

I N T E R F A C E

Institut für Politikstudien



Zustandsanalyse der Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene

Familienpolitische Programme und Advocacy-Koalitionen in vier Kantonen und acht Gemeinden der Schweiz

Hans-Martin Binder (Projektleiter), Interface Politikstudien Luzern

Dr. Daniel Kübler (Leiter Projektteam Universität Zürich), Institut für Politikwissenschaft,
Universität Zürich

Cornelia Furrer, Interface Politikstudien Luzern

Oliver Bieri, Interface Politikstudien Luzern

Marc Helbling, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich

Jenny Maggi, Schweizerisches Forum für Migrationsstudien, Universität Neuenburg

Luzern/Zürich, Dezember 2003

Korrespondenzadresse:

Interface Institut für Politikstudien
Seidenhofstrasse 12
6003 Luzern
Tel: 041 412 07 12
e-mail: binder@interface-politikstudien.ch

Adresse Projektteam Zürich:

Institut für Politikwissenschaft
Universität Zürich
Seilergraben 53
8001 Zürich
Tel: 01 634 38 86
e-mail: dkuebler@pwi.unizh.ch

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	IX
1 Ausgangslage	1
1.1 Auftrag BSV und Zielsetzung dieser Untersuchung	1
1.2 Durchführung: Arbeitsgemeinschaft	1
1.3 Aufbau des Berichtes	1
2 Theoretisches Konzept	3
2.1 Inhaltlicher Bezugsrahmen: Vier Interventionsebenen	3
2.2 Policy Design: „Schalenmodell“	3
2.3 Theoretischer Bezugsrahmen für die Erfassung von Politikwandel und Akteurkonstellationen	5
2.3.1 Der Advocacy Coalition Ansatz (ACF)	6
2.3.2 Forschungsfragen zu den familienpolitischen Advocacy-Koalitionen	9
3 Empirische Umsetzung	11
3.1 Forschungsfragen	11
3.2 Fallstudien	12
3.3 Datenerhebung	13
3.3.1 Dokumentenanalyse	13
3.3.2 Akteurbefragung und Expertengespräche	14
4 Fallstudie Kanton Zürich	15
4.1 Kantonale Ebene	15
4.1.1 Familienpolitisches Umfeld	15
4.1.2 Familienpolitische Initiativen und Interventionen	16
4.1.3 Familienpolitische Dynamik	31
4.1.4 Synthese	37
4.2 Stadt Zürich	38
4.2.1 Familienpolitisches Umfeld	38
4.2.2 Familienpolitische Initiativen und Interventionen	39
4.2.3 Familienpolitische Dynamik	50
4.2.4 Synthese	52
4.3 Uster	54
4.3.1 Familienpolitisches Umfeld	54
4.3.2 Familienpolitische Initiativen und Interventionen	54
4.3.3 Familienpolitische Dynamik	59
4.3.4 Synthese	61
5 Kanton Luzern	63
5.1 Kantonale Ebene	63
5.1.1 Familienpolitisches Umfeld	63
5.1.2 Familienpolitische Initiativen und Interventionen	63
5.1.3 Familienpolitische Dynamik seit den 90er Jahren	69
5.1.4 Synthese	74

5.2	Stadt Luzern	75
5.2.1	Familienpolitisches Umfeld	75
5.2.2	Familienpolitische Initiativen und Interventionen	76
5.2.3	Familienpolitische Dynamik seit den 90er Jahren	80
5.2.4	Synthese	85
5.3	Sursee	86
5.3.1	Familienpolitisches Umfeld	86
5.3.2	Familienpolitische Initiativen und Interventionen	86
5.3.3	Familienpolitische Dynamik seit den 90er Jahren	88
5.3.4	Synthese	89
6	Canton de Vaud	91
6.1	Niveau cantonal	91
6.1.1	L'environnement en matière de politique familiale	91
6.1.2	Initiatives et interventions en matière de politique familiale	91
6.1.3	La dynamique dans la politique familiale	98
6.1.4	Synthèse	105
6.2	Lausanne	106
6.2.1	Environnement de politique familiale	107
6.2.2	Initiatives et interventions en matière de politique familiale	107
6.2.3	Dynamique en matière de politique familiale	110
6.2.4	Synthèse	111
6.3	Yverdon	111
6.3.1	Environnement en matière de politique familiale	112
6.3.2	Initiatives et interventions en matière de politique familiale	112
6.3.3	Dynamique en matière de politique familiale	113
6.3.4	Synthèse	115
7	Canton Tessin	117
7.1	Niveau cantonal	117
7.1.1	Environnement de la politique familiale	117
7.1.2	Initiatives et interventions en matière de politique familiale	117
7.1.3	Dynamiques de la politique familiale	130
7.1.4	Synthèse	140
7.2	Lugano	142
7.2.1	Environnement de la politique familiale	142
7.2.2	Initiatives et interventions en matière de politique familiale	142
7.2.3	Dynamiques de la politique familiale	144
7.2.4	Synthèse	146

7.3	Locarno	147
7.3.1	Environnement de la politique familiale	147
7.3.2	Initiatives et interventions de politique familiale	148
7.3.3	Dynamiques de la politique familiale	150
7.3.4	Synthèse	152
8	Synthese zum Stand der Familienpolitik in Kantonen und Gemeinden	155
8.1	Die Familienpolitik auf der Ebene der Kantone	155
8.1.1.	Ist-Zustand der familienpolitischen Leistungen und Massnahmen	155
8.1.2	Handlungsträger/-innen und ihre Koalitionen	167
8.2	Die Familienpolitik auf der Ebene der Gemeinden	170
8.2.1	Ist-Zustand der familienpolitischen Leistungen und Massnahmen der Gemeinden	171
8.2.2	Handlungsträger/-innen und ihre Koalitionen	175
9	Die familienpolitische Dynamik vor dem Hintergrund des ACF-Analyserasters	177
9.1	Relevante familienpolitische Entwicklungen	177
9.1.1	Das Jahr der Familie 1994	177
9.1.2	Die Ablehnung der Mutterschaftsversicherung auf Bundesebene	177
9.1.3	Wirtschaftsentwicklung	178
9.1.4	Familienbericht 1982	179
9.2	Synthese der Fallstudien vor dem Hintergrund des ACF-Analyserasters	182
9.3	Familienpolitische Koalitionen, Koalitionsstärke und Politikwandel	188
	Anhang 1: Literatur	191
	Anhang 2: Liste der befragten Personen	197

Zusammenfassung

In der Schweiz sind für viele Aspekte der Familienpolitik die Kantone und Gemeinden zuständig. Im vorliegenden Bericht werden die Gemeinsamkeiten und die Unterschiede in den familienpolitischen Aktivitäten auf diesen Staatsebenen beschrieben und analysiert. Zwei Themenbereiche stehen im Vordergrund:

- Zum einen soll der *Stand der Familienpolitik* in ausgewählten Kantonen und Gemeinden dargestellt werden. Dabei geht es um die Fragen: Welche familienpolitischen Aktivitäten unternehmen Kantone und Gemeinden? Wo liegen die Schwerpunkte des kantonalen und wo die Schwerpunkte des kommunalen Engagements? Wer ist an der Umsetzung familienpolitischer Massnahmen beteiligt?
- Zum anderen soll die *Entwicklung der Familienpolitik* auf kantonaler und kommunaler Ebene seit Beginn der 90er Jahre beobachtet und interpretiert werden. Dabei stellen sich unter anderem Fragen nach den massgeblichen familienpolitisch aktiven Gruppen und deren Überzeugungen, ihren Kooperations- und Koalitionspartnerinnen und -partnern sowie den Ereignissen, welche die Entwicklung der Familienpolitik beeinflusst haben.

Grundlage für die Beantwortung der Fragen bilden vier kantonale (Kantone Zürich, Luzern, Waadt und Tessin) und acht kommunale Fallstudien (Zürich, Uster, Luzern, Sursee, Lausanne, Yverdon, Lugano und Locarno). Bei diesen Kantonen und Gemeinden handelt es sich nicht um eine repräsentative Auswahl. Ein Hauptauswahlkriterium bestand darin, alle drei Sprachregionen (deutsche, französische und italienische Schweiz) zu berücksichtigen. Im Weiteren wurden wirtschaftliche und politisch-kulturelle Charakteristiken mit in die Auswahl einbezogen, von denen aus der bestehenden Fachliteratur abzuleiten ist, dass sie für spezifische Ausprägungen der Familienpolitik mitverantwortlich sind. Um die notwendigen Daten und Informationen zu erfassen, wurden neben der Analyse der verfügbaren Dokumente und schriftlichen Grundlagen (Gesetzestexte, Verordnungen, Sitzungsprotokolle, Leitbilder, Berichte usw.) sowie der Literatur zur Familienpolitik auf kantonaler und städtischer Ebene Interviews mit insgesamt rund fünfzig Expertinnen und Experten aus den öffentlichen Verwaltungen sowie mit familienpolitisch aktiven Persönlichkeiten in den untersuchten Kantonen und Gemeinden geführt.

Stand der Familienpolitik in Kantonen und Gemeinden

Die vorliegende Untersuchung geht vom Begriff Familie als „Familie im engeren Sinn [... das heisst] Beziehungen zwischen Eltern und abhängigen Kindern unter 25 Jahren“ aus und betrachtet diese als eigentliche Zielgruppe der Familienpolitik. Sodann werden vier Interventionsebenen zur inhaltlichen Eingrenzung des Politikfelds Familienpolitik unterschieden: *Ökonomische Interventionen* umfassen Familienzulagen, Familienbesteuerung, bedarfsbezogene Leistungen an Familien sowie weitere materielle Leistungen und rechtliche Statusregelungen. *Sozialökologische Interventionen* schliessen familienergänzende Kinderbetreuung, Aktivitäten zu Gunsten einer familienverträglichen Arbeitswelt und eines familienverträglichen Schul- und Bildungssystems, Tätigkeiten in den Bereichen Wohnen und Wohnumfeld sowie Netzwerke und Selbsthilfe ein. Zu den *pädagogischen Interventionen* gehören Erziehungsberatung und Elternbildung, Familienplanung, Familienberatung und Mediation. *Familieninterne Interventionen* sind Aktivitäten zu Gunsten einer Arbeitsteilung bei der Haushalt- und Familienar-

beit sowie Kinderschutz beziehungsweise Bekämpfung von Gewalt in der Familie und der ganze Bereich Adoption, Pflegekinder und Jugendheime.¹

Der Schwerpunkt der *Familienpolitik auf kantonaler Ebene* liegt auf der ökonomischen Interventionsebene. Alle untersuchten Kantone kennen Formen der Gewährung von Familien- oder Kinderzulagen, steuerlicher Erleichterungen auf der Ebene der Familienbesteuerung, bedarfsbezogener Leistungen an Familien sowie weiterer materieller Leistungen im Sinne von Verbilligung der Krankenkassenprämien, Stipendien usw. Der Grundkanon dieser Leistungen auf der ökonomischen Interventionsebene ist in allen Kantonen sehr ähnlich. Zum Teil erhebliche Unterschiede sind jedoch in der Bemessungshöhe festzustellen.

Im Bereich der sozialökologischen Interventionen weisen die Fallstudien auf markante Unterschiede zwischen den Kantonen hin. Generell muss von einer sehr kleinen Dichte von familienergänzenden Betreuungseinrichtungen ausgegangen werden. Bei der Interpretation der vorhandenen Differenzen gilt es jedoch zu bemerken, dass diese nicht primär die unterschiedlichen kantonalen Politiken in diesem Bereich zum Ausdruck bringen, sondern – wie auch im nächst folgenden Abschnitt ausgeführt – primär die unterschiedlichen kommunalen Engagements dafür verantwortlich sind. Wohnbauförderung und Wohnungswesen sind nur im Kanton Zürich und – in sehr beschränktem Ausmass – im Kanton Luzern ein familienpolitisch relevantes Thema. Der Bereich der pädagogischen Interventionen wird in allen Kantonen der kommunalen Ebene überlassen. Die kantonale Politik im Bereich der familieninternen Interventionen ist in allen vier untersuchten Kantonen sehr bescheiden.

Die Bestandesaufnahme kantonaler Familienpolitik weist somit auf etliche Lücken hin. Interessant ist es daher festzustellen, dass in den letzten Jahren in allen vier untersuchten Kantonen familienpolitische Grundlagenberichte und Leitbilder erarbeitet worden sind. Auffallend ist dabei, dass gerade der Kanton Zürich, der im Vergleich mit den anderen Kantonen eine eher zurückhaltende kantonale Familienpolitik aufweist, über besonders zahlreiche familienpolitisch relevante Studien verfügt.

Das *familienpolitische Engagement der untersuchten Gemeinden* unterscheidet sich stark. In den Städten Zürich und Lausanne ist langjährige und explizite Familienpolitik erkennbar, welche ihren Niederschlag in Zürich in ausformulierten und zum Teil operationalisierbaren Legislaturzielen der Stadtregierung gefunden hat. In den anderen beobachteten Gemeinden sind solche formellen Stellungnahmen – wenn überhaupt – erst in neuester Zeit zu finden.

Der zentrale Handlungsbereich der Gemeinden liegt auf der sozialökologischen Interventionsebene. Wichtig ist hier insbesondere die familienergänzende Kinderbetreuung. Kinderkrippen, Horte, Mittagstische und Schülerclubs (als schulergänzende Angebote) werden entweder von der Gemeinde selber angeboten oder es werden entsprechende Angebote mit privater Trägerschaft subventioniert. Der ausgeprägte familienpolitische Handlungsspielraum der Gemeinden in diesem Interventionsbereich zeigt sich auch darin, dass insbesondere in Themen der familienergänzenden Betreuung vielerorts eine starke Lobbyarbeit durch private Elternvereinigungen feststellbar ist. Insbesondere in Abhängigkeit von der Grösse des Einzugsgebietes lassen sich bei den pädagogischen Interventionen starke Unterschiede zwischen den Gemeinden feststellen. In allen grösseren Städten existiert ein vielfältiges Set von Angeboten im Bereich der Mütter-, Eltern-, Erziehungs- und Jugendberatung sowie in der Elternbildung und Famili-

¹ Die Begrifflichkeit richtet sich nach dem Bericht: Bundesamt für Sozialversicherung (2004): Familienpolitik – Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik, (im Erscheinen) Bern.

enplanung, während Angebote im Beratungsbereich ausserhalb der Städte – wenn überhaupt – nur im Verbund von mehreren Gemeinden vorhanden sind. Eine eigentliche Politik im Bereich der familieninternen Intervention ist auf kommunaler Ebene nur in der Stadt Zürich zu erkennen. Im ökonomischen Interventionsbereich haben die Gemeinden nur einen sehr geringen Handlungsspielraum. Sie sind fast vollständig auf die Rolle als Vollzugsorgan für Programmelemente der kantonalen Gesetzgebung beschränkt.

Entwicklung der Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene

Die Positionierung der Handlungsträger/-innen für oder gegen die Ausdehnung der Familienpolitik können auf drei unterschiedliche gesellschaftspolitische Weltanschauungen zurückgeführt werden:

- Die *konservative* Weltanschauung betrachtet die Zwei-Eltern-Familie als Grundlage der Gesellschaft. Die Frau ist in erster Linie Mutter und hat sich um die Erziehung der Kinder zu kümmern. Familienexterne Betreuung sollte deshalb nur ausnahmsweise geschehen. Nicht Zwei-Eltern-Familien werden als Abweichung von der Norm und deshalb als Ausnahme betrachtet.
- Die *liberale* Weltanschauung sieht das Individuum als Grundlage der Gesellschaft. Freiheit für alle, das heisst insbesondere Freiheit in der Wahl des Familienmodells, hat einen sehr hohen Stellenwert. Frau und Mann sollten in gleichem Masse ihre volkswirtschaftliche Funktion übernehmen können. Hier kommt allerdings die Vorstellung hinzu, dass soziale Probleme in erster Linie durch private Initiative gelöst werden und der Staat sich nur subsidiär engagieren sollte, um die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nicht mit hohen Staatsabgaben (Steuern usw.) zu belasten.
- Die *sozialdemokratische* Weltanschauung geht davon aus, dass Mann und Frau in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft die gleichen Rollen haben sollten. Zudem wird die Zunahme von Ein-Eltern- und Patchwork-Familien als normale Folge der gesamtgesellschaftlichen Wandlungen betrachtet. Um die Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern sowie zwischen Personen in unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Situationen zu gewährleisten, müssen familienergänzende Angebote bereitgestellt werden. Gemäss dieser Weltanschauung ist der Staat als einzige legitime gesellschaftspolitische Instanz zur Bereitstellung dieser Angebote gefordert.

Zu Beginn der 90er Jahre waren die politischen und gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse im Bereich der Familienpolitik geprägt von einer dominanten Koalition zwischen konservativ und liberal inspirierten Handlungsträger/-innen. Ihre Bereitschaft zu Gunsten einer staatlichen Familienpolitik beschränkte sich auf die Gewährung materieller Leistungen an Familien in wirtschaftlich schwierigen Verhältnissen im Sinne der Armutsbekämpfung. Eine Ausdehnung von Familienpolitik auf Gleichstellungsziele wurde von den Konservativen wegen ihrer „gesellschaftszersetzenden Wirkung“, von den Liberalen wegen der Gefahr einer steigenden Staatsquote abgelehnt. Diese Haltung vertraten nicht nur die bürgerlichen Parteien, sondern auch die entsprechenden Interessenverbände und gewisse Nichtregierungsorganisationen. Die sozialdemokratisch inspirierte Position war zu dieser Zeit in der Minderheit, obwohl sie nicht nur von (linken) politischen Parteien, sondern auch von familien- und gleichstellungspolitisch interessierten Nichtregierungsorganisationen – insbesondere im Umfeld der Frauenbewegung – und Amtsstellen vertreten wurde. Aus ihrer Minderheitsposition heraus versuchten diese Handlungsträger/-innen die politischen Instanzen für ihre Anliegen zu gewinnen, indem sie beharrlich familienpolitische Themen auf die öffentliche Agenda setzten, etwa durch parlamentarische Vorstösse oder durch die Publikation von Untersuchungen zum Thema. Als Er-

folg können in diesem Zusammenhang die erstellten familienpolitischen Berichte und Studien gesehen werden, während die inhaltlichen Anliegen in den seltensten Fällen realisiert wurden.

Diese Kräfteverhältnisse änderten sich gegen Ende der 90er Jahre, als die liberalen Akteur/-innen die Fronten der familienpolitischen Koalitionen wechselten und sich fortan dem gleichstellungspolitischen Motiv anschlossen. Die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt Mitte der 90er Jahre hatte einen Mangel an hochqualifizierten Arbeitskräften zu Tage gefördert. Arbeitgebervertreter und Wirtschaftsverbände forderten nun vermehrt, gut ausgebildete nicht-erwerbstätige Mütter wieder in den Arbeitsprozess zu integrieren. Dies sei nur mit einem Ausbau der Strukturen zur familienexternen Kinderbetreuung zu ermöglichen. Da die gesamtwirtschaftliche Entwicklung auf dem Spiel stehe, seien staatliche Massnahmen gerechtfertigt. Diese Forderung wurde gegen Ende der 90er Jahre auch von den ihnen nahestehenden Parteien, insbesondere der Freisinnigdemokratischen Partei (FDP), aufgenommen.

Auf Grund dieses „Seitenwechsels“ liberaler Kräfte verschoben sich gegen Ende der 90er Jahre die familienpolitischen Kräfteverhältnisse. Das gleichstellungspolitische Motiv in der Familienpolitik war auch für Teile des „Bürgerblocks“ salonfähig geworden. Es fanden sich in den politischen Instanzen nun auch neue Mehrheiten für derartige Massnahmen. Dementsprechend kann rund um den Jahrtausendwechsel in den untersuchten Kantonen und Städten ein signifikanter Wandel der familienpolitischen Programme festgestellt werden, der auf diesen Wechsel der Kräfteverhältnisse zurückzuführen ist. Nicht von ungefähr zielt dieser Wandel im Wesentlichen auf eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Zu betonen ist, dass diese Entwicklung nicht nur auf der Ebene der politischen Absichtserklärungen oder Zielformulierungen stattgefunden hat, sondern zu handfesten Massnahmen führte. Diese neue Koalitionsbildung blieb aber bis heute auf familienpolitische Leistungen im Bereich der sozialökologischen Interventionen beschränkt. Auf der Ebene der ökonomischen Interventionen bilden nach wie vor die links-grünen und die christlich-sozialen Kräfte die familienpolitisch engagiertere Koalition gegen die „ältere“ Koalition aus liberalen und konservativen Parteien. Diese wollen weiterhin die monetären Leistungen zu Gunsten von Familien auf die sozialpolitische Zielsetzung der Armutsbekämpfung beschränken.

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag BSV und Zielsetzung dieser Untersuchung

Ausgelöst durch einen parlamentarischen Vorstoss ist das Departement des Innern mit der Erarbeitung eines umfassenden Familienberichts beauftragt worden. Dieser soll auf der Basis wissenschaftlicher Untersuchungen Zustandsanalysen zur Familienpolitik in der Schweiz auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene enthalten. Zudem sind Empfehlungen zur Stärkung der Familienpolitik und ihrer strukturellen Verankerung als Querschnittsaufgabe der öffentlichen Hand zu entwickeln.

Die vorliegende Untersuchung beinhaltet das empirische Material für dasjenige Kapitel des Familienberichts, das sich mit dem Zustand der Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene befasst. Diese Zustandsanalyse wird auf der Basis von Fallstudien in vier Kantonen und acht städtischen Kommunen unter Berücksichtigung der deutschen, französischen und italienischen Schweiz vorgenommen. Von Interesse ist insbesondere die strukturelle Verankerung der Familienpolitik. Im Weiteren wird die inhaltliche Ebene, die institutionelle Einbettung, die wichtigsten Akteure und ihre Rolle sowie der Vollzug familienpolitischer Massnahmen ins Zentrum der Untersuchung gerückt.

Ein wichtiger Teil der Zustandsanalyse besteht überdies darin, die familienpolitische Dynamik – also den politischen Wandel in diesem Politikbereich – seit Beginn der 90er Jahre vor dem Hintergrund der politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen und Ereignisse und der Positionen der beteiligten Akteure und Akteurgruppen zu analysieren.

In der Schweiz sind für viele Aspekte der Familienpolitik Kantone und Gemeinden zuständig. Im föderalistischen Staatsgefüge helvetischer Prägung, welches den Kantonen und Gemeinden eine grosse Autonomie in der Prioritätensetzung aber auch bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zugesteht, sind regional grosse Unterschiede in der Familienpolitik nicht erstaunlich. Ziel der Untersuchung als Teil des Familienberichts ist es, auf der Basis einer qualitativen und quantifizierenden Analyse in einer Auswahl von Kantonen und Gemeinden die inhaltlichen, prozessualen und strukturellen Aspekte kantonaler und kommunaler Familienpolitik zu erfassen.

1.2 Durchführung: Arbeitsgemeinschaft

Das vorliegende Projekt wurde von einer Arbeitsgemeinschaft, bestehend aus Interface Institut für Politikstudien Luzern und dem Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich, bearbeitet.

1.3 Aufbau des Berichts

Das zweite Kapitel dieses wissenschaftlichen Berichts umfasst die Darstellung des theoretischen Konzeptes. Dabei geht es einerseits um die Definition des *inhaltlichen* Rahmens, in welchem die kantonale und kommunale Familienpolitik betrachtet wird (Abschnitt 2.1), andererseits um die Bestimmung des *analytischen* Bezugsrahmens, bestehend aus den beiden politologischen Ansätzen des Policy-Designs und des Advocacy Coalition Frameworks ACF (Abschnitte 2.2 und 2.3).

Das dritte Kapitel stellt das Konzept der empirischen Umsetzung dar. Es präsentiert die Forschungsfragen, die dieser Untersuchung zu Grunde liegen (Abschnitt 3.1), die Auswahl der

vier Fallstudien (Abschnitt 3.2) sowie die verschiedenen Instrumente zur Datenerhebung (Abschnitt 3.3).

Die folgenden Kapitel 4 bis 7 umfassen die ausführlichen Fallstudien der vier ausgewählten Kantone und der pro Kanton ausgewählten zwei Städte: Kanton Zürich mit den Städten Zürich und Uster (Kapitel 4), Kanton Luzern mit den Städten Luzern und Sursee (Kapitel 5), Kanton Waadt mit den Städten Lausanne und Yverdon (Kapitel 6) sowie Kanton Tessin mit den Städten Lugano und Locarno (Kapitel 7).

Die letzten beiden Kapitel umfassen die Synthese der Zustandsanalyse in den vier Kantonen entlang dem Raster des Policy-Design-Modells sowie eine zusammenfassende Darstellung des Politikwandels im Bereich der kantonalen und kommunalen Familienpolitik seit Beginn der 90er Jahre unter Einbezug der beteiligten Akteure und der politischen Entwicklungen und Ereignisse (Kapitel 8). Kapitel 9 präsentiert in knapper Form die Schlussfolgerungen dieser Untersuchung.

2 Theoretisches Konzept

2.1 Inhaltlicher Bezugsrahmen: Vier Interventionsebenen

Die vorliegende Untersuchung fasst den inhaltlichen Bezugsrahmen in Anlehnung an die vom Büro BASS entwickelte Definition von Familie und familienpolitischen Themen. In diesem Sinne definieren wir zunächst den Begriff Familie als „Beziehungen zwischen Eltern und abhängigen Kindern unter 25 Jahren“.² Diese Familien „im engeren Sinn“ werden demnach als eigentliche Zielgruppe der Familienpolitik betrachtet.

Sodann grenzen wir das Feld der Familienpolitik anhand der in der BASS-Studie definierten „Themenfeldern der Familienpolitik“ inhaltlich ein.³ Konkret umfasst diese Liste, die wir untenstehend gekürzt wiedergeben, 16 Themenfelder aus vier Interventionsebenen. Diese vier Interventionsebenen stellen die inhaltliche Eingrenzung des Politikfelds Familienpolitik dar:

- Ökonomische Interventionen: Familienzulagen, Familienbesteuerung, bedarfsbezogene Leistungen an Familien, weitere materielle Leistungen, rechtliche Statusregelungen;
- Sozialökologische Interventionen: familienergänzende Kinderbetreuung, familienverträgliche Arbeitswelt, familienverträgliches Schul- und Bildungssystem, Integrationshilfe für ausländische Familien, Wohnen und Wohnumfeld, Netzwerke und Selbsthilfe;
- Pädagogische Interventionen: Erziehungsberatung und Elternbildung, Familienplanung, Familienberatung und Mediation;
- Familieninterne Interventionen: Arbeitsteilung bei der Haushalt- und Familienarbeit, Kinderschutz beziehungsweise Gewalt in der Familie, Adoption/Pflegekinder/Jugendheime.

Die von BASS ausgearbeitete Definition stellt eine standardisierte „Messlatte“ dar, mittels derer die staatlichen Handlungsprogramme in den ausgewählten Kantonen und Gemeinden einheitlich analysiert werden können. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die Vergleichbarkeit der untersuchten Fälle von grosser Bedeutung.

2.2 Policy-Design: „Schalenmodell“

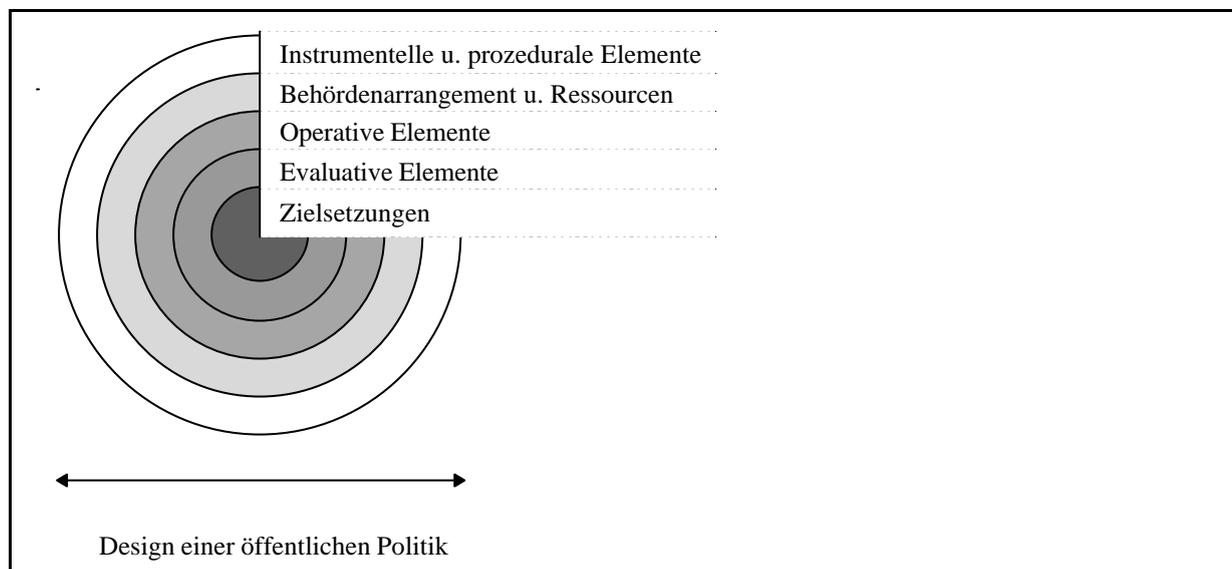
Die wissenschaftliche Analyse von öffentlichen Politiken (Policy-Analyse) versteht öffentliche Politiken als eine Gesamtheit in sich zusammenhängender staatlicher Entscheidungen und Handlungen im Sinne eines Handlungsprogramms. Dieses ist *zielgerichtet*, das heisst es strebt eine Veränderung von Gegebenheiten an, die als gesellschaftliches Problem perzipiert werden. Es umfasst normative Zielvorgaben, die den zu erreichenden Zustand in einem Politikfeld beschreiben, aber auch konkrete Handlungsanweisungen und -strategien, an denen sich staatliche, verbandliche oder private Akteure im Hinblick auf die Erreichung des gewünschten Zustandes orientieren sollen beziehungsweise müssen. Gestützt auf umfangreiche Vorarbeiten haben Knoepfel et al. zur analytischen Erfassung staatlicher Programme – im Folgenden als *Policy-Design* bezeichnet – ein Modell entwickelt, das auch für dieses Forschungsprojekt

² Siehe dazu: H. Stutz (2002): Familienpolitik heute – was beinhaltet sie? Definition und Strukturierung für den thematischen Teil des Familienberichts „Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik“, Bern: BASS.

³ Ebd. S. 3 – 4.

übernommen wird.⁴ Das Modell unterscheidet nach dem Kern-Schalen-Prinzip fünf aufeinander bezogene Elemente eines Policy-Designs⁵.

D 2.1: Die fünf konstitutiven Elemente eines Policy-Designs



Der *Kern* dieses Schalenmodells besteht aus den *Zielsetzungen*, das heisst den normativen Vorgaben bezüglich des anzustrebenden gesellschaftlichen Zustandes im Problemfeld. Solche Angaben – sofern sie explizit formuliert sind – finden sich meistens in Verfassungsartikeln, Gesetzestexten, Verordnungen, manchmal auch in Verwaltungsvorschriften oder Leitbildern und sind oft in recht abstrakter Form gehalten. In der kantonalen Familienpolitik werden solche Zielsetzungen zum Beispiel in Familienschutzartikeln formuliert, welche sich in einigen Kantonsverfassungen finden.

Die *erste Schale* des Policy-Designs besteht aus *evaluativen Elementen*, das heisst aus Angaben darüber, welche Indikatoren der Bestimmung des Zielerreichungsgrades dienen. Solche evaluativen Elemente sind vor allem bei Politiken mit stark technisiertem Charakter weit verbreitet (zum Beispiel Grenzwerte für Schadstoffe in der Umweltpolitik). Sie finden sich aber zumindest implizit auch in der Familienpolitik, wo die Verbreitung verschiedener Familienmodelle (zum Beispiel Paare mit oder ohne Kinder, Arbeitsteilung innerhalb der Familie, Erwerbstätigkeit der Partner u.Ä.) und soziale Indikatoren (zum Beispiel Armutsquote von alleinerziehenden Müttern) der konkreten Erfassung der in den Zielvorgaben allgemein als "Probleme" bezeichneten Zustände dienen.

⁴ Knoepfel, P.; Varone, F.; Bussmann, W.; Mader, L. (1997): Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien, in: Bussmann W. et al. (Eds.): Einführung in die Politikevaluation, Helbing & Lichtenhahn, Basel, Frankfurt a. Main.

⁵ Zum Folgenden siehe: Knoepfel, P.; Varone, F.; Bussmann, W.; Mader, L. (1997): Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien, in: Bussmann W. et al. (Eds.): Einführung in die Politikevaluation, Helbing & Lichtenhahn, Basel, Frankfurt a. Main. Linder, St. H.; Peters, G. B. (1990): The design of instruments for public policy, in: Nagel, St. S. (Ed.): Policy theory and policy evaluation : concepts, knowledge, causes and norms, Greenwood Press, New York. Varone, F. (1998): Le choix des instruments des politiques publiques: une analyse comparée des politiques d'efficience énergétique du Canada, du Danemark, des Etats-Unis, de la Suède et de la Suisse, Paul Haupt, Bern, (Zugl.: Diss. rer. pol. Bern, 1998).

Die Schale der *operativen Elemente* beschreibt die für die Zielerreichung einer bestimmten Politik vorgesehenen Massnahmen. Diese Elemente konkretisieren die abstrakt formulierten Zielvorgaben und sind die für den Charakter einer Politik entscheidenden Programmelemente: Sie dienen der Umsetzung der Zielsetzungen, indem sie konkrete staatliche Eingriffe in der Gesellschaft definieren. In diesem Sinne sind im Bereich der Familienpolitik zum Beispiel die Entrichtung von Familienzulagen, die staatliche Förderung von familienergänzender Kinderbetreuung, Erziehungsberatung oder Elternbildung dieser Schale zuzurechnen. Mithin geht es bei diesen *operativen Elemente* also um die eigentlich Substanz, um den *Inhalt* einer bestimmten Politik.

Die Programmelemente in der dritten Schale bezeichnen die mit der Umsetzung der Massnahmen beauftragten *Behörden* beziehungsweise privaten Organisationen sowie deren *Ausstattung mit finanziellen und anderen Ressourcen*. In der Familienpolitik ist hier besonders die Kompetenzverteilung zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden von Bedeutung, sowie die Delegation bestimmter Aufgaben an private Trägerschaften und deren Unterstützung mit finanziellen, logistischen und anderen Ressourcen.

In der äussersten, vierten Schale schliesslich finden sich *instrumentelle und prozedurale Elemente* des Programmes, welche die Interaktionsformen der an der Politikumsetzung beteiligten Akteure festlegen. Sie regeln den Austausch von Informationen, Sachmitteln, Geldleistungen usw. und sollen diesen Austausch gemäss den Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit nachvollziehbar und transparent machen. Hier geht es zum Beispiel, innerhalb der jeweils zuständigen Staatsebene, um die „Anbindung“ gewisser familienpolitischer Aufgaben an verschiedene Verwaltungsstellen und um die Koordination dieser Stellen untereinander, aber auch um die Beziehungen zwischen staatlichen Behörden und privaten Trägern einzelner Massnahmen (zum Beispiel Leistungsaufträge, Subventionsverträge).

2.3 Theoretischer Bezugsrahmen für die Erfassung von Politikwandel und Akteurkonstellationen

Die Beschreibung der unterschiedlichen kantonalen und kommunalen familienpolitischen Modelle und deren Typologisierung stellt in erster Linie einen heuristischen Erkenntnisgewinn dar. Bezüglich der zukünftigen Ausgestaltung der Familienpolitik in der Schweiz ist jedoch von dringendem Interesse, wie diese regionalen Unterschiede in Struktur und Inhalt zu erklären sind. Denn nur in Kenntnis der Faktoren, welche die unterschiedlichen kantonalen und kommunalen Modelle bedingen, wird es letztlich möglich sein, die Entwicklung in den entsprechenden Kantonen und Kommunen angemessen zu beeinflussen.

Deshalb befaßt sich die vorliegende Untersuchung auf einer zweiten Ebene mit den Erklärungsfaktoren sowie mit den familienpolitischen Dynamiken, welche die kantonalen und kommunalen familienpolitischen Policy-Designs zu dem machen, was sie heute sind. Die diesbezügliche Fragestellung baut auf dem *Advocacy Coalition Framework* (kurz: ACF) auf. Wie das oben erwähnte Schalenmodell geht auch der ACF davon aus, dass öffentliche Politiken in sich kohärente und zielgerichtete staatliche Handlungsprogramme darstellen. Anstatt sich aber, wie das Schalenmodell, mit einer deskriptiven Erfassung dieser Handlungsprogramme zu begnügen, hat der ACF zum Ziel, deren Zustandekommen zu *erklären*. Dabei fokussiert der ACF auf die Akteure, welche versuchen, die verschiedenen Schalen eines staatlichen Handlungsprogramms nach ihren Vorstellungen zu gestalten.

2.3.1 Der Advocacy Coalition Ansatz (ACF)

Der *Advocacy Coalition-Ansatz* (*Advocacy Coalition Framework ACF*) wurde seit Mitte der 80er Jahre von zwei amerikanischen Politologen entwickelt.⁶ Er fusst auf dem Vorhaben, ein kausales Erklärungsmodell für den Policy-Prozess anzubieten, das über die meist nur heuristische Perspektive der klassischen Konzepte der Policy-Analyse hinausgeht. Aufbauend auf einer Synthese von *Top Down* und *Bottom Up* Theorien über Politikimplementierung haben Sabatier und Jenkins-Smith ein umfassendes theoretisches Modell des Policy-Prozesses entwickelt.⁷ Damit räumen sie nicht nur radikal mit der damals in der Policy-Analyse verbreiteten Phasenheuristik⁸ auf, sondern leiten eine ganze Reihe von operationellen Hypothesen zur Erklärung des Policy-Prozesses her.

Der ACF fasst den Policy-Prozess als einen Wettbewerb zwischen verschiedenen Akteurkoalitionen auf, die unterschiedliche Vorstellungen darüber haben, wie ein bestimmtes gesellschaftliches Problem angegangen werden soll beziehungsweise wie ein staatliches Handlungsprogramm dazu auszusehen hat (siehe D 2.2). Dieser Wettbewerb zwischen Koalitionen findet in sogenannten Policy-Subsystemen statt, die relativ knapp als "the set of actors who are involved in dealing with a policy problem" definiert werden.⁹ (Ein familienpolitisches „Subsystem“ zum Beispiel würde diejenigen Akteure umfassen, welche sich regelmässig mit den oben erwähnten vier familienpolitischen Interventionsebenen in einer öffentlich relevanten Weise auseinandersetzen.) Jede der involvierten Koalitionen versucht eine hegemoniale Stellung im Policy-Subsystem zu erreichen, um ihre Vorstellungen in konkrete Policies umzusetzen. In diesem Sinne sind sie als *Advocacy Coalitions* zu betrachten, das heisst Akteurkoalitionen, die sich die Realisierung ihrer Überzeugungen und Wertvorstellungen zum Ziel gesetzt haben. Operationell definiert werden diese *Advocacy-Koalitionen* als

«people from various governmental and private organisations who both (1) share a set of normative and causal beliefs [on a particular policy problem] and (2) engage in a non-trivial degree of coordinated activity over time».¹⁰

⁶ Sabatier, P. A.; Jenkins-Smith, H. C. (1993): *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, Boulder (Colorado). Sabatier, P. A.; Jenkins-Smith, H. C. (1999): *The advocacy coalition framework: An assessment*, in: Sabatier P. A. (Ed.): *Theories of the policy process*, Westview Press, Boulder (Colorado): pp. 117-166.

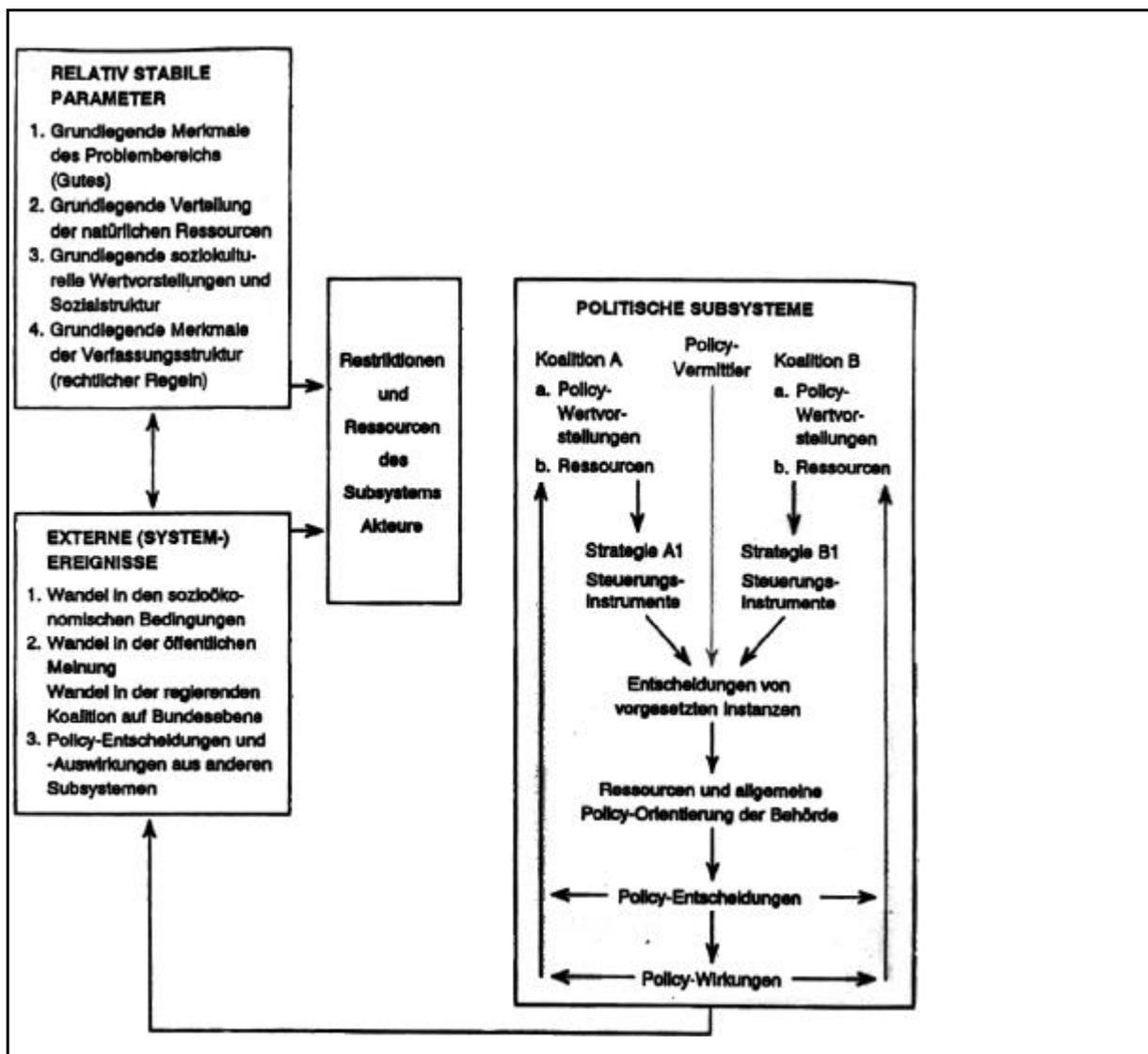
⁷ Sabatier, P. A. (1986): *Top-Down and Bottom-Up approaches to implementation research : A critical analysis and suggested synthesis*, in: *Journal of Public Policy* 6(1): 21-48.

⁸ Gemäss dieser Phasenheuristik wird der Policy-Prozess idealtypisch als Zyklus von mehreren Phasen gesehen, die einander ablösen: Problemdefinition, Agendasetting, Politikformulierung, Entscheidungsfindung, Implementation, Evaluation.

⁹ Sabatier, P. A. (1993b): *Policy changes over a decade or more*, in: Sabatier, P. A.; Jenkins-Smith, H. C. (Eds.): *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition approach*, Westview Press, Boulder (Colorado): p. 24.

¹⁰ Sabatier, P. A.; Jenkins-Smith, H. C. (1999): *The advocacy coalition framework: An assessment*, in: Sabatier P. A. (Ed.): *Theories of the policy process*, Westview Press, Boulder (Colorado): p. 120.

D 2.2: Das theoretische Modell des ACF¹¹



Der ACF geht somit auf die Tatsache ein, dass Policies oft von mehreren verschiedenen Typen von Akteuren auf verschiedenen Staatsebenen gleichzeitig gestaltet und getragen werden. So können Vertreter/-innen von organisierten Interessensgemeinschaften, gewählte Politikerinnen, Beamte, Forscherinnen, Journalisten usw. gleichermassen als Mitglieder einer *Advocacy-Koalition* betrachtet werden. Was diese unterschiedlichen Akteure vereint, ist der Glaube an bestimmte Vorstellungen (*Policy Belief System*) über die adäquate Vorgehensweise zur Lösung eines bestimmten, öffentlich relevanten Problems.

In diesen *Belief Systems* müssen, gemäss dem ACF, drei Kategorien von Überzeugungen unterschieden werden.¹² Im Zentrum steht der sogenannte *Hauptkern (Deep Core)* mit den fundamentalen normativen und ontologischen Axiomen, welche die Weltanschauung und die

¹¹ Sabatier, P. A. (1993a): Advocacy-Koalitionen. Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: Politische Vierteljahrschrift 34 (Sonderheft 24): p. 120.

¹² Sabatier, P. A. (1993b): Policy changes over a decade or more, in: Sabatier, P. A.; Jenkins-Smith, H. C. (Eds.): Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition approach, Westview Press, Boulder (Colorado): p. 60.

allgemeine politische Philosophie eines Akteurs über verschiedene Politikbereiche hinweg bestimmen. Für die Familienpolitik relevant wären hier beispielsweise bestimmte Vorstellungen über das Verhältnis zwischen Mann und Frau, über die Stellung der Familie in der Gesellschaft usw.

Sodann findet sich in solchen *Belief Systems* ein sogenannter *Policy-Kern (Policy Core)* bestehend aus den grundlegenden Wertvorstellungen, Kausalannahmen und Policy-Positionen, mit denen der Hauptkern in Bezug auf einen bestimmten Politikbereich konkretisiert wird. In der Familienpolitik fänden sich hier die im oben skizzierten Modell des Policy-Designs als „konkrete Zielsetzungen“ bezeichneten normativen Elemente der Familienpolitik wie zum Beispiel der Schutz der Familie, die Herstellung von gleichen Chancen für Mann und Frau im Erwerbsleben usw.

