind die Gemeinden fast vollständig auf die Rolle als Voll- zugsorgan für Programmelemente der kantonalen Ge- setzgebung beschränkt.

### 2.2 Entwicklung der Familienpolitik in den 90er Jahren

Wie erklären sich diese Unterschiede der familienpo- litischen Aktivitäten von Kantonen und Gemeinden? Unsere Untersuchung weist auf vier wesentliche Erklä- rungsfaktoren hin:

*Erstens* haben die kantonalen Fallstudien gezeigt, dass in den Kantonen Waadt und Tessin die schwierige wirtschaftliche Entwicklung in den 90er Jahren und die sich dadurch verschärfende ökonomische Situation vie- ler Familien zu einer intensiveren Thematisierung der Familienpolitik im Sinne eines staatlichen Engage- ments gegen die Familienarmut geführt hat. Die «so- ziale Frage» stellte sich in diesen beiden Kantonen mar- kant stärker als in Deutschschweizer Kantonen.

*Zweitens* lassen sich die festgestellten Unterschiede auf verschiedene politisch-kulturelle Prägungen hin- sichtlich der gesellschaftspolitischen Funktion des Staates zurückführen. Diese Varianz zeigt sich schon bei den sozial- und wirtschaftspolitischen Orientie- rungen der jeweiligen Kantonsregierungen. Sie fliesst aber insbesondere in die unterschiedlichen Ausprägungen der ökonomischen Interventionen ein. Die Kantone haben grundlegend unterschiedliche Positionen, in welchem Ausmass sich die kantonale Politik für die Befriedigung familienpolitischer Bedürfnisse verant- wortlich fühlt. So zeichnen sich die beiden romani- schen Kantone Waadt und Tessin dadurch aus, dass dem Staat in einer selbstverständlicheren Art eine Verantwortung im Bereich Familienpolitik zugespro- chen wird. Demgegenüber sind die Deutschschweizer Kantone stärker vom Prinzip der Subsidiarität geprägt, wodurch vermehrt familienpolitische Verantwortung an den privaten Sektor oder die Gemeinden delegiert wird.

*Drittens* fallen Unterschiede auf der strukturellen Ebene auf. In den Kantonen Luzern und Waadt zeichnet sich die Familienpolitik durch eine ausgeprägte Strukturbildung aus. Im Kanton Zürich konzentriert sie sich dagegen auf kontroverse Initiativen und Debatten auf parlamentarischer Ebene einerseits und den «stillen» Vollzug einer familienpolitischen Programmatik durch die kantonalen Verwaltungsstellen andererseits. Der Kanton Tessin schliesslich zeichnet sich aus durch eine parteipolitisch, institutionell sowie netzwerkartig breit abgestützte Familienpolitik auf umfassender gesetzlicher Basis.

*Viertens* hat die Untersuchung gezeigt, dass sich der Wandel in der Familienpolitik seit Beginn der 90er Jahre auf kantonaler und kommunaler Ebene auch als Resultat eines Wettbewerbs zwischen Akteurkoalitionen darstellen lässt. Die Fallstudien führten zur Identifikation von zwei unterschiedlichen Ideenstrukturen, an denen sich die beobachteten familienpolitischen Programme in den Kantonen und Städten orientieren (policy cores). Das ältere der beiden policy cores begreift Familienpolitik vorwiegend als Sozial- bzw. Armutspolitik. Das neuere policy core formuliert die Familienpolitik unter dem Aspekt der Gleichstellung und der Chancengleichheit von Frauen und Männern. Familienpolitik als Sozial- bzw. Armutspolitik gehört in allen untersuchten Kantonen und Gemeinden zum Standard – ihre Ausgestaltung ist daher relativ ähnlich. Das gleichstellungsorientierte familienpolitische Programm dagegen ist an politisch-ideologische Wertvorstellungen und Prägungen des Staatsverständnisses gekoppelt und demzufolge politisch umstritten. Der Streitpunkt liegt im Wesentlichen in der Auseinandersetzung darüber, ob sich Familienpolitik auf die sozialpolitische Agenda beschränken oder um eine gleichstellungsorientierte Programmatik ausgeweitet werden soll. Die verschiedenen familienpolitischen Koalitionen beziehungsweise die Positionierung ihrer Mitglieder lassen sich entlang dieser Trennungslinie definieren. In den beiden romanischen Kantonen Waadt und Tessin zeigt sich die Familienpolitik eher in der Form des gleichstellungsorientierten und stärker interventionistischen Modells. Insbesondere im Kanton Waadt ist ein umfassendes Netzwerk von Organisationen, Institutionen und ausserparlamentarischen Kommissionen wesent-

lich mitverantwortlich für die Thematisierung, das Agenda setting und die inhaltliche Entwicklung familienpolitischer Programme und Massnahmen. Beide Kantone verfügen über beachtliche fachliche und personelle Ressourcen zur Gestaltung der Familienpolitik.

### 3. Fazit

Die Kantone und Gemeinden verfügen in der Schweiz über einen grossen Gestaltungsspielraum in der Familienpolitik. Diese Freiheiten sind wesentlich auch für die beobachteten Unterschiede im familienpolitischen Engagement der öffentlichen Hand verantwortlich. In allen Kantonen und Gemeinden scheint es so etwas wie einen familienpolitischen Grundkatalog von Massnahmen zu geben, der relativ ähnlich aussieht. Dieser Grundkatalog bezieht sich vor allem auf das Ziel der Verhinderung bzw. Linderung von Familienarmut, das von einem breiten Konsens getragen wird.

Über diesen Grundkatalog hinaus gibt es jedoch deutliche Unterschiede zwischen Kantonen und Gemeinden. Unterschiedliches Gewicht wird insbesondere dem gleichstellungsorientierten Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zuerkannt. Dies betrifft vor allem die Förderung und Unterstützung von Strukturen der familienexternen Kinderbetreuung im Vorschul- und Schulalter. Hier bestehen derzeit noch markante Unterschiede zwischen den untersuchten Kantonen und Gemeinden.

Die Untersuchung hat klar gezeigt, dass die markantesten familienpolitischen Entwicklungen in den vergangenen zehn Jahren auf Änderungen der politischen Position bürgerlicher Parteien im Hinblick auf das Postulat der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zurückzuführen sind. Dieser Zielfokus wird wohl auch in nächster Zukunft im Zentrum der familienpolitischen Debatten auf kantonaler und kommunaler Ebene stehen.

---

Daniel Kübler, Prof. Dr., Institut für Politikwissenschaft Universität Zürich. E-Mail: dkuebler@pwi.unizh.ch

---

Hans-Martin Binder, lic. phil.I., Interface Institut für Politikstudien, Luzern. E-Mail: binder@interface-politikstudien.ch