In einer dritten strukturellen Kategorie, den *sekundären Aspekten (Secondary Aspects)*, finden sich Annahmen über instrumentelle Entscheidungen sowie konkrete Massnahmen und Informationen, die geeignet sind, den *Policy-Kern* in einem spezifischen Policy-Subsystem durchzusetzen. Bezüglich der Familienpolitik könnten die oben als „operative Elemente“ bezeichneten konkreten Massnahmen (also zum Beispiel Familienzulagen, familienexterne Kinderbetreuung usw.) als Beispiele für diese Kategorie genannt werden.

Der ACF geht nun davon aus, dass diese drei strukturellen Kategorien unterschiedlich resistent gegen Wandel sind. Der Hauptkern enthält starke, identitätsstiftende Merkmale, was Veränderungen sehr unwahrscheinlich macht; ein Wandel des Hauptkerns wird von den Autoren des ACF mit einer religiösen Bekehrung gleichgesetzt. Auch scheinen Veränderungen im Policy-Kern schwierig, aber möglich zu sein, beispielsweise wenn die Erfahrungen schwere Ungereimtheiten in den Kausalannahmen bezüglich eines Policy-Problems an den Tag bringen. Veränderungen bei den sekundären Aspekten sind demgegenüber verhältnismässig leicht, da sie im Wesentlichen instrumentelle Überzeugungen im Dienste der Durchsetzung des Policy-Kerns darstellen.

Auf der Basis des hier nur knapp skizzierten Modells erklärt der ACF also eine bestimmte öffentliche Politik als Produkt der Hegemonie einer Advocacy-Koalition und ihres *Belief Systems* in einem entsprechenden Policy-Subsystem. Wie eingangs erwähnt, soll die hier vorgeschlagene Studie die Ausgestaltung kantonaler und städtischer familienpolitischer Modelle auf Grund der Dynamik des Prozesses, aus dem sie hervorgegangen sind, erklären. In der Terminologie des ACF läuft dies darauf hinaus, den Wettbewerb verschiedener Advocacy-Koalitionen im Bereich Familienpolitik in den ausgewählten Kantonen und Städten nachzuzeichnen, die Stellung der gegenwärtig hegemonialen Advocacy-Koalition(en) im Bereich Familienpolitik auszuleuchten und insbesondere die mögliche Entwicklung der Bedingungen darzustellen, von denen diese hegemoniale Stellung abhängt.

Die Parallelen zum oben erwähnten Schalenmodell zur Erfassung eines Policy-Designs liegen auf der Hand. In der ACF-Terminologie könnte man das Policy-Design als ein zum staatlichen Handlungsprogramm mutiertes *Belief System* betrachten. Dabei entspricht der Kern des Schalenmodells dem *Deep Core*, die evaluativen und operativen Elemente dem *Policy Core*, und die beiden äussersten Schalen (Behördenarrangements beziehungsweise instrumentelle und prozedurale Elemente) finden sich unter den *Secondary Aspects* wieder. In diesem Sinne können ACF und Schalenmodell durchaus als komplementär betrachtet werden.

Welches sind nun diejenigen Faktoren, welche die hegemoniale Stellung einer Advocacy-Koalition in einem Policy-Subsystem bedingen? Oder mit anderen Worten: welches sind für eine Advocacy-Koalition die „Schlüssel zum Erfolg“, dank denen es ihr gelingt, ihr *Belief*

System zum offiziellen staatlichen Handlungsprogramm zu machen? Aus dem theoretischen Modell, das dem ACF zugrunde liegt, lassen sich zwei Faktoren isolieren, die auf die hegemonale Stellung einer Advocacy-Koalition in einem Policy-Subsystem einen massgeblichen Einfluss haben¹³:

- *Das Handlungspotenzial* einer Koalition als *kollektiver Akteur*: Dieses hängt einerseits von der Fähigkeit der Koalitions-Mitglieder zur gegenseitigen Koordination ab. Andererseits wird die Koalitionsstärke auch massgeblich vom Einsatz der einzelnen Mitglieder geprägt, der wiederum abhängig ist von der Allokation von Ressourcen unter den Mitgliedern. Insbesondere müssen die Mitglieder den Eindruck haben, dass ihr Einsatz für die gemeinsame Sache angemessen belohnt wird. Weiter müssen sie Existenzbedingungen haben, die ihnen einen solchen Einsatz materiell ermöglichen.
- Die Fähigkeit einer Koalition, *die Verwendung von staatlichen Ressourcen zu nutzen und zu kontrollieren*. Dies beinhaltet einerseits die Fähigkeit einer Koalition, ein bestimmtes Problem oder eine Fragestellung auf die politische Agenda¹⁴ zu setzen und so staatliche Entscheidungen zu provozieren. Andererseits geht es dabei auch um ihre Einflussnahme auf den Ausgang dieser Entscheidungen. Es sind im Wesentlichen vier Instrumente, mit denen Advocacy-Koalitionen diese Ressourcenverwendung steuern können, nämlich a) Einfluss auf die Gestaltung der institutionellen Agenda beziehungsweise den Ausgang von Entscheidungen der Exekutiven und Legislativen, b) Einfluss auf die Rekrutierung von politischen Entscheidungsträgern (sei es in gewählten Gremien oder in der Verwaltung), c) Einfluss auf die öffentliche Meinung über die Massenmedien sowie d) Einfluss auf die Problempерzeption im betroffenen Politikbereich, zum Beispiel über die Produktion von Expertisen und wissenschaftlichen Studien.

Diese Untersuchung ist als Vergleich von verschiedenen Kantonen, Städten und Gemeinden angelegt. Damit wird es ebenfalls möglich sein, den Einfluss von Kontextfaktoren und -bedingungen (in der schematischen Darstellung D 2.2 als „relativ stabile Parameter“ bezeichnet) auf die familienpolitische Auseinandersetzung darzustellen. Somit hat dieser zweite Untersuchungsteil auch zum Ziel, gesellschaftliche, ökonomische und politische Dimensionen herauszuarbeiten, welche die familienpolitische Auseinandersetzung in den untersuchten Gebietskörperschaften strukturieren. In diesem Sinn kann man sich hier auch Aufschluss über die für Familienpolitik günstige Konstellationen und Kontextbedingungen erhoffen.

2.3.2 Forschungsfragen zu den familienpolitischen Advocacy-Koalitionen

Aufbauend auf diesem theoretischen Ansatz wird in der vorliegenden Untersuchung das Kräfteverhältnis zwischen familienpolitischen Advocacy-Koalitionen sowie die Entwicklung dieses Kräfteverhältnisses in den ausgewählten Kantonen und Gemeinden untersucht.

¹³ Dabei ist anzumerken, dass sich die Erfinder des ACF bis heute nur wenig systematisch mit der Hegemonialstrategie von Advocacy-Koalitionen befasst haben. Die zwei hier erwähnten "Schlüssel zum Erfolg" leiten sich denn auch weniger aus den Arbeiten der ACF-Autoren ab, als vielmehr aus der politikwissenschaftlichen Diskussion, die in den letzten Jahren rund um diesen Ansatz stattgefunden hat. Siehe dazu Kübler (2001).

¹⁴ Zum Begriff der politischen Agenda siehe: Cobb, R. W.; Elder, Ch. D. (1976): *Agenda Building as a Comparative Political Process*, in: *American Political Science Review* 70 (1):126-138. Kingdon, J. (1984): *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little, Brown and Company, Boston, Toronto.

Konkret bedingt diese Fragestellung die Beantwortung folgender Forschungsfragen:

- Welches sind die Akteure, die sich in den untersuchten Kantonen und Gemeinden mit Familienpolitik – im Sinne der vier von BASS definierten Interventionsebenen – auseinandersetzen (Eingrenzung des Policy-Subsystems)?
- Welche *Policy Belief Systems* vertreten diese Akteure im Bereich Familienpolitik? Welche Akteure vertreten ähnliche *Belief Systems*? Sind diese Akteure auf Grund ähnlicher familienpolitischer *Belief Systems* zu Koalitionen zusammengetreten? Welches sind die Hauptpunkte der Auseinandersetzung zwischen verschiedenen familienpolitischen Advocacy-Koalitionen?
- Welches Handlungspotenzial haben die verschiedenen familienpolitischen Advocacy-Koalitionen? Das heisst wie ist ihr Zusammenhalt als kollektiver Akteur?
- Welches sind die Machtinstrumente, die die verschiedenen Advocacy-Koalitionen kontrollieren? Das heisst welchen Zugang haben sie zu Schlüsselressourcen des politischen Systems zur Beeinflussung der institutionellen Agenda beziehungsweise zur Beeinflussung von politischen Entscheiden (zum Beispiel Einfluss auf Entscheidungsträger, Einfluss auf Verwaltungsstellen, Einfluss auf Massenmedien usw.)?
- Welches sind die Kontextfaktoren und -bedingungen (gesellschaftlich, ökonomisch, politisch), die die Interaktionen und den Erfolg der verschiedenen Advocacy-Koalitionen beeinflussen?
- Gab es einschneidende Ereignisse (*External Shocks*), welche die Grundvoraussetzungen und Gegebenheiten im Feld der Familienpolitik entscheidend verändert haben (zum Beispiel gestiegene Nachfrage von Frauen auf dem Arbeitsmarkt, gesteigener Anteil von Alleinerziehenden, politische Kräfteverschiebungen nach Erneuerungswahlen, Finanzkrisen der öffentlichen Hand, Neuordnung der sozialpolitischen Kompetenzen usw.).
- Über welche Prozesse wurden die Auseinandersetzungen zwischen den familienpolitischen Advocacy-Koalitionen und deren *Belief Systems* vermittelt? Wie und warum kam es zur Aufnahme beziehungsweise zur Nicht-Aufnahme von gewissen *Policy Beliefs* in das im ersten Arbeitsschritt festgestellte familienpolitische Policy-Design?

Auf dieser zweiten Untersuchungsebene wird es also darum gehen, anhand des Tauziehens zwischen verschiedenen Advocacy-Koalitionen die Dynamik der familienpolitischen Prozesse und Diskussionen in den untersuchten Kantonen und Gemeinden aufzuzeigen und somit eine Erklärung für die Ausgestaltung der entsprechenden familienpolitischen Programme zu liefern.

3 Empirische Umsetzung

3.1 Forschungsfragen

Basierend auf dieser analytischen und thematischen Eingrenzung besteht ein erstes Ziel der hier vorgeschlagenen Untersuchung darin, das gegenwärtige Policy-Design der ausgewählten Kantone und Gemeinden in den 16 familienpolitischen Themenfeldern deskriptiv zu erfassen.

Konkret bedingt das die Beantwortung folgender Forschungsfragen:

- Welches sind die *konkreten Zielsetzungen* der ausgewählten Kantone und Städte in der Familienpolitik (das heisst in den vier oben definierten familienpolitischen Interventions-ebenen)?
- An welchen *evaluativen Elementen* orientieren sich die Handlungsprogramme der ausgewählten Kantone und Städte in diesen familienpolitischen Interventionsebenen, das heisst welche Indikatoren werden zur Bestimmung des Zielerreichungsgrads benutzt?
- Welche *operativen Elemente* finden sich in der Familienpolitik in den ausgewählten Kantonen und Städten? Das heisst in welchen der vier Interventionsebenen wurden oder werden gegenwärtig Massnahmen ergriffen und in welchen nicht? Von besonderem Interesse ist diesbezüglich vor allem die Situierung der verschiedenen kantonalen und städtischen Massnahmenpaletten bezüglich der vom Bund im Familienbericht von 1982 formulierten Empfehlungen.
- In Bezug auf das *Behördenarrangement und die Ressourcen*: Welches sind die in den ausgewählten Kantonen und Gemeinden mit der Umsetzung der getroffenen Massnahmen betrauten Verwaltungsstellen beziehungsweise privaten Projektträger? Welche finanziellen Ressourcen werden für die Umsetzung dieser Massnahmen aufgewendet – das heisst: Wie hoch ist das Budget der Familienpolitik? Welches sind die wesentlichen Finanzkennzahlen? Gibt es Probleme in der Umsetzung dieser Massnahmen?
- Wie sehen die *instrumentellen und prozeduralen Elemente* der Familienpolitik in den ausgewählten Kantonen und Städten aus? Das heisst welche Interaktionen gibt es zwischen den an der Umsetzung der Massnahmen beteiligten Akteure, wo finden sie statt (zum Beispiel Kommissionen, Foren usw.) und wie sind sie geregelt (zum Beispiel Leistungsauftrag, Subventionsverträge usw.)?

Der Zweck dieses Untersuchungsteils ist es, die regionalen Unterschiede der Familienpolitik anhand von je vier ausgewählten Kantonen, Städten und Gemeinden (zu den Auswahlkriterien siehe unten) exemplarisch zu beschreiben. Von Interesse werden nicht nur die inhaltlichen Unterschiede der Familienpolitik in den verschiedenen Kantonen und Gemeinden sein, sondern auch die strukturell bedingten Unterschiede. Die Frage ist hier, ob die regionalen Unterschiede in den familienpolitischen Strukturen und Programmen nur graduell sind, oder ob sie paradigmatisch sind. Dabei ist, in Anlehnung an Fux, von Interesse, ob sich in den Unterschieden zwischen Kantonen, Städten und Gemeinden innerhalb der Schweiz auch die drei grossen europäischen *Regimetypen* der Familienpolitik widerspiegeln, namentlich das *etatisti-*

sche, das *familialistische* beziehungsweise das *individualistische* Regime, mit den entsprechenden strukturellen und inhaltlichen Merkmalen.¹⁵

3.2 Fallstudien

Bei der Auswahl der zu untersuchenden Kantone handelt es sich nicht um eine repräsentative Auswahl. Ein Hauptkriterium bestand darin, alle drei Sprachregionen (deutsche, französische und italienische Schweiz) zu berücksichtigen. Im weiteren wurden wirtschaftliche und politisch-kulturelle Charakteristiken mit in die Auswahl einbezogen, von denen aus der bestehenden Fachliteratur abzuleiten ist, dass sie für spezifische Ausprägungen der Familienpolitik mitverantwortlich sind:

Sozio-ökonomische Prägung (Urbanisierung)	Prä- Familienpolitische Anliegen sowie der Bedarf nach unterstützenden Massnahmen für Familien treten in grossstädtischen und urbanen Zentren vermehrt zutage. So dürfte in Städten das familienpolitische Leistungsangebot grösser und der politische Druck nach familienpolitischem Engagement markanter sein als in ländlichen oder peripheren Gebieten.
Politische Prägung	Die parteipolitische Prägung der Kantone und Städte dürfte für die familienpolitische Dynamik und die Ausgestaltung der entsprechenden politischen Programme ebenso mit verantwortlich sein.
Konfessionelle Prägung	Eine familiensoziologische Hypothese besteht darin, dass der gesellschaftliche Stellenwert von Familienpolitik unter anderem in der katholischen Soziallehre verwurzelt ist und deshalb davon ausgegangen werden kann, dass in katholisch geprägten Kantonen die entsprechenden gesellschaftlichen Werte auch die Ausgestaltung der Familienpolitik beeinflussen.

Die nachfolgende Darstellung D 3.1 zeigt die Auswahl der Fallstudien im Überblick.

¹⁵ Fux, B. (1999): Familienpolitik: Interventionsformen, Regimes und politische Doktrinen, in: Familienfragen, 2/99, Bern, S. 2-6.

D 3.1: Ausgewählte Kantone und Städte

Kanton Stadt	Grösse Einw'zahl	Sprache	Politische Prägung	Konfessionelle Prägung	Urbanisierung Gemeindetyp
Zürich	1'200'000	Deutsch	Liberal / konservativ	Protestantisch	Hoch
Zürich	362'000	Deutsch	Sozialdemokratisch / liberal	Protestantisch	Grosszentrum
Uster	30'000	Deutsch	Liberal / konservativ	Protestantisch	Regionalzentrum in städtischer Grossagglomeration
Luzern	345'000	Deutsch	Christdemokratisch	Katholisch	Tief
Luzern	57'000	Deutsch	5 Parteien Koalition	Katholisch	Mittelzentrum
Sursee	8'000	Deutsch	Christdemokratisch / konservativ	Katholisch	Ländliches Regional- zentrum
Waadt	628'000	Französisch	Liberal / konservativ	Eher protestantisch	Mittel
Lausanne	116'000	Französisch	Sozialdemokratisch	Heute eher katholisch	Arbeitsplatzgemeinde
Yverdon	23'400	Französisch	wechselnde Mehrheiten	Protestantisch	Ländliches Regional- zentrum
Tessin	310'000	Italienisch	Liberal / christdemokratisch	Katholisch	Mittel
Lugano	29'000	Italienisch	Liberal	Katholisch	Mittelzentrum
Locarno	15'000	Italienisch	Liberal / christdemokratisch	Katholisch	Regionalzentrum

Für die kommunale Ebene wurden aus jedem Kanton die Kantonshauptstadt beziehungsweise das bedeutendste städtische Zentrum sowie eine Kleinstadt mit regionaler Bedeutung ausgewählt.

3.3 Datenerhebung

Grundsätzlich wurden in dieser Untersuchung qualitative und quantitative Methoden kombiniert. Dabei wurde insgesamt auf den nachfolgend beschriebenen drei empirischen Grundlagen aufgebaut.

3.3.1 Dokumentenanalyse

Ausgangspunkt der Zustandsanalyse in jedem der vier Kantone und den ausgewählten Gemeinden bildet die Auswertung der verfügbaren Dokumente und schriftlichen Grundlagen. Neben der Sekundärliteratur zur Familienpolitik auf kantonaler und städtischer Ebene¹⁶ handelt es sich dabei um Berichte zur Lage der Familien in diesen Gebieten, um Unterlagen, welche im Zusammenhang mit dem Aufbau oder der Weiterführung von monetären und nicht-monetären familienunterstützenden Massnahmen zuhanden von Parlamenten und Gemeinde-

¹⁶ Vgl. etwa: Grossenbacher, S. (1987): Familienpolitik und Frauenfrage in der Schweiz, Grösch, Zürich. EKFF (1992): Familienexterne Kinderbetreuung : Bericht der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen, Bern. Cuénoud, F. (1995): Allocations familiales en Suisse de 1943 à 1961. De l'espoir à l'enlèvement : Mise en perspective pour 1995, Lausanne. Richard-De Paolis, P. et al. (1995): Petite enfance en Suisse romande, Editions Réalités sociales, Lausanne. Hauser-Schönbächler, G. (2002): Kinder- und Familienzulagen in der Schweiz. Untersuchung im Hinblick auf eine Neuordnung, Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen, Bundesamt für Sozialversicherung, Bern. Hüttner, E.; Bauer, T. (2002): Abklärungen zu einem gesamtschweizerischen System von Familien-Ergänzungsleistungen, Bundesamt für Sozialversicherung: Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen, Bern.

räten erstellt wurden, oder um Leitbilder. Für den Bereich der monetären Massnahmen wurden die Strukturierungsvorgaben von BASS¹⁷ als inhaltliche Suchhilfe verwendet. Der Bereich der nicht-monetären Massnahmen wurde auf die für die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen erarbeiteten Kategorien für nicht-monetäre Angebote für Familien abgestützt.¹⁸

3.3.2 Akteurbefragung und Expertengespräche

Auf der Basis des Literatur- und Dokumentenstudiums wurden leitfadengestützte Interviews mit Expertinnen und Experten aus den öffentlichen Verwaltungen sowie mit den familienpolitisch aktiven Persönlichkeiten in den untersuchten Kantonen und Gemeinden geführt. Eine Liste der befragten Personen befindet sich in Anhang 2.

¹⁷ Stutz, H. (2002): Familienpolitik heute – was beinhaltet sie? Definition und Strukturierung für den thematischen Teil des Familienberichts, Vorstudie BASS, Bern, November 2002, S. 3.

¹⁸ Stutz, H. (2002): Familienpolitik heute – was beinhaltet sie? Definition und Strukturierung für den thematischen Teil des Familienberichts, Vorstudie BASS, Bern, November 2002 sowie Binder, H.-M.; Bächtiger, C.; Müller, B. (2000): Nicht-monetäre Angebote für Familien: Angebotskategorien und Empfehlungen für das weitere Vorgehen. Diskussionsgrundlage, Luzern.

4 Kanton Zürich

4.1 Kantonale Ebene

4.1.1 Familienpolitisches Umfeld

4.1.1.1 Bevölkerung

Die letzte Volkszählung hat ergeben, dass im bevölkerungsmässig grössten Kanton im Jahr 2000 1'252'800 Personen wohnten.¹⁹ Dies entspricht einem Zuwachs von 6,3% seit 1990. Der Kanton Zürich liegt damit knapp über dem schweizerischen Mittel von 5,9%. Zu erwähnen ist hier auch die viel höhere Wachstumsrate von bis zu 17% in den umliegenden Kantonen, welche eine direkte Folge der Ausbreitung des Grossraums Zürich ist. Der Ausländeranteil im Kanton hat sich seit 1990 von 20% auf gut 22% vergrössert.²⁰ Ein solcher Anstieg ist in praktisch allen Regionen des Kantons, aber besonders stark im Limmattal und der Stadt Zürich zu verzeichnen.

4.1.1.2 Wirtschaftliches Umfeld

Der Kanton Zürich gehört in der Schweiz nach Zug und Basel-Stadt zu den finanzstärksten Kantonen.²¹ Rund 73% der arbeitenden Bevölkerung ist im Dienstleistungssektor beschäftigt. Nur knapp 2,7% arbeiten im ersten Sektor. Die Rezession der 90er Jahre hat auch diesen Kanton stark betroffen. Auf Grund der Branchenstruktur war der Kanton Zürich in den letzten Jahren stark von der weltweiten Nachfrageschwäche im Investitionsgüterbereich sowie den Folgen des Swissair-Niedergangs betroffen. Bis 1997 hat die Arbeitslosigkeit stark zugenommen. 33'446 Personen, oder 5,2% (gesamtschweizerisch auch 5,2%), waren im Jahr 1997 arbeitslos.²² Die Anzahl der Arbeitslosen sank daraufhin bis auf knapp 2% im Jahr 2001 und wächst seither auf Grund der schlechten Wirtschaftslage erneut an.

4.1.1.3 Politische Strukturen

Der Kanton Zürich wird seit Jahrzehnten von einer bürgerlichen Mehrheit dominiert. Im siebenköpfigen Regierungsrat ist die FDP, welche traditionell die stärkste Partei im Kanton Zürich darstellt, seit langem mit zwei Sitzen vertreten. Die beiden bürgerlichen Parteien SVP und CVP waren lange mit zwei respektive einem Sitz in der Regierung vertreten. Die SP konnte in der Vergangenheit einen und in der Legislaturperiode 1991 bis 1995 sogar zwei Vertreter in die kantonale Exekutive schicken. 1995 verlor sie diesen zweiten Sitz an die Grüne Partei, welche damals zum ersten Mal Einzug in den Regierungsrat hielt. In den Regierungsratswahlen von 2003 konnte die SP auf Kosten der CVP ihren zweiten Sitz wieder zu-

¹⁹ Statistisches Amt des Kantons Zürich (2002): „Volkszählung 2000 – erste Resultate für den Kanton Zürich“, statistik.info, 03/2002, S.2, Dokument auf Internet: www.statistik.zh.ch, ausgedruckt am 01.07.2003.

²⁰ Ebd. S.5f.

²¹ Kämpf, R.; Kübler, T. (2001): Wertschöpfung im Kanton Zürich. Entwicklung von Regionen und Branchen 1980 bis 2005, Zürich: Zürcher Kantonalbank, S.3.

²² Fleury, S. et al. (2003): Sozialbericht Kanton Zürich 2001. Ergebnisse der Schweizerischen Sozialhilfestatistik, Neuenburg: Bundesamt für Statistik, S.15f.

rückerobern. Die Sitzverteilung sieht seit den letzten Wahlen im März 2003 wie folgt aus: FDP (2), SVP (2), SP (2), Grüne (1).

Im Kantonsrat, welcher aus 180 Mitgliedern besteht, fand in den 90er Jahren ein starker Rechtsrutsch zu Gunsten der SVP statt. Diese konnte ihre Sitzzahl zwischen 1991 und 2003 von 36 auf 61 Sitze erhöhen. Dieser Zuwachs ging vor allem zu Lasten der FDP, welche in der gleichen Zeitspanne ihre Vertreterzahl von 50 auf 29 sinken sah. Die CVP sowie die linken Parteien konnten ihre Sitzzahl stabil halten. Seit den Kantonsratswahlen im April 2003 sind die politischen Parteien wie folgt im Parlament vertreten: SVP (61), SP (33), FDP (29), Grüne (14), CVP (12), EVP (9), EDU (1) und SD (1).

4.1.2 Familienpolitische Initiativen und Interventionen

4.1.2.1 Ökonomische Interventionen

Die aktuelle Verfassung des Kantons Zürich beinhaltet keine Bestimmung, welche sich auf die Familie bezieht.²³ Dies ist kaum erstaunlich, da sich der Kanton Zürich bisher wenig mit familienpolitischen Problemen beschäftigt hat. Auf Gesetzesebene werden zwar verschiedene ökonomische Interventionen festgelegt, normative Ziele und anzustrebende gesellschaftliche Zustände finden sich da aber kaum. Das Vorhandensein von gesetzlichen Bestimmungen, welche beispielsweise Kinderzulagen, Kleinkinderbetreuungsbeiträge, steuerliche Entlastungen für Familien garantieren, zeigt aber, dass die zürcherische Rechtsordnung die spezielle Situation der Familie und deren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit berücksichtigt.

Von zentraler Bedeutung in der kantonalen Familienpolitik ist das Jugendhilfegesetz. §2 dieses Gesetzes führt die Aufgaben des Kantons und der Gemeinden aus: „Staat und Gemeinden unterstützen die Familie [...] in ihrer Erziehungsaufgabe und fördern die gesunde körperliche und geistig-seelische Entwicklung der Jugend.“ Dasselbe Gesetz regelt auch die Unterhaltsansprüche von Kindern sowie die Beiträge für die Betreuung von Kleinkindern. Zweck dieser Bestimmungen ist es, einerseits die finanzielle Sicherheit von Kindern und Jugendlichen sicherzustellen (§20 und §26), andererseits die Betreuung von Kleinkindern von finanzschwachen Familien zu gewährleisten (§26a).

Weitere Gesetze stellen sicher, dass Familien mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten unterstützt werden. So sollen die Krankenkassenbeiträge durch die individuellen Prämienverbilligungen für alle tragbar sein.²⁴ Die Sozialhilfe soll wirtschaftliche Hilfe gewährleisten, wenn eine Person für ihren Lebensunterhalt oder denjenigen ihrer Familienangehörigen mit gleichem Wohnsitz nicht hinreichend oder nicht rechtzeitig aufkommen kann.²⁵ Zudem stellt die Sozialhilfe die notwendige ärztliche oder therapeutische Behandlung und die notwendige Pflege in einem Spital, in einem Heim oder zu Hause sicher. Kindern und Jugendlichen ist eine ihren

²³ Der Entwurf des Verfassungsrates für die neue Verfassung des Kantons Zürich, welche zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieser Fallstudie in der öffentlichen Vernehmlassung war, enthält im Artikel 124 zum Thema Jugend und Familie folgende Bestimmungen: „Abs. 1: Kanton und Gemeinden fördern die Familie als Gemeinschaft von Erwachsenen und Kindern in der Erfüllung ihrer Aufgaben. Abs. 2: Der Kanton fördert Massnahmen zum Schutz und zur Integration von Kindern und Jugendlichen. Abs. 3: Er sorgt für eine bedarfsgerechte regionale Jugend- und Familienhilfe. Abs. 4: Er sorgt für eine Mutterschaftsversicherung.“

²⁴ §8 und §9 Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz.

²⁵ §14 Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe.

Bedürfnissen angepasste Pflege und Erziehung sowie eine ihren Fähigkeiten entsprechende persönliche Förderung und Ausbildung zu ermöglichen.²⁶ Die Stipendienverordnung unterstützt in Ausbildung stehende Personen, sofern ihre eigenen Mittel und diejenigen ihrer nächsten Angehörigen oder anderer Leistungspflichtiger nicht ausreichen.²⁷

Verschiedene Berichte, welche vor kurzem veröffentlicht wurden, untersuchen vollumfänglich oder teilweise die materielle Situation von Familien im Kanton Zürich. Der „Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich“, welcher vom Regierungsrat in Auftrag gegeben und Ende 2002 fertiggestellt wurde, gibt Auskunft über die soziale und ökonomische Situation der Familien. Von besonderem Stellenwert im Kontext der ökonomischen Interventionen sind die Angaben der Einkommenslage und Armutsquote von verheirateten Paaren mit Kindern und Alleinerziehenden. Die ausgewerteten Daten basieren auf der Steuerstatistik 1995.²⁸ Im Kanton Zürich haben rund 8% der Paare mit Kindern ein Reineinkommen von unter Fr. 40'000.- während 20% über ein Reineinkommen von über Fr. 100'000.- verfügen. Gemäss den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), welche für die Evaluation der Armutsquote herangezogen wurden und für den Kanton Zürich verbindlich sind, leben somit 7,2% der verheirateten Paare mit Kindern unter dem Existenzminimum. Es wird auch ersichtlich, dass das Armutsrisiko mit steigender Kinderzahl zunimmt. So leben 6% der Familien mit einem Kind unter dem Existenzminimum, während 33,6% der Familien mit fünf oder mehr Kindern unter oder knapp an der Grenze der SKOS-Limite leben. Bei Alleinerziehenden sieht die Lage schlechter aus. 17,9% leben unter dem Existenzminimum, wobei die Anzahl der Kinder keine grosse Rolle spielt.

Zu leicht anderen Ergebnissen gelangt die Studie „Armut und Armutsgefährdung im Kanton Zürich 1991 – 2001“, welche vom Statistischen Amt des Kantons Zürich veröffentlicht wurde.²⁹ Gemäss diesem Bericht liegt die Armutsquote von Paarhaushalten mit Kindern bei 5,2% und diejenige von Alleinerziehenden bei 20,8%.³⁰ Die Hauptursachen für die hohe Quote an Alleinerziehenden, welche unter dem Existenzminimum leben, sind die relativ hohen Belastungen der Wohnkosten, die Erschwerung eines höheren Arbeitspensums und die Gefahr ausbleibender Alimentenzahlungen. Die Studie bringt auch klar zum Vorschein, dass Kinder ein Armutsrisiko darstellen. Paarhaushalte mit Kindern sind somit fast immer gezwungen, ihr Arbeitspensum zu erhöhen.

Der „Sozialbericht Kanton Zürich 2001“ veröffentlicht eine erste Auswertung von Daten aus der Schweizerischen Sozialhilfestatistik.³¹ Auch dieser Bericht kommt zum Schluss, dass sowohl Kinder und Jugendliche wie auch Familien mit drei und mehr Kindern und Alleinerzie-

²⁶ Ebd., §15.

²⁷ §1 Stipendienverordnung. Siehe auch Unterrichtsgesetz und Berufsbildungsgesetz.

²⁸ Werner, K. (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich (nachfolgend Familienbericht genannt), Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit, S. 16ff.

²⁹ Dupuis, M.; Rey, U. (2002): Armut und Armutsgefährdung im Kanton Zürich 1991 – 2001, Statistisches Amt des Kantons Zürich, siehe auch Pressemitteilung der Direktion der Justiz und des Inneren: Wenn das Geld nirgends hinreicht – Armut im Kanton Zürich, 11.07.2002.

³⁰ Ebd., S.11ff.

³¹ Fleury, S. et al. (2003): Sozialbericht Kanton Zürich 2001. Ergebnisse der Schweizerischen Sozialhilfestatistik, Bundesamt für Statistik, Neuenburg.

hende einem besonderen Armutsrisiko ausgesetzt sind.³² Rund 20% der Sozialhilfeempfänger im Kanton Zürich sind Alleinerziehende. Weniger betroffen sind Kleinfamilien mit höchstens zwei Kindern (13%) und Paare ohne Kinder (6%). Der „Sozialbericht Kanton Zürich 2001“ zeigt ebenfalls klar auf, dass das Armutsrisiko mit zunehmender Kinderzahl ansteigt.³³

Kinderzulagen

Die Familienzulagen im Kanton Zürich beschränken sich auf die Kinderzulagen. Seit 1. Mai 2002 gelten folgende Ansätze:³⁴

- Fr. 170.- für Kinder bis 12 Jahre
- Fr. 195.- für Kinder zwischen 12 und 16 Jahre und Kinder in Ausbildung bis höchstens 25 Jahre
- Fr. 195.- für körperlich und geistig behinderte Kinder bis 30 Jahre

Gemäss Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft haben die landwirtschaftlichen Arbeitnehmer sowie die haupt- und nebenberuflichen selbständigerwerbenden Kleinbauern Anspruch auf Familienzulagen. Es gelten folgende Ansätze:³⁵

- Fr. 165.- für das 1. und 2. Kind in Talgebieten
- Fr. 170.- für weitere Kinder in Talgebieten
- Fr. 185.- für das 1. und 2. Kind in Berggebieten
- Fr. 180.- für weitere Kinder in Berggebieten

Der Kanton Zürich kennt keine Geburten-, Haushalts- oder Hochzeitzulagen. An Selbständigerwerbende – ausser an solche im Landwirtschaftssektor – werden keine Familienzulagen ausgerichtet.³⁶ Zu den Familienzulagen erhalten landwirtschaftliche Arbeitnehmer zudem eine monatliche Haushaltszulage von Fr. 100.-.³⁷

Kinderzulagen werden durch die kantonale und die 57 privaten Familienausgleichskassen ausbezahlt. Die Führung der kantonalen Familienausgleichskasse wird der Sozialversicherungsanstalt übertragen.³⁸ Die Kassen erheben bei den Arbeitgebern die Beiträge auf die AHV-pflichtigen Löhne der Arbeitnehmer. Im Jahr 2000 wurden von der kantonalen Kasse Fr. 173 Millionen (42%), von den privaten Kassen Fr. 110 Millionen (27%) und direkt von

³² Ebd., S.2f.

³³ Ebd., S.71.

³⁴ §7 und §8 Gesetz über Kinderzulagen für Arbeitnehmer.

³⁵ Werner, K. (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich, Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit, S.24f.

³⁶ Dafflon, B. (2003): La politique familiale en Suisse: enjeux et défis, réalités sociales, Lausanne, S.116.

³⁷ Werner, K. (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich, Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit, S.25.

³⁸ §22 Gesetz über Kinderzulagen für Arbeitnehmer.

den Arbeitgebern Fr. 130 Millionen (31%) ausbezahlt.³⁹ Letzteres ist möglich, sofern sich der Arbeitgeber auf Grund eines Gesamtarbeitsvertrages oder eines Verbandsbeschlusses verpflichtet, die Kinderzulagen unter Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben selber zu leisten.⁴⁰

Der Staat haftet für die Verbindlichkeit der Kassen, soweit deren eigenen Mittel nicht ausreichen.⁴¹ Er entschädigt die kantonale Familienausgleichskasse für die von ihr neben den eigentlichen Aufgaben zu besorgende Erfassung aller dem Gesetz unterstellten Arbeitgeber, die keiner anerkannten Familienausgleichskasse angehören.⁴²

Der Regierungsrat beschliesst periodisch auf Vorschlag der Aufsichtsbehörde der Kasse über die Beiträge der Arbeitgeber, die Einlagen in den Reservefonds und die Entschädigung des Staates für die Besorgung der kassenfremden Verwaltungsaufgaben. Die anerkannten privaten Familienausgleichskassen unterstehen der Aufsicht einer vom Regierungsrat gewählten Kommission für Familienausgleichskassen. Sie haben der Kommission alljährlich und auch auf besonderes Verlangen Bericht zu erstatten, alle nötigen Auskünfte über ihre Geschäftsführung zu erteilen und die Abänderungen ihrer Statuten und Reglemente bekannt zu geben.⁴³

Familienbesteuerung

Gemäss §34 des kantonalen Steuergesetzes können folgende Abzüge vorgenommen werden:⁴⁴

- Je Fr. 5400.- für minderjährige Kinder, welche unter der elterlichen Sorge oder Obhut des Steuerpflichtigen stehen, sowie für volljährige Kinder, die in der beruflichen Ausbildung stehen und deren Unterhalt der Steuerpflichtige zur Hauptsache bestreitet. Stehen Kinder unter gemeinsamer elterlicher Sorge nicht gemeinsam besteuerten Eltern, kommt der Kinderabzug demjenigen Elternteil zu, aus dessen versteuerten Einkünften der Unterhalt des Kindes zur Hauptsache bestritten wird.
- Je Fr. 3000.- für Kinder unter 15 Jahren, wenn Kosten für die Betreuung durch Drittpersonen anfallen, weil die in ungetrennter Ehe lebenden Steuerpflichtigen beide einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder einer der beiden dauernd invalid ist oder weil der verwitwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene oder ledige Steuerpflichtige einer Erwerbstätigkeit nachgeht oder dauernd invalid ist.
- Je Fr. 1200.- als Versicherungsabzug für jedes Kind für das dem Steuerpflichtigen ein Kinder- und Unterstützungsabzug zusteht.⁴⁵

³⁹ Werner, K. (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich, Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit, S.26f.

⁴⁰ §3 Gesetz über Kinderzulagen für Arbeitnehmer.

⁴¹ Ebd., §24.

⁴² Ebd., §25.

⁴³ §20 Gesetz über Kinderzulagen für Arbeitnehmer.

⁴⁴ §34 Steuergesetz.

⁴⁵ Ebd., §31 Abs. 1 lit. g.

Beiträge für die Betreuung von Kleinkindern

Gemäss kantonaler Vorschrift gewähren Gemeinden Eltern, die sich persönlich der Pflege und Erziehung ihrer Kinder widmen wollen, aber dazu aus wirtschaftlichen Gründen nicht in der Lage sind, Beiträge für die Betreuung von Kleinkindern.⁴⁶ Anspruch auf Beiträge besteht, wenn:

- die Erwerbstätigkeit beim alleinerziehenden Elternteil ein halbes Arbeitspensum nicht übersteigt oder bei zusammenlebenden Eltern mindestens ein volles Arbeitspensum und höchstens eineinhalb Arbeitspensum beträgt;
- die Betreuung durch Dritte gesamthaft 2½ Tage in der Woche nicht übersteigt;
- der antragstellende Elternteil seit mindestens einem Jahr in einer zürcherischen Gemeinde Wohnsitz hat;
- durch Verordnung bestimmte Einkommens- und Vermögensgrenzen nicht überschritten werden.

Die Beiträge entsprechen der Differenz zwischen Lebensbedarf und anrechenbarem Einkommen. Sie betragen pro Monat maximal Fr. 2000.-. Die Verordnung setzt die Einkommens- und Vermögensgrenzen fest, bei deren Überschreitung keine Beiträge gewährt werden. Für Alleinerziehende setzt sie Freibeträge beim Erwerbseinkommen fest. Die Beiträge werden für längstens zwei Jahre ab Geburt des Kindes gewährt.

Der jährliche Lebensbedarf für Eltern mit einem Kind wird wie folgt ermittelt:⁴⁷ Grundbetrag von Fr. 18'600.- für Alleinerziehende respektive Fr. 25'600.- für zusammenlebende Eltern. Zuschlag von Fr. 3'900.- für jedes weitere im Haushalt lebende Kind. Mietzins einschliesslich Nebenkosten, höchstens aber Fr. 13'100.-. Es wird ein Freibetrag von Fr. 5'000.- vom Erwerbseinkommen abgezogen. Die Vermögensgrenze liegt bei Fr. 25'000.- für Alleinerziehende und bei Fr. 35'000.- für zusammenlebende Eltern.

Über die Zusprechung der Beiträge entscheidet die Vormundschaftsbehörde oder eines ihrer Mitglieder, sofern die Gemeinde nicht eine andere Behörde als zuständig bezeichnet.⁴⁸ Für Abklärung und Vollzug sind in der Regel die Bezirksjugendsekretariate zuständig. Führen die Gemeinden diese Aufgabe selber durch, bezeichnen sie die zuständige Stelle. Gemeinden mit eigenem Jugendsekretariat sind zur Übernahme dieser Aufgabe verpflichtet.

Der Staat leistet den Gemeinden nach ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit an die Kosten der ausgerichteten Beiträge Kostenanteile bis zur Hälfte der beitragsberechtigten Ausgaben. Gemäss Zürcher Sozialbericht 1999 wurden im Stichmonat September des Jahres 1999 Fr. 1.01 Millionen Kleinkinderbetreuungsbeiträge an 713 Familien (2'200 Personen oder 0.18% der Bevölkerung) ausbezahlt.⁴⁹

⁴⁶ §26 lit. a bis c Jugendhilfegesetz.

⁴⁷ Werner, K. (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich, Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit, S.35.

⁴⁸ §26 lit. d, e und h Jugendhilfegesetz.

⁴⁹ Sozialamt des Kantons Zürich: Sozialbericht Kanton Zürich 1999, Zürich: Kantonales Sozialamt, 2000.

Verbilligung der Krankenkassenprämien

Die Höhe der Verbilligung der Krankenkassenprämien hängt von der Einkommensgruppe und der Prämienregion ab.⁵⁰ Die wirtschaftlichen Verhältnisse, das heisst das steuerbare Gesamteinkommen beziehungsweise Gesamtvermögen, setzen die Voraussetzungen für eine Prämienverbilligung. Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren erhalten eine Kinderprämienverbilligung, wenn die Eltern eine individuelle Prämienverbilligung erhalten. Die Verbilligung von Krankenkassenprämien ist hauptsächlich auf Bundesebene geregelt. Das Bundesgesetz über die Krankenversicherung verpflichtet die Kantone, den Versicherten in bescheidenen Verhältnissen Prämienverbilligungen zu leisten.⁵¹ Der Bund gewährt den Kantonen jährliche Beiträge zur Verbilligung der Prämien und setzt auch den Kantonsbeitrag fest.⁵² Die Kantone können ihren Anteil um höchstens die Hälfte reduzieren. Der Anteil des Bundes wird dabei im gleichen Verhältnis reduziert. Am 23. September 2001 hat das Zürcher Stimmvolk die Volksinitiative „Tragbare Krankenkassenbeiträge für alle“ angenommen. Die Ausschöpfung der Bundesbeiträge an die Prämienverbilligung soll danach auf mindestens 80% festgelegt werden. Zudem sollen 30% der Versicherten und 30% der Haushalte mit Kindern eine Prämienverbilligung erhalten.⁵³

Der Gesamtaufwand für die Prämienverbilligung 2002 wird für den Kanton Zürich auf rund Fr. 433 Millionen geschätzt. Dies entspricht einer Ausschöpfungsquote von 75%, wobei die gesetzlich vorgeschriebene Mindestausschöpfungsquote um 5% unterschritten wurde.⁵⁴

Der Regierungsrat setzt die Einkommens- und Vermögensgrenzen sowie die Prämienverbilligungsbeiträge jährlich neu fest. Bis im Jahre 2001 wurden im Kanton Zürich die Prämienverbilligungen auf Grund der massgeblichen Steuerdaten automatisch an die Berechtigten beziehungsweise an den entsprechenden Krankenversicherer ausgerichtet. Neu erfolgt die Auszahlung der individuellen Prämienverbilligungsbeiträge nicht mehr automatisch. Die auf Grund der Steuerdaten als berechtigt ermittelten Personen erhalten ein Antragsformular, das sie der Sozialversicherung zur Geltendmachung ihres Antrages einreichen müssen.

Sozialhilfe

Für die Berechnung des Unterstützungsbedarfs werden die Kosten für Lebensunterhalt dem Einkommen der zu unterstützenden Person gegenübergestellt. Der Fehlbetrag wird gemäss den SKOS-Richtlinien normierten Werten für den Grundbedarf des Lebensunterhalts als Unterstützung ausbezahlt. Die wirtschaftliche Hilfe soll das soziale Existenzminimum gewährleisten, das neben den üblichen Aufwendungen für den Lebensunterhalt auch individuelle Bedürfnisse angemessen berücksichtigt.⁵⁵ Die wirtschaftliche Hilfe wird in Bargeld ausgerichtet.⁵⁶

⁵⁰ Werner, K. (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich, Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit, S.27f.

⁵¹ Eidgenössisches Krankenversicherungsgesetz.

⁵² Ebd., Art. 66 Abs. 1.

⁵³ §9 Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz.

⁵⁴ Werner, K. (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich, Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit, S.33.

⁵⁵ §15 Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe.

⁵⁶ Ebd., §16.

Die Sozialhilfe wird von den politischen Gemeinden geleistet. Der Staat unterstützt die Gemeinden bei ihrer Aufgabe mit Subventionen.⁵⁷ Der Regierungsrat übt die Oberaufsicht über die öffentliche Sozialhilfe aus.⁵⁸ Die politischen Gemeinden bestellen eine Fürsorgebehörde von mindestens fünf Mitgliedern.⁵⁹ Ein Mitglied des Gemeinderates gehört ihr von Amtes wegen an. Im übrigen wird die Organisation durch die Gemeindeordnung bestimmt. Diese kann die Aufgaben der Fürsorgebehörde dem Gemeinderat übertragen. Der Fürsorgebehörde obliegen Gewährleistung der persönlichen Hilfe, Durchführung der wirtschaftlichen Hilfe und Berichterstattung an die Oberbehörden. Die Gemeindeordnung kann der Fürsorgebehörde weitere Aufgaben aus dem Sozialwesen zuweisen. Die Fürsorgebehörde arbeitet mit anderen öffentlichen und privaten sozialen Institutionen zusammen. Der Bezirksrat übt die Aufsicht über die Fürsorgebehörden aus. Es obliegen ihm insbesondere die periodische und, soweit erforderlich, ausserordentliche Prüfung der gesamten Hilfs- und Verwaltungstätigkeit der Fürsorgebehörden sowie die Berichterstattung an die für das Fürsorgewesen zuständige Direktion.

Stipendien

Stipendien werden ausbezahlt für schulische und berufliche Ausbildungen, die zu einem vom Bund, vom Kanton oder von der kantonalen Stipendienverordnung anerkannten Studien- oder Berufsabschluss führen, sowie für notwendige Vor- und Weiterbildungskurse.⁶⁰ Die Höhe der Beiträge richtet sich nach den anerkannten Unterhalts- und Ausbildungskosten und den zumutbaren Leistungen der in Ausbildung stehenden Personen, ihrer nächsten Angehörigen sowie nach Leistungen Dritter.⁶¹ An Personen, die zu Beginn einer Bemessungsperiode unmündig sind, werden Beiträge von höchstens Fr. 16'000.-, Mündigen ohne Unterhaltspflichten höchstens von Fr. 30'000.- und Mündigen mit Unterhaltspflichten von höchstens Fr. 40'000.- pro Jahr ausgerichtet.⁶²

Die effektiven Bemessungsansätze liegen aber wesentlich tiefer. Sie bewegen sich zwischen Fr. 7'200.- für die 1. bis 3. Klasse eines Langzeitgymnasiums (obligatorische Schulzeit) und Fr. 9'000.- bis Fr. 14'000.- für die weiterführende Ausbildung. Dazu kommen Zuschläge für Fahrkosten, Schulgeld usw. sowie Beiträge für Unterhalt und Betreuung von eigenen Kindern. Diese belaufen sich in der Regel auf Fr. 12'000.- für das erste und Fr. 6'000.- für weitere Kinder.⁶³ Als Darlehen werden pro Person höchstens Fr. 100'000.- gewährt.⁶⁴

Der Regierungsrat wählt auf eine Amtsdauer von vier Jahren die Kantonale Stipendienkommission mit höchstens neun Mitgliedern, eingeschlossen ein Mitglied des Bildungsrates als Präsident/-in sowie ein in Ausbildung stehendes Mitglied.⁶⁵ Die Stipendienkommission ent-

⁵⁷ Ebd. §1.

⁵⁸ Ebd., §10.

⁵⁹ Ebd., §6 bis §8.

⁶⁰ §5 Stipendienverordnung.

⁶¹ Ebd., §9.

⁶² Ebd., §12 Abs. 1.

⁶³ Werner, K. (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich, Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit, S.37.

⁶⁴ §12 Abs. 2 Stipendienverordnung.

⁶⁵ Ebd., §18.

scheidet auf Antrag der Stipendienstelle über die Ausrichtung und Rückforderung von Ausbildungsbeiträgen sowie über die stipendienrechtliche Anerkennung von auswärtigen und privaten Ausbildungsstätten und Ausbildungsgängen.

Pro Jahr bearbeitet die Abteilung Stipendien des Amtes für Jugend und Berufsberatung 5000 bis 6000 Gesuche. Ungefähr 20% der Fälle betreffen dabei Gesuchsteller, die ihrerseits bereits wieder eine Familie haben. Die Gutheissungsquote schwankte in den letzten Jahren zwischen 42% und 50%. Im Jahre 2001 wurden Stipendien im Betrag von rund Fr. 30 Millionen ausbezahlt.⁶⁶

Alimentenbevorschussung

Die Alimentenbevorschussung wird durch das Jugendhilfegesetz geregelt.⁶⁷ Für die Abklärung und den Vollzug der Bevorschussung sind in der Regel die Bezirksjugendsekretariate zuständig. Ein Anspruch besteht, wenn das Kind in einer zürcherischen Gemeinde, welche die festgelegten Unterhaltsbeiträge bevorschusst, zivilrechtlichen Wohnsitz hat. Lebt der Pflichtige mit dem anderen Elternteil oder mit dem Kind im gleichen Haushalt werden die Unterhaltsbeiträge nicht bevorschusst.⁶⁸ Die Bevorschussung erfolgt bis zu einem durch die Verordnung festgelegten Höchstbetrag unter Berücksichtigung von Einkommen und Vermögen des Kindes sowie des nicht verpflichteten Elternteils.⁶⁹ Der Höchstbetrag pro Kind und Monat beträgt Fr. 650.-. An diesen Ausgaben gewährt der Kanton den Gemeinden je nach deren Finanzkraft Kostenanteile zwischen 5% und 50%.⁷⁰ Im Jahr 2001 wurden für 7400 Kinder Alimente in der Höhe von Fr. 34 Millionen bevorschusst. Fr. 20 Millionen davon wurden von den Schuldern nicht oder nur teilweise zurückbezahlt. Dies entspricht einer Nettoleistung von Fr. 2700.- pro Fall.⁷¹

4.1.2.2 Sozialökologische Interventionen

Zielsetzungen betreffend sozialökologischen Interventionen in der kantonalen Familienpolitik sind äusserst selten formuliert. Der „Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich“, welcher vom Regierungsrat in Auftrag gegeben wurde, führt aus, dass die Betreuungsangebote insgesamt die verschiedenen Bedürfnisse der Familien abdecken und finanziell erschwinglich sein sollen, um die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben zu ermöglichen.⁷² Bezüglich Wohnungsbau führt das Wohnungsbaugesetz aus, dass der Staat, soweit ein Mangel besteht, den Bau, die Sanierung und den Erwerb von preisgünstigen Wohnungen für Personen mit höchstens mittleren Einkommen und Vermögen fördert.⁷³

⁶⁶ Werner, K. (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich, Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit, S.38.

⁶⁷ §20 bis §25 Jugendhilfegesetz.

⁶⁸ Ebd., §20.

⁶⁹ Ebd., §21.

⁷⁰ Werner, K. (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich, Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit, S.39.

⁷¹ Fleury, S. et al. (2003): Sozialbericht Kanton Zürich 2001. Ergebnisse der Schweizerischen Sozialhilfestatistik, Neuenburg, S.3.

⁷² Werner, K. (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich, Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit, S.63.

⁷³ §1 Gesetz über die Förderung des Wohnungsbaus und des Wohneigentums.

Im Gegensatz zu den spärlichen Zielsetzungen betreffend sozialökologischen Interventionen, stellen der „Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich“ und die Studie „Wirkungen und Nutzen der Wohnbauförderung im Kanton Zürich“ wichtige und ausführliche Evaluationen zu der Erwerbsbeteiligung von Frauen, der Anzahl von Kinderkrippenplätzen und den Wirkungen der Wohnbauförderung dar. Der „Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich“ zeigt anhand der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) von 1997 bis 2001 auf, wie sich die Erwerbsbeteiligung von Frauen im Kanton Zürich darstellt.⁷⁴ Die Auswertung der Daten ergab, dass bei steigendem Bildungsstatus des Ehemannes die Frau ganz aus dem Erwerbsleben aussteigt, und dass der Anteil der Frauen, welche mehr als 30 Stunden pro Woche arbeiten, abnimmt. Betrachtet man den Bildungsstatus der Frauen, so stellt man fest, dass 50% bis 60% der Frauen mit tiefen und mittleren Ausbildungsniveau keiner oder einer kleinen beruflichen Tätigkeit nachgehen. Dagegen arbeiten 44% der Frauen mit einem hohen Ausbildungsniveau 16 bis 30 Stunden pro Woche. Betreffend der Anzahl Kinder ist festzustellen, dass die Erwerbsbeteiligung der Frauen relativ stark zurückgeht, sobald die Familie drei oder mehr Kinder umfasst. So arbeiten mehr als 30 Stunden pro Woche 20% der Frauen, die mit ihrem Partner zusammen wohnen und nur ein Kind haben, und nur 3% der Frauen mit drei oder mehr Kindern. Die Erwerbsbeteiligung der alleinerziehenden Frauen ist generell höher als diejenige der Frauen, die mit ihrem Partner zusammen wohnen, und nur eine Minderheit geht keiner Erwerbsarbeit nach. Der Anteil der alleinerziehenden Frauen, welche mehr als 30 Stunden pro Woche arbeiten, nimmt mit zunehmender Kinderzahl ab, während der Anteil mit Erwerbstätigkeit von 16 bis 30 Arbeitsstunden pro Woche stark ansteigt. So arbeiten 52% der alleinerziehenden Frauen mit mehr als zwei Kindern zwischen 16 und 30 Stunden pro Woche. Der „Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich“ schliesst seine Auswertung der Erwerbsbeteiligung von Frauen mit der Feststellung, „dass für alleinerziehende Frauen, welche mehr als dreissig Stunden pro Woche erwerbstätig sind, ein geeignetes familienexternes Betreuungsangebot besonders wichtig ist, um eine gute Betreuung der Kinder sicher zu stellen.“⁷⁵

Zieht man in Betracht, dass im Jahre 1990⁷⁶ 85'139 Kinder im Alter zwischen null und sechs Jahren im Kanton Zürich lebten, so haben etwa 12% der entsprechenden Kinder einen Platz in einer Krippe. Gut ein Drittel der Krippenplätze werden von ausländischen Kindern besetzt. Aussagen zur Vergrösserung des Angebots an Krippenplätzen und damit indirekt zur Nachfrage können nur für die Jahre 1999 bis 2001 gemacht werden, da Krippen erst seit Mitte 1998 bewilligungspflichtig sind und somit statistisch erfasst werden. Auffallend ist die starke Zunahme von 175 Krippen im Jahr 1999 auf 221 Krippen im Jahr 2000. In diesem Zeitraum haben sich die Krippenplätze um 2'741 auf 10'410 erhöht.⁷⁷ Daraus kann auf einen erhöhten Bedarf an Krippen geschlossen werden.

Die Studie „Wirkungen und Nutzen der Wohnbauförderung im Kanton“ wurde auf Anregung der kantonalen Wohnbaukommission, eines beratenden Organs des Regierungsrates, durch die Wohnbauförderungsstellen von Bund, Kanton und Stadt Zürich sowie der Sektion Zürich

⁷⁴ Werner, K. (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich, Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit, S.67f.

⁷⁵ Ebd., S.67.

⁷⁶ Die Zahlen der Volkszählung 2000 waren für den Familienbericht noch nicht erhältlich.

⁷⁷ Werner, K. (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich, Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit, S.69.

des Schweizerischen Verbandes für Wohnungswesen in Auftrag gegeben.⁷⁸ Dieser Studie ist zu entnehmen, dass Ende 2000 im Kanton Zürich 1'206'708 Personen in 593'000 Wohnungen lebten. Der Mietwohnungsanteil betrug 78%, die Wohneigentumsquote 22%. Der Wohnungsmarkt im Kanton Zürich zeichnet sich laut Studie durch steigende Wohnkosten, eine Abnahme des Leerwohnungsbestands und einen Mangel an grossen Familienwohnungen aus. Weiter seien Tendenzen feststellbar, dass immer weniger Investoren und Wohnbauträger bereit sind, preisgünstige Wohnungen anzubieten. Dadurch werde sich die Wohnungsversorgung für finanzschwache Haushalte und sozial benachteiligte Personen in den nächsten Jahren zusätzlich verschärfen.

Eine Pressemitteilung der kantonalen Volkswirtschaftsdirektion fasst die Ergebnisse wie folgt zusammen:

- „Im Vergleich zu Bestandesmieten (Mietpreise bei zurzeit vermieteten Wohnungen) beziehungsweise Marktmieten (aktuelles Mietzinsniveau der auf dem Markt angebotenen Wohnungen) bewirkt die Wohnbauförderung eine Verbilligung von Mietzinsen, die sich kantonsweit auf Fr. 34 Millionen beziehungsweise Fr. 45 Millionen pro Jahr beläuft.
- Weil günstigere Mietzinse finanzschwache Haushalte entlasten, spart die öffentliche Hand bei den Zusatzleistungen zur AHV/IV und bei Sozialhilfebeiträgen im Kanton jährlich schätzungsweise Fr. 22 Millionen. Eine methodisch anders angelegte Schätzung beziffert die jährliche Einsparung an Sozialausgaben allein in der Stadt Zürich und allein für Genossenschaftswohnungen auf gegen Fr. 10 Millionen.
- Die Wohnbauförderung begünstigt die soziale Durchmischung in Wohnsiedlungen.
- Die Wohnbauförderung führt zur Gründung und Entwicklung gemeinnütziger Wohnbauträger, die sich nachhaltig um die Bereitstellung günstigen Wohnraums kümmern. Nach Rückzahlung der Subventionen bleiben die Wohnungen in der Regel preisgünstig, auch wenn für deren Vermietung keine gesetzliche Sozialbindung mehr besteht.
- Die aktuell geltenden Anforderungen an die Mieterinnen und Mieter subventionierter Wohnungen (relativ tiefe Einkommensgrenzen, Belegung von Familienwohnungen nur durch Paare mit Kindern oder durch Alleinerziehende) führen vermehrt zu vorzeitigen Subventionsrückzahlungen durch die gemeinnützigen Wohnbauträger. Der Bestand an Wohnungen für die Zielgruppe nimmt ab. Es ist auch ein Rückgang der Subventionsgesuche festzustellen.
- Die durch die Wohnbauförderung ausgelösten Bauinvestitionen haben je nach Wirtschaftslage auch eine konjunkturpolitische Bedeutung.⁷⁹

Kinderkrippen

Die Einrichtung und der Betrieb von Kinderkrippen werden auf Gemeindeebene geregelt.⁸⁰ Im Jahr 2001 gab es im Kanton Zürich insgesamt 221 Kinderkrippen. 120 davon, also mehr

⁷⁸ Statistisches Amt des Kantons Zürich (2001): Wirkungen und Nutzen der Wohnbauförderung im Kanton Zürich, Zürich: Statistisches Amt des Kantons Zürich.

⁷⁹ Volkswirtschaftsdirektion des Kantons Zürich (Pressemitteilung): Wirkungen und Nutzen der Wohnbauförderung im Kanton, Publikationsdatum: 22.11.2001, Dokument auf Internet: www.kanton.zh.ch, ausgedruckt am 20.05.2003.

⁸⁰ Verordnung über die Bewilligung von Kinder- und Jugendheimen, Kinderkrippen und Kinderhorten.

als die Hälfte aller Krippen, befinden sich in der Stadt Zürich, und 17 in der Stadt Winterthur.⁸¹ Im Jahre 2001 wurden 10'410 Kinder in Krippen betreut. Mitte 1998 wurde eine Bewilligungspflicht für Krippen und Horte eingeführt. Der Betrieb von Kinderkrippen und Kinderhorten muss von den Vormundschaftsbehörden der Standortgemeinden bewilligt werden.⁸² Über die Bewilligungsvoraussetzungen erlässt die Bildungsdirektion Richtlinien, welche sozialpädagogische Grundsätze, institutionelle Rahmenbedingungen, räumliche Anforderungen und weitere Betriebsgrundsätze enthalten. Die Kinderhorte und Kinderkrippen unterstehen der Aufsicht der Vormundschaftsbehörden.⁸³

Tageseltern/Tagesfamilien

Im Kanton Zürich wurden im Jahr 2001 grob geschätzt 1'000 Kinder durch Tagesfamilien, welche mit einer privaten Tageseltern-Vermittlungsstelle zusammenarbeiten, betreut.⁸⁴ Dazu gezählt werden muss noch eine unbekannte Zahl an Kindern, welche ausserhalb dieser Strukturen betreut werden. Der Kanton Zürich unterstützt keine Tageseltern-Vereinigungen.

Freizeitgestaltung

Gemäss Jugendhilfegesetz kann der Kanton an den Betrieb von Jugendhäusern und Freizeitanlagen sowie zentraler Dienstleistungen für Jugendorganisationen Subventionen bis zur Hälfte der beitragsberechtigten Ausgaben nach der finanziellen Leistungsfähigkeit der Gestaltsteller gewähren.⁸⁵ Für die finanzielle Unterstützung ist das kantonale Jugendamt verantwortlich.⁸⁶ Im Jahr 2001 hat der Kanton Zürich Fr. 618'146.- an Jugendhäuser und Freizeitanlagen sowie Fr. 388'200.- an Jugendorganisationen ausbezahlt.⁸⁷ Im Jahr 1996 konnte noch eine gute Million an Jugendhäuser und Freizeitanlagen und über Fr. 500'000.- an Jugendorganisationen ausgerichtet werden.

Beiträge setzen voraus, dass die betreffenden Organisationen eine angemessene Eigenleistung erbringen, politisch neutral und bezüglich Aktivitäten und Benützung ihrer Einrichtungen konfessionell offen sind. Die Ausrichtung setzt ferner voraus, dass sich die Gemeinde, in deren Gebiet ein Jugendhaus oder eine Freizeitanlage liegt, an der Finanzierung der Betriebskosten beteiligt.⁸⁸

Wohnen und Wohnumfeld

Die Volkswirtschaftsdirektion ist für den Vollzug des Gesetzes über die Förderung des Wohnungsbaus und des Wohneigentums zuständig.⁸⁹ Sie kann den Bau und die Sanierung von

⁸¹ Werner, K. (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich, Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit, S.69.

⁸² Verordnung über die Bewilligung von Kinder- und Jugendheimen, Kinderkrippen und Kinderhorten.

⁸³ Ebd., §3.

⁸⁴ Werner, K. (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich, Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit, S.74f.

⁸⁵ §27 Jugendhilfegesetz.

⁸⁶ Ebd., §4.

⁸⁷ Werner, K. (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich, Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit, S.53.

⁸⁸ §29 Jugendhilfegesetz.

⁸⁹ §87 Wohnbauförderungsverordnung.

Wohnungen durch die Gewährung von verzinslichen oder unverzinslichen Darlehen von höchstens 60% der Investitionskosten und den Erwerb von Wohneigentum mit jährlichen Beiträgen zur Senkung der Anfangslasten um höchstens 10% fördern.⁹⁰ Für die Förderung des Baus und der Sanierung von Wohnungen bewilligt der Kantonsrat Rahmenkredite von maximal Fr. 42 Millionen auf drei Jahre, Fr. 6 Millionen für die Förderung des Wohneigentums auf ebenfalls drei Jahre und Fr. 180 Millionen für Bürgschaften auf die Dauer von 15 Jahren.⁹¹ Der Regierungsrat wählt auf seine Amtsdauer die Wohnbaukommission, welche die im Wohnungswesen zuständigen Behörden berät.⁹² Die Kommission setzt sich aus Vertretern der am Wohnungswesen beteiligten Kreise zusammen. Die Direktorin beziehungsweise der Direktor der Volkswirtschaft gehört der Kommission von Amtes wegen als Vorsitzende beziehungsweise Vorsitzender an.

Im Jahr 2000 wurden vom Kanton insgesamt 8'731 Wohnungen finanziell gefördert.⁹³ Davon sind 2% Behindertenwohnungen und 43% Alterswohnungen und nur etwas mehr als die Hälfte der Förderungen kamen Familien zugute. Es wurden 4'837 Familienwohnungen unterstützt. Die Förderung erfolgt durch verzinsliche oder unverzinsliche Darlehen für die Dauer von 25 Jahren. Die kantonalen Leistungen sind gebunden an gleichwertige Leistungen der Gemeinden. Die Voraussetzungen für den Bezug von Fördermitteln knüpfen unter anderem am Einkommen und Vermögen der Haushalte an. Die geförderten Wohnungen werden in zwei Typen eingeteilt:⁹⁴

- Familienwohnungen I: steuerbares Einkommen höchstens Fr. 53'000.-
- Familienwohnungen II: steuerbares Einkommen höchstens Fr. 63'000.-
- Das gesamte steuerbare Vermögen im gemeinsamen Haushalt darf für alle Wohnungskategorien höchstens Fr. 200'000.- betragen. Ein Zwanzigstel des Fr. 100'000.- übersteigenden Betrages wird als Einkommen angerechnet.
- Seit dem Beschluss des Kantonsrates vom 28. Oktober 1997 wird die Förderung gezielt nur noch für Wohnungen von Personen mit kleinem Einkommen gewährt. Die Förderung von Wohnungen für mittelständische Personen wurde vorläufig eingestellt.⁹⁵

4.1.2.3 Pädagogische Interventionen

In Bezug auf die Familienberatung sind die Bestimmungen des Jugendgesetzes von entscheidender Bedeutung. Wie wir schon oben ausgeführt haben, schreibt dieses Gesetz vor, dass der Staat und die Gemeinden die Familien in ihrer Erziehungsaufgabe unterstützen.⁹⁶ Das Gesetz regelt die generelle und die individuelle Hilfe an Kindern und Jugendlichen unter Einbezug

⁹⁰ §3 und §4 Gesetz über die Förderung des Wohnungsbaus und des Wohneigentums.

⁹¹ Ebd., §5.

⁹² §86 Wohnbauförderungsverordnung.

⁹³ Werner, K. (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich, Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit, S.80.

⁹⁴ §37 Wohnbauförderungsverordnung.

⁹⁵ Werner, K. (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich, Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit, S.80; §7 Wohnbauförderungsverordnung.

⁹⁶ §2 Jugendhilfegesetz.

der Familie, insbesondere durch Beratung und Betreuung, Mütterberatung und Säuglingsfürsorge, Erziehungsberatung, allgemeine Berufsberatung und Elternbildung.⁹⁷

Wie hoch die Belastung der Jugend- und Familienberatung im Kanton Zürich ist, zeigt eine Studie, welche von den Bezirksjugendkommissionen im Jahr 2002 in Auftrag gegeben wurde.⁹⁸ Dieser Bericht kommt zum Schluss, dass sich die Ansprüche an die Jugend- und Familienberatung in den letzten fünf Jahren markant verändert haben. Das revidierte Scheidungsrecht, welches im Jahr 2000 in Kraft trat, sieht zusätzliche Aufgaben wie Abklärungsaufträge und Vertretungsbeistandschaften für Kinder in Scheidungsverfahren vor.⁹⁹ Mit der Revision des Scheidungsrechts wurden auch Anpassungen im Vormundschaftsrecht nötig, welche in der Jugend- und Familienberatung zu mehr Aufträgen führten. Durch diese zusätzliche Belastung wurden gewisse Aufgaben, welche vom Jugendhilfegesetz vorgegeben werden, zum Teil stark vernachlässigt. Der Bericht führt weiter aus, dass ohne Stellenaufstockung in der Jugend- und Familienberatung eine seriöse Fallarbeit beziehungsweise die Erfüllung von Aufträgen von Behörden und Gemeinden nicht mehr gewährleistet werden können.

Die Jugend- und Familienberatungen der Bezirksjugendsekretariate bieten folgende Angebote an:¹⁰⁰

- Sozialisation/Bildung: Mütter- und Väterberatung, Elternbildung, Hilfe bei der familienergänzenden Kinderbetreuung (Pflege-, Tageseltern, Aufbau von Krippen, Spielgruppen), Berufsberatung
- Familien- und Erziehungsprobleme: Erziehungsberatung, heilpädagogische Früherziehung, Kinderschutzmassnahmen, Scheidungsberatung, Abklärungen für Behörden und Gerichte

Im Jahr 2001 wurden betreffend Kleinkinderberatung 42 Kurse für werdende Eltern sowie 258 Veranstaltungen für Eltern angeboten.¹⁰¹ Im gleichen Jahr wurden 73'258 Beratungsgespräche im Rahmen der Mütter- und Väterberatung und weitere 1'670 in der Erziehungsberatung geführt. Was die Jugend- und Familienberatung angeht, so fanden im Jahr 2001 1'939 Beratungsgespräche, welche weniger als 4 Stunden, und 9'466, die mehr als vier Stunden dauerten, statt. Für die Elternbildung wurden im selben Jahr 1'440 Veranstaltungen organisiert, an welchen 22'428 Personen teilnahmen.

Innerhalb der Bildungsdirektion ist das Amt für Jugend und Berufsberatung zuständig für die gesetzlich festgelegten Aufgaben.¹⁰² Zusammen mit den Bezirksjugendkommissionen, deren Mitglieder vom Regierungsrat gewählt werden, übt dieses Amt die Aufsicht über die Bezirks-

⁹⁷ Ebd., §1.

⁹⁸ Bohny, R.; Meroni, R. (2002): Zur Belastungssituation der Jugend- und Familienberatung im Kanton Zürich. Analyse, Beurteilung, Massnahmen, Amt für Jugend- und Berufsberatung Kanton Zürich.

⁹⁹ Ebd., S.5.

¹⁰⁰ Werner, K. (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich, Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit, S.48.

¹⁰¹ Ebd., S.49.

¹⁰² §4 Jugendhilfegesetz.

jugendsekretariate aus. Diese wiederum sind in den Bezirken das ausführende Organ für die Erfüllung der generellen und der individuellen Hilfe an Kindern und Jugendlichen sowie deren Familien.¹⁰³ Die Verwaltungskosten der Bezirksjugendsekretariate werden unter Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit der beteiligten Gemeinden im kantonalen Durchschnitt zu 60% durch den Staat und zu 40% durch die Gemeinden getragen.¹⁰⁴ Über die kantonalen Ausgaben im Bereich der pädagogischen Interventionen konnten keine Angaben gefunden werden.

4.1.2.4 Familieninterne Interventionen

Das Gesetz über die Jugendheime und Pflegekinderfürsorge bildet die Grundlage für die kantonalen Aktivitäten in diesem Bereich.¹⁰⁵ Die Zielsetzungen des Gesetzes beschränken sich auf die Umschreibung und Festlegung der betroffenen Institutionen und Personen. Jugendheime im Sinne des Gesetzes sind Heime, die dazu bestimmt sind, mehr als fünf Kinder, Jugendliche und junge Erwachsene bis zum vollendeten 22. Altersjahr zur Erziehung und Betreuung aufzunehmen.¹⁰⁶ Pflegekinder im Sinne dieses Gesetzes sind Kinder bis zum vollendeten 15. Altersjahr, deren Pflege und Erziehung auf längere Zeit anderen Personen als den Eltern anvertraut wird und die nicht in einem Jugendheim untergebracht sind.¹⁰⁷

Betrachtet man die Entwicklung der Anzahl der in Jugendheimen und Pflegefamilien platzierten Kinder, so zeichnet sich diese durch eine grosse Konstanz aus.¹⁰⁸ Gemäss dem „Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich“ ist dies ein Ergebnis weniger einer gleichbleibenden Nachfrage, als vielmehr eines ausgeschöpften Angebots. So stellen die Verantwortlichen im Schulheimbereich in den letzten Jahren ein höheres Bedürfnis nach Angeboten fest. Zudem gestaltet sich die Suche nach zusätzlichen Pflegefamilien immer schwieriger, da die anspruchsvolle Arbeit finanziell wenig attraktiv ist. Im Jahr 2000 wurden im Kanton Zürich 1'616 Kinder und Jugendliche in Kinder- und Jugendheimen betreut.¹⁰⁹ 2'040 fanden einen Platz in einer Pflegefamilie. Davon waren 691 Wochen- und Dauerpflegeplätze und 1'349 Tagesplätze.

Betreffend Jugendheimen leistet der Kanton den Gemeinden nach ihren finanziellen Leistungsfähigkeiten für die anerkannten und von ihnen geführten Jugendheime Kostenanteile bis zur Hälfte der beitragsberechtigten Ausgaben. An private Träger leistet der Kanton für ihre geführten Jugendheime Kostenanteile bis zur vollen Höhe der beitragspflichtigen Ausgaben.¹¹⁰ Im Jahr 2001 wurden Betriebsbeiträge von Fr. 430'000.- und Investitionsbeiträge von

¹⁰³ Ebd., §11.

¹⁰⁴ Ebd., §14.

¹⁰⁵ Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge.

¹⁰⁶ Ebd., §1 Abs. 1.

¹⁰⁷ Ebd., §10 Abs. 1.

¹⁰⁸ Werner, K. (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich, Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit, S.55.

¹⁰⁹ Ebd., S.55.

¹¹⁰ §7 Abs. 1 und Abs. 2 Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge.

Fr. 50'000.- an kommunale Heime bezahlt.¹¹¹ Im gleichen Jahr erhielten private Heime Fr. 34 Millionen an Betriebsbeiträgen und Fr. 3,5 Millionen an Investitionsbeiträgen. Rund Fr. 8 Millionen wurden für Restdefizitzahlungen an ausserkantonale Heime ausgegeben.

Im Kanton Zürich ist die Bildungsdirektion für die Jugendheime verantwortlich.¹¹² Ihr untersteht für den unmittelbaren Vollzug das Amt für Jugend- und Berufsberatung. Gemäss kantonalem Gesetz sind die Gemeinden für die Pflegekinderfürsorge verantwortlich, welche von den Vormundschaftsbehörden ausgeübt wird.¹¹³ Der Betrieb von Kinder- und Jugendheimen bedarf der Bewilligung der Bildungsdirektion.¹¹⁴ Wer ein Jugendheim eröffnen will, muss der Bildungsdirektion vor der Eröffnung Zweck, bauliche Einrichtungen, Organisation und die Person des Leiters oder der Leiterin melden sowie spätere wesentliche Änderungen in dieser Hinsicht.¹¹⁵ Die Jugendheime haben zweckmässige Unterkunft, Pflege und Erziehung der ihnen anvertrauten Klienten zu gewähren. Der Kanton überwacht die Erfüllung dieser Voraussetzungen. Sollte die Eröffnung oder die Führung eines Jugendheimes in erzieherischer, sittlicher oder hygienischer Hinsicht Anlass zu Beanstandungen geben, kann die Erziehungsdirektion die erforderlichen Massnahmen treffen. Bei schweren Missständen kann ein Jugendheim geschlossen werden.¹¹⁶

Wer ein Pflegekind aufnehmen will, hat vor der Aufnahme des Kindes bei der Vormundschaftsbehörde seines Wohnortes um Bewilligung nachzusuchen. Die Vormundschaftsbehörde überprüft das Gesuch und erteilt die Bewilligung, wenn die Pflegefamilie für zweckmässige Unterkunft, Pflege und Erziehung des Kindes Gewähr bietet und die Pflegeeltern sowie weitere im gleichen Haushalt lebende Personen einen guten Leumund geniessen.¹¹⁷

¹¹¹ Werner, K. (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich, Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit, S.54.

¹¹² §1 Verordnung über die Jugendheime.

¹¹³ §1 Verordnung über die Pflegekinderfürsorge.

¹¹⁴ §2 Verordnung über die Bewilligung von Kinder- und Jugendheimen, Kinderkrippen und Kinderhorten.

¹¹⁵ §4 Gesetz über die Jugendheime und die Pflegekinderfürsorge.

¹¹⁶ Ebd., §5 und §6.

¹¹⁷ §4 und §5 Abs. 1 und Abs. 2 Verordnung über die Pflegekinderfürsorge.

4.1.3 Familienpolitische Dynamik

4.1.3.1 Das familienpolitische Subsystem und die familienpolitischen Koalitionen im Kanton Zürich

Wie unsere Nachforschungen und Interviews ergaben, war Familienpolitik bis Ende der 90er Jahre kaum ein Thema im Kanton Zürich, und nur sehr wenige Akteure setzten sich mit dieser Problematik auseinander. Unsere Gesprächspartner und Gesprächspartnerinnen erklären sich die Vernachlässigung der Familienpolitik durch die vorherrschenden grundlegenden soziokulturellen Wertvorstellungen. Beim Kanton Zürich handelt es sich traditionell um einen liberalen Wirtschaftskanton, welcher in den letzten zehn Jahren immer von einer bürgerlichen Mehrheit dominiert wurde. Diese Situation prägte ein liberales Familienbild, welches die Familie als Privatangelegenheit und eine Einflussnahme des Staates als unzulässig betrachtet. Die Folge davon ist, dass die Familie in der Kantonsverfassung keine und auf Gesetzesebene kaum Erwähnung fand. Es gibt auch heute noch keine Amtsstelle oder Familienbeauftragten, welche sich mit Familienfragen beschäftigen.

Familienpolitische Akteure anfangs der 90er Jahre

Betrachtet man die verschiedenen Akteure anfangs der 90er Jahre, so beschäftigt sich einzig die SP des Kantons Zürich mit familienpolitischen Themen. Gemäss der von uns befragten SP-Vertreterin haben zu diesem Zeitpunkt die wenigen Forderungen, welche von ihrer Partei vorgebracht werden, kaum Chancen auf eine Realisierung, da sich keine politische Mehrheit dafür finden lässt. Organisationen wie zum Beispiel Pro Familia und Pro Juventute sind vor allem auf Bundesebene und kaum im Kanton Zürich aktiv. Die beiden bürgerlichen Parteien FDP und SVP interessieren sich wenig für solche Themen und sprechen sich gegen familienfreundliche Vorstösse aus. Die CVP, welche in anderen Kantonen eine wichtige Rolle in der Familienpolitik spielt, ist im Kanton Zürich eine zu kleine Partei, um eine signifikante Rolle zu spielen.

Betreffend der gesetzlichen Bestimmungen und Änderungen anfangs der 90er Jahre ist festzustellen, dass das Jugendhilfegesetz eine zentrale Rolle für familienpolitische Themen einnimmt.¹¹⁸ Dieses ist auch heute noch eine wichtige Basis für die Familienpolitik im Kanton Zürich. So sind die öffentliche Jugendhilfe, die Bezirksjugendkommissionen, die Bezirksjugendsekretariate, die finanziellen Beiträge an Kinder, die Beiträge für die Betreuung von Kleinkindern sowie weitere Bereiche der Jugend- und Familienhilfe in diesem Gesetz geregelt.

1990 hat der Kantonsrat entschieden, dass die Gemeinden für die Betreuung von Kleinkindern Beiträge gewähren werden sollen. Diese sollen an Eltern ausbezahlt werden, die sich persönlich der Erziehung und Pflege ihres Kindes widmen wollen, dazu aber aus wirtschaftlichen Gründen nicht in der Lage sind.¹¹⁹ 1991 wird diese Änderung in einer Volksabstimmung mit einem 60,6% Ja-Anteil angenommen.¹²⁰ Im gleichen Jahr erhöht der Kantonsrat den Mindestansatz für die Kinderzulagen auf Fr. 150.- pro Kind und Monat.¹²¹ Diese Vorlage wird 1992

¹¹⁸ Jugendhilfegesetz.

¹¹⁹ Année politique suisse/Schweizerische Politik 1990, Bern, 1991, S.321.

¹²⁰ Année politique suisse/Schweizerische Politik 1991, Bern, 1992, S.334.

¹²¹ Ebd., S.334.

in einer Volksabstimmung mit einem 71,7% Ja-Anteil angenommen.¹²² Die SP unterstützt die beiden Vorlagen, während die FDP und die SVP die Nein-Parolen herausgeben.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die SP anfangs der 90er Jahre einen Ausbau der Familienpolitik anstrebt und auch kleinere Erfolge verbuchen kann. Die bürgerlichen Parteien, welche eine klare Mehrheit im Kanton Zürich darstellen, und die vorherrschende liberale Wertestruktur blockieren jedoch jegliche grössere Entwicklung im Sinne der SP. Erstaunlich ist, dass das internationale Jahr der Familie 1994 praktisch keine Initiativen und Programme seitens des Kantons oder privater Organisationen auslöste, wie dies in vielen anderen Kantonen der Fall war.

Familienpolitische Akteure seit Ende der 90er Jahre

In der zweiten Hälfte der 90er Jahre findet im Kanton Zürich ein leichter Wandel betreffend Familienpolitik statt. Die Familie und vor allem die ausserhäusliche Kinderbetreuung werden auf die politische Agenda gesetzt. Es lassen sich jetzt auch klar zwei Koalitionen in der zürcherischen Familienpolitik ausmachen.

Die SP und teilweise auch die Grünen reichen im Kantonsparlament mehrere Vorstösse ein und verbuchen einige Teilerfolge. Die linken Parteien vertreten die Meinung, dass der Staat sich um die Familie kümmern muss, einerseits damit diese kein Armutsrisiko mehr darstellt, andererseits damit die Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau im Erwerbsleben gewährleistet wird. Der Kanton Zürich soll sich vor allem für eine finanzielle Entlastung der Familien einsetzen. Konkret bedeutet dies, dass Familien Ausgaben für ihre Kinder von den Steuern abziehen können und die Kleinkinderbetreuung durch direkte finanzielle Unterstützung an arme Familien sowie durch den Betrieb und die Subventionierung von Kinderkrippen unterstützt wird.

Unterstützt werden die linken Parteien seit Mitte der 90er Jahre von der FDP, welche teilweise eine Position im Sinne der SP einnimmt. Zusammen mit den linken Parteien setzen sie sich stark für die ausserhäusliche Kleinkinderbetreuung ein. Dies kann mit der Tatsache erklärt werden, dass sich zu dieser Zeit die FDP Schweiz sowie der Schweizerische Arbeitgeberverband für mehr Kinderkrippenplätze und Steuerabzüge für Kinder ausgesprochen haben. Es ist festzustellen, dass die familienpolitischen Stellungnahmen der liberalen Kräfte des Kantons vor allem von nationaler Seite her angetrieben werden. Die Überlegungen der FDP Zürich, welche zu solchen Positionen geführt haben, decken sich aber nicht mit denjenigen der linken Parteien. Denn die FDP setzt sich für die Entlastung von Müttern ein, um qualifizierte Frauen auf dem Arbeitsmarkt zu behalten. Die FDP handelt also aus wirtschaftlichen Überlegungen, während die linken Parteien einen Schutz der Familie und die Gleichberechtigung der Frauen anstreben. Obwohl die FDP und die linken Parteien verschiedene Weltanschauungen betreffend Rollen der Familie und des Staates vertreten, decken sich ihre Positionen, was die Betreuung von Kleinkindern angeht.

Zu dieser „Kleinkinderbetreuungs-Koalition“ können auch verschiedene kantonale Stellen gezählt werden. Das kantonale Jugendamt, die Bezirksjugendkommissionen, die Bezirksjugendsekretariate sowie die Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen des Kantons Zürich setzen sich klar für eine linke Familienpolitik ein. Gewisse unserer Interviewpartner führten aus, dass die drei ersten für familienpolitische Themen sensibilisiert sind, da sie in ihrer täglichen Arbeit mit unterschiedlichen Problemen im Familienbereich konfrontiert werden. Das kantonale Jugendamt unterstützt und koordiniert die Bestrebungen in der Hilfe an Kindern

¹²² Année politique suisse/Schweizerische Politik 1992, Bern, 1993, S.331.

und Jugendlichen sowie an ihren Familien und übt in Verbindung mit den Bezirksjugendkommissionen die Aufsicht über die Bezirksjugendsekretariate aus.¹²³ Die Bezirksjugendkommissionen leiten und koordinieren in den Bezirken die Hilfe an Kindern und Jugendlichen sowie an ihren Familien.¹²⁴ Die Bezirksjugendsekretariate wiederum sind in den Bezirken die ausführenden Organe für die generelle und individuelle Hilfe. Wie hoch die Belastung der Jugend- und Familienberatung im Kanton Zürich ist, zeigt die oben vorgestellte Studie, welche von den Bezirksjugendkommissionen im Jahr 2002 in Auftrag gegeben wurde.¹²⁵ Ende 2001 fordern die Präsidentinnen und Präsidenten der Bezirksjugendkommissionen in einer Resolution die Schaffung eines Familienrates.¹²⁶ Sie betonen die Notwendigkeit, der Familie eine „Lobby“ zu geben, da Alleinerziehende und Familien ungleich stärker einem Armutsrisiko ausgesetzt sind als andere Bevölkerungsgruppen, familienergänzende Betreuungsangebote nach wie vor fehlen und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie allzu oft eine Utopie bleibt. Diese Resolution scheint keine grösseren Debatten ausgelöst oder Aktivitäten in Gang gesetzt zu haben, da sie in der Folge kaum noch zur Sprache kommt und zum Teil in Vergessenheit gerät, wie zwei unserer Interviewpartner bestätigten.

Die Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen des Kantons Zürich ist insofern mit Familienpolitik konfrontiert, als dass sie sich unter anderem für die Gleichberechtigung von Frau und Mann im Erwerbsleben einsetzt. Die Fachstelle ist aber nicht ausdrücklich für Familienpolitik zuständig, wie es zum Teil in anderen Kantonen der Fall ist. Eine engere Zusammenarbeit fand aber schon im Rahmen von Ausarbeitungen von Expertenberichten statt. Ansonsten muss festgehalten werden, dass die linken Parteien wenig mit den entsprechen Fachstellen oder nichtstaatlichen Organisationen zusammenarbeiten. Die SP kontaktiert zwar bei der Ausarbeitung von Gesetzesentwürfen die verschiedenen Fachstellen und Experten. Solche Beziehungen weisen aber punktuellen und informellen Charakter auf.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die SP, welche in ihrer Haltung von gewissen Ämtern teilweise unterstützt wird, ihre Forderungen nur durchbringen kann, sofern sie einen Partner auf der bürgerlichen Seite findet. Eine solche Koalition konnte sie seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre mit der FDP eingehen. Letztere macht sich aber fast ausschliesslich für ausserhäusliche Kinderbetreuung stark. Wir können somit beobachten, dass sich Familienpolitik im Kanton Zürich hauptsächlich auf externe Kinderbetreuung konzentriert, da die SP für andere Forderungen keine politische Mehrheit findet.

Die SVP des Kantons Zürich bildet den Gegenpol in der kantonalen Familienpolitik. Sie steht als einzelner Akteur da, kann aber punktuell auf Unterstützung aus gewissen bürgerlichen Kräften zählen. Wie wir oben schon aufgezeigt haben, politisiert die zweite bürgerliche Kraft im Kanton, die FDP, in familienpolitischen Angelegenheiten eher auf der Seite der linken Parteien. Die von uns befragten SVP-Exponenten behaupten, dass die politischen Grundsätze

¹²³ §4 lit. a und b Jugendhilfegesetz.

¹²⁴ Ebd., §7.

¹²⁵ Bohny, R.; Meroni, R. (2002): Zur Belastungssituation der Jugend- und Familienberatung im Kanton Zürich. Analyse, Beurteilung, Massnahmen, Amt für Jugend- und Berufsberatung Kanton Zürich.

¹²⁶ Pressemitteilung der Bezirksjugendkommissionen: Schaffung eines Familienrates im Kanton Zürich, 16.11.2001, Dokument auf Internet: www.kanton.zh.ch, ausgedruckt am 28.02.2003; Bezirksjugendkommissionen: Resolution zur Schaffung eines Familienrates für den Kanton Zürich, 16.11.2001, Dokument auf Internet: www.kanton.zh.ch, ausgedruckt am 28.02.2003.

beider Parteien immer noch ziemlich die gleichen seien, eine Mehrzahl der FDP-Mitglieder jedoch nicht mehr Selbständigerwerbende ausmache, sondern Angestellte in höheren Position. Diese letzteren würden nicht mehr mit der gleichen Schärfe wie ihre Vorgänger eine liberale Politik vertreten, sondern sich immer öfter von „gewerkschaftlichen“ Ideen beeinflussen lassen.

Unsere Gespräche haben aufgezeigt, dass sich die SVP generell gegen eine Einmischung des Staates in familiäre Angelegenheiten ausspricht. Wie in anderen Politikbereichen strebt die SVP eine Verringerung von gesetzlichen Vorgaben sowie Strukturen an und verlangt mehr Selbstverantwortung. So soll eine Familie ihre Probleme selber in den Griff bekommen und den Staat nur in grossen finanziellen Schwierigkeiten um Hilfe bitten können. Für die SVP ist eine Unterstützung seitens des Staates in gewissen Fällen sicherlich nötig und angebracht. Es brauche aber gute Kontrollinstanzen, welche überprüfen, ob eine finanzielle Unterstützung immer sinnvoll sei. Es wird der Grundsatz vertreten, dass man dem Bürger soviel Geld belassen soll, wie er zum Leben braucht und man von ihm soviel nehmen darf wie für das Funktionieren der Gemeinschaft nötig ist. Wenn auch alle politischen Parteien eine solche Aussage unterstützen können, so gibt es natürlich Unterschiede in der Festlegung des Lebensnotwendigen und der Armutsgrenze.

Die SVP propagiert Selbstverantwortung nicht nur in der Familie, sondern auch in den Schulen und Gemeinden. Die Partei erachtet es als wenig sinnvoll, Kleinkinderbetreuungsmaßnahmen, Blockzeiten, Tagesschulen usw. auf kantonaler Ebene mit Gesetzen zu reglementieren. Sie vertritt vielmehr die Meinung, dass die einzelnen Gemeinden und Institutionen solche Projekte nach ihren Bedürfnissen und Möglichkeiten selber ausprobieren und aus den entsprechenden Erfahrungen lernen sollen. Fällt das Thema Selbstverantwortung, so sprechen die Vertreter der SVP auch schnell von Flexibilität. Die beiden Prinzipien Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Gleichberechtigung von Mann und Frau auf dem Arbeitsmarkt werden von dieser Partei zwar nicht bestritten, ihre Mitglieder propagieren aber eine flexible Handhabung und ein gegenseitiges Entgegenkommen. So sollen Arbeitgeber die Kinderzulagen der entsprechenden konjunkturellen Lage und Frauen ihre Arbeitszeiten den unterschiedlichen Bedürfnissen von Familie und Arbeit anpassen können. Wie die Umsetzung solcher Ideen aussehen soll, ging aus unseren Gesprächen nicht klar hervor. Für die SVP bleibt aber der Grundsatz, dass so wenig wie möglich reglementiert und vielmehr „mit gesundem Menschenverstand“ gehandelt werden soll. Von SVP-Seite wird unterstrichen, dass in Familien, in welchen beide Elternteile arbeiten, die Erziehung der Kinder weniger erfolgreich und eine Entfremdung zwischen Kindern und Eltern zu befürchten ist.

4.1.3.2 Der Wettbewerb zwischen den Advocacy-Koalitionen und deren Einfluss auf staatliches Handeln

Wesentliche Konfliktereignisse

Zu den wesentlichen Konfliktmomenten zwischen den beiden Koalitionen in der zürcherischen Familienpolitik zählen die Diskussionen um die Steuerabzüge von Kosten der ausserhäuslichen Betreuung von Kleinkindern im Rahmen der Steuerreform von 1996/1997. Zudem stellen die Auseinandersetzungen über die Einführung von Blockzeiten an Schulen im Rahmen der vom Volk abgelehnten Volksschulreform Ende 2002 und die Debatten um die Ausarbeitung des „Berichts zur Lage der Familie im Kanton Zürich“ wichtige Streitpunkte dar.¹²⁷

¹²⁷ Betreffend Revision des Steuergesetzes von 1997 und der abgelehnten Volksschulreform von 2003 wurde uns Einblick in die Protokolle der Kommission für Bildung und Kultur zur Volksschulreform und der Spezialkommission zur Änderung des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 gewährt.

Im Rahmen der kantonalen Steuerreform von 1997 forderten Kantonsratsmitglieder der SP die Möglichkeit, externe Kinderbetreuungskosten bis zu Fr. 10'000.- abziehen zu können. Die FDP war diesbezüglich zu Kompromissen bereit. Verschiedene Interviewpartner erklären sich diese Haltung durch die Tatsache, dass zur gleichen Zeit Vreni Spoerri (FDP) auf Bundesebene Vorschläge zum Steuerabzug von externen Kinderbetreuungskosten aufgebracht hatte. Die SP musste zwar ihren Forderungen teilweise nachgeben, konnte aber mit Unterstützung der FDP erreichen, dass heute ein Betrag bis zu Fr. 3'000.- von den Steuern abgezogen werden kann. Wie die Interviews mit den verschiedenen Partei-Vertreter/-innen ergaben, hat sich die SVP vehement gegen eine solche Einführung gewehrt. In der Schlussabstimmung haben nur fünf von insgesamt 35 SVP-Parlamentarier/-innen die Vorlage von Fr. 3'000.- unterstützt. Die SVP vertrat die Meinung, eine solche Reglementierung verursache in Zeiten finanzieller Schwierigkeiten unbezahlbare Kosten, welche nur mit der Erhöhung des Steuerfusses kompensiert werden können. Letzteres würde gegen jegliche Grundsätze der SVP verstossen. Diese Änderung des Steuerrechts wird zum Teil als Erfolg der linken Parteien bewertet und als wichtigen Meilenstein in der zürcherischen Familienpolitik betrachtet.

Die beiden Parteien SP und FDP haben sich während der Ausarbeitung der Volksschulreform, welche am 24. November 2002 vom Zürcher Stimmvolk abgelehnt wurde, erfolgreich für die generelle Einführung von Blockzeiten, ausserschulischer Betreuung sowie sonderpädagogischer Angebote stark gemacht. Bezüglich Blockzeiten und Tagesschulen legte die Gesetzesreform die Unterrichtszeiten für die ganze Volksschulzeit wie folgt fest: „Der Stundenplan[...] gewährleistet einen ununterbrochenen Unterricht oder eine anderweitige unentgeltliche Betreuung während des ganzen Vormittags [...]. Die Gemeinden bieten bei Bedarf weiter gehende Tagesstrukturen an.“¹²⁸ Die SVP hat versucht diese Neuerung aus dem Reformpaket zu streichen. Sie hat sich zwar nicht grundsätzlich gegen die Einführung von Blockzeiten ausgesprochen, vertrat aber die Meinung, eine gesetzliche Grundlage sei dazu nicht nötig. Sie zog es vor, die Entscheidung für und gegen eine Einführung solcher Schulformen den Gemeinden zu überlassen. Zudem machte sie Bedenken seitens gewisser Lehrkräfte und Schulpfleger geltend, welche vor möglichen Mehrbelastungen der Schüler, Raumproblemen und Organisationsschwierigkeiten warnten. Trotz Ablehnung der Volksschulreform und Opposition der SVP scheint die politische Koalition aber genug stark zu sein, Blockzeiten in den nächsten Jahren in allen Zürcher Schulen einzuführen.

Die meisten unserer Gesprächspartner waren sich einig, dass der „Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich“¹²⁹, welcher vom Regierungsrat in Auftrag gegeben und Ende 2002 fertiggestellt wurde, einen wichtigen Meilenstein in der zürcherischen Familienpolitik darstellt. Im März 2000 haben zwei SP Kantonsrätinnen sowie ein CVP Kantonsrat ein Postulat eingereicht, in welchem sie einen Bericht über die ökonomischen und sozialen Aspekte der Familie im Kanton Zürich fordern. Der Regierungsrat hat hierauf die Abteilung Forschung und Entwicklung der Hochschule für Soziale Arbeit (HSSAZ) beauftragt, einen solchen Bericht zu erstellen. Die Erstellung des Berichts wurde von einer verwaltungsinternen Arbeitsgruppe begleitet, welcher unter der Federführung des kantonalen Sozialamtes Vertreter verschiedener kantonalen Departemente angehörten.

Wie oben schon ausgeführt wurde, zeigt der Bericht auf, dass Alleinerziehende stärker von Einkommensschwächen betroffen sind und bei Familien das Armutsrisiko mit steigender

¹²⁸ Der Volksabstimmung unterstelltes Volksschulgesetz vom 1. Juli 2002, §27.

¹²⁹ Werner, K. (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich, Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit.

Kinderzahl wächst. Die Studie zählt folgende Ursachen des Zusammenhangs zwischen Kinderzahl und finanziellen Problemen auf: Hohe Kinderkosten, Mangel an Möglichkeiten zur familienexternen Betreuung von Kindern, gestiegene Anzahl von Alleinerziehenden, eingeschränkte Arbeitsmöglichkeiten im Teilzeitbereich und zur Deckung des Lebensunterhaltes einer Familie nicht ausreichende Löhne. Der Bericht beinhaltet keine konkreten Vorschläge zur Verbesserung der Lage der Familie im Kanton Zürich. Wie uns ein Mitglied der Arbeitsgruppe mitteilte, waren die Auffassungen von Familienpolitik zu unterschiedlich, als dass man kompromissfähige Lösungen hätte ausarbeiten können. Der Regierungsrat anerkannte zwar die aufgezeigten Problemsituationen für Familien und Alleinerziehende, vertrat aber die Meinung, dass solche Situationen vorübergehenden Charakter aufweisen und gewisse finanzielle Einschränkungen während der Kinderphase zumutbar sind.¹³⁰ Vor allem SVP-Regierungsrätin Furrer hat mit ähnlichen Aussagen in gewissen Kreisen ziemlich viel Empörung ausgelöst. Selbst in ihrer eigenen Partei werden solche Aussagen als ein wenig zu einseitig kritisiert. Zudem wird betont, dass die Arbeitsgruppe ihre Ergebnisse zu wenig in den Kontext der aktuellen Finanzkrise gestellt und mit politischen Gruppen diskutiert hat.

Der Entscheid einen solchen Familienbericht in Auftrag zu geben sowie die aufgezeigten Probleme für Familien und Alleinerziehende zeugen von einer erhöhten Sensibilisierung, welche der Familie im Kanton Zürich entgegengebracht wird. Das Fehlen von konkreten Massnahmen und die Stellungnahme des mehrheitlich bürgerlichen Regierungsrates zeigen jedoch auf, dass eine Familienpolitik, wie sie von linken Parteien gefordert wird, nur in gewissen Teilbereichen eine politische Mehrheit finden kann.

Handlungspotenzial der Advocacy-Koalitionen und Einflussnahme auf die Verwendung von staatlichen Ressourcen

Da die beiden Koalitionen in der kantonalen Familienpolitik praktisch nur aus politischen Parteien bestehen, sind keine privaten oder administrativen Institutionen direkt von familienpolitischen Entscheiden abhängig. Die oben aufgeführten Amtsstellen der Kleinkinderbetreuungscoalition unterstützen zwar die Familienpolitik wie sie von linken Kreisen gefordert wird. Ihre Hauptaktivitäten betreffen aber weniger die Familie an sich, als vielmehr die Jugendlichen oder die Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau. Die kantonale Exekutive kann nicht einer Koalition zugeordnet werden, auch wenn die Vorsteherin der Direktion für Soziales und Sicherheit und Mitglied der SVP mit gewissen Aussagen die Position ihrer Partei unterstützte. Der Regierungsrat übernimmt vielmehr die Funktion eines Policy-Brokers. Dies wurde ziemlich deutlich, als im Jahr 2000 der „Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich“ in Auftrag gegeben wurde.

Externe Ereignisse

Das Aufkommen von familienpolitischen Themen Mitte der 90er Jahre erklärt sich durch die Annäherung der FDP zu den linken Parteien in diesem Politikbereich. Diese neue Konstellation wird von den meisten unserer Interviewpartner/-innenn als die Folge von drei Entwicklungen angesehen. Erstens ist die Armut im Kanton Zürich während der Wirtschaftskrise der 90er Jahre angestiegen. Zweitens ist eine Zunahme von Einelternfamilien zu verzeichnen, die wiederum besonders von der Armut betroffen sind. Drittens ist ein Wachstum des Anteils gut qualifizierter Frauen zu beobachten.

¹³⁰ Regierungsrat verabschiedet Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich, Pressemitteilung des Regierungsrates, Publikationsdatum: 23.01.2003, Dokument im Internet: www.kanton.zh.ch, ausgedruckt am 28.02.2003.

Die verschiedenen politischen Akteure erkennen, dass weite Teile der Gesellschaft von wirtschaftlichen Schwierigkeiten betroffen sind. Bis weit in den Mittelstand hinein ist es nicht mehr möglich, eine Familie mit einem Einkommen zu ernähren. Vor solchen Realitäten können selbst liberale Politiker ihre Augen nicht mehr verschliessen. Zudem spielen die gut ausgebildeten Frauen eine immer wichtigere Rolle in der Wirtschaft. Die FDP und der Arbeitgeberverband wollen folglich ihre Abwanderung aus familiären Gründen verhindern.

4.1.4 Synthese

Familienpolitik hatte in den letzten Jahren keinen grossen Stellenwert in der zürcherischen Kantonalpolitik. Selbst auf privater Ebene und seitens Organisationen wie Pro Familie wurden kaum Initiativen zu familienpolitischen Fragen lanciert. Der Kanton Zürich hat keinen Verfassungsartikel zum Thema Familie und auch keine Kommission für Familienfragen. Der Schlussbericht „Familienpolitik in der Schweiz“¹³¹ zuhanden des Eidgenössischen Departements des Innern von 1982 scheint im Kanton Zürich keine Spuren hinterlassen zu haben. Für unseren Untersuchungszeitraum konnten wir jedenfalls keine Auswirkungen feststellen.

Der Kanton Zürich ist jedoch unter den elf Kantonen vertreten, welche bedarfsabhängige Leistungen an einkommensschwache Familien ausrichten.¹³² Im Kanton Zürich sind dies die Kleinkinderbetreuungsbeiträge, welche seit zehn Jahren ausbezahlt werden. Andere Einrichtungen und Massnahmen im Bereich der ökonomischen Interventionen wie Kinderzulagen und Steuerabzüge für Familien sind zwar vorhanden. Die Höhe der Beiträge und Abzüge sind jedoch relativ niedrig im kantonalen Vergleich und stehen immer wieder im Mittelpunkt heftiger Diskussionen zwischen den verschiedenen politischen Akteuren.

Eine erhöhte Sensibilisierung für familienpolitische Anliegen ist in den letzten Jahren vermehrt spürbar. Mit dem „Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich“¹³³, welcher vom Regierungsrat in Auftrag gegeben wurde, hat sich der Kanton erstmals vorgenommen die Situation der Familien zu überprüfen. Dieser Bericht, andere Studien zum Thema Familienarmut sowie gesamtschweizerische Entwicklungen hatten und haben einen entscheidenden Einfluss auf die familienpolitische Problemperzeption im Kanton Zürich. Den linken Kräften gelang es in den letzten Jahren die FDP als bürgerlichen Partner für gewisse familienpolitische Themen zu gewinnen. Da sich die Freisinnigen jedoch noch ausschliesslich für familienexterne Kinderbetreuung interessieren, beschränkt sich momentan die Entwicklung der zürcherischen Familienpolitik hauptsächlich auf diesen Bereich.

¹³¹ Arbeitsgruppe Familienbericht (1982): Familienpolitik in der Schweiz, Bern, Eidgenössisches Departement des Innern.

¹³² Wohlwend, Ernst (2001): Die Bekämpfung von Familienarmut – ein sozialpolitisches Muss!, in Sozialdepartement der Stadt Zürich und Departement Soziales der Stadt Winterthur (Hrsg.): Armutsrisiko Familie! Referate, Zusammenfassungen und Hintergrundberichte zur Tagung vom 7. Mai 2001, Zürich: Amt für Zusatzleistungen zur AHV/IV, S.12.

¹³³ Werner, K. (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich, Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit.

4.2 Stadt Zürich

4.2.1 Familienpolitisches Umfeld

4.2.1.1 Bevölkerung

Ende 2001 wohnten 362'042 Personen in der Stadt Zürich.¹³⁴ Die Bevölkerungszahl nahm somit um 0,3% zur Vorjahresbevölkerung zu. In den 101 Gemeinden der Agglomeration Zürich zählte man Ende 2001 gesamthaft 987'937 Einwohner, was einem Zuwachs von 1,2% zum Vorjahr entspricht. 29,3% der Gesamtbevölkerung oder 106'089 Personen sind Ausländer. Die Verteilung der ausländischen Bevölkerung variierte im Jahr 2001 ziemlich stark in den verschiedenen Stadtkreisen zwischen 18,8% und 43%.

4.2.1.2 Wirtschaftliches Umfeld

Die Stadt Zürich ist im Kanton die wichtigste Wirtschaftsregion und erarbeitet rund die Hälfte des kantonalen BIP.¹³⁵ Im Jahr 2000 wurde in der Stadt Zürich eine Wertschöpfung von Fr. 46 Milliarden beziehungsweise rund einer von neun Franken der Schweizer Wirtschaft, erarbeitet. Im Jahr 2001 betrug die Arbeitslosenquote in der Stadt Zürich 2,1% und stieg im April 2003 auf 5,3% an.

4.2.1.3 Politische Strukturen

Das Gemeindeparlament sowie der Stadtrat der Stadt Zürich unterscheiden sich in ihrer parteipolitischen Zusammensetzung wesentlich von der Legislativen und der Exekutiven auf Kantonsebene. Die SP stellt traditionell die stärkste politische Kraft dar. Seit Anfang der 90er Jahre wurden immer drei oder vier Parteivertreter in den neunköpfigen Stadtrat gewählt. Seit 1994 konnte die Grüne Partei bei jeder Wahl eine Kandidatin erfolgreich aufstellen. Somit besetzten die linken Kräfte von 1990 bis 1998 vier der neun Sitze und seit 1998 sogar fünf. Auf bürgerlicher Seite belegt die FDP seit Anfang der 90er Jahre zwei oder drei Sitze. Damit haben die Freisinnigen im Vergleich zu den vorhergegangenen Jahrzehnten leicht zugelegt. Die anderen bürgerlichen Parteien CVP, EVP und LdU haben zu verschiedenen Legislaturperioden einen bis zwei Kandidaten erfolgreich aufstellen können. In der laufenden Legislaturperiode ist die SP mit vier, die Grünen mit einem und die FDP mit drei Mitgliedern vertreten. Zudem wurde ein ehemaliges Mitglied des LdU, heute parteilos, in den Stadtrat gewählt.

Im Stadtparlament ist ein ähnliches Kräfteverhältnis zwischen den linken und den rechten Kräften zu beobachten. Seit 1990 belegen die Vertreter der SP zwischen 43 und 49 der 125 Gemeinderatssitze. Zusammen mit der Grünen Partei, welche seit 1990 zwischen fünf und zehn Vertreter in die städtische Legislative schickt, stellen die beiden linken Parteien knapp die Hälfte aller Parlamentarier. Auf der bürgerlichen Seite hat sich die Zusammensetzung in den 90er Jahren stark zu Gunsten der SVP verändert. Die FDP, welche lange die stärkste bürgerliche Kraft darstellte, sowie andere bürgerliche Parteien wie die CVP und der LdU sahen ihre Vertreterzahl in den 90er Jahren rapide sinken. In der gleichen Zeit legte die SVP, welche bis Anfang der 90er Jahre nie über sieben Sitze hinaus kam, ziemlich zu. In der Wahl von 2002 erhielt sie 31 Sitze. In der laufenden Legislaturperiode sieht die Sitzverteilung wie folgt

¹³⁴ Statistik Stadt Zürich (2002): Zürcher Bevölkerung im Jahr 2001, Analysen, Zürich, S.3.

¹³⁵ Kämpf, R.; Kübler, T. (2001): Wertschöpfung im Kanton Zürich. Entwicklung von Regionen und Branchen 1980 bis 2005, Zürich: Zürcher Kantonalbank, S.5.

aus: SP (49), SVP (31), FDP (20), Grüne (10), CVP (9), Alternative Liste (3), EVP (2) und Seniorenliste (1).

4.2.2 Familienpolitische Initiativen und Interventionen

4.2.2.1 Ökonomische Interventionen

Die kantonale Gesetzgebung lässt den Gemeinden, welche die Rolle des Vollzugsorgans wahrnehmen, keinen oder nur einen geringen Spielraum in den Bereichen der ökonomischen Interventionen. Dementsprechend spärlich sind Reglemente und Rapporte auf kommunaler Ebene vorhanden.

Die Vorsteherin des Sozialdepartements der Stadt Zürich unterstrich in einem Interview mit uns, dass die Stadt Zürich allen Einwohnern der Stadt und den Familien im Besonderen einen minimalen Lebensstandard garantieren möchte. Diese Aussage entspricht den Grundsätzen der Legislatorschwerpunkte 2002-2006, welche die Ziele und Strategien der laufenden Legislaturperiode aufzuführen.¹³⁶ Wie wir weiter unten ausführen werden, setzt sich der Stadtrat unter anderem zum Ziel, eine hohe Lebensqualität in allen Quartieren zu garantieren, Wohnraum für alle zu schaffen, die Stadt jugend- und altersgerecht zu gestalten, die Kinderbetreuung auszubauen und das Zusammenleben von verschiedenen Kulturen zu fördern. Diese Zielsetzungen orientieren sich – so konnten wir von Vertretern des Sozialdepartements erfahren – an verschiedenen kantonalen Berichten wie dem „Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich“ oder den „Sozialberichten Kanton Zürich“, welche wir in der Fallstudie Kanton Zürich vorgestellt haben.

Eine aktive Rolle in der Ausführung der kantonalen Bestimmungen spielen die Gemeinden, vor allem in den Bereichen der Kleinkinderbetreuungsbeiträge und der Sozialhilfe. In der Stadt Zürich ist das Sozialdepartement für den Vollzug dieser Gesetze zuständig. Gemäss Gemeindeordnung der Stadt Zürich führt das Sozialdepartement folgende für die Familienpolitik relevanten Aufgaben aus: Förderung der öffentlichen und privaten Wohlfahrtsbestrebungen, freiwillige und gesetzliche Hilfe für Jugendliche und Erwachsene, Berufsberatung, Ausrichtung von Stipendien für Schülerinnen und Schüler, Jugendliche in Berufsbildung, Studierende und Erwachsene sowie Einforderung und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen.¹³⁷

Betreffend Kleinkinderbetreuung schreibt das kantonale Gesetz vor, dass Gemeinden mit einem Jugendsekretariat für die Abklärung und den Vollzug bezüglich Zusprechung von Kleinkinderbetreuungsbeiträgen zuständig sind.¹³⁸ Sind solche Einrichtungen nicht vorhanden, kann eine Gemeinde eine andere Stelle als zuständig erklären, oder aber die Bezirksjugendsekretariate übernehmen diese Aufgabe. Die Beiträge der Gemeinden werden – je nach ihrer finanziellen Leistungskraft – vom Kanton bis zur Hälfte der Ausgaben übernommen.

Die Sozialhilfe wird von den politischen Gemeinden geleistet und vom Kanton mit Staatsbeiträgen unterstützt.¹³⁹ Die Gemeindeordnung der Stadt Zürich setzt fest, dass die Fürsorgebe-

¹³⁶ Stadtrat von Zürich (2002): Legislatorschwerpunkte 2002-2006. Ziele und Strategien für die laufende Legislatur, Zürich: Medienstelle des Stadtrates der Stadt Zürich.

¹³⁷ Art. 58 Abs. 2 und Art. 75 Gemeindeordnung der Stadt Zürich.

¹³⁸ §26 lit. d, e und h Jugendhilfegesetz. Für die Höhe der Beiträge und für andere Informationen siehe kantonale Fallstudie.

¹³⁹ §1 Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe.

hörde die durch die kantonale Sozialhilfegesetzgebung übertragenen Obliegenheiten ausführt.¹⁴⁰ Diese beinhalten die Gewährleistung der persönlichen Hilfe, die Durchführung der wirtschaftlichen Hilfe und die Berichterstattung an die Oberbehörden. Im übrigen wird die Organisation von der Gemeindeordnung bestimmt.¹⁴¹ Gemäss kantonalem Sozialhilfegesetz sind die Gemeinden jedoch verpflichtet eine Fürsorgebehörde von mindestens fünf Mitgliedern zu bestellen, wovon ein Mitglied aus dem Gemeinderat ist.¹⁴² In der Stadt Zürich setzt sich die Fürsorgerbehörde aus 15 Mitgliedern zusammen und wird von der Vorsteherin des Sozialdepartements präsiert.¹⁴³ Die Geschäftsordnung der Fürsorgebehörde bedarf der Genehmigung durch den Gemeinderat.

Zu erwähnen bleibt, dass das kantonale Jugendhilfegesetz die Wohngemeinden verpflichtet, die festgelegten Alimenterbeiträge für die bei ihnen wohnhaften Kinder zu bevorschussen.¹⁴⁴

4.2.2.2 Sozialökologische Interventionen

Im Gegensatz zu den ökonomischen Interventionen geniessen die Gemeinden des Kantons Zürich in den Bereichen der sozialökologischen Interventionen einen ziemlich grossen Spielraum. Wie wir schon mehrmals feststellen konnten, bedeutet Familienpolitik im Kanton sowie in den Gemeinden vor allem externe Kleinkinderbetreuungs-Politik. Dementsprechend ausgearbeitet sind vor allem in der Stadt Zürich die Reglementierungen und Studien in diesem Bereich. Die Zielsetzungen betreffend Kinderbetreuung und Wohnraum, zwei zentrale Bereiche der sozialökologischen Interventionen, hat der Zürcher Stadtrat in seinen Legislatorschwerpunkten für die Legislaturperiode 2002-2006 festgelegt.¹⁴⁵ Mit der Feststellung, dass das Angebot an Betreuungsplätzen für Kinder im Vorschul- und Schulalter nach wie vor kleiner ist als die Nachfrage, nahm sich der Stadtrat vor, ein ausreichendes Betreuungsangebot zu fördern, damit sich Kinder nicht unbeaufsichtigt und unbetreut auf der Strasse aufhalten.¹⁴⁶ Der Stadtrat unterstreicht diesbezüglich, dass die ausserfamiliäre Kinderbetreuung und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf breit anerkannte familien- und gleichstellungspolitische Forderungen sind. Überdies betont er, dass eine gute Versorgung mit ausserfamiliären Betreuungsplätzen ein wichtiger Standortvorteil der Stadt Zürich ist. Die Ziele bezüglich Ausbau der Kinderbetreuung für die laufende Legislaturperiode sind vom Stadtrat wie folgt festgelegt:

- „Die Stadt Zürich soll über ein ausreichendes, flexibles und vielfältiges Angebot an schulischen und ausserschulischen Betreuungsangeboten verfügen, das so ausgestaltet ist, dass es den unterschiedlichen Bedürfnissen der Eltern und Kindern gerecht wird.

¹⁴⁰ Art. 58 Abs. 2 und Art. 77 Gemeindeordnung der Stadt Zürich.

¹⁴¹ §7 Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe.

¹⁴² Ebd., §6 bis §8.

¹⁴³ Art. 58 Abs. 2 und Art. 76 Gemeindeordnung der Stadt Zürich.

¹⁴⁴ §18 Jugendhilfegesetz.

¹⁴⁵ Stadtrat von Zürich (2002): Legislatorschwerpunkte 2002-2006. Ziele und Strategien für die laufende Legislatur, Zürich: Medienstelle des Stadtrates der Stadt Zürich.

¹⁴⁶ Ebd., S.11.

- Der Stadtrat prüft, in welchem Ausmass sich die Eltern an den Betreuungskosten beteiligen sollen. Andere Finanzierungsquellen (Anstossfinanzierung des Bundes, Arbeitgeber) sollen gezielt erschlossen werden.
- Die Kosten für die Eltern tragen den finanziellen Möglichkeiten der Familie Rechnung, sowie der Tatsache, dass Kinder zu haben für viele Haushalte eine finanzielle Belastung darstellt.
- Die Koordination der bestehenden privaten und städtischen schulischen und ausserschulischen Betreuungsangebote soll verstärkt werden.¹⁴⁷

Ein weiteres wichtiges Ziel des Zürcher Stadtrates für die Legislaturperiode bis ins Jahr 2006 betrifft die Wohnraumversorgung. Unter dem Motto „Wohnen für alle“ will sich die Stadt Zürich vor allem für Zielgruppen mit besonderen Schwierigkeiten auf dem Wohnmarkt engagieren.¹⁴⁸ So soll das Programm „10'000 Wohnungen in 10 Jahren“, welches 1998 eingeführt wurde, nachdem vermehrt Familien mit Kinder weggezogen sind, weitergeführt werden. Mit einer guten Wohnraumversorgung für alle verfolgt die Stadt Zürich folgende Ziele:

- „Förderung fehlender Wohnungssegmente (zum Beispiel grosse Wohnungen) durch Um- und Neubau [...] mit einem Schwergewicht auf grossen Familienwohnungen,
- Notwendige Erneuerung des Bestandes und Anpassung an heutige Bedürfnisse,
- Unterstützung von zielgruppenspezifischen Wohnungsprojekten (Ziel: 200 Alterswohnungen und 200 Wohnungen für Junge in Ausbildung),
- Förderung von preisgünstigem und experimentellem Wohnungsbau,
- Förderung qualitativ hochstehender Wohnbautätigkeit,
- Übergangs-Wohnraum für Familien und andere Personen in Notsituationen sowie Asyl-Suchende.“¹⁴⁹

Die Zielsetzungen im Bereich der externen Kinderbetreuung basieren zu einem grossen Teil auf den Ergebnissen verschiedener Studien, welche vom städtischen Sozialdepartement in Auftrag gegeben wurden. Die Studie „Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten“ hat ausgerechnet, dass die durch Kindertagesstätten verursachten Kosten von momentan jährlich rund Fr. 39 Millionen einem Nutzen in der Grössenordnung zwischen Fr. 137 Millionen bis Fr. 158 Millionen gegenüberstehen.¹⁵⁰ Die Studie untersuchte, was passieren würde, wenn es in der Stadt Zürich keine Kinderkrippen mehr geben würde. Die eintretenden Auswirkungen

¹⁴⁷ Ebd., S.11.

¹⁴⁸ Ebd., S.7; Fachstelle für Stadtentwicklung: Wohnen für alle. Fakten und Zusammenhänge, Zürich, August 2002, S. 7ff, Dokument auf Internet: www.stzh.ch/fste, ausgedruckt am 06.06.2003.

¹⁴⁹ Ebd., S.7.

¹⁵⁰ Müller Kucera, K.; Bauer, T. (2001): Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten. Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus? Zürich: Sozialdepartement der Stadt Zürich, Zusammenfassung dieses Berichts: Sozialdepartement der Stadt Zürich: Kindertagesstätten zahlen sich aus. Jeder eingesetzte Franken bringt drei bis vier Franken an die Gesellschaft zurück, Zürich: Edition Sozialpolitik Nr.5a, 2001.

gen entsprechen dem heutigen Nutzen solcher Einrichtungen. Der Bericht stellt fest, dass Kindertagesstätten auf direkte und indirekte Weise ein zusätzliches Steueraufkommen mit sich bringen, die öffentlichen Ausgaben senken, förderlich sind für das wirtschaftliche Wachstum und generell die Lebensqualität erhöhen.

Anschliessend an den Kindertagesstättenbericht hat das Sozialdepartement der Stadt Zürich eine Studie zum Angebot der Krippen und deren mengenmässigen Leistungen in Auftrag gegeben.¹⁵¹ Der Schlussbericht gibt einen Rückblick über die Entwicklung im Frühbereich während der letzten Jahre und zudem einen Überblick über die Verwendung der finanziellen Mittel. Laut Bericht hat sich die Nachfrage nach Krippenplätze seit 2002 leicht beruhigt, was aber nicht ausschliesst, dass vor allem Eltern mit Säuglingen zum Teil sehr lange auf einen Platz warten müssen. Momentan ist die tatsächliche Anzahl der Eltern nicht verfügbar, welche Krippenplätze suchen, da viele Kinder an mehreren Kinderkrippen gleichzeitig angemeldet sind.¹⁵² Diese Mehrfachanmeldungen sind aber ein Ausdruck der Tatsache, dass Eltern die Chance, einen Platz für ihre Kinder zu finden, als gering einschätzen.

Betreffend Haushaltsformen stellt der Bericht fest, dass die Anzahl der Einelternhaushalte, welche Kinder in einer privaten Kindertagesstätte betreuen lassen, im Jahr 2001 leicht abgenommen und im darauf folgenden Jahr wieder leicht zugenommen hat.¹⁵³ Die verstärkte Nachfrage nach Betreuungsplätzen ist vor allem auf Haushalte mit zwei Elternteilen zurückzuführen. Betrachtet man die Einkommensklassen, so ist zu beobachten, dass Haushalte mit einem steuerbaren Gesamteinkommen von unter Fr. 20'000.- zwischen 2000 und 2001 deutlich weniger Kinder in Kindertagesstätten betreuen liessen. Eine Zunahme ist dagegen bei der Einkommensgruppe zwischen Fr. 40'000.- und Fr. 60'000.- feststellbar. Der Bericht betont überdies in Anlehnung an den Kindertagesstättenbericht die besseren Bedingungen an Vereinbarkeit von Beruf und Familie und der erhöhte volkswirtschaftliche Nutzen des ausgebauten Angebots an externer Kinderbetreuung. Der „Report Frühbereich“ nimmt ebenfalls Stellung zum neuen Impulsprogramm des Bundes, welches am 1. Februar 2003 in Kraft getreten ist und eine Anstossfinanzierung von Kinderbetreuungsplätzen gewährleistet. In naher Zukunft werden etwa zehn Krippen in der Stadt Zürich vom Impulsprogramm profitieren, welche entweder neu eröffnet oder zusätzliche Gruppen schaffen werden.¹⁵⁴

In Bezug auf das Angebot an Horten kommt der „Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich“ zum Schluss, dass es in der Stadt Zürich zu wenig Plätze gibt.¹⁵⁵ Obwohl in den letzten vier bis fünf Jahren jährlich etwa 250 neue Betreuungsplätze geschaffen wurden, sind pro Jahr immer noch zirka 300 Kinder auf einer Warteliste. Daraus kann auf einen weiterhin andauernden Bedarf an Betreuungsplätzen geschlossen werden.

¹⁵¹ Troxler, B. et al. (2002): Report Frühbereich 2001/02, Zürich: Sozialdepartement der Stadt Zürich,.

¹⁵² Werner, K. (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich, Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit, S.70.

¹⁵³ Troxler, B. et al. (2002): Report Frühbereich 2001/02, Zürich: Sozialdepartement der Stadt Zürich, S.13ff.

¹⁵⁴ Ebd., S.16.

¹⁵⁵ Werner, K. (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich, Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit, S.72.

Im Auftrag des Schul- und Sportdepartements der Stadt Zürich führte das Pädagogische Institut der Universität Zürich eine Umfrage zu Blockzeiten durch.¹⁵⁶ Für die Evaluation wurden 932 ausgewählte Eltern, die Präsidentinnen und Präsidenten der Kreisschulpflege, alle 660 Klassen- und Fachlehrerpersonen der Unterstufe sowie die Hortnerinnen und Hortner befragt. Die Studie kommt zum Schluss, dass die Umsetzung der Blockzeiten ein Erfolg ist und die Schule durch die neuen Unterrichtsformen den gesellschaftlichen Realitäten besser Rechnung tragen kann. Die Eltern sind mit den Blockzeiten zufrieden und haben überwiegend gute Erfahrungen gemacht.¹⁵⁷ Die neue Unterrichtsform erlaubt es vor allem den Müttern, Familie und Beruf besser unter einen Hut zu bringen. Nach Aussagen der Eltern kommt die Mehrheit der Kinder mit den neuen Zeitstrukturen ziemlich gut zurecht. Die Mehrheit der Lehrpersonen sieht zwar Blockzeiten als eine notwendige Anpassung an veränderte gesellschaftliche Bedürfnisse, steht diesen jedoch noch mit gedämpfter, wenn auch kontinuierlich zustimmender Haltung gegenüber.¹⁵⁸ Die Abnahme der Konzentration in den ersten Klassen, der grössere Organisationsaufwand sowie die freiwillige musikalische Elementarerziehung werden noch als Probleme dargestellt.

Die Studie „Wohnen in Zürich“ der Fachstelle für Raumentwicklung hat die Entwicklung des Wohnbestandes über die letzten Jahre untersucht.¹⁵⁹ Gemäss diesem Bericht ist die Stadt Zürich in den letzten Jahrzehnten zwar baulich gewachsen, hat aber in der gleichen Zeit Einwohner verloren.¹⁶⁰ Dies ist damit zu erklären, dass die Wohnfläche pro Person kontinuierlich zugenommen hat. Zusätzliches Haushaltseinkommen führte zu höheren Ansprüchen an Wohnfläche und Wohnkomfort. Abgenommen hat dagegen die Haushaltgrösse. Im Jahr 1960 lebten in der Stadt durchschnittlich noch drei Personen in einem Haushalt, während es im Jahr 2001 nur noch 1,9 Personen waren. Dies erklärt sich durch die prozentuale Zunahme an Studenten und älteren Leuten, welche alleine wohnen, sowie durch Paare, welche sich selbst in festen Beziehungen noch zwei eigene Wohnungen leisten.

Heute sind 71% aller Wohnungen in der Stadt Zürich Kleinwohnungen mit maximal drei Zimmern.¹⁶¹ Der Anteil an Familienwohnungen mit vier Zimmern oder mehr liegt mit 29% deutlich tiefer als der kantonale Durchschnitt. Die meisten vorhandenen 4- und 5-Zimmer Wohnungen wurden in den 30er bis 50er Jahren gebaut, waren den damals bescheidenen Verhältnissen angepasst und genügen heute kaum mehr für Haushalte mit mehr als zwei Personen. Die 90er Jahre haben sich denn auch mit einem vermehrten Wegzug von Familien mit höheren Einkommen in die Agglomerationsgemeinden ausgezeichnet. Jährlich verlassen rund 1'000 Familien mehr die Stadt als neue hinzukommen. Bezugnehmend auf die Wegzugsbefragung der Fachstelle für Stadtentwicklung im Jahre 2002, führt der Bericht aus, dass „45% der

¹⁵⁶ Stöckli, G. et al. (2003): Neue Unterrichtszeiten (Blockzeiten) an der Unterstufe, Zürich, Pädagogisches Institut der Universität Zürich.

¹⁵⁷ Ebd., S.124ff.

¹⁵⁸ Ebd., S.120ff.

¹⁵⁹ Fachstelle für Stadtentwicklung (2002): Wohnen für alle. Fakten und Zusammenhänge, Zürich, S. 2f, Dokument auf Internet: www.stzh.ch/fste, ausgedruckt am 06.06.2003.

¹⁶⁰ Ebd., S.2.

¹⁶¹ Ebd., S.5.

Familien zuerst in der Stadt Zürich nach einer passenden Wohnung suchten, dann jedoch wegzogen, weil sie keine ihren Bedürfnissen entsprechende Wohnung gefunden hatten.“¹⁶²

Abschliessend zu den evaluativen Elementen in der stadtzürcherischen Familienpolitik sollte noch die Mütter- und Väterbefragung erwähnt werden, welche anfangs 2003 im Auftrag des Büros für Gleichstellung von Frau und Mann der Stadt Zürich in Zusammenarbeit mit der Statistik Stadt Zürich durchgeführt wurde.¹⁶³ Von den rund 48'000 Müttern und Vätern mit Kindern unter 16 Jahren – davon sind etwas weniger als die Hälfte Ausländer und Ausländerinnen – welche in der Stadt Zürich leben, wurden 2'300 Mütter und Väter befragt. Der Fragenkatalog umfasste die Bereiche Lebenssituation (Haushaltsstruktur, Bildungsstand, berufliche Stellung, Erwerbs-, Einkommens- und Wohnsituation), Alltagsorientierung mit Erwerbsarbeit und Betreuungspflichten sowie Arbeitsteilung zwischen Frau und Mann bei Betreuungs- und Hausarbeit. Ein Schwergewicht lag dabei auf Fragen zur Nutzung des städtischen Angebotes an ausserhäuslicher Betreuung.

Die Umfrage brachte zum Vorschein, dass die meisten Mütter und Väter in der Stadt Zürich als Ehepaar zusammen mit Kindern und ohne weitere Personen wohnen.¹⁶⁴ Etwa 15% ziehen ihre Kinder als Alleinerziehende (vor allem Frauen) oder als unverheiratet Zusammenlebende auf. Trotz der einheitlichen Lebensform und den relativ guten Lebensbedingungen von Stadt-Zürcher Familien sind unterschiedliche Lebensverhältnisse zwischen Ausländer/-innen und Schweizer/-innen sowie Paaren und Alleinerziehenden feststellbar. Letztere sind vor allem Frauen und in den unteren Einkommensklassen stark übervertreten. Ausländische Eltern leben in schlechteren Wohnverhältnissen und verfügen über weniger Wohnraum als Schweizer Eltern. Im Haushalt überwiegt immer noch die traditionelle Arbeitsteilung zwischen Mann und Frau.¹⁶⁵ So sind meistens die Mütter für die Hausarbeit zuständig und es ist selten, dass sich der Vater hauptsächlich um die Betreuung der Kinder kümmert.

Betreffend familienergänzenden Angeboten der Kinderbetreuung kommt die Studie zum Schluss, dass das Angebot für Kinder im Vorschulalter in den letzten Jahren stark erweitert wurde, dasjenige für Schulkinder jedoch noch ungenügend ist.¹⁶⁶ Eltern wünschen vor allem eine Mittagsbetreuung beziehungsweise eine Schule mit Tagesstrukturen. Stadträtin und Schulvorsteherin Monika Weber wies denn auch bei der Präsentation der Studie daraufhin, dass für 500 Kinder im laufenden Schuljahr kein Hortplatz gefunden werden konnte.¹⁶⁷ Insgesamt ist die Akzeptanz für Betreuungseinrichtungen sehr hoch, auch wenn vor allem ältere Ehepaare und solche mit vielen Kindern familienergänzende Angebote teilweise ablehnen. Eltern mit sehr tiefem oder hohem Einkommen nutzen ausserhäusliche Betreuungseinrichtungen häufiger als solche mit mittlerem Einkommen. Ausländische Mütter und Väter nutzen das

¹⁶² Ebd., S.5.

¹⁶³ Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann der Stadt Zürich, Statistik Stadt Zürich: Die Mütter- und Väterbefragung der Stadt Zürich 2003, in Info, 5/2003, Dokument auf Internet: www.stzh.ch/bfg, ausgedruckt am 24.09.2003. Die Resultate werden im November 2003 ebenfalls im Buch Kunststück Familie im Limmat-Verlag, Zürich, publiziert.

¹⁶⁴ Ebd., S.1ff.

¹⁶⁵ Ebd., S.6f.

¹⁶⁶ Ebd., S.7.

¹⁶⁷ Herkömmliche Arbeitsteilung dominierend. Ergebnisse einer Stadtzürcher Elternbefragung, in Neue Zürcher Zeitung, 22.08.2003, S.51.

Angebot viel weniger als Schweizer. Der Schlussbericht erklärt sich diese Tatsache zum Teil damit, dass die Arbeitszeiten der ausländischen Eltern schlecht mit den Öffnungszeiten der entsprechenden Betreuungseinrichtungen übereinstimmen

Kinderkrippen

Wie wir oben ausgeführt haben, kamen verschiedene Studien zum Schluss, dass das Angebot an Krippenplätzen in der Stadt Zürich in den letzten Jahren ziemlich stark ausgebaut wurde und somit die grosse Nachfrage teilweise zufrieden gestellt werden konnte. Heute stehen 3'000 Krippenplätze für zirka 4'600 Säuglinge und Kinder zur Verfügung.¹⁶⁸ Gemäss Familienbericht des Kantons Zürich und Auskunft des städtischen Sozialdepartements wurde Ende 2002 das sogenannte „Wartelistenprojekt“ gestartet. Mit einem solchen System soll die Zuteilung von Krippenplätzen besser koordiniert und der Bedarf optimaler eingeschätzt werden können.

Die Betreuungsangebote für städtische und subventionierte private Krippen werden in der Stadt Zürich nach einem einheitlichen Tarifsystem berechnet.¹⁶⁹ Die Höhe der Elternbeiträge berechnet sich nach den Einkommens- und Vermögensverhältnissen sowie der Kinderzahl. Dabei gilt der Grundsatz, dass Eltern in guten wirtschaftlichen Verhältnissen für die gleiche Dienstleistung mehr bezahlen als solche mit einem kleinen Einkommen.¹⁷⁰ Die Beiträge sind in allen Betreuungseinrichtungen nach oben und unten begrenzt. Die Elternbeiträge für Krippen betragen für einen ganzen Tag minimal Fr. 11.- und maximal Fr. 100.-. Diese Beiträge sollen ab Anfang 2004 infolge Lohnerhöhung des städtischen Krippenpersonals um durchschnittlich 6,3% erhöht werden.¹⁷¹ Bei einem steuerbaren Jahreseinkommen von Fr. 40'000.- wird der Beitrag pro Kind und Tag von Fr. 19,80 auf Fr. 21,06 ansteigen. Bei Jahreseinkommen über Fr. 100'000 kann sich der Anstieg bis auf 30% belaufen. Eine Familie mit Fr. 140'000.- steuerbarem Jahreseinkommen wird neu Fr. 117.- pro Kind und Tag zahlen müssen.

Nach Auskunft der Vorsteherin des städtischen Sozialdepartements werden die Kinderkrippen in der Stadt Zürich zu etwa 90% von privaten Vereinen geleitet. Die Stadt selber führt zehn Krippen. 70% der privaten Krippen werden über Leistungsvereinbarungen von der Stadt finanziert.¹⁷² Die restlichen 30% werden lediglich über die Elternbeiträge finanziert und legen folglich auch selber die Tarife fest. Alle Krippen müssen jedoch von der Stadt bewilligt werden. Für die Leistungsaufträge und die Kontrolle der subventionierten Krippen sowie den Unterhalt der städtischen Krippen ist das Sozialdepartement der Stadt Zürich zuständig.¹⁷³ Bis 2001 wurden die verschiedenen Trägerschaften auf Grund unterschiedlicher Berechnungsgrundlagen finanziert. Seit 2002 werden alle von der Stadt subventionierten privaten Kinder-

¹⁶⁸ Werner, K. (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich, Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit, S.70.

¹⁶⁹ Ebd., S.70f.

¹⁷⁰ Für die Berechnung der Beiträge nach Einkommens- und Vermögensklasse, Anzahl Kinder sowie Kosten des Betreuungsaufwandes siehe: Schul- und Sportdepartement der Stadt Zürich (Hrsg.) (2000): Elternbeiträge. Das städtische Elternbeitragsreglement, Zürich.

¹⁷¹ Höhere Elternbeiträge für Betreuungsplätze. Folge der Lohnerhöhung für Krippen- und Hortpersonal, in Neue Zürcher Zeitung, 14. 08. 2003, S.46.

¹⁷² Werner, K. (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich, Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit, S.71.

¹⁷³ Siehe auch: Art. 58 Abs. 2 und Art. 75 Gemeindeordnung der Stadt Zürich.

tagesstätten nach einem einheitlichen Grundsatz unterstützt, nachdem der Gemeinderat im Jahr 2001 einen jährlich wiederkehrenden Kredit von Fr. 25 Millionen für die Finanzierung von Betreuungsplätzen bewilligte. Dieser Kredit wird mit Ausgaben von durchschnittlich Fr. 21,5 Millionen annähernd ausgeschöpft.¹⁷⁴ Die Kindertagesstätten wurden daraufhin vom Sozialdepartement mit Informationsveranstaltungen und Workshops auf die Einführung des neuen Finanzierungsmodells vorbereitet.

Im Moment sind Bestrebungen im Gange, Kinderkrippen und Schulhorte in Zusammenarbeit zwischen Schul- und Sozialdepartement besser zu koordinieren. Gemäss Vorsteherin des Sozialdepartements stellen die Nachfrage an Kinderkrippen sowie die Einführung von Blockzeiten vermehrt Raumprobleme dar.

Tagesmütter

Nach Auskunft des Sozialdepartements unterstützt die Stadt Zürich privat organisierte Tagesmüttervereine mit jährlich rund Fr. 1 Million. Die Beiträge sind leistungsbezogen.

Horte und Mittagstische

Das Schul- und Sportdepartement der Stadt Zürich ist zuständig für 210 Betreuungsangebote im Bereich der Horte und Mittagstische, in welchen insgesamt 5'000 Kinder betreut werden.¹⁷⁵ Somit nimmt fast jedes fünfte Schulkind im Alter zwischen 4 und 16 Jahren eine ausserschulische, familienergänzende Betreuung in Anspruch. Das Angebot richtet sich an Kinder ab Eintritt in den Kindergarten bis zum 10. Schuljahr und reicht von einer Ganztagesbetreuung (Tageshort, Tagesschule und Schülerclub) über reine Mittagsbetreuung zu speziellen heilpädagogischen Betreuungsstätten. So gibt es in der Stadt Zürich:

- 99 Tageshorte (Betreuungszeit 07-18 Uhr)
- 22 Mittags-Abend-Horte (ca. 10-18 Uhr)
- 66 Mittagshorte (ca. 10-15 Uhr)
- 13 Mittagstische (über Mittagszeit)
- 10 Schülerkafi (über Mittagszeit)

Grundsätzlich erfolgt die Zuteilung auf Grund des Wohnortes.¹⁷⁶ Die Eltern haben somit keine Wahlmöglichkeit. Wegen der grossen Nachfrage an Hortplätzen weisen die Hortzuteilerinnen die Kinder auf Grund der sozialen Notwendigkeit, des Schulweges und der verfügbaren Plätze zu. Die Beiträge richten sich auch hier nach der Einkommens- und Vermögenslage der Eltern.

¹⁷⁴ Höhere Elternbeiträge für Betreuungsplätze. Folge der Lohnerhöhung für Krippen- und Hortpersonal, in Neue Zürcher Zeitung, 14. 08. 2003, S.46.

¹⁷⁵ Werner, K. (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich, Zürich: Hochschule für Soziale Arbeit, S.71ff.

¹⁷⁶ Ebd., S.71f.

Die minimalen und maximalen Elternbeiträge pro Tag betragen:

- Ganztagesbetreuung Fr. 7.20 und Fr. 65.-
- Mittagshort Fr. 3.60 und Fr. 32.50
- Mittagstisch (ohne Essen) Fr. 1.- und Fr. 9.05
- Morgen- und Abendhort Fr. 1.80 und Fr. 16.25
- Hortlager/Ferienlager Fr. 9.- und Fr. 81.25

Infolge Lohnerhöhung des städtischen Hortpersonals schlagen die einkommensabhängigen Elternbeiträge ab Anfang 2004 um durchschnittlich 15,1% auf.¹⁷⁷

Blockzeiten/Tagesschulen/Schülerclubs

Seit August 2001 gelten in der Stadt Zürich für alle Kinder der Unterstufe einheitliche Blockzeiten von 8 bis 12 Uhr.¹⁷⁸ Um die zusätzlichen Kosten von Blockzeiten aufzufangen, hat der Gemeinderat einen Kredit von Fr. 7 Millionen für die Schuljahre 2001/02 und 2002/03 gutgeheissen.¹⁷⁹ Weitere Fr. 7,3 Millionen wurde vom Gemeinderat für die Schuljahre 2003/04 und 2004/05 gewährt. Auf das Schuljahr 2005/06 werden die Blockzeiten definitiv eingeführt. Das Stadt-Zürcher Stimmvolk hat am 7. September 2003 in einer Volksabstimmung mit einem JA-Anteil von 72% jährlich wiederkehrende Ausgaben von Fr. 3,65 Millionen bewilligt.¹⁸⁰ In der Stadt Zürich gibt es insgesamt fünf städtische Tagesschulen und vier Schülerclubs.

Wohnen und Wohnumfeld

Im Vergleich zum ganzen Kanton erweist die Stadt Zürich den höchsten Anteil an gemeinnützigem Wohnungsbau auf.¹⁸¹ Dazu gehören rund 47'500 oder 25% aller Wohnungen auf städtischem Gebiet. 12'000 davon sind im Besitz der Stadt Zürich und 35'000 werden von Baugenossenschaften betrieben. Die Wohnungen dieser gemeinnützigen Bauträger werden nach den Grundsätzen der Kostenmiete bewirtschaftet und sind damit der Spekulation entzogen.

Seit 1910 gehört die Wohnbauförderung zu den öffentlichen Aufgaben der Stadt Zürich.¹⁸² Die wichtigsten Instrumente der Wohnbauförderung sind Landabgaben an Genossenschaften und zusätzliche finanzielle Unterstützung bei Neu- und Umbauten von Genossenschaftswohnungen sowie professionelle Beratung durch die „Förderstelle Gemeinnütziger Wohnung-

¹⁷⁷ Höhere Elternbeiträge für Betreuungsplätze. Folge der Lohnerhöhung für Krippen- und Hortpersonal, in Neue Zürcher Zeitung, 14. 08. 2003, S.46.

¹⁷⁸ Fachstelle für Stadtentwicklung (2002): Wohnen für alle. Fakten und Zusammenhänge, Zürich, S. 2f, Dokument auf Internet: www.stzh.ch/fste, ausgedruckt am 06.06.2003.

¹⁷⁹ Stadt Zürich (2003): Abstimmungsunterlagen zum Urnengang vom 7. September 2003, 3, Zürich, S.15.

¹⁸⁰ Die Zeit ist reif für die Blockzeiten, in Neue Zürcher Zeitung, 8. 09. 2003, S.29.

¹⁸¹ Fachstelle für Stadtentwicklung (2002): Wohnen für alle. Fakten und Zusammenhänge, Zürich, S. 2f, Dokument auf Internet: www.stzh.ch/fste, ausgedruckt am 06.06.2003.

¹⁸² Ebd., S.9.

bau“. In Zürich gibt es rund 110 gemeinnützige Organisationen für den Wohnungsbau (Genossenschaften, Vereine und Stiftungen), welche von der Stadt gefördert werden.¹⁸³

Die städtische Wohn- und Obdachlosenhilfe hilft Familien, erwachsenen Einzelpersonen und Jugendlichen, welche von Obdachlosigkeit bedroht sind.¹⁸⁴ Die Stadt verfügt über rund 250 Mietverträge für zirka 900 Personen.

Freizeitangebote

Vom Sozialdepartement werden jährlich etwa Fr. 12 Millionen bis Fr. 13 Millionen über Leistungsaufträge für Freizeitangebote ausgegeben. Nach Auskunft der Vorsteherin des städtischen Sozialdepartements werden im Rahmen des Programms „Soziokultur“, welches die Kultur des Zusammenlebens in der Stadt Zürich fördern will, private Träger wie zum Beispiel Pro Juventute, welche für Spielplätze und Gemeinschaftszentren verantwortlich sind, unterstützt. Zudem betreibt die Stadt verschiedene Einrichtungen wie Jugendtreffs und Eltern-Kinder-Treffs. Wie uns die Vorsteherin des Sozialdepartements ausführte, ist es Ausdruck einer langen Tradition, den Einwohnern der Stadt Räume zur Verfügung zu stellen, welche je nach Nachfrage für individuelle Initiativen benutzt werden können. Weitere Angebote stellen die Partizipationsprojekte „Kinder reden mit“ dar, welche die jüngsten Einwohner der Stadt bei der Neugestaltung von Kinderspielplätzen, Quartiererkundungen usw. einbinden wollen.

Zu den verschiedenen Projekten und Einrichtungen, welche Freizeitaktivitäten für Kinder anbieten, zählen unter anderem:¹⁸⁵

- Die Spielanimationen Kreis 4 und Kreis 5 und das Kinderhaus Stromboli, welche spezielle Freizeit- und Ferienaktivitäten anbieten;
- Die Jugendmusikschulen, die eine breite Palette an Musikausbildungen anbieten;
- Die Abteilung Theaterpädagogik, welche für interessierte Oberstufenschüler/-innen Theaterkurse organisiert;
- Das Büro für Ferienveranstaltungen;
- Die Stiftung Zürcher Schülerferien, welche für Schulkinder ab der 3. Klasse in den Frühlings-, Sommer- und Herbstferien ein Ferienangebot anbietet;
- Der Zürcher Ferienpass der Pro Juventute;
- Die WAKO (Winterausbildungs- und Kursorganisation des Lehrerinnen- und Lehrervereins Zürich), welche für Schülerinnen und Schüler während der Ferien Wintersportkurse und Wanderaktivitäten organisiert.

4.2.2.3 Pädagogische Interventionen

Im Kanton Zürich sind die Bezirksjugendsekretariate für die Familienberatung zuständig. Da die Stadt Zürich selber einen Bezirk darstellt, ist die Mütter- und Väterberatung bei den Sozialen Diensten der Stadt angegliedert. Gemäss Auskunft des zuständigen

¹⁸³ Ebd., S.9.

¹⁸⁴ Ebd., S.10.

¹⁸⁵ Wegweiser durch die Angebote der Stadtverwaltung, Dokument auf Internet: www.stzh.ch, ausgedruckt am 28.05.2003.

zialen Diensten der Stadt angegliedert. Gemäss Auskunft des zuständigen Sozialdepartements wurden im Jahr 2002 zirka 19'000 Beratungsgespräche geführt. Das Jugendhilfegesetz führt aus, dass die Gemeinden unter Berücksichtigung ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit 40% der Verwaltungskosten der Bezirksjugendsekretariate tragen.¹⁸⁶

4.2.2.4 Familieninterne Interventionen

Die familieninternen Interventionen gehören zu den Kerngeschäften der städtischen Familienpolitik. Im Bereich der häuslichen Gewalt hat die Stadt Zürich sogar eine Pionierrolle in der Schweiz gespielt. Das städtische „Reglement über Hilfeleistungen an Opfer von Gewalt“ führt aus, dass die Stadt Zürich Hilfe leistet an Personen, insbesondere an Frauen und Kinder, welche Opfer von Sexualdelikten, anderen Gewaltanwendungen oder Bedrohungen sind und deren physische oder sexuelle Integrität dadurch ernsthaft gefährdet oder verletzt wird.¹⁸⁷ Die Stadt Zürich leistet Beiträge insbesondere für juristische, medizinische und psychotherapeutische Hilfe, Umzugskosten, Kosten zur Bestreitung des Lebensunterhaltes, für die Absicherung der Wohnung sowie für Sachschäden, welche in unmittelbarem Zusammenhang mit der Tat stehen.¹⁸⁸ Sie trägt die Kosten grundsätzlich subsidiär, das heisst wenn die Leistungen nicht von Dritten (zum Beispiel Versicherungen oder kantonale Opferhilfestelle) erhältlich sind.¹⁸⁹ Nach Auskunft des Sozialdepartements rechnet die Stadt dabei mit jährlichen Kosten von rund Fr. 40'000.-.

Zudem existieren folgende operative Elemente im Bereich der familieninternen Interventionen:

- Im Moment ist ein Projekt in Ausarbeitung, welches Schüler zum Thema Gewalt in der Schule und zu Hause sensibilisieren will. Es sind jährliche Ausgaben von rund Fr. 3 Millionen geplant.
- Verschiedene Frauenhäuser werden von der Stadt Zürich finanziell unterstützt.
- Die ambulante Beratungsstelle im Bereich der häuslichen Gewalt, welche von der Stadt ins Leben gerufen wurde, ist vom Kanton übernommen worden und wird von diesem finanziert.
- Verschiedene private Einrichtungen wie Nottelefon für sexuell missbrauchte Frauen oder Informationszentren für Frauen aus der Dritten Welt werden von der Stadt jährlich mit rund Fr. 100'000.- unterstützt.
- Die Stadt zahlt jährlich rund Fr. 30'000.- Verbilligungsbeiträge an Frauen und Mädchen aus, welche bei privaten Vereinen Selbstverteidigungskurse belegen.
- Pro Jahr werden rund Fr. 50'000.- an innovative Projekte im Bereich der Gewalt gegen Kinder und Frauen ausbezahlt.
- Das „Mannebüro“ der Stadt Zürich wird jährlich mit rund Fr. 50'000.- unterstützt.

¹⁸⁶ §14 Jugendhilfegesetz.

¹⁸⁷ Art. 1 Abs.1 Reglement über Hilfeleistungen an Opfer von Gewalt.

¹⁸⁸ Ebd., Art. 1 Abs. 3.

¹⁸⁹ Ebd., Art. 2 Abs. 1 und Abs. 2.

4.2.3 Familienpolitische Dynamik

4.2.3.1 Das familienpolitische Subsystem und die familienpolitischen Koalitionen in der Stadt Zürich

Ähnlich wie auf Kantonsebene wurde auch in der Stadt Zürich Familienpolitik erst Ende der 90er Jahre zu einem grösseren politischen Thema. Da die Gemeinden in wichtigen familienpolitischen Bereichen, vor allem betreffend der ökonomischen Interventionen, eine ausführende Funktion übernehmen, beeinflusst die kantonale Gesetzgebung wesentlich die kommunalen Aktivitäten. Wie wir in der kantonalen Fallstudie ausgeführt haben, ist der liberale Wirtschaftskanton Zürich durch eine eher konservative Haltung hinsichtlich Familienpolitik geprägt. Solchen Tendenzen wurde in der Stadt Zürich insofern entgegengewirkt, als dort die linken Kräfte traditionell stärker vertreten sind als auf Kantonsebene. In Bereichen, in welchen sie einen gewissen Spielraum geniesst, betreibt die Stadt Zürich folglich eine Familienpolitik, welche sich stark an den Ideen linker Parteien orientiert.

Die ausserhäusliche Kinderbetreuung hat in der Stadt Zürich eine lange Tradition. Dennoch ist festzustellen, dass Kinderkrippen wie andere familienpolitischen Themen auf der politischen Agenda der Stadt Zürich erst seit Ende der 90er Jahre einen grösseren Platz einnehmen. Dies ist einerseits auf die verstärkte kantonale Hinwendung zur Familienpolitik zurückzuführen und andererseits auf die zunehmende Sensibilisierung gewisser bürgerlicher Kräfte auf Stadtebene. Mit den gleichen Argumenten wie ihre Kantonalpartei setzt sich die SP, unterstützt von der relativ starken Grünen Partei, für eine für sie familienfreundlichere Politik ein. Heute hat man in weiten politischen Kreisen erkannt, dass Kinder ein Armutrisiko darstellen und Familien bis weit in den Mittelstand hinein mit einem einzigen Einkommen nicht mehr auskommen können.

Die Kleinkinderbetreuungs-Koalition

Diese Erkenntnis führte dazu, dass ähnlich wie auf kantonaler Ebene die FDP mit den linken Parteien in gewissen familienpolitischen Bereichen eine Koalition einging. Diese beschränkt sich aber hauptsächlich auf die ausserhäusliche Kinderbetreuung. Die politischen Überzeugungen dieser Kleinkinderbetreuungs-Koalition beziehen sich einerseits auf familien- sowie sozialpolitische und andererseits auf wirtschaftspolitische Überlegungen. Erstere werden vor allem von den linken Parteien verfolgt, für welche der Staat die Familien in ihren Kernaufgaben unterstützen, eine Gleichberechtigung von Mann und Frau ermöglichen und das Armutrisiko von Familien mit Kindern und Alleinerziehenden verringern soll. Die FDP dagegen möchte den Wirtschaftsstandort Stadt Zürich mit einem ausgebauten Angebot an externer Kinderbetreuung für gut ausgebildete Frauen und vermögende Familien attraktiver gestalten. Auch in der Stadt Zürich ist somit eine "Koalition der Vernunft" zwischen zwei Akteuren zu beobachten, die zwar verschiedene Grundsätze betreffend der Rolle des Staates vertreten, sich aber auf eine gemeinsame Kleinkinderbetreuungs-Politik einigen konnten.

Die städtische Exekutive und vor allem das Sozialdepartement unterstützen im Rahmen ihrer Möglichkeiten die Anliegen dieser Kleinkinderbetreuungs-Koalition. Im Gegensatz zur kantonalen Exekutive und zum kantonalen Sozialamt, welche beide eine Broker-Funktion zwischen den beiden Koalitionen auf Kantonsebene übernehmen, kann das stadtzürcherische Sozialdepartement klar zu dieser ersten Koalition gezählt werden. Wie wir einleitend zu dieser Fallstudie schon ausgeführt haben, ist die parteipolitische Zusammensetzung in der Stadt sicherlich ausschlaggebend für diese Haltung. Das Sozialdepartement will einen flexiblen Ausbau des Sozialsystems ermöglichen und sozial belastete Familien vermehrt unterstützen. Die politischen Rahmenbedingungen in der Stadt scheinen für ein solches Vorgehen zur Zeit sehr günstig zu sein. Einzig die aktuellen wirtschaftlichen Schwierigkeiten und die darausfolgende finanzielle Belastung der städtischen Finanzen schränken den Spielraum der Stadt ein. Zudem

muss beachtet werden, dass die Behörden auf kommunaler Ebene im Verhältnis zu den politischen Parteien eine einflussreichere Position einnehmen als dies im Kanton der Fall ist. Viele Initiativen und Ideen im familienpolitischen Bereich haben ihren Ursprung in der Verwaltung selber. Zudem wird das Sozialdepartement von privater Seite mit Ideen, Anfragen und Subventionsbegehren angegangen, welche oft verwaltungsintern bearbeitet werden. Wenn auch vor allem linke Parteien Initiativen lancieren und die legislative Behörde mit ihren Entscheidungen den Handlungsspielraum der Administration massgeblich vorgeben, so scheint es doch, dass das Sozialdepartement eine gewisse Autonomie in solchen Fragen geniesst. Dies wird natürlich vom schon angesprochenen familienpolitischen Rahmen in der Stadt Zürich favorisiert.

Die SVP-Koalition

Die einzige politische Kraft, welche eine dezidiert andere Haltung vertritt, ist die SVP. Sie kritisierte die Verantwortungslosigkeit der Eltern, welche ihre Pflichten als Erzieher nicht mehr übernähmen, diese einfach dem Staat abschieben wollten und Kinder zu haben immer mehr als Erlebnis von kurzer Dauer betrachteten. Bezugnehmend auf Erfahrungen wird die Überzeugung vertreten, dass Eltern ohne weiteres ihre Kinder selber betreuen könnten. Die SVP der Stadt Zürich spricht sich vor allem gegen die finanzielle Unterstützung von Kinderkrippen aus. Diese sollten von den Eltern selber bezahlt und firmenintern organisiert werden. In gewissen Härtefällen müssten natürlich Ausnahmen gemacht werden. Zu Projekten der Freizeitgestaltung vertritt die SVP die Position, es sei nicht nötig neue Projekte aufzubauen, sondern besser bestehende Strukturen von Sport- und Musikvereinen zu unterstützen. Was die verschiedenen Schulprojekte wie Blockzeiten und anderes betrifft, vertrat der Interviewpartner der SVP die Position, dass solche unnötige Kosten verursachen und den Eltern ihre Verantwortung abnehmen. Wie wir schon in unserer kantonalen Fallstudie feststellen konnten, plädiert die SVP für mehr Eigenverantwortung und weniger Gesetzgebung im Bereich der Familienpolitik. Die SVP der Stadt Zürich hat keine politischen oder privaten Koalitionspartner.

Die Koalitionen im Bereich der Familienpolitik in der Stadt Zürich und ihre Kräfteverhältnisse unterscheiden sich in Bezug auf die kantonale Koalition insofern, als dass die Kleinkinderbetreuungs-Koalition eine wichtigere und einflussreichere Position einnimmt und ihre Anliegen leichter durchbringen kann als ihr kantonales Pendant. Vor allem die linken Kräfte können durch ihre Stärke ihre Anliegen besser auf die politische Agenda setzen und erfolgreich zur Ausführung bringen. Dies betrifft natürlich ausschliesslich die Bereiche, in welchen die Stadt auch wirklich eigenen Kompetenzen geltend machen kann.

4.2.3.2 Der Wettbewerb zwischen den Advocacy-Koalitionen und deren Einfluss auf staatliches Handeln

Wesentliche Konfliktereignisse

In der Zeit seit Ende der 90er Jahre, als Familienpolitik in der Stadt zu einem wichtigen Thema wurde, gab es kaum grössere Konfliktmomente in diesem Politikbereich. Dies ist sicherlich darauf zurückzuführen, dass die Kleinkinderbetreuungs-Koalition eine gewisse Stärke ausspielen kann, welche sie auf kantonaler Ebene nicht hat. Konflikte spielten sich in der nahen Vergangenheit vor allem im Rahmen von Budgetdiskussionen ab. Wie wir oben aufzeigen konnten, unterstützt ein breiter Teil der bürgerlichen Kräfte Initiativen und Vorschläge linker Parteien im Bereich der Familienpolitik. Zu Kontroversen führten jedoch Festlegungen der Höhe der Ausgaben für familienpolitische Anliegen. Dies widerspiegelt die koalitionsinternen unterschiedlichen Auffassungen über die Rolle des Staates und dessen Einflussnahme auf die Familie. Während die liberalen Kräfte die Meinung vertreten, dass sich Interventionen

des Staates auf ein Minimum beschränken sollen, so möchten die linken Parteien die Familie zu einem Kernanliegen der staatlichen Politik machen.

Im Frühling 2001 beantragte die Vorsteherin des Sozialdepartements der Stadt Zürich und Mitglied der Grünen Partei, Monika Stocker, beim Stadtparlament einen jährlichen Kredit von Fr. 25 Millionen für 650 neue Betreuungsplätze in Kinderkrippen.¹⁹⁰ Die SP unterstützte den Antrag und wollte den Kredit sogar auf Fr. 30 Millionen erhöhen. Die SVP war grundsätzlich gegen solche Ausgaben. Die FDP sprach sich zwar für einen Ausbau der Kindertagesstätten aus, erachtete aber den beantragten Kredit als zu hoch. Der Kredit wurde schliesslich im Oktober 2001 vom Gemeindeparlament gutgeheissen. Nach Aussage einer Vertreterin des städtischen Sozialdepartements ist dieser Erfolg vor allem darauf zurückzuführen, dass der Antrag einerseits die Konsequenz einer schon bedeutenden Krippenpolitik war und andererseits im richtigen Moment von Wirtschaftsboom und familienpolitischen Diskussionen eingereicht wurde.

Handlungspotenzial der Advocacy-Koalitionen und Einflussnahme auf die Verwendung von staatlichen Ressourcen

Im Gegensatz zum Kanton sind auf Stadtebene verschiedene private Trägerschaften in ihrer Tätigkeit in familienpolitischen Bereichen direkt von der Unterstützung der Stadt abhängig. Wie wir gesehen haben, verfolgt die Stadt Zürich eine Politik, welche die Ausführung ihrer Familienpolitik privaten Organisationen überträgt. Letztere haben folglich grosses Interesse an einer Weiterführung und einem Ausbau der städtischen Familienpolitik. Ihre direkte Einflussnahme muss aber als gering eingeschätzt werden. Einerseits möchte das Sozialdepartement jegliche offiziellen Verbindungen zu privaten Trägerschaften unterbinden, und andererseits existiert kein Forum, in welchem die verschiedenen betroffenen Akteure ihre Anliegen diskutieren und geltend machen können.

Der wichtigste Akteur im familienpolitischen Entscheidungsprozess stellt denn auch sicherlich das Sozialdepartement dar. Wie wir schon aufgezeigt haben, sind Konflikte im Gemeindeparlament kaum vorhanden, und die meisten Initiativen haben ihren Ursprung auf der administrativen Ebene. Diese stellt nicht nur eine wichtige Plattform für familienpolitische Probleme dar, sondern macht überdies ihren Einfluss auf die Problemperzeption mit verschiedenen von ihr in Auftrag gegebenen Studien geltend. Die Vorsteherin des Sozialdepartements führte selber aus, dass solche Berichte eine unterstützende Funktion ihrer Anliegen darstellen.

Externe Ereignisse

Ähnlich wie auf Kantonsebene ergaben die Abklärungen auch in der Stadt Zürich, dass die wirtschaftliche Krise der 90er Jahre die Ausarbeitung einer breiteren Familienpolitik vorantrieben. Man erkannte, dass wirtschaftliche Existenzsicherung nicht mehr ein Schichtthema ist, sondern auch den Mittelstand betrifft, und dass die Zeit, als mit einem Einkommen eine Familie ernährt werden konnte, vorbei ist. Diese Tendenzen waren in Zürich noch verstärkt zu beobachten, da die Lebenskosten in der Stadt generell höher sind als in ländlichen Gebieten.

4.2.4 Synthese

Die Familienpolitik in der Stadt Zürich konzentriert sich auf andere Teilbereiche und nimmt generell eine wichtigere Stellung ein als dies auf kantonaler Ebene der Fall ist. Ersteres erklärt sich hauptsächlich durch die Aufgabenverteilung zwischen Kanton und Gemeinden und zweiteres durch das familienpolitische Umfeld. Wie wir gesehen haben, geniesst die Stadt Zürich

¹⁹⁰ Arbeit der Frauen als Standortfaktor, in Neue Zürcher Zeitung, 09.06.2001, S.45.

einen relativ grossen Spielraum im Bereich der sozialökologischen Interventionen, während sie betreffend ökonomischen Interventionen als Vollzugsorgan waltet. Durch die traditionelle Stärke der linken Kräfte und dem unterschiedlichen Ausmass an Problemen im Sozialbereich in der Stadt Zürich werden familienpolitischen Themen ein grösseres Gewicht beigemessen als auf kantonaler Ebene. Ähnlich wie im Kanton können in der Stadt Zürich eine Kleinkinderbetreuungs- und eine SVP-Koalition ausgemacht werden. Erstere unterscheidet sich insofern von ihrem kantonalen Pendant, als dass die SP und die Grüne Partei eine dominantere Rolle gegenüber der FDP einnehmen.

Ein entscheidender Unterschied zwischen kantonaler und stadtzürcherischer Familienpolitik besteht auch in der Tatsache, dass das zuständige Departement in der Stadt Zürich eine wichtigere Position zu familienpolitischen Fragen einnimmt als die kantonale Direktion für Soziales und Sicherheit. Politische Parteien spielen auf kommunaler Ebene und auch in einer Grossstadt eine kleinere Rolle als auf kantonaler Ebene. Durch Leistungsaufträge an private Vereinigungen kann das Sozialdepartement einen gewissen Führungsanspruch in der Familienpolitik geltend machen.

4.3 Uster

4.3.1 Familienpolitisches Umfeld

4.3.1.1 Bevölkerung und wirtschaftliches Umfeld

Mit gut 30'000 Einwohnern ist die Stadt Uster die drittgrösste Stadt des Kantons Zürich nach Zürich und Winterthur und fällt unter die 20 grössten Schweizer Städte. Rund 21% der Einwohner von Uster sind Ausländer. Der ehemalige Textilindustrieort Uster zeichnete sich in den letzten Jahrzehnten durch einen Niedergang der Industrie und eine stockende Entwicklung im Dienstleistungsbereich aus.¹⁹¹ Gleichzeitig konnte in den letzten Jahren beobachtet werden, dass die Stadt Uster den Wohnungsbau fördert und das vorhandene Angebot von erschlossenem Gewerbe- und Industrieland verbessert. Zudem wurde Uster durch die vorzüglichen Verkehrsverbindungen nach Zürich als Wirtschaftsstandort stark aufgewertet. Im Vergleich mit anderen ähnlich grossen Städten des Kantons, weist Uster mit 6,6% im Februar 2003 die höchste Arbeitslosenquote im Kanton auf. Überdurchschnittlich viele Arbeitnehmer arbeiten im zweiten Sektor (Industrie und Gewerbe). In Uster bereitet aber vor allem der Bereich Dienstleistungen mit einem grossen Anteil an Arbeitslosen Probleme. Eine Studie, welche vor kurzem von der Stadt Uster in Auftrag gegeben wurde kommt zum Schluss, dass Uster als Stadt und regionales Zentrum zu wenig Profil hat, Gewerbe und Detailhandel nicht das anbieten, was sich eine zunehmend urban geprägte Einwohnerschaft wünscht und es nicht nur an Industrieland, sondern auch an kulturellen Begegnungsorten mit überregionaler Ausstrahlung mangelt.¹⁹²

4.3.1.2 Politische Strukturen

Die letzten Wahlen in den Stadtrat im Jahr 2002 ergaben für die FDP drei, für die SVP zwei und die SP auch zwei Sitze. Die SP konnte einen Sitz auf Kosten der EVP dazugewinnen.¹⁹³ Im Gemeindeparlament sieht die Sitzverteilung seit den Wahlen im Jahr 2002 wie folgt aus: SP (12), SVP (11), FDP (7), EVP (4), CVP (1) und SD (1). Die SP hat in den letzten 3 Legislaturperioden kontinuierlich an Sitzen zugelegt. Gleiches gilt für die SVP, welche in der Legislaturperiode 1994-1998 nur mit 7 Gemeinderäten vertreten war. Die FDP gewann in den Wahlen 2002 einen Sitz dazu. Die EVP konnte ihre vier Sitze halten, während der LdU nicht mehr zur Wahl antrat und kleinere Parteien Sitze verloren.

4.3.2 Familienpolitische Initiativen und Interventionen

4.3.2.1 Ökonomische Interventionen

Wie wir schon in der Fallstudie der Stadt Zürich ausgeführt haben, verfügen die Zürcher Gemeinden über praktisch keinen Spielraum in den Bereichen der ökonomischen Interventionen. Diese sind auf Kantonsebene reglementiert und werden von den Gemeinden ausgeführt.

¹⁹¹ Uster – eine Stadt mit fehlendem Profil. Höchste Arbeitslosenquote und Strukturprobleme, in Neue Zürcher Zeitung, 18. 06. 2003, S.43. Dieser Artikel basiert auf einer Studie, welche das Zürcher Personal- und Organisationsentwicklungsbüro Ruedi Winkler im Auftrag des Sozialvorstands von Uster erarbeitet und im Frühling 2003 fertiggestellt hat.

¹⁹² Ebd.

¹⁹³ Siehe Homepage Stadt Uster www.stadt-uster.ch; Spannung um Stadtpräsidium Uster bleibt, in Neue Zürcher Zeitung, 17.03.1998, S.55.

Die Gemeinden spielen jedoch in den Bereichen der Sozialhilfe und der Kleinkinderbetreuungsbeiträge eine wichtige Rolle.¹⁹⁴ Die Sozialhilfe wird von den politischen Gemeinden ausgerichtet und vom Kanton mit Subventionen unterstützt.¹⁹⁵ Das kantonale Jugendhilfegesetz sieht die Gemeinden für die Zusprechung und Ausrichtung der Kleinkinderbetreuungsbeiträge vor.¹⁹⁶ Die Anträge werden von den Jugendsekretariaten gestellt. Das Instrument der Kleinkinderbetreuungsbeiträge funktioniert aber nicht optimal, da die ausgerichteten Beiträge oft das Existenzminimum nicht abdecken. Die Stadt Uster ist deshalb teilweise dazu übergegangen, betroffene Familien nur über die Sozialhilfe zu unterstützen. Die kantonale Gesetzgebung verpflichtet die Gemeinden, die Alimentenbeiträge für die bei ihnen wohnhaften Kinder zu bevorschussen.¹⁹⁷

4.3.2.2 Sozialökologische Interventionen

Die sozialökologischen Interventionen stellen dagegen jene familienpolitischen Bereiche dar, in welchen die Gemeinden eine grosse Selbstständigkeit geniessen und besonders aktiv sind. Die externe Kleinkinderbetreuung ist auch in Uster quasi der Inbegriff der kommunalen Familienpolitik. Zudem wird der Unterstützung von Spielplätzen und Freizeitbeschäftigungsprogrammen einen grossen Stellenwert beigemessen.

Wie der Bericht des Stadtrates über die zukünftigen Politikschwerpunkte ausführt und die Stadtpräsidentin in einem Interview mit uns unterstrich, verfolgt die Stadt Uster das Ziel, den Pestalozzipreis für kinderfreundliche Lebensräume zu gewinnen.¹⁹⁸ Um dies zu erreichen möchte die Stadt Kinder und Jugendliche mehr ins Zentrum städtischer Überlegungen stellen und in die Politik einbinden, kinderfreundliches Bauen fördern und bei grossen Projekten die Kinderverträglichkeit prüfen. Die Stadt Uster will zudem mit einer solchen Politik ihren Standortvorteil verbessern und mehr gutverdienende Familien anziehen. Der Ausbau an familienfreundlichen Instrumenten in den letzten Jahren scheint als wichtiger Standortfaktor in grösseren Zürcher Gemeinden angesehen zu werden.

Das Jugendsekretariat des Bezirks Uster erstellte im Jahr 1992 einen Bericht zu den veränderten Bedürfnissen von Familien und den Angeboten an familienergänzender Betreuung im Bezirk Uster.¹⁹⁹ Der Bericht kommt zum Schluss, dass der Bezirk Uster einen theoretischen Bedarf an 500 bis 600 Plätzen der familienergänzenden Betreuung (FEB) hat. Diesem Bedarf standen 1992 340 FEB-Plätze gegenüber. Das Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage feststellend, führt der Bericht weiter aus, dass in Zukunft der Bedarf noch stark ansteigen wird wegen steigender Zahl alleinerziehender Eltern, ökonomischem Zwang zum Doppelverdienst, besserer beruflicher Ausbildung und Berufschancen der Frauen sowie den Bedürfnissen der Frauen nach beruflicher Verwirklichung.

¹⁹⁴ Für eine detaillierte Zusammenfassung der Sozialhilfe und der Kleinkinderbetreuungsbeiträge siehe „Ökonomische Intervention“ in der Fallstudie Kanton Zürich.

¹⁹⁵ §1 Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe.

¹⁹⁶ §26 lt. d, e und h Jugendhilfegesetz. Für die Höhe der Beiträge und andere Informationen siehe kantonale Fallstudie.

¹⁹⁷ §18.

¹⁹⁸ Stadtrat Uster (2002): „Uster 2020“. Bericht des Stadtrates, Uster, S.19.

¹⁹⁹ Jugendsekretariat des Bezirks Uster (1992): FEB. Familienergänzende Betreuung im Bezirk Uster, Uster.

Im Jahr 1999 publizierte die Caritas des Kantons Zürich eine Studie über die Armut in Familien aus Uster.²⁰⁰ Die Studie erschloss Armut in einer qualitativen Untersuchung aus Sicht betroffener Familien. Armutsbetroffenheit wurde dabei weniger als individuelles Phänomen, sondern vielmehr als familiäre Situation in einer ehemaligen Industriestadt mit traditionellen Sektoren, einer relativ hohen Arbeitslosigkeit und mit einer hohen Einwanderungsquote ausländischer Familien thematisiert.²⁰¹ Der Bericht gibt weniger einen Überblick über die tatsächliche Verbreitung von Armut in Familien aus Uster, als vielmehr einen Einblick in die verschiedenen Formen von Armut und wie Familien in einer Stadt wie Uster mit dieser Situation umgehen. Die vorgeschlagene Massnahme zur Errichtung eines Kompetenzzentrums zum Handeln mit der Armut und gegen Armut kann denn auch als Idee für andere mittlere Zentren in Betracht gezogen werden.²⁰²

Die Abstimmungsunterlagen vom März 2003 zur Vorlage einer Bewilligung von Fr. 2 Millionen für familienergänzende Betreuung führt aus, dass im Herbst 2002 rund 80 Kinder aus Uster keinen Krippen- oder Hortplatz fanden.²⁰³ Die rund 100 Krippenplätze, welche zur Verfügung stehen entsprechen einem Versorgungsgrad von 6,3%. Einen Vergleich ziehend mit dem Richtwert von 13%, welcher einen optimalen Versorgungsgrad darstellen soll, kommt die Stadt Uster zum Schluss, dass zirka 80 bis 120 Krippenplätze fehlen. Die gleiche Abstimmungsunterlage nimmt Bezug auf den Kindertagesstättenbericht der Stadt Zürich²⁰⁴ und stellt folgenden volkswirtschaftlichen Nutzen der familienergänzenden Betreuungsangebote fest:

- „durch die externe Betreuung der Kinder arbeiten die Eltern in einem höheren Ausmasse und erzielen dadurch ein wesentlich höheres Einkommen. Ihre beruflichen Qualifikationen bleiben erhalten
- über dieses Mehreinkommen resultieren höhere Steuereinnahmen
- die Standortattraktivität für die Wirtschaft wird erhöht
- es werden bei den einzelnen FEB [familienergänzende Betreuung] -Träger/-innen neue Arbeitsplätze geschaffen
- die Aufwendungen der Sozialhilfe und für die Kleinkinderbetreuung reduzieren sich
- die Integration und Sozialisation der Kinder wird intensiv gefördert und beeinflusst“²⁰⁵

²⁰⁰ Walter, T. (1999): Erfahrene Armut in Familien. Befragte als Experten der eigenen Situation. Eine qualitative Befragung in der Stadt Uster im Auftrag der Caritas Zürich, Edition cultur prospectiv, Zürich.

²⁰¹ Ebd., S.6.

²⁰² Ebd., S.55f.

²⁰³ Stadt Uster: Gemeindeabstimmung vom 18. Mai 2003, Informationsbroschüre zur Abstimmung, Uster, 25. März 2003, S.3.

²⁰⁴ Müller Kucera, K.; Bauer, T. (2001): Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten. Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus?, Zürich: Sozialdepartement der Stadt Zürich.

²⁰⁵ Stadt Uster: Gemeindeabstimmung vom 18. Mai 2003, Informationsbroschüre zur Abstimmung, Uster, 25. März 2003, S.4.

In der Stadt Uster werden die Institutionen der familienergänzenden Betreuung (FEB) unter einem gemeinsamen Dach von der Stadt unterstützt. Für die fünf Kinderkrippen und Horte, den Tagesfamilienverein Uster und den Sozialpädagogischen Jugendhort, welche die sieben FEB-Trägerschaften bilden, wurden kürzlich neue Bestimmungen ausgearbeitet, welche ab dem Betriebsjahr 2003/04 in Kraft treten werden.²⁰⁶ Es wird ein sogenanntes Normkostenmodell eingeführt, welches die Subventionen an die sieben Trägerschaften unter Berücksichtigung individueller Unterschiede vereinheitlichen soll. Die Verträge zwischen FEB-Trägerschaften und der Stadt Uster sollen nach Grundsätzen des New Public Management ausgehandelt werden. So kommen ab 2004 die Instrumente des Leistungsauftrages und des Globalbudgets zur Anwendung. Um den administrativen Aufwand zu vereinfachen und gewisse Aufgaben zentral ausführen zu können, wird bei der Abteilung Soziales der Stadt Uster eine FEB-Geschäftsstelle im Umfang eines 30%-Pensums geschaffen.

Kinderkrippen und Horte

In der Stadt Uster gibt es fünf Kinderkrippen und Horte, welche 95 Betreuungsplätze für Kinder zwischen zwei Monaten und Schulalter anbieten. Die verschiedenen Institutionen richten sich an verschiedene Altersklassen; vor allem aber an Kinder ab Säuglingsalter bis neun Jahre. Eine klare Unterteilung in Krippen und Horte ist deshalb nicht möglich. Diese fünf Einrichtungen werden von privaten Trägern betrieben und von der Stadt finanziell unterstützt. Die Subventionierung erfolgt indirekt, indem die Stadt Uster die Differenz zwischen den zumutbaren Elternbeiträgen und den effektiven Tageskosten übernimmt. Die Tagespauschalen variieren je nach finanzieller Leistungsfähigkeit der Eltern zwischen Fr. 12.- und den tatsächlichen Vollkosten von rund Fr. 100.-. Die unternehmerische Führung wird dadurch gesteigert, dass nur die besetzten Plätze subventioniert werden. Für die Unterstützung der Kinderkrippen und Horte gibt die Stadt pro Jahr rund Fr. 1,6 Millionen aus.

Tagesfamilien

Der Tagesfamilienverein vermittelt und betreut Tagespflegeplätze von Kindern im Vorschul- und Schulalter.²⁰⁷ Nach Auskunft der Verantwortlichen des Tagesfamilienvereins der Stadt Uster gab es im Betriebsjahr 2002/03 in Uster 58 Tagesfamilien, welche 113 Kinder betreuten. Die Entschädigung der Tageseltern beträgt Fr. 6.- pro Stunde. Der Tagesfamilienverein wird von der Gemeinde mit einem jährlichen Betrag von rund Fr. 450'000.- unterstützt, der etwa 58% der Kosten deckt.²⁰⁸

Mittagstische

In vier Schulhäusern, die alle Blockzeiten eingeführt haben, werden die Schüler im Rahmen des Programmes „sChOOL LUNCH“ an einzelnen Tagen über die Mittagszeit betreut. Nach Auskunft einer Vertreterin des zuständigen Vereins müssen die Schüler das Essen selber mitbringen und zahlen einen Beitrag von Fr. 5.- pro Mittag. Organisiert wird die Betreuung von einem privaten Verein, welcher mit einem jährlichen Betrag von Fr. 15'000.- von der Primarschulpflege unterstützt wird.

²⁰⁶ Stadt Uster: Professionelle Grundlagen für die familienergänzende Betreuung, Medienmitteilung Stadt Uster, 18. Juni 2003, Dokument auf Internet: www.stadt-uster.ch, ausgedruckt am 1.07.2003.

²⁰⁷ Stadt Uster: Gemeindeabstimmung vom 18. Mai 2003, Informationsbroschüre zur Abstimmung, Uster, 25. März 2003, S.6.

²⁰⁸ Ebd., S.11.

Blockzeiten und Tagesschulen

In der Stadt Uster haben einzelne Schulen Blockzeiten eingeführt und bis jetzt sehr gute Erfahrungen damit gemacht. Probleme stellt gelegentlich noch der Mangel an Schulräumen dar. Öffentliche Tagesschulen gibt es in Uster keine.

Wohnen und Wohnumfeld

Die Stadt Uster gibt an Genossenschaften mit einer Reduktion von 30% (gegenüber dem gängigen Marktwert) verbilligt Land ab. Davon profitierten in den letzten zehn Jahren vier Genossenschaften, welche Familienwohnungen erstellen.

Freizeitangebote

Verwaltet und organisiert werden die Freizeitangebote ausschliesslich durch private Vereine. Von den verschiedenen Spielplätzen hat es vor allem der Abenteuerspielplatz „Holzwurm“ zu einem gewissen Bekanntheitsgrad gebracht. Dieser wird von der Stadt mit jährlich Fr. 20'000.- unterstützt. Auf den Sportarealen werden Sportwochen organisiert und an den Samstagen findet das sogenannte „Midnightbasketball“ statt, an welchem jeweils zwischen 100 und 150 Jugendliche teilnehmen. Erwähnt werden muss sicherlich auch das Jugend- und Freizeithaus, welches als Jugendtreff dient sowie Freizeitaktivitäten anbietet. Es wird von einem privaten Verein geführt und von der Stadt jährlich mit gut Fr. 400'000.- finanziert wird.

4.3.2.3 Pädagogische Interventionen

Seit September 2002 wird der Jugendhort der Primarschulpflege vom privaten Frauenverein Uster geführt.²⁰⁹ Die 15 Betreuungsplätze richten sich an Schulkinder, die eine intensive Förderung im Rahmen einer stabilen Kindergruppe brauchen. Ziel dieses Hortes ist es, die körperliche, psychische, soziale und schulische Entwicklung und Kompetenz der Kinder zu unterstützen, die soziale und kulturelle Integration zu fördern und an der Prävention von Gewalt zu arbeiten. Die kostendeckende Tagestaxe beträgt Fr. 142.-. Die Elternbeiträge variieren je nach finanzieller Leistungsfähigkeit zwischen Fr. 12.- und den effektiven Vollkosten. Die Stadt Uster unterstützt den Jugendhort jährlich mit rund Fr. 350'000.-.²¹⁰

Ansonsten spielt die Stadt Uster keine aktive Rolle im Bereich der pädagogischen Interventionen. Hier muss auf die Bezirksjugendsekretariate verwiesen werden, welche im Kanton Zürich die Aufgaben der Familienberatung übernehmen. Die Gemeinden des jeweiligen Bezirks übernehmen unter Berücksichtigung ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit rund 40% der Verwaltungskosten der Bezirksjugendsekretariate.²¹¹ Dies entspricht einem jährlichen Betrag von rund Fr. 900'000.-. In den Bezirksjugendkommissionen, welche die Aufgaben der Bezirksjugendsekretariate festlegen und die Aufsicht über sie ausüben, sind auch die kommunalen Behörden vertreten.²¹²

²⁰⁹ Ebd., S.9.

²¹⁰ Ebd., S.11.

²¹¹ §14 Jugendhilfegesetz.

²¹² Ebd., §6 Abs. 2.

4.3.2.4 Familieninterne Interventionen

Unsere Untersuchungen haben keine besonderen Aktivitäten der Stadt Uster in diesem Bereich zu Tage gebracht. Zum Teil nimmt die kantonale Jugend- und Familienberatung in Uster solche Funktionen in Form von Beratungen wahr.²¹³

4.3.3 Familienpolitische Dynamik

4.3.3.1 Das familienpolitische Subsystem und die familienpolitischen Koalitionen in der Stadt Uster

Auch in der Stadt Uster wird Familienpolitik Mitte der 90er Jahre zu einem wichtigeren Thema auf der politischen Agenda der Gemeinde. Anfangs der 90er Jahre wurden nur auf privater Ebene gewisse Kinderkrippen betrieben. Es waren privat organisierte Elternvereine, die sich anfangs der 90er Jahre verstärkt für Kinderkrippen einsetzten, solche selber betrieben und die Stadt um Subventionen anfragten. Solche Anfragen stiessen im Gemeindeparlament noch auf heftigen Widerstand. Zu dieser Zeit konnten die gleichen zwei Koalitionen, welche wir schon im Kanton und in der Stadt Zürich angetroffen haben, ausfindig gemacht werden. Die SP unterstützte vollumfänglich die familienexternen Betreuungsmassnahmen. Die FDP war zum Teil gespalten, unterstützte aber solche Vorschläge, auch wenn sie die Subventionsbeiträge tiefer ansetzen wollte als die SP. Die SVP fand damals noch jegliche familienunterstützende Massnahme unnötig und zu kostspielig.

Diese Konstellation hat sich dann ab Mitte der 90er Jahre völlig verändert. Heute werden in Uster Unterstützungsbeiträge an private Kinderkrippen und andere Institutionen, die im Familienbereich tätig sind, von jeder Partei gutgeheissen. Unterschiedliche Auffassungen gibt es höchstens noch betreffend der Höhe der zu leistenden Beiträge. Dies unterscheidet die Stadt Uster ziemlich stark vom Kanton und der Stadt Zürich, wo die SVP jeweils eine relativ starke Oppositionsrolle gegenüber linken Parteien und der FDP einnimmt.

Allerdings spielen politische Parteien in der Familienpolitik der Stadt Uster eine eher untergeordnete Rolle. Vielmehr werden Initiativen von privaten Akteuren, der Exekutive oder der Stadtverwaltung ergriffen. Letztere übernimmt oft die wichtige Rolle des Vermittlers zwischen den verschiedenen Akteuren, welche solche Initiativen lancieren, und dem Stadtparlament, welches diese diskutiert und über sie entscheidet. Eigene Vorstösse im familienpolitischen Bereich werden aber selten vorgebracht. Eine solche Konstellation erklärt sich teilweise sicherlich damit, dass in kleineren Städten politische Parteien eine unwichtigere Rolle spielen, die Verwaltung dafür eine umso bedeutendere Position in der Kommunalpolitik einnimmt. Berücksichtigt werden muss zudem, dass die aktuelle Gesetzgebung in diesem Bereich wesentliche Verantwortung dem Kanton zuschreibt und damit den Handlungsspielraum der Gemeinden stark einschränkt.

Uneinig sind sich die befragten Interviewpartner über die Rolle der beiden Landeskirchen und der Freikirchen in der Gemeinde Uster. Einige betrachten sie als unwesentliche Akteure in der lokalen Familienpolitik, während andere ausführten, dass man in Uster keine Familienpolitik betreiben könne, ohne deren Aktivitäten und Positionen zu kennen. Eine offizielle Zusammenarbeit zwischen Kirchen und Stadtverwaltung im Bereich der Familienpolitik gibt es jedoch nicht.

²¹³ Betreffend Aufgaben der Gemeinden im Bereich der Jugendheime und der Pflegekinderfürsorge siehe „Familieninterne Interventionen“ in der Fallstudie Kanton Zürich.

4.3.3.2 Der Wettbewerb zwischen den Advocacy-Koalitionen und deren Einfluss auf staatliches Handeln

Wesentliche Konfliktereignisse

Wie wir im vorangegangenen Kapitel aufgezeigt haben, erlebte die Familienpolitik in Uster seit anfangs der 90er Jahre, sofern sie überhaupt auf der politischen Agenda stand, kaum kontroverse Momente. Die versuchsweise Einführung der Schul-Blockzeiten 1997 gab zu einigen wenigen Diskussionen Anlass. Die Einzelinitiative des Elternvereins „Pro Block“ wurde von der Primarschulpflege und dem Stadtrat aus finanziellen Gründen abgelehnt.²¹⁴ Die FDP unterbreitete einen Gegenvorschlag für eine eingeschränkte Einführung der Blockzeiten in den Schulhäusern, die genügend Raumkapazitäten aufweisen. Die SP unterstützte diesen Gegenvorschlag, der LdU die Einzelinitiative sowie den Gegenvorschlag, und die SVP lehnte jegliche Einführung von Blockzeiten ab. Der Gemeinderat beschloss schliesslich die Initiative sowie den Gegenvorschlag dem Stimmvolk von Uster vorzulegen. Zweiterer wurde im Juni 1997 an der Urne angenommen.

Die Frage der Beiträge an private Einrichtungen löste im Stadtparlament kleinere Diskussionen aus zwischen den Parteien, die sich in den Grundsätzen aber einig waren. 1997 debattierte der Gemeinderat (Legislative) über einen jährlichen Kredit von Fr. 440'000.- zur Deckung von Betriebsdefiziten der familienergänzenden Betreuungsinstitutionen.²¹⁵ Alle Parteien konnten sich letztlich auf diesen Betrag einigen und das Stimmvolk von Uster nahm diesen Antrag mit grossem Mehr an. Im Mai 2003 kam es zu einer ähnlichen Abstimmung, als es darum ging, diesen jährlichen Kredit auf Fr. 2 Millionen zu erhöhen.²¹⁶ Dabei geht es auch um die Bestätigung der städtischen Unterstützungsleistungen an die familienergänzende Betreuung. Die ausgerichteten Beiträge lagen seit einigen Jahren weit über dem bewilligten Kredit des Jahres 1997. Die neue Vorlage gab zwar zu kleineren Diskussionen im Stadtparlament Anlass, die Vorlage wurde dann aber von den Gemeinderäten einstimmig und von den Stimmbürgern wiederum mit einem grossen Mehr angenommen.²¹⁷

Handlungspotenzial der familienpolitischen Akteure und Einfluss auf die Verwendung von staatlichen Ressourcen

In der Stadt Uster werden die verschiedenen familienpolitischen Massnahmen ausschliesslich von privaten Akteuren durch Leistungsaufträge von der Stadt ausgeführt. Diese sind somit direkt von den Entscheiden der städtischen Verwaltung, dem Stadtrat und dem Gemeindeparlament abhängig. Gegenstand der Verträge zwischen Stadt und privaten Trägerschaften bilden unter anderem Art und Umfang des Dienstleistungsangebotes, das Jahresbudget, die Festsetzung der kostendeckenden Tagestaxen, die Qualitätssicherung und die gegenseitigen Informationsverpflichtungen. Ein gewisser Einfluss kann insofern beobachtet werden, als einige Initiativen aus den privaten Kreisen stammen. Eine Einflussnahme im grösseren Umfang, offizielle Verbindungen mit der Stadtverwaltung oder mit den politischen Parteien sowie Diskussi-

²¹⁴ „Gemeinderat Uster für Schul-Blockzeiten. Urnenabstimmung über zwei Varianten“ in Neue Zürcher Zeitung, 29.01.1997, S.54; „Partielle Blockzeiten für Unterstufe Uster. Schulbaukredit, Ersatzwahl“ in Neue Zürcher Zeitung, 9.06.1997, S.29.

²¹⁵ Stadt Uster: Gemeindeabstimmung vom 2. März 1997, Informationsbroschüre zur Abstimmung, Uster, 14. Januar 1997.

²¹⁶ Stadt Uster: Gemeindeabstimmung vom 18. Mai 2003, Informationsbroschüre zur Abstimmung, Uster, 25. März 2003.

²¹⁷ „Ja zu Krippen und Horte. Gemeinderat Uster will familienergänzende Betreuung stärken“ Neue Zürcher Zeitung, 18.03.2003, S.64.

onsforen gibt es aber nicht. Zentrale Akteure sind sicherlich der Stadtrat und die städtische Verwaltung. Besondere Bedeutung hat die Abteilung Soziales, welche als Bindeglied zwischen privaten und politischen Akteuren agiert, selber Massnahmen im familienpolitischen Bereich operativ führt und die politische Agenda wesentlich beeinflussen kann.

Externe Ereignisse

Gemäss der meisten unserer Interviewpartner in der Stadt Uster ist das Aufkommen von familienpolitischen Massnahmen auf die wirtschaftlichen Schwierigkeiten in der zweiten Hälfte der 90er Jahre zurückzuführen. Einerseits haben die verschiedenen politischen Kräfte damals erkannt, dass Kinder zu haben zu einem Armutsrisiko wird und Frauen vermehrt verpflichtet sind zu arbeiten. Andererseits ist die Stadt seit wenigen Jahren bestrebt, einen Standortvorteil dadurch zu erzielen, dass sie sich als familienfreundliche Stadt profiliert. Das Konkurrenzdenken zwischen grösseren Zürcher Gemeinden – gutverdienende Familien anzuziehen – hat die verschiedenen Akteure in der Stadt Uster für familienpolitische Themen und insbesondere die familienexterne Kinderbetreuung sensibilisiert.

4.3.4 Synthese

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass es in der Stadt Uster keine signifikanten Koalitionen im familienpolitischen Bereich gibt, auch wenn die familienergänzende Betreuung auf der politischen Agenda einen nicht unwichtigen Platz einnimmt. Wichtige Akteure sind die städtische Verwaltung und verschiedene private Vereine, welche Initiativen im familienpolitischen Bereich aufbringen und durch Leistungsaufträge ausführen.

Im Vergleich mit der Stadt Zürich ist auffallend, dass in Uster Familienpolitik nicht nur als Sozialpolitik, sondern stark auch als Bestandteil der Politik des Standortmarketings betrieben wird. Dies erklärt sich sowohl durch die verschiedenen politischen Kräfteverhältnisse als auch durch das unterschiedliche soziodemographische Umfeld der beiden Städte. In Zürich nehmen die linken Parteien eine viel stärkere Stellung ein als in Uster und müssen daher weniger Kompromisse mit den bürgerlichen Kräften eingehen. In Uster setzen sich zwar die FDP wie auch die SVP für einen Ausbau der Familienpolitik ein. Dieser beschränkt sich aber auf familienexterne Kinderbetreuungsmassnahmen, welche vor allem in den Augen der Freisinnigen dem Wirtschaftsstandort Uster zu Gute kommen. Als Gross- und Zentrumsstadt ist Zürich mit ganz anderen Problemen und deren Wahrnehmung konfrontiert als die Wohn- und Pendlerstadt Uster. Letztere kennt jedoch ebenfalls Schwierigkeiten im Sozialbereich, wie die relativ hohe Arbeitslosenquote zeigt. In Uster sind Bestrebungen im Gange, die Stadt noch mehr als Wohnort für Familien zu profilieren, wie die Auszeichnung im Jahr 2001 durch den Wakkerpreis für besondere Leistungen zur Erhaltung oder Aufwertung des Ortsbildes oder das Anstreben des Pestalozzipreises für kinderfreundliche Lebensräume zeigen.

5 Kanton Luzern

5.1 Kantonale Ebene

5.1.1 Familienpolitisches Umfeld

Im Folgenden wird das aktuelle familienpolitische Umfeld des Kantons Luzern aus demographischer, ökonomischer und politischer Sicht beleuchtet. Die Bevölkerungsstruktur des Kantons Luzern weist bezüglich Alter im Vergleich zum Schweizerischen Durchschnitt leichte Verschiebungen auf. Diese betreffen vor allem die Altersstufen der 0 bis 19-Jährigen: Im Kanton Luzern sind 25,4% der Einwohner unter 20 Jahre alt, während in der ganzen Schweiz nur 23,2% auf diese Altersklasse entfallen. Der Kanton Luzern gehört auf Grund seiner agrarischen Struktur eher zu den finanzschwachen Kantonen der Schweiz. Immer noch überdurchschnittlich grosse Teile der Bevölkerung arbeiten in der Landwirtschaft und der verarbeitenden Industrie. Das Kantonsparlament (Grosser Rat) ist in fünf Fraktionen gegliedert. Grösste Fraktion mit 48 Sitzen ist die Christlichdemokratische Volkspartei, gefolgt von der Freisinnigdemokratischen Partei mit 31 Sitzen und der Schweizerischen Volkspartei mit 22 Sitzen. Die Sozialdemokratische Partei stellt 12 Sitze des Grossen Rates, die Grüne Partei sieben. Im Regierungsrat, welcher sieben Sitze zählt,²¹⁸ dominiert klar die CVP mit vier Mitgliedern. Die FDP stellt zwei Regierungsräte und die SP einen.

5.1.2 Familienpolitische Initiativen und Interventionen

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die aktuellen familienpolitischen Initiativen und Interventionen und gliedern sich nach den vier verschiedenen Interventionsebenen. Zuerst werden die ökonomischen und sozialökologischen Interventionen thematisiert. Danach wird auf Interventionen im Bereich der pädagogischen und familieninternen Ebene eingegangen.

5.1.2.1 Ökonomische Interventionen

Zu den ökonomischen Interventionen, welche im Rahmen der kantonalen Familienpolitik eine Rolle spielen, zählen das Steuersystem, die Familienzulagen, die Mutterschaftsbeihilfe, die Prämienverbilligung, das Stipendiengesetz und die Bestimmungen über die Sozialhilfe.

Besteuerung von natürlichen Personen

Zuerst wird das aktuell geltende Steuersystem aus familienpolitischem Hintergrund beschrieben. Dabei spielen vor allem die möglichen Sozialabzüge eine wichtige Rolle. Gemäss §42 des geltenden Steuergesetzes vom 22. November 1999 können im Kanton Luzern folgende Sozialabzüge (steuerfrei Beträge) vom Reineinkommen geltend gemacht werden:

- Für Kinder, die noch nicht in schulischer Ausbildung stehen, beträgt der Abzug Fr. 4'500.-
- Für Kinder in schulischer oder beruflicher Ausbildung beträgt der Abzug Fr. 5'000.-
- Für Kinder in schulischer oder beruflicher Ausbildung mit ständigem Aufenthalt am auswärtigen Ausbildungsort beträgt der Abzug Fr 9'000.-

²¹⁸ Basierend auf der Legislaturperiode 1999-2003.

Personen, denen die elterliche Sorge für ein Kind gemeinsam zusteht, können den Abzug je zur Hälfte beanspruchen. Bei mündigen Kindern, die sich noch in der Ausbildung befinden, kann derjenige Elternteil, der die höheren Unterhaltsleistungen erbringt, den Kinderabzug geltend machen. In der Regel ist dies der Alimente zahlende Elternteil. Der andere Elternteil kann den Unterstützungsabzug beanspruchen.

Wenn wegen der Berufstätigkeit beider Ehepartner oder einer alleinstehenden Person Fremdbetreuungskosten für den Aufenthalt der Kinder in Kinderhorten, in Tagesheimen oder bei Tageseltern anfallen, kann ein Betrag von maximal Fr. 2'333.- vom Reineinkommen abgezogen werden. Liegen die nachzuweisenden Kosten tiefer, so kann nur dieser niedrigere Betrag in Abzug gebracht werden. Personen, welche das gemeinsame Sorgerecht haben, können den Abzug je zur Hälfte beanspruchen.

Familienzulagen

Die Familienzulagen sind nicht einheitlich in einem Bundesgesetz geregelt, sondern die Kantone haben eigene Gesetze erlassen, sodass es eine Vielfalt von Ordnungen mit unterschiedlichen Zulagen und verschiedenen Anspruchsvoraussetzungen gibt. Die Zusatzleistungen für Familien werden im Kanton Luzern durch das kantonale Gesetz über die Familienzulagen vom 10. März 1981 geregelt. Gemäss §1 bezweckt das Gesetz den teilweisen Ausgleich der Familienlasten der Erwerbstätigen in nichtlandwirtschaftlichen Berufen. Im Rahmen dieses Gesetzes werden gemäss §4 die folgenden Familienzulagen ausgerichtet:

- Eine Geburtszulage von Fr. 800.-,
- eine monatliche Kinderzulage von Fr. 180.- bis zum vollendeten 12. Altersjahr,
- eine monatliche Kinderzulage von Fr. 200.- vom 12. bis zum vollendeten 16. Altersjahr,
- eine monatliche Ausbildungszulage von Fr. 230.- vom 16. bis zum vollendeten 25. Altersjahr.

Die Familienzulagen werden durch Arbeitgeberbeträge finanziert und sind an den Arbeits- und nicht an den Wohnort gebunden. Der Kanton Luzern kennt wie neun andere Kantone auch eine Familienzulage für Selbständigerwerbende. Anspruch auf Leistungen der Familienausgleichskasse für Selbständigerwerbende haben hauptberuflich Selbständigerwerbende nichtlandwirtschaftlicher Berufe, die seit mindestens einem Jahr Wohn- und Geschäftssitz im Kanton Luzern haben und deren reines Einkommen Fr. 36'000.- nicht übersteigt. Diese Einkommensgrenze erhöht sich um Fr. 6'000.- pro zulagenberechtigtes Kind.²¹⁹

Die Familienzulagen für Erwerbstätige in der Landwirtschaft sind nach dem Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG) geregelt. Gemäss dem kantonalen Gesetz werden die Familienzulagen in der Landwirtschaft zu 50% von den Einwohnergemeinden getragen.²²⁰

Prämienverbilligung

Seit Inkrafttreten des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) am 1. Januar 1996 sind die Kantone verpflichtet, Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbil-

²¹⁹ Vgl. Gesetz über die Familienzulagen vom 10. März 1981, §25.

²²⁰ Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen in der Landwirtschaft vom 16. September 1996.

ligungsbeiträge zu gewähren (KVG, Art. 65). Da die Kantone in der Ausgestaltung der Prämienverbilligung weitgehend frei sind, entstanden 26 Systeme der Prämienverbilligung, welche sich bezüglich der Definition der Anspruchsberechtigung, der Höhe der Beiträge oder der Informations- und Auszahlungsmodalitäten zum Teil stark unterscheiden.

Das Prämienverbilligungssystem des Kantons Luzern ist durch das Gesetz über die Verbilligung von Prämien der Krankenversicherung vom 24. Januar 1995 geregelt.²²¹ Im Kanton Luzern basiert die Prämienverbilligung auf einem Antragsystem. Alle bisherigen Bezügerinnen und Bezüger erhalten zum Jahresbeginn ein Antragsformular zugestellt. Weitere Formulare können zum Beispiel bei den kommunalen AHV-Zweigstellen oder bei den Krankenversicherungen bezogen werden. Die Antragsformulare müssen bis zum 30. April bei den AHV-Zweigstellen der Gemeinden eingereicht werden. Anträge nach Ablauf der Eingabefrist können nur in Ausnahmefällen berücksichtigt werden. Massgebend für die Berechnung der Prämienverbilligung sind die Verhältnisse am 1. Januar des Jahres, für welches die Prämienverbilligung beansprucht wird. Dabei wird einerseits auf die Zusammensetzung der Familie an diesem Stichtag abgestützt. Andererseits sind die Steuerwerte der letzten rechtskräftigen Steuerveranlagung verbindlich. Anspruch auf eine Prämienverbilligung besteht, wenn die anrechenbaren Richtprämien höher sind als ein durch den Regierungsrat festgelegter Prozentsatz des ganzen steuerbaren Einkommens zuzüglich 1/10 des steuerbaren Vermögens. Ein allfälliger Differenzbetrag wird als individuelle Prämienverbilligung ausgerichtet. Die Prämienverbilligung wird im Laufe des Jahres direkt an die Berechtigten überwiesen.

Stipendien

In der Schweiz sind grundsätzlich die Kantone für das Stipendienwesen zuständig, das heisst sie entscheiden gestützt auf ihr jeweiliges Stipendienrecht, wer unter welchen Bedingungen Ausbildungsbeihilfen (Stipendien und/oder Darlehen) erhält.

Das aktuell geltende Gesetz über die Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz) des Kantons Luzern ist seit 1. August 2003 in Kraft. Das Gesetz hat zum Ziel, den beruflichen Nachwuchs, das lebenslange Lernen sowie den chancengleichen Zugang zu Bildungsinstitutionen zu fördern.²²² Als Stipendien gelten Beiträge, welche nicht zurückbezahlt werden müssen. Im Gegensatz dazu sind Darlehen ein Jahr nach Abschluss der Ausbildung zu verzinsen und spätestens zehn Jahre nach Ausbildungsende oder Abbruch vollständig zurückzuzahlen. Der Kanton Luzern gewährt Ausbildungsbeiträge für diverse Aus- und Weiterbildungen nach der obligatorischen Schulzeit. Ausbildungsbeiträge werden nach dem Bedürftigkeitsprinzip gewährt das heisst, wenn die zumutbaren Leistungen der gesuchstellenden Person, ihrer Eltern oder ihres Ehepartners beziehungsweise ihrer Ehepartnerin für die Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten nicht ausreichen. Bei der Berechnung des Bedarfs wird den persönlichen, familiären sowie finanziellen Verhältnissen Rechnung getragen – insbesondere bei Familien mit mehreren Kindern und bei Alleinerziehenden. Die stipendienrechtliche Bemessung basiert auf den letzten rechtskräftigen Steuerdaten. Die Leistungen werden in der Regel während der ordentlichen Ausbildungsdauer gewährt.²²³ Ob die gesuchstellende Person die Ausbildungsbeiträge in Form von Stipendien, Darlehen oder beidem erhält, ist abhängig von der Art der Ausbildung.²²⁴ Die jährlichen Höchstansätze der Stipendien betragen für minderjährige Personen Fr.

²²¹ Prämienverbilligungsgesetz, SRL, Nr. 866.

²²² Vgl. Gesetz über die Ausbildungsbeiträge (Stipendiengesetz), §1.

²²³ Verordnung zum Stipendiengesetz vom 25. März 2003, §7.

²²⁴ Vgl. §12 im Gesetz über die Ausbildungsbeiträge.

10'000.-, für volljährige Personen Fr. 13'000.- und für verheiratete Personen Fr. 18'000.-. Wenn beide Ehegatten Ausbildungsbeiträge beziehen liegt der höchste Beitragssatz bei Fr. 13'000.-. Diese Höchstansätze können bei besonders hohen Schulgeldern, einem Studium im Ausland und Weiterbildungen sowie Umschulungen erhöht werden. Die jährlichen Höchstansätze erhöhen sich zudem bei gesuchstellenden Personen, die gegenüber Kindern unterhaltspflichtig sind um Fr. 3'000.- pro Kind. Der Höchstansatz für Darlehen soll in der Regel Fr. 20'000.- pro Jahr nicht überschreiten. Für die gesamte Ausbildung können höchstens Darlehen im Betrag von Fr. 100'000.- gewährt werden.

Sozialhilfe

Gemäss §3 des kantonalen Sozialhilfegesetzes vom 24. Oktober 1989 umfasst die Sozialhilfe die generelle Sozialhilfe, die persönliche Sozialhilfe, die wirtschaftliche Sozialhilfe und die Sonderhilfen. Wer seinen Lebensbedarf und den seiner Familienangehörigen nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger nicht rechtzeitig oder nicht hinreichend mit eigenen Mitteln, Arbeit oder Leistungen Dritter bestreiten kann, hat Anspruch auf wirtschaftliche Sozialhilfe.²²⁵ Die Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe werden dabei von den Einwohnergemeinden getragen. Der Kanton ersetzt dem kostenpflichtigen Gemeinwesen die Kosten der wirtschaftlichen Sozialhilfe, die er gestützt auf das Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger oder auf Grund von internationalen Abkommen vergütet erhält. Der Umfang der wirtschaftlichen Sozialhilfe ist in der Sozialhilfeverordnung vom 13. Juli 1990 geregelt. Nach §13a der Sozialhilfeverordnung gelten im Kanton Luzern in Abweichung der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS-Richtlinien) für den Lebensunterhalt (Grundbedarf II) folgende monatliche Beträge:

- eine Person Fr. 82.-,
- zwei Personen Fr. 128.-,
- drei Personen Fr. 153.-,
- mehr als drei Personen Fr. 174.-.

Unter die Sonderhilfen im Bereich der Sozialhilfe fallen die Inkassohilfe, die Bevorschussung und die Mutterschaftsbeihilfe, auf die im Folgenden eingegangen wird.²²⁶

Inkassohilfe und Bevorschussung

Sämtliche Kantone haben bis heute die Alimentenbevorschussung gesetzlich eingeführt, wobei alle Kantone einen Maximalbetrag des Vorschusses und die meisten Kantone eine Einkommensgrenze vorbehalten haben. Der Anspruch auf die Inkassohilfe von unterhaltsberechtigten Kindern beziehungsweise der Ehegatten gegenüber der Einwohnergemeinde ist im Schweizerischen Zivilgesetzbuch festgehalten.²²⁷ Das unterhaltsberechtignte Kind hat gegenüber der Einwohnergemeinde des zivilrechtlichen Wohnsitzes Anspruch auf Bevorschussung, wenn die Eltern ihrer Unterhaltspflicht nicht, nur teilweise oder nicht rechtzeitig nachkommen.²²⁸

²²⁵ Vgl. §28 im Sozialhilfegesetze vom 24. Oktober 1989.

²²⁶ Vgl. §42 im Sozialhilfegesetze vom 24. Oktober 1989.

²²⁷ Artikel 145, 151, 152, 173, 176 sowie 267 und 290 ZGB.

²²⁸ Vgl. §45 im Sozialhilfegesetze vom 24. Oktober 1989.

Mutterschaftsbeihilfe

Neben dem Kanton Luzern kennen zehn weitere Kantone Bedarfsleistungen bei Mutterschaft, die analog den Ergänzungsleistungen ausgestaltet sind. Die kantonale Mutterschaftsbeihilfe soll verhindern, dass eine Mutter wegen einer Geburt wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen muss. Die Mutterschaftsbeihilfe sichert dadurch das soziale Existenzminimum der Familie, soweit es nicht durch anrechenbares Einkommen und Reinvermögen gedeckt ist. Der Regierungsrat legt die Ansätze für die Berechnung der Mutterschaftsbeihilfe durch Verordnung fest. Nach §54 des Sozialhilfegesetzes vom 24. Oktober 1989 hat eine Mutter gegenüber der Einwohnergemeinde des zivilrechtlichen Wohnsitzes Anspruch auf Mutterschaftsbeihilfe, wenn

- vor oder nach der Geburt das soziale Existenzminimum nicht gedeckt ist,
- sie sich überwiegend der Pflege und Erziehung des Kindes widmet und
- sie ihren zivilrechtlichen Wohnsitz zur Zeit der Gesuchstellung im Kanton Luzern hat.

Die Beihilfe wird während zwölf Monaten ausgerichtet und muss im Gegensatz zur wirtschaftlichen Sozialhilfe nicht zurückerstattet werden. Die Höhe der Mutterschaftsbeihilfe ergibt sich aus der Differenz zwischen dem sozialen Existenzminimum der Familie und der Summe des anrechenbaren Einkommens und des anrechenbaren Vermögens, welche in §35 und §36 der Sozialhilfeverordnung geregelt sind.

5.1.2.2 Sozialökologische Interventionen

Als sozialökologische Interventionen gelten in erster Linie die familienergänzende Kinderbetreuung, ein familienverträgliches Schul- und Bildungssystem sowie familienfreundliche Wohnräume. Die Ausgestaltung des Schulwesens und die familienergänzende Betreuung liegen in den Kompetenzen der Gemeinden. Dem Kanton kommen in diesem Bereich lediglich koordinierende Aufgaben zwischen Bundesrecht und kommunalen Verordnungen zu.

Schulwesen und Betreuungsangebote für Kinder

Einrichtungen der familienergänzenden Tagesbetreuung von Kindern sind gemäss der eidgenössischen Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PA-VO) vom 19. Oktober 1977 bewilligungspflichtig. Bewilligungs- und Aufsichtsinstanz ist gemäss Art. 2 der eidgenössischen Verordnung die Vormundschaftsbehörde der Gemeinden. Die Betreuung durch Tageseltern ist nach Art. 12 der selben Verordnung meldepflichtig. Da die rechtliche Situation der familienergänzenden Tagesbetreuung auf eidgenössischer Ebene geregelt ist, überträgt die kantonale Verordnung über die Aufnahme von Pflegekindern vom 25. September 2001 die Bewilligung und Aufsicht der Kindertagesbetreuung den Gemeinden. Der Vollzug von familienergänzenden Betreuungsangeboten liegt deshalb vollständig in der Autonomie der kommunalen Behörden.

Ähnlich verhält es sich mit den Unterrichtszeiten. Auf Grund von §3 der Verordnung zum Gesetz über die Volksschulbildung (Volksschulbildungsverordnung) vom 21. Dezember 1999 legt die Schulpflege (kommunale Behörde) die Unterrichtszeiten beziehungsweise die schulfreien Halbtage, die Schulanfangs- und Schlusszeiten sowie allfällige Blockzeiten im Rahmen der kantonalen Vorgaben fest.

Wohnbau

Im Wohnungswesen ergreifen Bund, Kantone und Gemeinden Massnahmen zu Gunsten der Familien (Wohnbau und Eigentumsförderung des Bundes, Miet- oder Wohnungszuschüsse von Kantonen und Gemeinden). Bund und Kantone sind heute verfassungsmässig verpflicht-

tet, sich der Wohnungspolitik anzunehmen. Diese Basis stellt eine Daueraufgabe dar und findet sich im Wesentlichen im eidgenössischen Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) vom 4. Oktober 1974. Das WEG-System ist anwendbar auf verschiedene Besitzformen und Wohnungskategorien. Zum Einen steht die Wohnungsversorgung sozial- und finanzschwacher Gruppen sowie die Mietzinsbeiträge im Rahmen der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV im Vordergrund. Zum Andern soll das Wohn- und Hauseigentum gefördert werden.

Das kantonale Gesetz über Wohnbau- und Eigentumsförderung vom 28. Juni 1983 bezweckt die Förderung des Wohnungsbaus und des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum. Zu diesem Zweck kann der Kanton, je nach Wohnungsmarkt- und Wirtschaftslage verschiedene Förderungs- und Unterstützungsmassnahmen treffen. Unter anderem werden so genannte Grosswohnungen mit fünf und mehr Zimmern für kinderreiche Familien subventioniert. Als kinderreich gelten Familien mit mindestens vier minderjährigen oder in Ausbildung befindlichen Kindern, die im gleichen Haushalt leben.²²⁹ Das WEG-System galt lange Zeit als geradezu ideales Förderungsinstrument. Mit der wirtschaftlichen Stagnation ist die Nachfrage nach Wohneigentum wesentlich geringer geworden und das Förderungssystem im sozialen Mietwohnungsbau ist auf Grund der systembedingten Mietzinserhöhungen und der Veränderungen auf den Boden-, Bau- und Kapitalmärkten nicht mehr attraktiv. Das veränderte wirtschaftliche Umfeld hat den Regierungsrat des Kantons Luzern 1996 veranlasst, keine Zusicherungen mehr für die Erstellung neuer Mietwohnungen zu erteilen. Keinen Abbruch erleiden indes Gesuche beziehungsweise die Förderung bezüglich Starthilfe für Erstellung, Erwerb und Erneuerung von preisgünstigem Wohneigentum, soweit dies im Rahmen des vom Bund limitierten Kontingentes liegt.

5.1.2.3 Pädagogische Interventionen

Zu den pädagogischen Interventionen können verschiedene Beratungsstellen im Bereich der Erziehungsberatung, Elternbildung und Familienplanung gezählt werden. Elternbildungs- und Beratungsangebote sowie weitere Dienste für die Familie werden von Kantonen und Gemeinden oder von privaten Trägerschaften bereitgestellt. Alle Kantone haben gemäss dem Bundesgesetz über die Schwangerschaftsberatungsstellen vom 9. Oktober 1981 Beratungsstellen geschaffen oder anerkannt, die schwangeren Frauen und anderen Beteiligten unentgeltlich Rat und Hilfe gewähren. Der Bevölkerung des Kantons Luzern stehen flächendeckend sechs Sozial-Beratungszentren (SoBZ) zur Verfügung, die alle den Fachbereich Suchtberatung sowie teilweise die Fachbereiche Mütter- und Väterberatung, Familien- und Jugendberatung und das Vormundschaftswesen abdecken. Die sechs in einer Arbeitsgemeinschaft zusammengeschlossenen Sozial-Beratungszentren bieten für alle Personen im Einzugsgebiet grundsätzlich unentgeltliche Beratung an und finanzieren sich aus Beiträgen der Verbandsgemeinden, des Kantons sowie aus dem Alkoholzehntel.²³⁰

²²⁹ Vgl. §3 der Verordnung über die Förderung des preisgünstigen Wohnungsbaus, der Erneuerung bestehender Wohnungen und des Erwerbs von Wohnungs- und Hauseigentum (Verordnung I zum Gesetz über Wohnbau- und Eigentumsförderung) vom 15. Juni 1993.

²³⁰ Gemäss Art. 131, Abs.3 der Bundesverfassung erhalten die Kantone 10% des Reinertrags aus der Besteuerung der gebrannten Wasser, den sogenannten Alkoholzehntel. Im Kanton Luzern werden aus dem Alkoholzehntel Projekte und Institutionen unterstützt, welche sich in den Bereichen Suchtprävention, Beratung, Therapie, Überlebenshilfe, Aus- und Weiterbildung sowie Forschung bewegen.

5.1.2.4 Familieninterne Interventionen

Unter familieninterne Interventionen fallen die Arbeitsteilung bei der Haushalt- und Familienarbeit, der Kinder- und Jugendschutz sowie die Thematik der Gewalt in der Familie. Im Kanton Luzern gibt es auch auf dieser Ebene der Familienpolitik einige Initiativen, auf die im Folgenden näher eingegangen wird.

Fachstelle Kinderschutz

Beim Kantonalen Sozialamt Luzern ist seit 1. August 2002 die neue Fachstelle für Kinderschutz geöffnet. Die Fachstelle ist vorab Anlaufstelle für Behörden und Institutionen und berät diese. Die Kinderschutzstelle sorgt für eine bessere Koordination der Handlungsabläufe und der Massnahmen. Sie arbeitet eng mit allen anderen Institutionen des Kinderschutzes zusammen.

Fachstelle für Gleichstellung

Auf Grund des kantonalen Gesetzes über die Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann vom 13. September 1994, wurde zur Verwirklichung der rechtlichen und tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann das Büro für die Gleichstellung eröffnet. Gemäss §4 des Gesetzes soll das Büro die Gleichstellung von Frau und Mann fördern und sich für die Beseitigung jeglicher Form von direkter und indirekter Diskriminierung im gesellschaftlichen, familiären, öffentlichen und wirtschaftlichen Bereich einsetzen. Das Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann initiiert alleine oder in Zusammenarbeit mit anderen Institutionen und Organisationen Projekte und Sensibilisierungskampagnen. Zudem berät das Büro für Gleichstellung den Regierungsrat, kantonale Stellen und Gemeinden bei gleichstellungsrelevanten Geschäften in Form von Stellungnahmen, Mitarbeit in Arbeitsgruppen oder anderen Gremien. Es werden aber auch Anfragen von Einzelpersonen, Firmen und Verbänden zu diversen Gleichstellungsthemen beantwortet. In erster Linie übt das Büro dabei eine Triagefunktion aus und verweist bei Bedarf an andere Beratungs- und Fachstellen.

Luzerner Interventionsprojekt gegen häusliche Gewalt (LIP)

Auf Grund einer Nationalfondstudie aus dem Jahr 1997 existiert im Kanton Luzern seit 2001 das Interventionsprojekt gegen häusliche Gewalt (LIP). Das Projekt hat zum Ziel, die Gewalt gegen Frauen in Ehe und Partnerschaft zu thematisieren und zu bekämpfen. Das Projekt war vorerst auf zwei Jahre befristet und wurde vom Regierungsrat vor Ablauf dieser Frist um weitere zwei Jahre bis Ende 2004 verlängert.

5.1.3 Familienpolitische Dynamik seit den 90er Jahren

Während im vorangehenden Abschnitt die familienpolitischen Interventionen nach verschiedenen Wirkungsbereichen gegliedert betrachtet wurden, werden in diesem Teil die wichtigsten familienpolitischen Ereignisse in chronologischer Abfolge aufgegriffen.

Konferenz für Familienfragen als erste familienpolitische Dachorganisation

Durch die Aktivitäten im Rahmen des UNO-Jahres der Familie wurde 1995 auf Initiative der Pro Familia die Konferenz für Familienfragen gegründet. Die Konferenz sah sich als Dachorganisation von über zwanzig Institutionen, welche sich mit Fragen der Familien auseinandersetzt.²³¹ In der Konferenz wurden die verschiedenen Akteure der kantonalen Verwaltung so-

²³¹ Zu den Mitglieder der Familienkonferenz zählten unter anderem: Pro Familia, Tageselternvermittlung, Pro Juventute, Pflegkinderaktion, Verein für Eltern, Beratung für Mütter und Väter, Kinderheim Titlisblick, Fachstelle Kinderbetreuung, BEKO (Behinderten Konferenz), Caritas, Ehe und Lebensberatung, SGF (Schweizerischer Gemeinnütziger Frauenverein), HSA (Hochschule für so-

wie private Organisationen zum Gespräch und Erfahrungsaustausch eingeladen. Unter den Akteuren herrschte die Meinung, dass man auch gemeinsame Aktionen planen und vollziehen könnte. Dies gelang jedoch nur Ansatzweise, was dazu führte, dass die Konferenz keinen wirklich sichtbaren Output hatte. Es gab zwar diverse Arbeitsgruppen und einen Kredit für ein Fachsekretariat, welches beim Gesundheits- und Sozialdepartement angesiedelt gewesen wäre. Da die Konferenz im Jahr 2000 auf Grund fehlender Ressourcen aufgelöst wurde, kam es aber nicht soweit. Ein Jahr später löste sich auch der Verein Pro Familia auf, welcher für das familienpolitische Lobbying in den 90er Jahren von grosser Bedeutung war. Zur Liquidation der Pro Familie ist es gekommen, weil zu wenig Ehrenamtliche zur Verfügung standen, welche die Verbandsarbeit fortführen konnten.

Kantonale Kommission für Familienfragen

Im selben Jahr wie die Konferenz für Familienfragen wurde vom Regierungsrat auf der Grundlage eines Regierungsratsbeschlusses (RRB Nr. 538 vom 7. März 1995) die Kantonale Kommission für Familienfragen ins Leben gerufen. Ihre Aufgabe besteht darin, den Regierungsrat in Fragen der Familienpolitik zu beraten und entsprechende Anträge zu bearbeiten. Zudem war eine enge Zusammenarbeit mit der Konferenz für Familienfragen vorgesehen. Die Kommission für Familienfragen setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern des Gesundheits- und Sozialdepartements, des Finanzdepartements, des Bildungsdepartements, dem Büro für Gleichstellung sowie weiteren externen Vertretern wie der Pflegekinderaktion Zentralschweiz, dem Schweizerischen Katholischen Frauenbund sowie einem Vertreter der Ausländerfürsorge zusammen. Die Mitglieder der Kommission wurden für die gesamte Legislaturperiode vom 1. Juli 1999 bis 30. Juni 2003 gewählt. Für die aktuelle Legislatur wurde die Kommission erneut für vier Jahre eingesetzt.

Gemäss den Interviewten lag zu Beginn der Kommissionsarbeit viel Know-how bei der Pro Familia. Von den beteiligten Departementen wurde die Bedeutung der Kommission in unterschiedlicher Weise wahrgenommen. Die Kommission für Familienfragen stand im Bereich der Ausgestaltung des Steuergesetzes und des Prämienverbilligungsgesetzes den betroffenen Departementen beratend zur Seite, indem sie Vorschläge im Sinne der finanziellen Entlastung von Familien in wirtschaftlich benachteiligten Verhältnissen unterbreitete. Ein im Bereich der Elternbildung erarbeitetes Projekt (Herausforderung Familie) wird seit 1999 von der Albert Köchlin Stiftung (AKS) umgesetzt. Die Kommission für Familienfragen befasste sich auch mit der Problematik der familienergänzenden Kinderbetreuung. Auf Grund ihres Leistungsauftrages und der geringen Mittel hatte die Kommission insgesamt nur einen beschränkten Wirkungsradius. Gemäss den befragten Expertinnen und Experten herrschte in der Kommission Einigkeit bezüglich der inhaltlichen und politischen Ausrichtung der Familienpolitik. Dabei ging man davon aus, dass die Familie nicht nur eine rein private Institution ist, sondern ein Teil der kantonalen Gesellschaftspolitik darstellt. Im „Familienpolitischen Rahmenkonzept“ der Kommission wird das Verhältnis von Familie und Staat wie folgt beschrieben:²³² „Die Familie – oft als Urzelle des Staates bezeichnet – ist niemals eine rein private Institution. Familie und Öffentlichkeit/Staat stehen vielmehr in einem wechselseitigen Verhältnis von Rechten und Pflichten, das die Politik zum Nutzen beider auszugestalten hat. Familienpolitik

ziale Arbeit) , Kovive, Kantonale Kommission für Familienfragen, Krippenverband, Tagesschulverein, Schule und Elternhaus, SKF (Schweizerischer Katholischer Frauenbund), Sozialvorsther-Verband Luzern (SVL).

²³² Gesundheits- und Sozialdepartement Kanton Luzern (2003): Familienpolitisches Rahmenkonzept, Familienpolitik im Kanton Luzern: Ein Bericht der Kommission für Familienfragen zuhanden des Gesundheits- und Sozialdepartementes, S. 10 (nicht veröffentlicht).

schaft die erforderlichen Rahmenbedingungen für monetäre und nicht-monetäre Massnahmen.“

Forderung nach einem Familienartikel in der Kantonsverfassung

Im Juni 1999 wurde die Motion Nr. 15 der CVP über die Festschreibung eines Familienartikels in der neuen Verfassung des Kantons Luzern eröffnet. Die Unterzeichneten möchten in der neuen Verfassung den Schutz der Familien verankert wissen. Die Motion wurde schliesslich als Postulat überwiesen und soll im Rahmen der Totalrevision der Kantonsverfassung, welche spätestens bis im Jahr 2007 vorliegen sollte, berücksichtigt werden.

Revision des Steuergesetzes

Im Rahmen der Revision des Steuergesetzes vom 22. November 1999 wurden die Fremdbetreuungskosten für Kinder in Folge der Berufstätigkeit der Eltern erstmals abzugsberechtigt. Erhöht wurden auch die Kinderabzüge, welche neu nach dem Schulungsstand der Kinder und nicht mehr nach der Anzahl der Kinder (Fr. 3'800.- für das erste und zweite, danach für jedes weitere Kind Fr. 4'300.-) abzugsberechtigt sind. Hingegen entfiel der persönliche Abzug von Fr. 1'100.-, der durch die neuen Steuertarife kompensiert werden soll.

Familienergänzende Betreuung

Im Herbst 2000 verlangte die Fraktion der FDP im Postulat Nr. 209 nach der Förderung von unterstützenden Tagesstrukturen für Familien mit Kindern. Dabei stand vor allem das Postulat nach Chancengleichheit von Frauen und Männer im Vordergrund. In seiner Antwort erklärte der Regierungsrat, dass die Kinderbetreuung auf Grund der Pflegekinderverordnung zwar kantonale geregelt sei, der Vollzug von familienergänzenden Betreuungsangeboten liege dagegen in der Zuständigkeit der Gemeinden. In der Debatte des Grossen Rates wurde das Postulat schliesslich mit grossem Mehr gegen die Stimmen der SVP überwiesen. Auch die Regierung unterstützte das Anliegen. Die FDP und die CVP sowie die Grünen und die SP votierten für das Anliegen. Nach Auffassung der SVP-Vertreter gehört die Erziehung der Kinder nicht in die Hände des Staates.

Bestrebungen für die Gründung einer Fachstelle für Familienfragen

Mit der Auflösung der Konferenz für Familienfragen und der Liquidation des Vereins Pro Familia wurde die Forderung nach professionellen Strukturen für eine Koordination von Familienfragen laut. Im Postulat Nr. 347 verlangten Teile der CVP-Fraktion vom Regierungsrat Mittel und Wege zu prüfen, um eine Fachstelle für Familienfragen einzurichten. Eine solche Fachstelle sollte nach Angaben der Unterzeichneten vor allem Aufgaben der Koordination und Organisationen übernehmen und dadurch die kantonale Kommission für Familienfragen als regierungsrätliche Kommission entlasten und unterstützen. Dieses Postulat wird vom Grossen Rat erheblich erklärt. In der Antwort auf das Postulat erkannte der Regierungsrat, dass sich in der Verwaltung zahlreiche Stellen mit Fragen befassen, welche Familien betreffen. Da es in der kantonalen Verwaltung keine Stelle gebe, welche koordinative Aufgaben übernehmen, sei die Forderung nach einer solchen Stelle berechtigt. Es soll daher überprüft werden, welcher Dienststelle der Auftrag zu erteilen sei, diese Aufgabe zu übernehmen. Im Frühjahr 2002 unterbreitete das Gesundheits- und Sozialdepartement dem Regierungsrat eine Vorlage zur Errichtung einer Stelle für Familienfragen beim kantonalen Sozialamt. Der Regierungsrat wies dieses Geschäft aber zurück und beauftragte das Departement mit der Ausarbeitung eines Grundlagenpapiers, welches als ausführliche familienpolitische Diskussionsbasis dienen sollte. Erst nach dieser Diskussion sollte über die Schaffung der geforderten Stelle entschieden werden. Daraufhin wurde von der Kommission für Familienfragen ein familienpolitisches Rahmenkonzept erarbeitet und zuhanden des Gesundheits- und Sozialdepartements eingereicht. Am 27. Mai 2003 entschied die Regierung, die vorgeschlagene Stelle auf September 2003 zu realisieren.

Familienpolitische Plattform des Schweizerischen Arbeitgeberverbandes

Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) hat am 25. Januar 2001 seine Familienpolitische Plattform der Öffentlichkeit vorgestellt. Ziel der Familienpolitischen Plattform war es, eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zu erreichen. Die nationale Diskussion zum Thema Familie wirkte sich nach Angaben der befragten Experten auch auf die Diskussion im Kanton Luzern aus und führte zu einer offeneren und offensiveren Familienpolitik. Namentlich führte die Diskussion zu einer Öffnung des Familienbildes in eher konservativen Kreisen.

Familienleitbild für den Kanton Luzern

Im Juli 2002 wurde die Motion Nr. 708 überwiesen, welche die Erstellung eines Familienleitbildes für den Kanton Luzern verlangte. Ein solches Leitbild soll nun die Kommission für Familienfragen zusammen mit der neu geschaffenen Fachstelle für Familienfragen erarbeiten. Die Basis dazu wurde bereits im familienpolitischen Rahmenkonzept der Kommission für Familienfragen gelegt.

Mutterschaftsbeihilfe

Wie bereits erwähnt, kennt der Kanton Luzern wie zehn andere Kantone eine kantonale Mutterschaftsbeihilfe. Diese wurde auf Grund der Ablehnung der Mutterschaftsversicherung auf nationaler Ebene im Rahmen des neuen Sozialhilfegesetzes vom 24. Oktober 1989 eingeführt. Nach Angaben einer Gesprächspartnerin gelang dies vor allem, weil die CVP Fraktion die Berücksichtigung einer kantonalen Mutterschaftsbeihilfe im neuen Sozialhilfegesetz mit einer Motion gefordert hatte. Die Berechnungen der Mutterschaftsbeihilfe wurden per 1. Januar 2002 an die Berechnungen des sozialen Existenzminimums nach SKOS-Richtlinien angepasst. Seit 1. Januar 2003 gehen die anfallenden Kosten nicht mehr zu Lasten des Kantons und werden von den Einwohnergemeinden beglichen.

Familienzulagen

Per 1. Juli 2003 wurden im Kanton Luzern die Familien- und Ausbildungszulagen erstmals seit 1995 wieder erhöht. Die Zulage für Kinder bis 12 Jahre wurde von Fr. 165.- auf Fr. 180.-, für Jugendliche von Fr. 195.- auf Fr. 200.- und die Ausbildungszulage von Fr. 225.- auf Fr. 230.- erhöht. Die Vorlage wurde im Parlament ohne Gegenmehr angenommen. Allerdings herrschte Uneinigkeit über das Ausmass der Erhöhung. Nach Angaben des Gesundheitsdirektors hätte eine deutlichere Erhöhung der Zulagen eine Beitragserhöhung der Arbeitgeber zur Folge gehabt. Während die Bürgerlichen den Vorschlag der Regierung unterstützten, votierten die Sozialdemokraten und die Grünen für eine deutlichere Anpassung.

Fachstelle Kinderschutz

Eine Arbeitsgruppe erarbeitete auf Grund des bundesrätlichen Auftrags ein Konzept für den Kinderschutz im Kanton Luzern. Dieses sieht vor, eine Fachstelle für Kinderschutz und eine interdisziplinäre Kinderschutzgruppe zu schaffen. Am 25. September 2001 nahm der Regierungsrat vom Bericht der Arbeitsgruppe Kenntnis und beauftragte das Gesundheits- und Sozialdepartement, beim kantonalen Sozialamt eine Stelle für Kinderschutz mit 100 Stellenprozenten zu errichten. Die Fachstelle besteht seit 1. August 2002 und ist vorab Anlaufstelle für Behörden und Institutionen und berät diese. Die Kinderschutzstelle sorgt für eine bessere Koordination der Handlungsabläufe und der Massnahmen. Sie arbeitet eng mit allen anderen Institutionen des Kinderschutzes zusammen.

Krippenplätze für eigenes Personal

Seit Mai 2002 bietet der Kanton Luzern als Arbeitgeber seinen Mitarbeitenden Betreuungsplätze für Kinder an. Der Service Kinderbetreuung bietet den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Kantons Luzern Kinderbetreuungsplätze in Krippen und bei Tageseltern an. Der Kan-

ton mietet diese Plätze und gibt sie zu einem eigenen Tarif an seine Mitarbeitenden weiter. Die Betreuungsplätze werden nach Möglichkeit dort gemietet, wo die Mitarbeitenden sie brauchen, das heisst, es werden Betreuungsinstitutionen im ganzen Kanton berücksichtigt. Die Eltern bezahlen monatlich einen Beitrag an die Betreuungskosten. Die Höhe des Beitrages berechnet sich auf der Basis ihres Bruttoverdienstes.

Volksinitiative „Ja zur Familie“

Die CVP hat am 3. Juni 2003 eine Volksinitiative „Ja zur Familie“ eingereicht. Diese soll die Familie auf der Verfassungsebene steuerrechtlich besser stellen. In Form einer allgemeinen Anregung hat das Initiativkomitee anhand von drei Punkten einen inhaltlichen Rahmen gesetzt. Dabei soll die Familie als Grundlage eines solidarischen Gemeinwesens gesehen, die finanzielle Belastung der Familien durch Steuerabzüge und Kinderzulagen verringert und die Förderung von familienergänzender Kinderbetreuung im Rahmen von Krippen, Tagesschulen oder Mittagstischen gefördert werden. Das Gesundheits- und Sozialdepartement muss als Folge eine Stellungnahme zuhanden der Regierung ausarbeiten, welche dem Kantonsparlament innert Jahresfrist vorgelegt werden muss.

Parlamentarische Debatten und Vorstösse in der Legislaturperiode 1999-2003

Rund die Hälfte aller parlamentarischen Vorstösse der Legislaturperiode 1999-2003, welche die Familienpolitik direkt oder indirekt betreffen, beziehen sich auf den pekuniären Bereich. Dabei geht es hauptsächlich um die Ausgestaltung der Gesetze für Steuern und die Prämienverbilligung. Bei den Themen der Vorstösse gibt es keine Muster bezüglich der Parteien im Kantonsparlament. Ausser der SVP befassen sich alle Parteien mit der finanziellen Entlastung von Familien und der familienexternen Betreuung.

Im Rahmen der parlamentarischen Diskussion wurden sowohl von den Grünen, der CVP als auch von der SP Motionen eingereicht, welche eine Angleichung der kantonalen Familienpolitik an das so genannte „Tessiner-Modell“ gefordert haben.²³³ Die Regierung erachtet den Vergleich mit dem Kanton Tessin aber nicht als angemessen. Beim Kanton Tessin handle es sich auf Grund seiner geographischen, wirtschaftlichen und kulturellen Voraussetzungen um einen vergleichsweise homogenen Kanton. Die Ausrichtung von Familienzulagen, welche an den Arbeitsplatz gebunden sind, sei im Kanton Luzern auf Grund der engen Verknüpfung und der grossen Migration in den anderen Kantonen der Zentralschweiz nicht möglich. Zudem sei davon auszugehen, dass eine von den übrigen kantonalen Unterstützungssystemen abweichende Lösung unerwünschte Folgen haben könne.²³⁴ Grundsätzlich stellt sich der Regierungsrat aber positiv zum Instrument von Ergänzungsleistungen für Familien in knappen finanziellen Verhältnissen. Da es Bestrebungen für eine bundesweite Lösung gibt, seien isolierte Kantonslösungen zum jetzigen Zeitpunkt wenig sinnvoll. Am 22. Januar 2002 hat der Grosse Rat die Motion Nr. 228 über eine Standesinitiative betreffend einer Neuordnung der Familienzulagen erheblich erklärt und dem Regierungsrat den Auftrag erteilt, den Entwurf eines Grossratsbeschlusses über eine entsprechende Standesinitiative auszuarbeiten.

Anstossfinanzierung des Bundes für familienexterne Betreuung

Im Rahmen der Anstossfinanzierung des Bundes betreffend familienergänzende Kinderbetreuung müssen die Kantone zu den Gesuchen von antragsstellenden Institutionen Stellung nehmen. Da im Kanton Luzern bisher keine Richtlinien für die familienexterne Kinderbetreuung bestehen, wurden die vom Sozialvorsteher-Verband des Kantons Luzern (SVL) aufberei-

²³³ Motionen Nr. 228, Nr. 237 und Nr. 265.

²³⁴ Vgl. Antwort des Regierungsrates auf die Motionen Nr. 228 und Nr. 265.

teten Qualitätsstandards übernommen. Ursprünglich hatte die Fachstelle Kinderbetreuung der Pflegekinder-Aktion Zentralschweiz Qualitätsstandards für Kinderkrippen sowie die Vermittlung und Begleitung von Tagesfamilien erstellt. Der Sozialvorsteher-Verband Kanton Luzern (SVL) hat diese Qualitätsstandards übernommen und mit geringen Änderungen versehen. Diese Qualitätsstandards dienen nun als freiwillige Wegleitung und können auch den Gemeinden als Grundlage für die Aufsicht der familienexternen Kinderbetreuung dienen.

5.1.4 Synthese

Seit den 60er Jahren herrscht zwischen liberalen und konservativen Kräften im Kanton Luzern ein Konsens darüber, dass Frauen einen Beruf erlernen sollen. Bis in die frühen 80er Jahre sprach man noch von der Kinderphase, seit den 90er Jahren setzt man auf eine Rahmenpolitik, bei der Frauen weiterhin mindestens einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen können und Karrieremöglichkeiten offen bleiben. Während in den 90er Jahren die Familienpolitik vor allem von Seiten der CVP thematisiert wurde, griffen die linken Kräfte familienpolitische Themen generell unter dem Begriff der Sozialpolitik auf.

Da im Kanton Luzern vorwiegend im Rahmen von Gremien wie der Konferenz für Familienfragen und der Kommission für Familienfragen zum Thema Familie politisiert wurde, lassen sich unterschiedliche Einstellungen bezüglich Familienbilder nur schwer identifizieren. Praktisch alle am familienpolitischen Diskurs beteiligten Akteure sind in den erwähnten Gremien zusammengeschlossen und vertreten ein fortschrittliches Familienbild, in welchem Alleinerziehende und Patchworkfamilien einen Platz haben. Auf Grund der zahlreichen Kräfte, welche sich für eine progressive Familienpolitik einsetzten, stellt sich die Frage, wo die politischen oder ideologischen Gegner dieser Initiativen sitzen. Gemäss den befragten Expertinnen und Experten sind solche Kräfte am ehesten im Bereich von religiös motivierten, konservativen Kreisen zu finden. Diese Kräfte sind aber kaum gebündelt und treten nicht als eigentliche Akteure auf. Auf der politischen Ebene sind gewisse Gegenströmungen von Seiten der SVP zu vernehmen, welche auf Grund ihres traditionellen Familienbildes und den Vorstellungen bezüglich staatlicher Eingriffe sowie finanzpolitischen Überlegungen nicht zu den innovativen Kräften der Familienpolitik zählt. Nach Meinung der befragten Expertinnen und Experten bestehen zwischen den bürgerlichen und linken Kräften mit Ausnahme der SVP keine ideologischen Unterschiede im Bereich der Familie. Differenzen gibt es lediglich bezüglich dem staatlichen Engagement in diesem Bereich.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern vertritt eine Familienpolitik, bei der man sich der Bedeutung der Familie für die Gesellschaft und den Staat bewusst ist, ohne dass man die Verantwortung für die Familien alleine an den Staat delegieren möchte. Die Familienpolitik wird auch im Kanton Luzern als Querschnittaufgabe verstanden. Selbst bei der kantonalen Gesundheits- und Sozialdirektion, wo sich zahlreiche Amtsstellen mit Familienpolitik befassen, hat man nur einen beschränkten Überblick bezüglich familienpolitischen Themen. Es gab beim kantonalen Sozialamt immer wieder punktuelle Ansätze, im Bereich der Familienpolitik aktiv zu werden. Auf Grund der mangelnden Ressourcen fehlte aber die Kontinuität. Das Ziel der Vernetzung von familienpolitischen Anliegen war bereits bei der Konferenz für Familienfragen wegen mangelnder Kontinuität gescheitert. Insgesamt stand die Familienpolitik im Kanton Luzern ressourcenmässig relativ bescheiden da. Dieser Mangel soll mit der neuen Fachstelle für Familienfragen nun behoben werden.

Neben den Parteien spielen im Kanton Luzern auch der Schweizerische Katholische Frauenbund, die Pro Familia (bis 2001) und der Verein Schule und Elternhaus eine Rolle in der Familienpolitik. Der Katholische Frauenbund setzte sich vor allem für die politische und kirchli-

chen Rechte der Frauen ein und trat dabei immer für ein progressives Frauen- und Familienbild ein. Der Frauenbund war auch im Rahmen von Tagungen zur Thematik der Erziehung aktiv. Dabei handelte es sich in der Praxis aber vorwiegend um familienpolitische Auseinandersetzungen. Da die Elite des Frauenbundes ein gleichstellungsorientiertes und progressives Familienbild vertritt, trug sie nach Meinung der befragten Expertinnen und Experten massgebend zur Diffusion eines fortschrittlichen Familienbildes in der Landschaft bei. Als Folge haben sich mit der Zeit die inhaltlichen Differenzen zwischen der Basis und der Elite ausgeglichen. Die Pro Familia war vor allem als Initiantin der Konferenz für Familienfragen von Bedeutung. Dabei vertritt die Pro Familia seit jeher einen fortschrittlichen und offenen Familienbegriff, bei welchem das Zusammenleben von zwei Generationen als Basis dient. Im Rahmen der Ausgestaltung einer familienfreundlichen Bildungspolitik kommt nach Meinung der befragten Expertinnen und Experten auch dem Verein Schule und Elternhaus eine grosse Bedeutung zu. Seit den 90er Jahren setzt sich der Verein für die Umsetzung von Blockzeiten ein. Auf kantonaler Ebene sind die Mitglieder des Vereins in über 40 Orts- und Regionalsektionen aktiv. Diese engagieren sich im Bereich der Elternbildung, Schulpflege, Bildungspolitik sowie im Freizeitbereich. Da die Ausgestaltung des Unterrichtswesens aber in der Kompetenz der Gemeinden liegt, zeigt sich der Einfluss des Vereins Schule und Elternhaus eher auf kommunaler als auf kantonaler Ebene.

Als externe Ereignisse, welche die kantonale Familienpolitik beeinflusst haben, können das UNO-Jahr der Familie, die Ablehnung der Mutterschaftsversicherung auf nationaler Ebene, die familienpolitische Plattform des Arbeitgeberverbandes und die Anstossfinanzierung des Bundes für familienexterne Betreuung gesehen werden. Diese Initiativen haben sich auf die inner- und ausserparlamentarischen Diskussion der Familienpolitik ausgewirkt.

Die Analysen im Kanton Luzern haben gezeigt, dass es bezüglich familienpolitischer Belange seit den 90er Jahren zu einem breiten Konsens gekommen ist, der durch Frauenorganisationen und Politikerinnen verschiedener Parteien getragen wird. Zwar hat die SVP ein anderes Familien- und Staatsbild als die Kräfte, welche zu einer grossen familienpolitischen Koalition zusammengefasst sind, die SVP ist im Kanton Luzern aber eine vergleichsweise junge politische Kraft und kämpft nicht im eigentlichen Sinn gegen familienpolitische Initiativen, sondern verhält sich eher passiv. Es ist anzunehmen, dass die Auseinandersetzung um familienpolitische Ideologien vor den 90er Jahren stattgefunden hat.

5.2 Stadt Luzern

Im folgenden Abschnitt wird die familienpolitische Situation in der Stadt Luzern aufgezeigt. Analog zur kantonalen Ebene werden auch für die Stadt Luzern zuerst das familienpolitische Umfeld und die aktuellen Interventionen und Initiativen beschrieben. Danach wird im dritten Teil dieses Abschnitts auf die familienpolitische Dynamik seit den 90er Jahren eingegangen. Abgeschlossen werden die Ausführungen zur Stadt Luzern mit einer Synthese, welche die wichtigsten Themen und Akteure der städtischen Familienpolitik herauschält.

5.2.1 Familienpolitisches Umfeld

Die Stadt Luzern ist Kantonshauptort und mit rund 57'000 Personen die bevölkerungsreichste Gemeinde im Kanton. Der Bevölkerungsstand hat im Zeitraum von 1980 bis 2000 um rund 9% abgenommen. Während 15% der Bevölkerung jünger als 20 Jahre sind, beträgt der Anteil der über 65-jährigen Personen 23,8%. Im Vergleich zu den übrigen Gemeinden des Zentrums leben in der Stadt überdurchschnittlich viele alte Personen. Seit den 90er Jahren hat der Anteil der Familien in der Stadt Luzern stetig abgenommen und die Zahl der Einpersonenhaushalte

ist gestiegen. Noch im Jahre 1955 gehörte fast die Hälfte der in der Stadt Luzern angebotenen Arbeitsplätze zum zweiten Sektor. Heute dominiert der Dienstleistungssektor mit 84% aller Vollzeitbeschäftigten den städtischen Arbeitsmarkt. In den 90er Jahren haben die Bereiche Unterrichts-, Gesundheits- und Sozialwesen einen starken Anstieg bei der Zahl der Beschäftigten erfahren. Der Stadtrat setzt sich aus fünf Mitgliedern zusammen, welche den städtischen Direktionen vorstehen. Dabei stellen die CVP, die FDP, das Grüne Bündnis und die Sozialdemokraten je einen Stadtrat. Der Stadtpräsident ist parteilos. Im Grossen Stadtrat hat die Freisinnigdemokratische Partei am meisten Sitze (12). Es folgen die SP mit 11 sowie die CVP und die Grünen mit je 8 Sitzen. Die SVP als neuste politische Kraft im Grossen Stadtrat verfügt über 7 Sitze. Die restlichen zwei Mandate fallen auf die Christlichsoziale Partei und die Gruppierung Freie Wähler Luzern. Während die CVP historisch vor allem in der Landschaft stark ist, wurde die städtische Politik früher durch die Liberalen – wie die FDP bis vor kurzem im Kanton Luzern genannt wurde – dominiert. Heute verfügen auch die Grünen und die Sozialdemokraten über eine starke Position in der Stadt.

5.2.2 Familienpolitische Initiativen und Interventionen

Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die aktuellen familienpolitischen Initiativen und Interventionen und gliedern sich nach den vier verschiedenen Interventionsebenen. Zuerst werden die ökonomischen und sozialökologischen Interventionen thematisiert. Danach wird auf Interventionen im Bereich der pädagogischen und familieninternen Ebene eingegangen.

5.2.2.1 Ökonomische Interventionen

Zu den ökonomischen Interventionen, welche im Rahmen der kommunalen Familienpolitik eine Rolle spielen, zählen die städtischen Zusatzleistungen für Familien und Alleinerziehende sowie der Stipendienfonds der Stadt Luzern. Die übrigen Aktivitäten in diesem Bereich gehören in die Kompetenz des Kantons und wurden unter der kantonalen Ebene behandelt.

Zusatzleistungen für Familien und Alleinerziehende

Die Stadt Luzern gewährt Familien und Alleinerziehenden in finanziell bescheidenen Verhältnissen auf Antrag eine städtische Zusatzleistung zu den Kinder- und Ausbildungszulagen. Gemäss Art. 2 im Reglement über die Zusatzleistungen der Stadt Luzern an Familien und Alleinerziehende bezweckt die Zusatzleistung eine verbesserte Abgeltung von Kosten, die im Zusammenhang mit der Pflege, Betreuung, Erziehung, Schulung und Ausbildung von Kindern und Jugendlichen entstehen.²³⁵ Die Berechnung des Anspruchs erfolgt dabei auf Grund der Einkommensgrenzen des Bundesgesetzes über die Ergänzungsleistung zur AHV/IV-Rente. Als Vermögensgrenzen gelten Fr. 25'000.- für Alleinstehende und Fr. 40'000.- für Ehepaare.²³⁶ Bezugsberechtigt für eine städtische Zusatzleistung sind Familien und Alleinerziehende, die seit mindestens drei Jahren gesetzlichen Wohnsitz in der Stadt Luzern haben. Die Zusatzleistungen betragen seit dem Jahr 2001 maximal Fr. 100.- und minimal Fr. 10.- pro Kind und Monat. Die Auszahlung erfolgt jeweils im Oktober und beinhaltet die Leistungen der letzten 12 Monate. Nach Art. 10 des entsprechenden Reglements sind Gesuche für Zusatzleistungen jeweils bis zum 31. August schriftlich oder mündlich bei der Dienstabteilung Sozialversicherungen der städtischen Sozialdirektion einzureichen. Ein einmal gewährter An-

²³⁵ Reglement über die Zusatzleistungen der Stadt Luzern an Familien und Alleinerziehende vom 1. März 2002.

²³⁶ Art. 1 und 2 in der Vollzugsverordnung zum Reglement über die Zusatzleistungen der Stadt Luzern an Familien und Alleinerziehende vom 1. März 2002.

spruch auf Zusatzleistungen bleibt solange bestehen, wie sich die Anspruchsvoraussetzungen nicht ändern. Das Reglement über die Zusatzleistungen für Familien und Alleinerziehende ist seit 1996 in Kraft getreten. 1996 wurden 14 Gesuche (die jeweils mehrere Personen umfassen), 1997 34, 1998 43 und 1999 44 Gesuche gutgeheissen. Im Jahr 2000 wurden für 49 Gesuche von Zusatzleistungen Auszahlungen getätigt. Es handelte sich dabei um 74 Erwachsene und 103 Kinder, welche im Rahmen der Zusatzleistungen unterstützt wurden.²³⁷

Stipendienfonds der Stadt Luzern

Die Stadt Luzern verfügt über einen eigenen Stipendienfonds. Dieser bezweckt die finanzielle Unterstützung von jungen Bedürftigen, welche sich in Ausbildung befinden und in der Stadt Luzern wohnen. Die rechtlichen Grundlagen des Fonds sind in der Verordnung über den Stipendienfonds vom 31. Mai 1995 geregelt. Gemäss Art. 2 der Verordnung sind Personen anspruchsberechtigt, die ihren Wohnsitz mindestens ein Jahr in der Stadt Luzern haben und das 35. Altersjahr noch nicht überschritten haben. Es werden nur Personen unterstützt, die keine Stipendien erhalten und sich ohne andere Unterstützung eine Grundausbildung, Zusatzausbildung oder Umschulung nicht leisten könnten beziehungsweise dadurch in eine finanzielle Notlage geraten würden. In Ausnahmefällen kann die Unterstützung auch über das 35. Altersjahr hinaus gewährt werden. Ebenso können auch Beiträge an Schülerinnen und Schüler städtischer Schulen bezahlt werden, die ihren Wohnsitz nicht in der Stadt Luzern haben. Die jeweilige Art und die Höhe der Leistungen aus dem Fonds richten sich nach der wirtschaftlichen Lage der Gesuchstellenden. Gesuche um eine Leistung aus dem Stipendienfonds sind schriftlich und begründet bei der Schuldirektion zuhanden der Fondsverwaltung einzureichen.

Sozialhilfe

Der gesetzliche Auftrag der Stadt Luzern im Bereich Sozialhilfe ist im kantonalen Sozialhilfegesetz von 1989 festgehalten. Das Sozialhilfegesetz begründet einen Anspruch auf wirtschaftliche und persönliche Sozialhilfe. Die Stadt ist verpflichtet, diese Leistungen zu erbringen, sofern sie nicht durch andere Institutionen geleistet werden (Subsidiaritätsprinzip). Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Bereich der wirtschaftlichen Sozialhilfe und der Sonderhilfen hat die Stadt auf Grund der kantonalen Vorschriften keinen nennenswerten Spielraum.

5.2.2.2 Sozialökologische Interventionen

Da die Ausgestaltung des Schulwesens und die Organisation der familienergänzenden Kinderbetreuung in der Kompetenz der Gemeinden liegt, sind die sozialökologischen Interventionen der Stadt Luzern von besonderer familienpolitischer Bedeutung. Grundsätzlich lassen sich bei Initiativen der familienergänzenden Kinderbetreuung zwischen der Betreuung im Vorschulalter und der Betreuung im obligatorischen Schulalter unterscheiden. Zuerst gehen wir auf die Initiativen im vorschulischen Bereich ein.

Grundsätzlich geht der Stadtrat davon aus, dass die Stadt für die schulische und ausserschulische Kindertagesbetreuung zuständig ist. Bei der vorschulischen Kinderbetreuung sieht sich die Stadt dagegen als Bestellerin von Angeboten. Sie ist zuständig für die Rahmenbedingungen zur Sicherung und Förderung von neuen Angeboten.

Aktuelle Situation bei der vorschulischen Kinderbetreuung

In der Stadt Luzern ist die Sozialdirektion für die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter zuständig. Auf Grund von Art. 1 im Reglement über die familienergänzende

²³⁷ Antwort des Stadtrates auf die Interpellation Nr. 32 (2000/2004) zur Situation der Familien in der Stadt Luzern vom 21. November 2000.

Kinderbetreuung vom 17. Dezember 1998 kann die Stadt Luzern Einrichtungen unterstützen, die familienergänzende Betreuung von Kindern im Vorschulalter im Sinne der Unterbringung, Pflege, Erziehung und sozialen Integration anbieten. Im Besonderen können private Angebote familienergänzender Betreuung unterstützt werden, die Kinder im Vorschulalter tagsüber regelmässig ganz- oder teilzeitlich aufnehmen sowie Tagesfamilien vermitteln (Vermittlungsstellen). Von der Stadt werden nur diejenigen Einrichtungen unterstützt, welche sich an den Richtlinien des Schweizerischen Krippenverbandes (SKV) orientieren. Die Betreiber der Einrichtungen sind zudem verpflichtet,

- dass sich die Betreuung nach aktuellen anerkannten pädagogischen Erkenntnissen richtet,
- die Einrichtung nach wirtschaftlichen Kriterien geführt wird,
- ein Bedarf an Betreuungsplätzen besteht und
- die Träger alle Anstrengungen zur Beschaffung von Eigenmitteln unternehmen.

Die Einhaltung dieser Kriterien wird durch die für das Vormundschaftswesen der Stadt Luzern zuständige Direktion jährlich überprüft.²³⁸ Die Unterstützung der Stadt Luzern beträgt maximal die nach Abzug der Eigenmittel (Beiträge der Erziehungsberechtigten) verbleibende Differenz zum Personal- und Betriebsaufwand sowie dem Aufwand für die Verpflegung der betreuten Kinder. Gemäss Art. 8 des Reglements kann der Stadtrat für die Errichtung neuer Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung einmalige Starthilfen gewähren, wenn das Bedürfnis nach diesen besteht und die Einrichtungen die Kriterien der Unterstützungsfähigkeit erfüllen.

Die Höhe der Elternbeiträge sind in den Art. 4 bis 6 der Verordnung zum Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung vom 14. Juli 1999 geregelt und nach Einkommen und Vermögen der Erziehungsberechtigten bestimmt. Wenn mehrere Kinder in der selben familienergänzenden Einrichtung platziert werden, wird die Summe der Beiträge bei zwei Kinder um 10%, bei drei Kinder um 20% und bei mehr als vier Kinder um 30% reduziert.

Zur Zeit gibt es in der Stadt Luzern neun verschiedene Krippen, welche Betreuungsplätze für Kinder im Vorschulbereich anbieten. Die verschiedenen Institutionen haben zusammen rund 300 Betreuungsplätze für Kinder zwischen 0 und 5 Jahren. Fünf Kinderkrippen werden von der Stadt Luzern mit Beiträgen unterstützt. Bei vier Krippen handelt es sich um so genannte Personalkrippen. Zwei davon werden von den Spitälern und eine von der Universität geführt. Eine weitere Krippe wird von verschiedenen Firmen betrieben. Drei Krippen werden durch Vereine getragen. Eine dieser Krippen existiert schon seit 50 Jahren. Gemäss Stadtrat werden rund 15% der Stadtluzerner Kleinkinder mindestens einen Tag pro Woche in einer familienergänzenden Institution oder durch eine Tagesmutter betreut.

Familienergänzende Betreuung in der Schule

Die familienergänzende Kinderbetreuung im obligatorischen Schulalter liegt in der Kompetenz der Bildungsdirektion und der Schulpflege als Aufsichtsorgan. Für schulpflichtige Kinder stehen aktuell acht Horte mit rund 170 Plätzen zur Verfügung. Diese Betreuung wird von rund 220 Kindern genutzt. Hinzu kommt ein Mittagstisch, der von 40 Kindern pro Woche besucht wird. Daneben wird in sieben Schulhäusern Aufgabenhilfe angeboten. Die Führung

²³⁸ Art. 3 im Reglement über die Zusatzleistungen der Stadt Luzern an Familien und Alleinerziehende vom 1. März 2002.

dieser Horte ist auf Grund des Reglements für den Betrieb der Horte der Stadt Luzern vom 27. Januar 2000 und der zugehörigen Verordnung vom 16. August desselben Jahres geregelt. Als Horte gelten in der Stadt Luzern Tages- oder Teilzeithorte für Kindergartenkinder oder Kinder im schulpflichtigen Alter. Das Hortpersonal hat den Auftrag, die Kinder während der schulfreien Zeit in einer Atmosphäre der Geborgenheit zu betreuen und zu fördern. Als Erziehungsziele werden Beziehungs- und Gemeinschaftsfähigkeit, Selbständigkeit und Eigenverantwortung angestrebt. Wenn die Nachfrage an Hortplätzen grösser ist als das Angebot, erfolgt eine Aufnahme gemäss Art. 5 im Reglement über den Betrieb der Horte, nach folgenden Prioritäten:

1. Kinder, die regelmässig während der ganzen Woche eine Betreuung benötigen,
2. Kinder erwerbstätiger Alleinerziehender,
3. Kinder aus Familien, die auf die Erwerbstätigkeit beider Elternteile angewiesen sind,
4. Kinder, für die aus anderen Gründen eine Betreuung im Hort angezeigt ist.

Die Kosten der Erziehungsberechtigten werden nach dem steuerbaren Einkommen berechnet. Auch auf die Tagestaxen der Horte werden wie bei der Kinderbetreuung im Vorschulalter Familienermässigungen gewährt. Für die Finanzierung der Schülerhorte wurden im Jahr 2002 knapp Fr. 2 Millionen budgetiert. Die Nettokosten für die Stadt betragen dabei rund Fr. 1.6 Millionen.

Politische Partizipation von Kindern und Jugendlichen

Ebenfalls zum Bereich der sozialökologischen Interventionen kann das Kinder- und Jugendparlament der Stadt Luzern gezählt werden. Die Stadt Luzern verfügt über ein Kinder- und Jugendparlament, welches das Recht hat, Postulate einzubringen, wie es für die Mitglieder des Grossen Stadtrates vorgesehen ist.²³⁹ Im Kinderparlament können alle Kinder vom 8. bis zum 15. Altersjahr mitmachen, deren Eltern beziehungsweise Erziehungsberechtigten, den Wohnsitz in der Stadt Luzern haben. Das Jugendparlament steht Jugendlichen vom 14. bis zum 20. Altersjahr offen. Sowohl dem Kinder- als auch dem Jugendparlament stehen im Budget der Stadt Luzern jährlich Fr. 20'000.- zur Verfügung. Über diese Beträge können die Parlamente in eigener Kompetenz verfügen.

5.2.2.3 Pädagogische und familieninterne Interventionen

Wie alle grösseren Gemeinden in der Schweiz führt auch die Stadt Luzern eine Amtsvormundschaft, welche Einzelpersonen und Familien in persönlicher, finanzieller und rechtlicher Hinsicht hilft und bei der Lebensgestaltung berät. Eine gesetzliche Pflicht zur Führung einer Amtsvormundschaft besteht weder auf Bundes- noch auf Kantonsebene. Die Stadt Luzern unterstützt zusammen mit anderen Gemeinden den Verein Elternberatung für Säuglingspflege, welcher eine Beratungsstelle für Mütter und Väter führt. Diese Beratungsstelle beantwortet Fragen der Pflege, Ernährung und Entwicklung der Kinder und steht allen Eltern unentgeltlich zur Verfügung. Weiter unterstützt die Stadt Luzern das Frauenhaus, welches sich für den Schutz und die Beratung von physisch, psychisch und sexuell misshandelten Frauen und deren Kinder einsetzt.

²³⁹ Artikel 2 in der Verordnung über das Kinder- und Jugendparlament vom 28. November 2001.

Die Stadt Luzern führt ein sozialpädagogisches Wohnheim für Kinder und Jugendliche, welches 58 Plätze umfasst. Dort werden Kinder und Jugendliche im Alter von 5 bis 20 Jahren betreut, welche für eine gewisse Zeit nicht in ihrer Familie aufwachsen können. Die Kinder- und Jugendsiedlung ist eine anerkannte Institution im Sinne des Heimfinanzierungsgesetzes und der interkantonalen Heimvereinbarung. Die Siedlung gilt als subventionierte Erziehungseinrichtung gemäss dem Bundesgesetz über die Bundesbeiträge an Erziehungsanstalten.

5.2.3 Familienpolitische Dynamik seit den 90er Jahren

Nach der Beschreibung der familienpolitischen Interventionen im vorangehenden Abschnitt, gehen wir im Folgenden auf die wichtigsten familienpolitischen Ereignisse der Stadt Luzern seit den 90er Jahren ein. Dabei wird eine Gliederung nach einzelnen Initiativen und Interventionsbereichen vorgenommen.

5.2.3.1 Familienpolitik als Teil einer umfassenden Sozialpolitik

Die zunehmende Zahl von Alleinerziehenden und die Problematik der Working poor werden auf dem städtischen Sozialamt seit der Krise in den 90er Jahren mit Besorgnis beobachtet. Mittlerweile ist man bei der Sozialdirektion der Ansicht, dass es immer eine bestimmte Anzahl von Personen geben wird, welche nur mangelhaft in die Gesellschaft und die Erwerbstätigkeit eingebettet sein werden. Aus finanzieller Sicht belastet die Sozialdirektion vor allem die zunehmende Anzahl von Vormundschaften.

Ein primäres Ziel der städtischen Familienpolitik ist es daher, dass Familien ihren Lebensunterhalt durch Erwerbsarbeit sichern können. In diesem Zusammenhang erhält das Thema der familienexternen Betreuung und der Ergänzungsleistungen zentrale Bedeutung. Einkommensschwache Familien und Eltern in schwierigen sozialen Situationen sind daher nach Ansicht der Sozialdirektion auf Betreuungsplätze angewiesen, damit beide Eltern einer Arbeit nachgehen können. Im Familienbild der Sozialdirektion haben Patchworkfamilien und Alleinerziehende genauso ihre Berechtigung wie die traditionelle Familie. Grundsätzlich unterstützt man, wenn sich Personen zum Zweck der Existenzsicherung zusammentun, ob diese nun verheiratet sind oder nicht. Die familienergänzende Betreuung hat daher eine grosse Bedeutung als wirksame familien- und sozialpolitische Massnahme. Sie verbessert die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, fördert die Integration und Entwicklung der Kinder und bringt Einsparungen bei den Sozialausgaben, weil weniger Familien unter das Existenzminimum fallen. Sie erhöht somit das Steuersubstrat. Aber auch im Zusammenhang mit der Altersproblematik und den anfallenden Gesundheitskosten sind funktionierende Familienverbände für die Sozialdirektion von Bedeutung. Solange alte Personen zu Hause und nicht in Institutionen mit stationärer Betreuung leben, können die Gesundheits- und Betreuungskosten besser kontrolliert werden.

5.2.3.2 Familienergänzende Betreuung

Zuerst zeigen wir die Entwicklung der familienergänzenden Betreuung für Kinder im Vorschulalter auf und gehen danach auf die Entstehung der Betreuungsangebote für Kinder im schulpflichtigen Alter ein.

Engagement im Bereich der vorschulischen Kinderbetreuung

Im Gegensatz zu grossen Städten wie Zürich, Basel oder Genf, wo Krippenprojekte in den vergangenen Jahren sozusagen aus dem Boden geschossen sind, besteht in Luzern von privater beziehungsweise auch von Arbeitgeberseite her wenig Engagement in diesem Bereich. Bei den Angeboten für Kleinkinder (3 Monate bis 5 Jahre) engagiert sich die Stadt Luzern insbe-

sondere durch Unterstützung privater Anbieterinnen und Anbieter. Bei der vorschulischen Kinderbetreuung sieht sich die Stadt als Bestellerin von Angeboten und ist zuständig für die Rahmenbedingungen zur Sicherung und Förderung von neuen Angeboten. Die Summe der Unterstützungsbeiträge an Krippen wurden von rund Fr. 300'000.- in den 90er Jahren auf aktuell über Fr. 1 Million erhöht.

Seit 1992 werden zwei Kinderkrippen und die Tageseltern-Vermittlungsstelle der Frauenzentrale durch die Stadt Luzern subventioniert. Die Unterstützung basiert auf Subventionsbeiträgen und der Bereitstellung von Infrastruktur. Die Finanzbeiträge orientieren sich dabei am jeweiligen Defizit der Institutionen. Das heisst, dass die Stadt das Betriebsdefizit deckt, welches nach Abzug der Eigenmittel und der Elternbeiträge noch übrig bleibt. 1993 unterstützte die Stadt die Gründung des „Chinderhus Maihof“ und leistet seither auch hier Betriebsbeiträge. Das „Chinderhus Maihof“ entstand in den Räumlichkeiten einer ehemaligen Betriebskrippe auf Initiative eines Trägervereins zusammen mit den Stadtbehörden. Als das sanierungsbedürftige Gebäude dem Trägerverein zum Kauf angeboten wurde, ergriff die Stadt die Initiative zum Kauf der Liegenschaft. Im Rahmen einer Volksabstimmung sprach sich das Stimmvolk im November 2002 dafür aus, dem Trägerverein für den Kauf und die Sanierung des Hauses eine Solidarbürgschaft von Fr. 2,5 Millionen zu gewähren.

Rechtliche Grundlagen für die Subventionierung der vorschulischen Kinderbetreuung

Im Winter 2000 wurde die familienergänzende Kinderbetreuung durch die Diskussion um den Arbeitskräftemangel erneut aktuell. Mit verschiedenen Vorstössen verlangte darauf auch der Grosse Stadtrat einen offensiven Ausbau des Angebots an Krippen sowie eine Vernetzung und Koordination mit der Region und der Wirtschaft.

Mit der Motion Nr. 90 (2000/2004) vom 30. März 2001 verlangte die Fraktion der Grünen einen Bericht über die Planung vorschulischer, familienergänzender Kinderbetreuung. Insbesondere wurde von den Motionären verlangt, dass aufgezeigt wird, wie die Stadt im Bereich der vorschulischen Kinderbetreuung koordinierend agieren kann und wie die Qualität der Krippen gefördert werden könnte. Zwei weitere Motionen (Nr. 91 und Nr. 96 2000/2004) – von der FDP-Fraktion und einer Gruppe von überparteilichen Vertreterinnen und Vertretern – verlangten neben einem Bericht zum Ausbau der vorschulischen Kinderbetreuung auch Möglichkeiten der Zusammenarbeit mit der Wirtschaft sowie die Überprüfung der Elternbeiträge im Vergleich zu anderen Schweizer Städten. Die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung wurde damit eines der Ziele der stadträtlichen Gesamtplanung 2002-2005.

Eine erste Vorlage, welche die rechtliche Grundlage für eine einheitliche Subventionspraxis für Krippen gebracht hätte, wurde vom Parlament 1994 zurückgestellt. Das Parlament beauftragte den Stadtrat darauf mit einer Expertise im Hinblick auf ein einheitliches Förderungskonzept. 1998 genehmigte der Grosse Stadtrat auf Grund des Berichts und Antrag (B+A31/1998) das Reglement familienergänzende Kinderbetreuung, welches am 1. März 1999 in Kraft trat. Er schuf damit eine einheitliche Basis für die Finanzierung von Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung. Das Reglement legalisierte in erster Linie den Status quo der 90er Jahre. Die Stadt Luzern verfügte mit diesem Reglement als einzige Gemeinde des Kantons über eine rechtliche Grundlage für die Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung für Kinder im Vorschulalter.

Wie bereits erwähnt, gehört die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung zu den Zielen, die der Stadtrat mit der aktuellen Gesamtplanung für die Planperiode 2002-2004 zuhanden des Parlaments verabschiedet hat. Im Spätherbst 2001 setzte der Stadtrat deshalb eine Projektgruppe mit dem Auftrag ein, die nötigen Grundlagen und Detailprojekte für die familienergänzende Kinderbetreuung im Vorschulalter beziehungsweise im Schulalter vorzuberei-

ten. Ein Jahr später nahm der Stadtrat den Zwischenbericht zur familienergänzenden Kinderbetreuung (Bericht und Antrag, B+A38/2002) zustimmend zur Kenntnis. Das Parlament unterstützte damit eine Ausbaupolitik der familienergänzenden Kinderbetreuung.

Am 12. Juni 2003 hat der Stadtrat nach Kenntnisnahme vom Bericht und Antrag 9/2003 vom 9. April 2003 ein neues Reglement über die familienergänzende Kinderbetreuung für Kinder im Vorschulalter verabschiedet. Dieses Reglement tritt per 1. Januar 2004 in Kraft.

Nach Art. 1 der neuen Verordnung unterstützt die Stadt Luzern die familienergänzende Kinderbetreuung, um die Entwicklung und Integration der Kinder zu fördern und um den Eltern zu ermöglichen, Familie und Arbeit oder Ausbildung gut miteinander zu vereinbaren. Die Stadt Luzern engagiert sich in diesem Bereich, indem sie:

- eine Gesamtstrategie inklusive Angebotsplanung entwickelt,
- private Institutionen leistungsorientiert subventioniert,
- Steuerungs- und Koordinationsaufgaben übernimmt.²⁴⁰

Zwei der bereits länger existierenden Krippen sind in einem kirchlichen Umfeld entstanden. Das gemeinnützige christliche Engagement bildete Basis und Motiv ihrer Existenz. Mit dem Image- beziehungsweise Bedeutungswechsel entsteht für die klassischen Krippen ein Dilemma. Das Engagement der ehrenamtlich tätigen Vorstandsmitglieder und die Gelder der Spenderinnen und Spender kommen unter Umständen nicht mehr ausschliesslich Bedürftigen zugute, sondern werden Teil einer modernen Dienstleistung für berufstätige Eltern. Durch die Einbindung der Krippen in die Leistungsvereinbarungen will die Stadt dieses Dilemma entschärfen, ohne die Autonomie der Krippen zu gefährden.

Deshalb sollen nach Art. 3 der neuen Verordnung betreffend die familienergänzende Kinderbetreuung vom 12. Juni 2003 die Beiträge nach Leistungen ausgerichtet und keine Defizite mehr abgegolten werden. Dies erlaubt eine einheitliche Betriebs- und Qualitätsnorm. Sowohl Leistungs- als auch Finanzierungsaspekte werden in den neuen Vereinbarungen festgehalten. Dadurch werden auch klare Grundlagen geschaffen, falls Verhandlungen mit neuen Anbietern aufgenommen werden. Die Einführung des neuen Systems erfordert neue rechtliche Grundlagen, insbesondere eine Revision des Reglements über die familienergänzende Kinderbetreuung.

Im Zusammenhang mit einer offensiveren Krippenpolitik muss die Stadt ab 2004 neue steuernde, koordinierende und beratende Aufgaben im Bereich Kinderbetreuung in der Vorschule wahrnehmen. Im Gegensatz zur ausserschulischen Kinderbetreuung wird sich die Stadt in der vorschulischen Kinderbetreuung jedoch weiterhin subsidiär engagieren. Aktuell verwenden die subventionierten Krippen und Tageseltern unterschiedliche Tarifstufen und Tarifsysteme. Diese werden im Rahmen der neuen Verordnung in ein einheitliches Beitragssystem überführt, welches sich nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Familien abstuft. Im Zusammenhang mit einer Vereinheitlichung des Systems der Elternbeiträge kann sich die Stadt vorstellen, dass sie die Berechnung der Elternbeiträge in Zusammenarbeit mit den Institutionen zentral vornimmt, da sie Zugriff zu den entsprechenden Steuerdaten hat. Die Elternbeiträge werden zukünftig nach Art. 19 der neuen Verordnung geregelt und basieren auf dem steu-

²⁴⁰ Vgl. Art. 2 der Verordnung zur familienergänzenden Kinderbetreuung/Vorschule vom 23. Juni 2003.

erbaren Einkommen der Haushalte. Zusammen mit dem neuen Reglement hat das Parlament erstmals auch einem Rahmenkredit für die Kinderbetreuung im Vorschulalter zugestimmt.²⁴¹ Dieser wird im Jahr 2004 rund Fr. 1.4 Millionen betragen und alle Ausgaben in diesem Bereich decken.

Familienpolitik im Bereich der schulischen und ausserschulischen Betreuung

Einzelne Horte bestehen in der Stadt Luzern schon seit Jahrzehnten. Die Stadt engagiert sich in diesem Bereich seit 1956 als die Einwohnergemeinde den Hort St. Karli übernahm. 1958 entstand ein Kinderhort am Neuweg 10. Ein markanter Ausbau des Hortangebots erfolgte 1992, nachdem 1990 die Vorlage für eine integrierte Tagesschule im Pestalozzi-Schulhaus in einer Volksabstimmung gescheitert war. 1997 sagten die Stimmberechtigten ein weiteres Mal Nein zu einer Tagesschulvorlage. Das auf Freiwilligkeit basierende Tagesschulprojekt hätte in zwei verschiedenen Primarschulhäusern eingerichtet werden sollen. Gegen die Vorlage haben sich die FDP und die SVP sowie Teile der Lehrerschaft ausgesprochen – dies aus wirtschaftlichen, finanziellen und auch pädagogischen Gründen. Deshalb werden Tagesschulen aktuell ausschliesslich von privaten Trägerschaften angeboten, welche keine Finanzbeiträge der Stadt erhalten.

Auf Druck der Familien und des Vereins „Schule und Elternhaus“ wurden in den städtischen Schulen zuerst versuchsweise und dann definitiv auf das Schuljahr 1997/98 die Blockzeiten an der Primarstufe eingeführt. Opposition kam teilweise von der Lehrerschaft, welche darin eine zusätzliche Belastung sah. Mit dem Beschluss der Schulpflege vom 3. April 2000 wurden auch in den städtischen Kindergärten an drei Vormittagen und zwei Nachmittagen Blockzeiten eingeführt.

Im Herbst 2000 wurde im Stadtparlament ein Vorstoss für einen Halbtages-Kindergarten behandelt (Motion Nr. 332 1996/2000). Der Vorstoss stammte von einer SP-Vertreterin, welche argumentierte, dass immer mehr Familien auf bessere öffentliche oder private Betreuungsangebote angewiesen seien. Der Halbtages-Kindergarten hätte versuchsweise in einem städtischen Kindergarten eingeführt werden sollen. Der Stadtrat hatte aus pädagogischen wie auch aus organisatorischen Gründen kein Verständnis für den Vorstoss und argumentierte, dass sich das bisherige Kindergarten-Modell mit Blockzeiten an drei Vormittagen und zwei Nachmittagen bewähre. Die Einführung eines Halbtages-Kindergarten würde laut Stadtrat die zeitliche Ausdehnung der Blockzeiten bis 17.30 Uhr erfordern, was für die Kinder nicht zumutbar sei. Das Parlament folgte weitgehend der Argumentation des Stadtrates und lehnte den Vorstoss deutlich ab. Während die Mitglieder der bürgerlichen Parteien gegen den Vorschlag waren, stimmten die SP und das Grüne Bündnis (GB) dafür.

In einem Postulat verlangen zwei Vertreterinnen der FDP-Fraktion eine Überprüfung der Schulzeiten an der Volksschule und die Einführung von Mittagstischen für sämtliche Schulhäuser (Postulat Nr. 42 2000/2004). Auf den Vorstoss der FDP hin haben die anderen Parteien mit eigenen Vorstössen reagiert. In den Postulaten Nr. 47 (2000/2004) und Nr. 57 (2000/2004) verlangen Vertreterinnen und Vertreter der SP-Fraktion sowie der Fraktionen der CVP und der CSP die Lancierung von Pilotversuchen zur Einführung einer freiwilligen Tagesschule.

²⁴¹ Vgl. Art. 11 der Verordnung zur familienergänzenden Kinderbetreuung/Vorschule vom 23. Juni 2003.

Ausbau der ausserschulischen Betreuung

Auf Grund der Vorschläge der Projektgruppe zur familienergänzenden Kinderbetreuung im Schulalter, welche im Bericht und Antrag (B+A38/2002) beschrieben werden, hat sich der Stadtrat entschieden, das Projekt „Schule + Betreuung“ in einem auf drei Jahre befristeten Pilotversuch ab 2004 zu lancieren. „Schule + Betreuung“ ist ein Schulentwicklungsprojekt und soll anhand von zwei Modellen geprüft werden.

Beim ersten Modell findet der Unterricht jeweils vormittags von zirka 7.45 Uhr bis 13.00 Uhr statt. Das Mittagessen kann zu Hause oder aber am betreuten Mittagstisch eingenommen werden. Am Nachmittag werden für alle Kinder, je nach Bedarf, freiwillige Betreuungsangebote im Umfeld des Schulhauses durchgeführt. Beim zweiten Modell findet der Unterricht in zwei Blöcken von 8.00 bis 12.00 Uhr und nachmittags von 13.30 Uhr bis 15.15 Uhr statt. In den Nachmittagsunterricht wird eine freiwillige Aufgabenhilfe integriert. In den Randzeiten am Morgen von 7.00 Uhr bis Unterrichtsbeginn und am Nachmittag von Unterrichtsende bis 18.00 Uhr wird eine kostenpflichtige, freiwillig nutzbare Betreuung angeboten. Über den Mittag kann ein freiwilliger Mittagstisch besucht werden.

Obwohl sich die Schulpflege zuerst für den Einbezug einer Tagesschule in den Pilotversuch aussprach, will der Stadtrat nach der zweimaligen Ablehnung durch das Stimmvolk auf einen weiteren Versuch mit einer Tagesschule verzichten. Ein grosser Teil der Parlamentarier aus den Reihen der SP, der CVP und des GB folgten dieser Entscheidung nicht und stimmten nach langer Debatte einem Antrag der SP-Fraktion zu, der verlangt, dass parallel zum Pilotprojekt „Schule + Betreuung“ ab August 2004 auch ein Pilot für eine Tagesschule eingeführt wird. Die Tagesschule soll öffentlich und freiwillig sein und grundsätzlich allen Kindern offen stehen. Der Stadtrat strebt jedoch eine gute Durchmischung in Bezug auf die familiäre und soziale Herkunft der Kinder an. Dadurch soll vermieden werden, dass die Tagesschule zu einer „Sonderschule“ wird. Die Betreuung soll an fünf Werktagen ab 7.30 Uhr bis 18.00 Uhr gewährleistet sein. Das Mittagessen und die Hausaufgaben finden dabei obligatorisch und gemeinsam in der Schule statt.

Da auf der Sekundarstufe I zur Zeit kein geeignetes Betreuungsangebot besteht, möchte der Stadtrat zusätzlich das Modell „Schülercafé“ (Schüka) in einer Pilotphase überprüfen. Im Bericht und Antrag Nr. 38 vom 28. August²⁴² (S. 15 ff.) wird das Schülercafé wie folgt beschrieben: „Das Schülercafé (Schüka) ist gedacht als eine Art Mittagstisch für Schülerinnen und Schüler der Oberstufe. In gemütlicher Atmosphäre gibt es die Möglichkeit, das Mittagessen einzunehmen und unter Aufsicht die Hausaufgaben zu erledigen. Dabei werden eine einfache Mahlzeit und kleinere Snacks angeboten. Die Mittagsverpflegung kann auch mitgebracht und nach Bedarf im Steamer aufgewärmt werden. Neben dem Mittagessen besteht im Schüka die Möglichkeit, in Ruhe die Hausaufgaben zu erledigen, zu plaudern oder Musik zu hören. Mit Aufgabenbetreuung und Kreativangeboten gibt es somit verschiedene Möglichkeiten, sich nach der Schule im Schüka zu erholen.“

5.2.3.3 Ausbau der Zusatzleistungen für Familien und Alleinerziehende

Die Stadt Luzern gewährt Familien und Alleinerziehenden in finanziell bescheidenen Verhältnissen seit 1996 auf Antrag eine städtische Zusatzleistung. Trotz den Bestrebungen die Zentrumslasten abzubauen, wurde der Betrag der Zusatzleistungen von ursprünglich Fr. 50.- auf das Jahr 2001 verdoppelt. Da sich die Stadt Luzern in diesem Bereich eine einheitliche

²⁴² Stadt Luzern (2002): Bericht und Antrag Nr. 38/2002, Luzern S 15ff.

Lösung auf Bundes- oder Kantonsebene wünscht, engagiert sie sich auf nationaler und kantonaler Ebene für bessere Kinder- und Ausbildungszulagen sowie höhere Ergänzungsleistungen für Familien. Die Stadt Luzern ist Mitglied der Städteinitiative „Ja zur sozialen Sicherung“, welche jeweils Postulate zur Familienpolitik verabschiedet.

5.2.3.4 Politische Partizipation von Kindern und Jugendlichen

Am 27. Mai 1992 wurde der Stadtrat mit einer Motion (Nr. 109) aufgefordert, sich über ein Jugendparlament Gedanken zu machen. Die Interessengemeinschaft Jugend unterstützte diese Motion mit einer Petition und übergab im März 1993 dem Stadtparlament 1290 Unterschriften. Die Motion wurde am 25. März 1994 vom Grossen Stadtrat überwiesen. Darauf wurden von den Kinder- und Jugendbeauftragten ein Modell für ein Kinder- und Jugendparlament entwickelt. Der Stadtrat sprach sich in der Folge für ein vier Jahre (1998-2001) dauerndes Pilotprojekt aus, damit festgestellt werden konnte, ob die Partizipation einem Bedürfnis entspricht. Das Pilotprojekt fand von Beginn an über die Stadtgrenzen hinaus nationale und internationale Beachtung. Das Kinder- und Jugendparlament wurde nach dem Ende der Pilotphase per 1. Januar 2002 definitiv eingeführt.

5.2.3.5 Attraktivität des städtischen Lebensraumes für Familien erhöhen

Nach der Kulturoffensive, welche mit dem Bau des Kultur- und Kongresszentrums Luzern (KKL) abgeschlossen wurde, konzentrierte sich die Stadt Luzern auf die Förderung einer Wohnbauoffensive. Da die Stadt in den letzten zehn Jahren massiv an steuerkräftigen Einwohnern verloren hat, und Zuzugswillige kaum Wohnraum in der Stadt finden, hat der Stadtrat eine Wohnungsoffensive lanciert, welche zu einem Anstieg der mittelständischen Wohnbevölkerung beitragen sollte. Es wird erwartet, dass sich darunter auch zahlreiche Familien mit Kindern befinden werden. Im Rahmen von mehreren grossen Projekten sollen im Zeitraum von 2002-2006 rund 1'500 neue Eigentums- und Mietwohnungen erstellt werden. Die Projekte werden durch private Investoren und teilweise von der städtische Pensionskasse finanziert. Auf Grund der äusserst knappen Landreserven in der Stadt Luzern werden sich die Preise bei den meisten Wohnungen eher im oberen Preissegment befinden, sodass die erwartete Wirkung bezüglich dem Zuzug von Familien noch offen ist.

5.2.4 Synthese

Die Ausführungen zu den familienpolitischen Aktivitäten der Stadt Luzern haben gezeigt, dass die Stadt vor allem im Bereich der familienergänzenden Betreuung für Kinder im Vorschulalter wie auch im obligatorischen Schulalter aktiv ist. Im Rahmen der verschiedenen Berichte und Anträge wurde die familienergänzende Betreuung schrittweise ausgebaut. Dieser Ausbau wurde von einem wachsenden finanziellen Engagement sowie dem Auf- und Ausbau von rechtlichen Grundlagen begleitet. Während sich die Stadt von Beginn an operativ an der ausserschulischen Kinderbetreuung beteiligt hatte, ist das städtische Engagement in der vorschulischen Kinderbetreuung subsidiär. Die Trägerschaft von Initiativen zur vorschulischen Kinderbetreuung liegt deshalb bei Vereinen oder Firmen. Die Behörden beteiligen sich an diesen Initiativen im Rahmen einer umfassenden Sozialpolitik. Durch die in den 90er Jahren erfahrene Belastung des Sozialamtes, ist es primäres Ziel der städtischen Familienpolitik, dass Familien ihren Lebensunterhalt durch Erwerbsarbeit sichern können.

Die parlamentarischen Vorstösse von verschiedenen Fraktionen zeigen, dass ausser der SVP alle Parteien familienpolitische Initiativen unterstützen. Ähnlich wie auf kantonaler Ebene gibt es hier bezüglich der Familienbilder keine ideologischen Differenzen. Bei der Ausgestaltung der städtischen Familienpolitik treten die Sozialdemokraten und die Grünen für eine um-

fangreichere finanzielle Beteiligung der Stadt ein. Die bürgerlichen Parteien, allen voran die FDP, setzen wenn immer möglich auf den Einbezug der Wirtschaft. Bezüglich familienpolitischen Akteurkoalitionen sind nach Meinung der befragten Expertinnen und Experten auch Frauengruppen von Politikerinnen wichtig, welche überparteilich kommunizieren. Seit den 90er Jahren ist es daher zu einem wachsenden Anteil von frauen- und familienpolitischen Postulaten gekommen, welche quer durch die Parteien Unterstützung fanden. Koalitionen unter den Politikerinnen verschiedener Parteien zusammen mit fortschrittlich denkenden Männern seien dadurch im Grossen Stadtrat mehrheitsfähig geworden. Dies zeigt sich anhand der Bedeutung und der Förderung der familienergänzenden Betreuung als wichtiges Ziel des Stadtrates. Ausser der Schweizerischen Volkspartei stehen alle Fraktionen hinter dieser Politik. Die SVP ist nicht immer in allen Fällen gegen eine fortschrittliche Familienpolitik, bleibt aber bei der Unterstützung doch relativ zurückhaltend. Einerseits weicht das Familienbild der SVP von den Vorstellungen der übrigen Parteien ab, andererseits wird unter dem Aspekt der Eigenverantwortung viel an die Familie delegiert.

5.3 Sursee

In diesem Abschnitt werden die familienpolitischen Aktivitäten in der Gemeinde Sursee thematisiert. Nach der Umschreibung der Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur sowie der aktuellen politischen Kräfteverhältnisse werden die aktuellen familienpolitischen Interventionen und Initiativen beschrieben. Analog zu den bisherigen Teilen schliesst auch dieser Abschnitt mit einer Synthese zu den wichtigsten Akteuren und deren Koalitionen im Bereich der Familienpolitik.

5.3.1 Familienpolitisches Umfeld

Sursee ist Amtshauptort und hat rund 8'000 Einwohnerinnen und Einwohner. Das grösste Bevölkerungswachstum hat die Gemeinde Sursee in der Zeit von 1950 bis 1990 erfahren. In diesem Zeitraum hat sich der Bevölkerungsstand verdoppelt. Seither stagniert die Bevölkerungszahl. Fast 23,4% der Bevölkerung ist jünger als 20 Jahre und 13,7% ist 65-jährig und älter. Sursee ist wirtschaftliches Zentrum der Region im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte. Seit den 90er Jahren haben sich einige Firmen der Informatik- und Computer-Branche in Sursee niedergelassen. Sursee hat eine zentrale Verkehrslage und ist Standort eines Gymnasiums, einer Berufsschule, eines hauswirtschaftlichen Bildungszentrums sowie des landwirtschaftlichen Bildungszentrums. Jeden Tag kommen über 7'000 Schülerinnen und Schüler nach Sursee. Der fünfköpfige Stadtrat von Sursee setzt sich aktuell aus drei Vertretern und einer Vertreterin der Christlichdemokratischen Volkspartei sowie einer Vertreterin der Sozialdemokratischen Partei zusammen. Die SVP als jüngste politische Kraft ist nicht im Stadtrat aber in diversen kommunalen Kommissionen vertreten. Die Stadt Sursee kennt auf der Ebene der Legislative kein Parlament, sondern führt Gemeindeversammlungen durch.

5.3.2 Familienpolitische Initiativen und Interventionen

Im Folgenden werden die aktuellen familienpolitischen Aktivitäten der Gemeinde Sursee anhand der verschiedenen Interventionsebenen umschrieben.

5.3.2.1 Ökonomische Interventionen

Bereits bei den Ausführungen zum Kanton Zürich wurde darauf hingewiesen, dass auf der kommunalen Ebene für ökonomische Interventionen praktisch kein Spielraum besteht. Diese

sind durch die kantonale und nationale Gesetzgebung reglementiert und werden durch die Gemeinden ausgeführt.²⁴³

5.3.2.2 Sozialökologische Interventionen

Etwas anders sieht die Situation auf der Ebene der sozialökologischen Interventionen aus. Hier haben die Gemeinden Kompetenzen bei der Ausgestaltung des Schulwesens und der familienergänzenden Kinderbetreuung.

In Sursee betreibt der Verein Kinderbetreuung seit 1989 im Kinderhaus einen Kinder- und Schülerhort für Kinder im Alter von drei Monaten bis zwölf Jahre. Das Kinderhaus wird professionell geführt und bietet Platz für rund 30 Kinder. Der Betrieb wurde von Beginn an mit der Stadt Sursee koordiniert. Die Stadt unterstützt den Verein Kinderbetreuung aktuell mit rund Fr. 170'000.- im Jahr. Die katholische und die evangelische Kirchgemeinde tragen rund Fr. 15'000.- zur Tilgung des Betriebsdefizits bei und stellen dem Verein Kinderbetreuung Räumlichkeiten zur Verfügung. Zusätzliche Finanzierungsquellen sind Spenden, Mitgliederbeiträge sowie die nach Einkommen abgestuften Beiträge der Eltern. Ebenfalls durch den Verein Kinderbetreuung wird die Tagesfamilien-Vermittlung organisiert. Über diese Vermittlungsstelle werden pro Jahr rund 30 Kinder aus 20 Familien betreut.

Durch den katholischen Frauenbund werden zudem die Babysitter-Vermittlung und der Spazentreff, ein Treffpunkt für Mütter oder Väter mit Kindern, organisiert. Der Frauenbund erhält von der Gemeinde geringe finanzielle Zuwendungen. Sonst wird beim katholischen Frauenbund ehrenamtlich gearbeitet. Weiter bestehen in Sursee zwei Kinderspielgruppen, für welche die Gemeinden Räumlichkeiten zur Verfügung stellt. Die beiden Spielgruppen sind durch die Vereine Kinderspielgruppe und Spiel-Werkstatt getragen. Die reformierte Kirchengemeinde betreibt in eigenen Räumlichkeiten an einem Halbtage in der Woche einen Kinderhort.

Zur Zeit gibt es in Sursee erst an der Heilpädagogischen Sonderschule einen Mittagstisch. Mit dem Thema der Blockzeiten hat sich die Schulpflege bereits auseinandergesetzt. Auf Grund des beschränkten Schulraumes werden vorerst aber keine neuen Unterrichtszeiten eingeführt.

5.3.2.3 Pädagogische und familieninterne Interventionen

Seit dem Jahr 2002 gibt es in Sursee die Erziehungsberatungsstelle Amt Sursee, welche durch den gleichnamigen Verein, Pro Juventute, Beiträge von Stiftungen und von verschiedenen Gemeinden finanziert wird. Das Projekt befindet sich zur Zeit in einer dreijährigen Pilotphase. Ab 2005 wird die Stelle dem Sozialberatungszentrum (SoBZ) angegliedert. Die Erziehungsberatungsstelle Amt Sursee richtet sich an Eltern von Kindern im Alter zwischen zwei und sechs Jahren. Neben allgemeinen Auskünften und telefonischer Beratung wird auch eine geleitete Elterngruppe geführt. Der Verein Kinderbetreuung bietet zudem auch verschiedene Aus- und Weiterbildungskurse rund um das Thema Erziehung an.

Sursee beteiligt sich an der Finanzierung des Sozial-Beratungszentrums Sursee und Umgebung, welches sich ins Sursee befindet. Das Sozial-Beratungszentrum bietet professionelle Unterstützung in den Fachbereichen Suchtberatung, Mütter- und Väterberatung, Familien- und Jugendberatung sowie im Vormundschaftswesen an. Für alle Personen im Einzugsgebiet

²⁴³ So haben die Gemeinden im Kanton Luzern beispielsweise eine wichtige Funktion bei der Ermittlung der Anspruchsberechtigung für die Prämienverbilligung. Diese basiert auf dem steuerbaren Einkommen, welches nur den kommunalen Steuerämtern bekannt ist.

wird grundsätzlich unentgeltliche Beratung angeboten. An den Kosten beteiligen sich weitere Verbandsgemeinden und der Kanton.

5.3.3 Familienpolitische Dynamik seit den 90er Jahren

Während im Richtlinienprogramm des Stadtrates von 1996-2000 dem Thema „Jugend und Familie“ ein eigener Themenschwerpunkt gewidmet wurde, wird Familienpolitik im aktuellen Richtlinienprogramm (2000-2004) nicht mehr explizit erwähnt. Auf sozialpolitischer Seite kommt im aktuellen Richtlinienprogramm dem Thema „Alter“ eine zentrale Bedeutung zu.

Der Verein Kinderbetreuung Sursee, welcher das Kinderhaus seit 1989 führt, wurde durch engagierte Frauen des katholischen Frauenbundes initiiert. Zuvor gab es in Sursee bereits zwei Kinderhorte, die aber wieder aufgelöst wurden. Anhand von zwei Umfragen wurde in den 80er Jahren bei Familien mit Kindern das Bedürfnis für einen Kinderhort in Sursee abgeklärt. Obwohl der damalige Bürgerrat aus finanziellen Gründen zuerst keinen Hort unterstützen wollte, billigte er auf Grund der Bildung einer Kommission, welche zum Ziel hatte einen Hort einzurichten, die Unterstützung für den Verein Kinderbetreuung. Darauf beteiligten sich Stadt- und Bürgergemeinde an der Finanzierung des Kinderhauses. Im neu entstandenen Hort wurden darauf vier bis fünf Kinder betreut. Die Grundidee der Initiantinnen war die Unterstützung von Familien, welche auf einen Doppelverdienst angewiesen sind. Zu Beginn gab es in einigen Bevölkerungskreisen eine gewisse Skepsis, dass die Bedeutung der Erwerbsarbeit gegenüber der Familienarbeit auf Grund des Angebots zunehmen könnte. Mit der Zeit wurden immer mehr Kinder betreut, welche sogar aus den Nachbargemeinden stammen. Bei Anfragen bezüglich den Möglichkeiten der Mitfinanzierung durch die Nachbargemeinden stossen die Verantwortlichen aber noch auf taube Ohren. In den umliegenden Gemeinden verweist man jeweils auf die sozialen Netze von Verwandten und die Nachbarschaftshilfe. Das Problem von Zentrumslasten ist in Sursee auch von anderen Dienstleistungen bekannt, welche von der Bevölkerung aus den umliegenden Gemeinden genutzt werden. Es bestehen aber keine Bestrebungen, solche Angebote abzubauen, vielmehr wird auf den Dialog mit den Nachbargemeinden gesetzt, der diese dazu motivieren soll, sich an den anfallenden Kosten finanziell zu beteiligen. Familienexterne Betreuungsplätze sind für die Stadt Sursee im Zusammenhang mit Zuweisungen von Amtsvormundschaften und der Sozialhilfe immer wieder ein Thema. Ziel des Sozialamtes ist es, wenn immer möglich die Erwerbseinkommen von Eltern zu erhalten oder zu erhöhen. Bezüglich Familienbild hat man sich daran gewöhnt, dass es immer mehr Ein-Eltern-Familien und unverheiratete Paare gibt. Nach Angaben der Sozialvorsteher bereitet einigen Familien die Situation auf dem Wohnungsmarkt Probleme. Günstige und grosse Wohnungen für Familien seien in Sursee zunehmend schwierig zu finden.

Familienpolitischer Antrag an den Stadtrat

Die Freisinnigdemokratische Partei hat am 30. Juni 2003 einen Antrag zuhanden des Stadtrats eingereicht.²⁴⁴ In diesem Antrag verlangen die Unterzeichneten, dass eine Kommission eingesetzt wird, welche sich mit der Thematik der schulergänzenden Kinderbetreuung befasst. Da sich nach Ansicht der Antragstellenden die Gesellschafts- und Familienstrukturen in den letzten Jahren enorm gewandelt haben, sollte die Stadt Sursee die Einführung von Angeboten wie Mittagstisch, Blockzeiten, Hausaufgaben-Betreuung oder einer Tagesschule in Betracht ziehen. Die neu zu schaffende Kommission sollte sich mit der Bedürfnisabklärung, der Finanzierung und dem Raumbedarf einer schulergänzenden Betreuung befassen. Neben der FDP wur-

²⁴⁴ Antrag zur Bildung einer Kommission „Schulergänzende Betreuung“ vom 30. Juni 2003.

de der Antrag von Mitgliedern der CVP, der SP sowie Vertretern der Behörden und Organisationen, welche sich mit der Kinderbetreuung befassen, unterzeichnet.²⁴⁵

5.3.4 Synthese

Die Familienpolitik bezieht sich in Sursee vor allem auf die familienergänzende Betreuung, welche durch die Trägerschaft von Vereinen organisiert wird. Die Gemeinde beteiligt sich bei einigen Angeboten im Rahmen von direkten finanziellen Zuwendungen oder der Überlassung von Räumlichkeiten. Die Behörden sind in die Tätigkeitsbereiche der Vereine als aktive beziehungsweise beratende Mitglieder integriert. Während es in den 70er Jahren bezüglich der Aufgabe und der Bedeutung der familienergänzenden Betreuung noch Konflikte gegeben hat, ist es seit den 90er Jahren zu keinen politischen Auseinandersetzungen mehr um diese Initiativen gekommen. Auf Grund der Angaben der befragten Expertinnen und Experten ist in Sursee keine aktive Opposition gegen familienpolitische Aktivitäten zu erkennen. Innerhalb der CVP, der FDP und der SP herrscht ein Konsens bezüglich der aktuellen Unterstützung der familienergänzenden Kinderbetreuung durch die Gemeinde. Man ist sich auch einig, dass ein weiterer Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung notwendig und sinnvoll ist. Dies zeigt sich an der breiten Unterstützung für den Antrag der FDP. Aus dieser grossen Koalition ausgeschlossen ist einzig die SVP, welche nach Angaben der Befragten Expertinnen ein anderes, nicht mit den übrigen Parteien kohärentes Familienbild vertritt.

²⁴⁵ Folgende Organisationen haben den Antrag vom 30. Juni 2003 unterzeichnet: FDP Sursee, CVP Sursee, SP Sursee, Schulpflege Sursee, Schulleitung Sursee, Verein Frauenräume Sursee, Verein Kinderbetreuung Sursee, Gewerbeverein Sursee, Katholische Kirchgemeinde Sursee.

6 Canton de Vaud

6.1 Niveau cantonal

6.1.1 L'environnement en matière de politique familiale

Fin 2000, 628'000 personnes vivaient dans le canton de Vaud. 23,5 pour cent d'entre elles étaient mineures (moyenne suisse: 23,0%) et 15,6 pour cent avaient plus que 64 ans (moyenne suisse: 15,3%).²⁴⁶ En l'an 2000, 20'000 enfants de moins de six ans (sur 45'000 au total) avaient des parents exerçant tous les deux une activité professionnelle. Plus de 2'000 enfants vivaient dans des familles monoparentales.²⁴⁷ Une caractéristique du canton est à signaler, en effet, son organisation est très morcelée avec 386 communes, dont 257 de moins de 800 habitant-e-s.²⁴⁸ Les nombreuses communes de très petite taille marquent l'arrière-pays du canton. De tous les cantons étudiés, le canton de Vaud ressemble en ce sens le plus fortement au Tessin.

Économiquement, le canton de Vaud peut être scindé en deux régions. D'un côté, la région lémanique, composée de Lausanne et de son agglomération, regroupe de nombreuses entreprises du secondaire et du tertiaire. De l'autre côté, le canton dispose d'un arrière-pays très vaste et très agricole, à l'exception de la région d'Yverdon-les-Bains.

Au plan politique, les partis bourgeois détiennent une majorité très claire, le parti radical étant le parti le plus puissant. Avec les libéraux, l'UDC, qui a connu une forte poussée aux dernières élections, ainsi que le PDC, assez marginal, ils disposent actuellement de 121 sièges sur 180 au Grand Conseil. La gauche est conduite par le PS, les verts et le parti ouvrier et populaire (POP) sont également représentés. Le rapport des forces est le suivant au Grand Conseil : trois quarts des sièges sont détenus par les partis bourgeois.

Au sein de l'administration, depuis 1990, c'est en première ligne le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) qui est responsable des questions liées à la politique familiale.²⁴⁹ Dans certains domaines toutefois, le Département de formation et jeunesse (DFJ) dispose lui-aussi de compétences. Jusqu'en 1998, hormis une exception de deux années, le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) était dirigé par un membre du parti socialiste ou des Verts. Le Département a toutefois connu de très fréquents changements à sa tête. Certains dossiers dont celui de la politique familiale ont souffert de ce manque de constance.

6.1.2 Initiatives et interventions en matière de politique familiale

Dans ce paragraphe nous traitons des prestations offertes dans le canton de Vaud en matière de politique familiale. Après avoir étudié les prestations d'un point de vue économique et socio-écologique, nous aborderons les interventions dans le domaine pédagogique et interne à la famille.

²⁴⁶ Office fédéral de la statistique (2002): Annuaire statistique de la Suisse 2002, Zürich, page 76.

²⁴⁷ Sciboz-Revaz, R. (2000): Pour des places suffisantes en nurseries et garderies, Article paru dans: Le monde du travail, édité par le Mouvement Populaire des Familles.

²⁴⁸ Rapport annuel du Conseil d'État 2002, page 67.

²⁴⁹ Jusqu'en 1998: Département de la Prévoyance sociale et des assurances, DPSA.

Le canton de Vaud dispose depuis avril 2003 d'une nouvelle Constitution, qui a intégré différentes préoccupations de politique familiale. Celles-ci doivent toutefois encore se concrétiser au niveau législatif. Citons, d'un point de vue général, les deux articles suivants :

- L'article 14 garantit le droit de se marier et de fonder une famille mais aussi, dans le même temps, „la liberté de choisir une autre forme de vie en commun“.
- L'article 63 prévoit, entre autres, que le canton organise la protection de l'enfance, de la jeunesse et des personnes dépendantes.

6.1.2.1 Interventions économiques

Allocations familiales

Dans le canton de Vaud, il existe des allocations familiales, des allocations de naissance et des allocations de formation professionnelle. Les bases législatives régissant le système des allocations se trouvent dans la loi vaudoise sur les allocations familiales (LVAF).²⁵⁰ Les allocations familiales sont versées jusqu'à 16 ans révolus (jusqu'à 20 ans aux enfants inaptes au travail). Elles s'élèvent à l'heure actuelle à Fr. 160.-/mois pour les deux premiers enfants et Fr. 170.- extra pour tout enfant supplémentaire. Jusqu'à 25 ans maximum, des allocations de formation professionnelle sont assurées, celles-ci s'élèvent à Fr. 195.- pour les deux premiers enfants, Fr. 170.- extra pour tout enfant supplémentaire.²⁵¹ Si le parent responsable travaille à temps partiel, les allocations sont versées proportionnellement à l'activité exercée. Les familles monoparentales reçoivent la totalité des allocations, si leur taux d'occupation est supérieur à 50%. L'allocation de naissance est de Fr. 1'500.-.²⁵²

C'est le Service des assurances sociales et de l'hébergement du Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) qui est responsable de ces allocations. Les versements se font par l'intermédiaire de la Caisse générale d'allocation familiale, qui est placée sous la surveillance du Conseil d'État. Pour ce qui concerne les allocations familiales, la nouvelle constitution prévoit une nouveauté tout à fait capitale. L'article 63 prévoit en effet que le canton „veille à ce que chaque famille puisse en bénéficier“. Jusqu'à présent, les indépendants ainsi que les personnes non-actives n'ont pas droit aux allocations familiales. Il reste à patienter pour voir ce que l'article constitutionnel deviendra au niveau législatif.

Fiscalité des familles

Dans le système fiscal vaudois, il existe un quotient familial.²⁵³ Il s'applique au revenu imposable et s'accroît de 0,5 pour chaque enfant, et réduit d'autant le montant de l'impôt dû.²⁵⁴ Par ce mécanisme, la réduction est d'autant plus forte que le revenu imposable est élevé. Depuis la dernière révision de la loi fiscale, une réduction maximale va à l'encontre de cet effet. Les allocations familiales et les pensions alimentaires doivent être déclarées comme revenus. Les

²⁵⁰ Loi du 30 novembre 1954 sur les allocations familiales (LVAF).

²⁵¹ Concernant les limitations d'âge, voir: LVAF art. 10.

²⁵² www.admin.ch/bsv.

²⁵³ Loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux.

²⁵⁴ Le point de départ est le quotient „1“ et correspond à une personne seule; un couple a le quotient 1,8; le quotient s'élève de 0,5 par enfant. Exemple: couple avec trois enfants = quotient 3,3. Pour un revenu de Fr. 100'000, c'est la somme de Fr.100'000/3,3 qui est déterminante pour le calcul du montant de l'impôt, c'est à dire Fr. 30'300.

personnes qui paient une pension alimentaire peuvent en faire la déduction.²⁵⁵ Il existe d'autres déductions en faveur des familles, ce sont les suivantes:²⁵⁶

- Déduction pour frais de garde effectif: Fr. 600.- jusqu'à Fr. 1'200.-
- Déduction pour assurances: Fr. 1'200.- et Fr. 300.- par enfant
- Déduction pour intérêts d'épargne: Fr. 1'200.- et Fr. 300.- par enfant
- Déduction pour logement: la partie du loyer qui dépasse de 20% le revenu est déductible (jusqu'à Fr. 5'900.- maximum). Pour chaque enfant, le montant du loyer est majoré de 3'200 francs.
- Déduction pour contribuable modeste: déduction supplémentaire de Fr. 3100.- par enfant.

Prestations liées aux besoins

Dans la Loi vaudoise sur les allocations familiales (LVAF, cf. plus haut), trois prestations liées aux besoins sont inscrites.

Premièrement il existe un Fonds cantonal pour la famille.²⁵⁷ Il s'agit d'une fondation sous tutelle du canton. Le Fonds a été alimenté jusqu'à récemment par des prélèvements de la Caisse générale. Depuis le 1^{er} janvier 2003, le Fonds est financé par une contribution de toutes les caisses d'allocations familiales.²⁵⁸ L'aide comprend une allocation monétaire périodique ou unique versée aux familles modestes résidant dans le canton et est subsidiaire aux prestations sociales légales. Pour bénéficier de cette aide, une requête doit être déposée, c'est le conseil de la fondation qui décide de son attribution. Ce conseil est constitué pour l'essentiel des membres du Conseil d'administration de la Caisse générale, nommés par le Conseil d'État.

Deuxièmement la loi prévoit depuis 1991 une allocation de maternité.²⁵⁹ Elle peut être considérée comme une prestation complémentaire et remplace en quelque sorte l'assurance maternité qui n'existe pas encore. Il existe deux types d'allocations de maternité:

- L'allocation de base: si le revenu mensuel de la famille est inférieur à une certaine somme, il y a versement d'un montant mensuel de Fr. 200.-.
- L'allocation complémentaire: en cas de perte de gain de la mère, liée à une activité lucrative précédemment exercée et non couverte par des prestations d'assurance, l'allocation complémentaire permet d'augmenter le budget familial jusqu'à ce qu'il atteigne la limite de revenu déterminante.

La limite de revenu s'aligne sur les dispositions des prestations complémentaires de l'AVS/AI. Le Conseil d'État fixe le niveau des montants. L'aide est assurée pendant six mois,

²⁵⁵ Instructions générales 2001-2002 bis de la déclaration d'impôt 2001-2002 bis.

²⁵⁶ Selon les informations fournies par l'administration cantonale des impôts.

²⁵⁷ LVAF art. 21.

²⁵⁸ Fonds cantonal pour la famille: Rapport annuel 2001, Clarens, p. 2.

²⁵⁹ LVAF art. 21a-b.

dans certains cas particuliers, elle peut être versée jusqu'à deux ans au maximum (par exemple, si la mère s'occupe d'un enfant handicapé). La mise en œuvre en incombe à la Caisse générale d'allocation familiale. Une demande doit être déposée et les requérants doivent résider depuis au moins six mois dans le canton. Une adoption donne également droit à une demande.

Troisièmement il existe depuis 1999 une allocation en faveur des familles s'occupant d'un mineur handicapé à domicile (AMINH), celle-ci est nouvellement inscrite dans la constitution.²⁶⁰ L'allocation fournit une aide financière au cas où l'un des parents devrait renoncer à exercer totalement ou partiellement une activité salariée pour s'occuper d'un enfant handicapé. Le montant s'élève à Fr. 180.- par mois au moins jusqu'à Fr. 550.- au maximum. Ce montant est censé couvrir des coûts spécifiques, non couverts par d'autres systèmes sociaux. Il est versé à compter de la deuxième année de l'enfant et jusqu'à ses dix-huit ans.²⁶¹ L'AMINH n'est versée que si le revenu familial imposable est inférieur à Fr. 70'000.-. C'est l'Office cantonal de l'AI qui a la charge des montants. Il contrôle les demandes et entreprend les versements. L'allocation est financée par le budget du canton.

L'aide sociale s'aligne sur les normes CSIAS et ne prévoit pas de montants spécifiques destinés aux familles. Le canton de Vaud ajoute au forfait I pour l'entretien le montant forfaitaire «moyen» pour arriver au forfait II.²⁶²

Dans le canton de Vaud, les réductions de primes sont réglées dans la loi d'application vaudoise de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAVAMal).²⁶³ Le revenu net est déterminant et cinq pour cent de la fortune dépassant Fr. 50'000.- (Fr. 100'000.- pour les couples). Les familles peuvent effectuer une déduction sur leur revenu net pour chaque enfant âgé de moins de 18 ans (et les enfants en formation jusqu'à 25 ans) de Fr. 7000.-. La limite supérieure du revenu net donnant droit à une réduction de primes est fixée par le Conseil d'État et s'élève pour 2003 à Fr. 45'000.- pour des personnes avec enfants. Si les parents n'ont pas le droit à une réduction de primes, leurs enfants en formation peuvent déposer eux-mêmes une demande de réduction, et ce, dès leur 19^{ème} année. C'est leur situation financière ainsi que celle de leurs parents qui est déterminante. C'est l'organe cantonal de contrôle de l'assurance en cas de maladie et d'accidents (OCC) qui est responsable de l'application.

Autres prestations matérielles

Le canton de Vaud ne dispose pas encore d'assurance-maternité. Toutefois la nouvelle constitution prévoit qu'une assurance maternité cantonale doit être introduite d'ici à 2006, s'il n'existe pas encore jusque-là d'assurance maternité au plan fédéral.²⁶⁴

²⁶⁰ LVAf art. 21c-h, Constitution, art 61.

²⁶¹ Avant la deuxième année, il y a droit à l'allocation de maternité.

²⁶² Montant forfaitaire „Moyen“: pour 1 personne Fr. 100.-/par mois; 2 personnes: Fr. 150.-/par mois; 3 personnes: Fr. 190.- par mois, 4 personnes: Fr. 215.-/par mois.

²⁶³ LAVAMal, art. 9 ff; Règlement du 18 septembre 1996, art. 17 ff.

²⁶⁴ Constitution, Art. 64: Assurance maternité et congé parental: En l'absence d'une assurance maternité fédérale, l'État met en place un dispositif d'assurance maternité cantonale. Art. 179 Dispositions transitoires particulières: (2.) ad art. 64 al.1: L'assurance maternité cantonale doit entrer en vigueur au plus tard trois ans après l'entrée en vigueur de la présente Constitution.

La loi sur la prévoyance et l'aide sociales (LPAS) sert de base en matière d'avances sur pensions alimentaires.²⁶⁵ Les familles monoparentales ont droit à une avance sur pension alimentaire, si le revenu mensuel net est inférieur à Fr. 4'000.- (pour un enfant), et à Fr. 4'500.- (pour deux enfants). La fortune est également prise en compte: elle ne doit pas dépasser Fr. 13'000.- plus Fr. 7'000.- par enfant.²⁶⁶ Les bureaux de recouvrement et d'avances sur pensions alimentaires (BRAPA), qui sont intégrés aux Centres sociaux régionaux (CSR), sont responsables en la matière.

Les bourses se basent sur la loi sur l'aide aux études et à la formation professionnelle (LAE).²⁶⁷ Le règlement prévoit que le revenu et la fortune des parents doivent être pris en considération pour l'attribution d'une bourse. La limite supérieure de revenus des parents pour l'attribution d'une bourse est de Fr. 3'100.- (Fr. 2'500.- pour une famille monoparentale). La limite s'élève de Fr. 700.-, pour chaque enfant supplémentaire et de Fr. 800.- pour tout enfant majeur encore à la charge de ses parents. Les pensions alimentaires sont comptées dans la capacité financière de la famille. Si les conditions sont remplies, une somme forfaitaire pour couvrir le coût des études et de la vie est versée. La loi est généralement interprétée de façon très restrictive. Ainsi, le fait que la fortune soit réalisable ou pas, ne constitue pas un facteur important.²⁶⁸ Le Tribunal administratif a souvent constaté que la LAE était interprétée de façon trop stricte et trop peu différenciée. Si le canton appliquait la loi conformément à la jurisprudence, le budget devrait s'accroître et passer de quelque 29 millions actuels à plus de 50 millions. Selon les personnes interviewées, le Grand Conseil n'accepterait jamais un tel montant, cette somme se situant au-delà des capacités financières du canton.²⁶⁹ Cette loi va être révisée en profondeur cette année. L'examen et le traitement des demandes reviennent à l'Office cantonal des bourses d'études et d'apprentissage. Il est rattaché administrativement au Département de la formation et de la jeunesse et dépend du Secrétariat général.

6.1.2.2 Interventions socio-écologiques

Accueil extra-familial pour enfant

Dans le canton de Vaud, l'accueil extra-familial se base sur la loi sur la protection de la jeunesse de 1978, qui est en révision à l'heure actuelle.²⁷⁰ En se basant sur l'article 2 de cette loi, le canton peut „soutenir financièrement les institutions d'accueil de jour destinées à la petite enfance“. ²⁷¹ Dans la nouvelle constitution, en vigueur depuis avril 2003, l'organisation de l'accueil extra-familial est explicitement évoquée. L'article 63 prévoit qu'„en collaboration avec les partenaires privés, l'État et les communes organisent un accueil préscolaire et parascolaire des enfants“. Il n'a pas encore été déterminé comment cet article devrait être mis en œuvre.

²⁶⁵ LPAS, art. 20 b.

²⁶⁶ Règlement d'application du 18 novembre 1977, art. 20.

²⁶⁷ LAE du 11 septembre 1973 et Règlement d'application du 21 février 1975.

²⁶⁸ Conformément aux informations recueillies lors des entretiens et: Jérôme Duc: Bourses et études: le canton veut changer la donne. Article paru dans : 24 heures, le 25 juin 2003.

²⁶⁹ Voir aussi: Duc, J. (2003): Bourses et études: le canton veut changer la donne. Article paru dans: 24 heures, le 25 juin 2003.

²⁷⁰ LPJ du 29 novembre 1978.

²⁷¹ L'attribution des autorisations d'exploitation des crèches est du ressort des communes.

Deux critères sont aujourd'hui déterminants pour le subventionnement d'une crèche ou d'un établissement parascolaire.²⁷² D'abord, les horaires d'ouverture doivent être conçus de manière à permettre une activité professionnelle. Ensuite, des données concernant la qualification du personnel doivent être communiquées, de même que le rapport entre le nombre d'enfants et le personnel diplômé. Une partie du salaire des employés, de leur formation et de leur perfectionnement est ensuite partiellement subventionnée. C'est le Département de la formation et de la jeunesse, c'est à dire le Service de la protection de la jeunesse qui est responsable de la mise en œuvre. Le canton a dépensé pour les institutions d'accueil collectif au total quatre millions pour l'année 2001, ce qui représente 7,4% de l'accueil collectif payant total.²⁷³ Le Grand Conseil redéfinit, chaque année, dans le cadre du débat budgétaire, la somme attribuée au financement de l'accueil extra-familial.

De plus, il existe depuis 1999 un Fonds de démarrage, permettant de participer au lancement d'une crèche. Un organe de contrôle décide de la répartition des fonds. Un des critères importants à remplir est le suivant : il faut détenir l'assurance que la commune soutient financièrement le lieu d'accueil en lui assurant une garantie de déficit. Le Fonds est administré par le Service de protection de la jeunesse (SPJ). D'après le rapport Métrailler, 650 nouvelles places ont été créées dans le canton de Vaud au cours des trois dernières années.²⁷⁴ En 2002, il existait 137 lieux d'accueil pour enfants d'âge préscolaire, soit 4'450 places à plein temps. Le canton gère lui-même deux crèches qui accueillent les enfants de ses employés. Pour l'accueil extra-scolaire, des données chiffrées viennent d'être recensées mais ces dernières n'ont pas encore été analysées.²⁷⁵

Dans le budget consacré à l'accueil extra-familial et adopté chaque année par le Grand Conseil figurent également les subventions destinées à l'organisation des mères de jour. Les services de placement sont rattachés aux services sociaux régionalisés. Concrètement, le canton prend en charge les coûts de formation et de perfectionnement des mères de jour, les coûts salariaux des coordinatrices ainsi que l'entretien des „Relais contacts“. Ces Relais sont des lieux de rencontres, où se rendent régulièrement les mères de jour en compagnie des enfants dont elles ont la garde. Pendant que les mères de jour suivent des cours de perfectionnement obligatoires, les enfants sont confiés à la garde d'un personnel qualifié et font l'objet d'observations. Les mères de jour sont donc intégrées à un réseau. Elles sont généralement employées par la commune ou une organisation privée comme la Croix-Rouge. Les mères de jour sont tenues à s'inscrire. Toutefois, on estime qu'une partie des parents s'organisent sur des bases privées et que l'obligation d'inscription des mères de jour n'est pas toujours respectée.

La section vaudoise de la Croix-Rouge avec son „Système de garde au domicile des parents“ remplit une lacune dans l'accueil extra-familial de la petite enfance. Il s'agit tout d'abord de la garde à domicile des enfants malades, et qui donc ne peuvent aller à la crèche. D'un autre

²⁷² Le paragraphe consacré à l'accueil extra-familial se base sur les travaux de Meyer, G., Spack, A., Schenk, S. (2002): Politique de l'éducation préscolaire et de l'accueil socio-éducatif de la petite enfance en Suisse, Cahier de l'EESP 33, Lausanne.

²⁷³ Rapport Métrailler, Lausanne, 2003, page 50, (communes 53,5%, parents 31,6%, entreprises 5,9%, autres 1,6%).

²⁷⁴ cf. paragraphe consacré au débat politique actuel.

²⁷⁵ Rapport Métrailler, page 19.

côté, elle s'occupe aussi des enfants dont les parents sont malades.²⁷⁶ La Croix-Rouge organise par ailleurs une formation destinée aux baby-sitters et propose un service de placement.

Monde du travail favorable aux familles

La nouvelle loi sur le personnel de l'État de Vaud qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2003 prévoit pour permettre de concilier vie familiale et vie professionnelle les réglementations suivantes:²⁷⁷

- Quatre mois de congé maternité.
- Un mois de congé d'allaitement.
- Cinq jours de congé de paternité.
- Cinq jours d'absence par année en cas de maladie de l'enfant.
- Deux mois de congé d'adoption.
- Un an maximum de congé parental non rémunéré.

Système scolaire favorable aux familles

Les écoles à horaire continu, les horaires coordonnés, les cantines à l'école ou des prestations mises à disposition pendant les loisirs sont du ressort des communes. Le canton s'engage également dans ce domaine: Une commission d'experts est en train d'élaborer un projet de modification de la loi scolaire afin de permettre une harmonisation des horaires scolaires.²⁷⁸

Habitat et environnement de l'habitat

Le canton de Vaud ne connaît pas de dispositions particulières en matière de construction d'habitat favorable aux familles. La constitution prévoit cependant que „l'État et les communes, en complément des démarches relevant de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, veillent à ce que toute personne puisse disposer d'un logement approprié à des conditions supportables. Ils encouragent la mise à disposition de logements à loyer modéré et la création d'un système d'aide personnalisée au logement“.²⁷⁹ Il reste encore à attendre la mise en œuvre concrète de cet article.

6.1.2.3 Interventions pédagogiques

Travail de famille préventif

Dans le canton de Vaud, il existe différentes prestations qui s'adressent aux femmes enceintes, aux mères, aux pères ainsi qu'aux couples et que l'on peut considérer comme des interventions pédagogiques (cf. tableau récapitulatif). Le canton a mandaté la fondation Profa pour qu'elle développe des activités dans ce domaine. Cette fondation gère neuf centres répartis dans tout le canton. Elle est également responsable de l'éducation sexuelle à l'école.

²⁷⁶ Rapport, page 62.

²⁷⁷ Loi du 12 novembre 2001 sur le personnel de l'État de Vaud, Règlement général du 9 décembre 2002.

²⁷⁸ Loi scolaire du 12 juin 1984, art. 101.

²⁷⁹ Constitution, art. 67.

Il existe un site internet qui s'adresse plus particulièrement aux adolescents (www.ciao.ch), il répond de façon anonyme aux questions portant sur les relations, la drogue, la sexualité, la violence, la santé et la formation ou le travail. Il est soutenu financièrement, entre autres, par le SPJ du canton.

6.1.2.4 Interventions internes à la famille

Protection de l'enfance

Dans le canton de Vaud, il existe depuis 1999 une permanence téléphonique (Permanence Famille) avec un taux de présence de 30% et qui a pour but de répondre aux familles en difficulté. Cette permanence est gérée par Pro Familia Vaud sous mandat du canton. Le canton soutient d'autres organisations qui offrent une aide aux enfants maltraités et à leurs familles (Atema, Familles solidaires, Faire le Pas).

6.1.3 La dynamique dans la politique familiale

Cette partie traite des événements importants de la politique familiale du canton de Vaud depuis les années 90. Ceux-ci seront tout d'abord énumérés de façon chronologique. Puis le paragraphe suivant présentera les principaux acteurs privés de la politique familiale.

6.1.3.1 L'évolution de la politique familiale dans le canton de Vaud depuis 1990

La politique familiale a été, notamment en raison de la révision de la loi sur les allocations familiales, déjà bien avant la période étudiée dans ce rapport, l'objet de débats au Grand Conseil. Des commissions extraparlimentaires traitant des questions familiales ont été constituées aussi bien dans les années 70 que dans les années 80. Dans les années 80, il y a eu différentes interpellations au Grand Conseil qui avaient pour thème, d'un côté, la baisse du taux de natalité et ses conséquences dans le canton de Vaud et, d'un autre côté, la question d'une allocation de maternité destinée aux familles à revenu modeste.²⁸⁰

Rapport sur la politique familiale du Conseil d'État

En réponse aux interventions énoncées, un rapport exposant les principaux axes de la politique cantonale familiale du Conseil d'État a été présenté au Grand Conseil en 1991.²⁸¹ Ce rapport a été rédigé par le Secrétariat Général du Département de la Prévoyance sociale et des assurances (DPSA). Le Conseil d'État pose comme postulat que «les couples doivent être totalement libres de choisir le mode de vie qui leur convient et surtout de décider de procréer ou non».²⁸² Il considère que l'État a pour mission de créer les conditions-cadres rendant possible l'usage de cette liberté en reconnaissant les services que la famille rend à la société. Concrètement, le Conseil d'État considère que l'État a le devoir de promouvoir une politique qui s'efforce de lever, dans les lois et les réglementations, toute discrimination pouvant pénaliser les familles ou la maternité. Parallèlement, il est reconnu que l'État a le devoir de protéger la famille et de prendre des mesures concrètes.²⁸³ Pour la mise en œuvre, il était prévu *premièrement* de constituer une commission consultative extraparlimentaire de politique fa-

²⁸⁰ Interpellation Taillefert, motions Werner, Coderey et Favre, citées dans: Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil en matière de politique familiale (1991).

²⁸¹ Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil en matière de politique familiale (1991).

²⁸² Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil en matière de politique familiale (1991), page 494.

²⁸³ Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil en matière de politique familiale (1991), page 496.

miliaire et *deuxièmement* d'améliorer les aides aux familles. Cela comprenait en plus de l'augmentation des allocations familiales, la proposition d'instituer une allocation de maternité de six mois après l'accouchement.

La politique familiale de 1990 à 1994

En matière d'allocations familiales, l'initiative «pour de véritables allocations familiales», lancée par le Parti ouvrier et populaire (POP), déposée en 1990, prévoyait presque un doublement des allocations familiales, pour enfants jusqu'au terme de la scolarité, pour enfants aux études ou en apprentissage ou en cas de naissance d'un enfant, et d'en lier les montants à l'indice des prix à la consommation.²⁸⁴ L'initiative a toutefois été clairement rejetée par le peuple vaudois en novembre 1991.

Depuis le début des années 90, la garde extra-familiale des enfants n'a cessé d'être un des thèmes de l'agenda politique. En 1990, deux motions ont été déposées qui étaient l'une et l'autre consacrées à la régulation et au financement des mesures d'accueil extra-familial.²⁸⁵ Ainsi, pour la première fois, le manque de structures extra-familiales a été débattu au sein du Grand Conseil. Ces revendications ont été activement combattues, notamment par le patronat, qui, dans le canton de Vaud, est très lié au Parti des Libéraux. Cette discussion s'est limitée à l'enceinte du Grand Conseil, ces thèmes n'ont pas été l'objet de discussions au sein de la population. Le Conseil d'État a recommandé dans sa réponse de traiter ces questions dans le cadre de la commission extraparlamentaire dont il proposait la constitution. La commission avait pour mandat de rédiger un rapport sur l'accueil de jour de la petite enfance. Ce rapport a été remis en 1994 et approuvé par le Grand Conseil en 1997.²⁸⁶ Il exigeait notamment une forte augmentation des aides financières destinées aux structures d'accueil des enfants, et notamment aux crèches, mais aussi la constitution d'un fonds de démarrage pour la mise en place de nouveaux établissements. En se basant sur ce rapport, le canton a établi, en 1995, une liste de critères à remplir par les crèches et les établissements parascolaires pour pouvoir bénéficier de subventions.²⁸⁷ Ces critères reflètent les compétences du canton en matière d'accueil extra-familial, celles-ci comprenant en premier lieu la protection de l'enfance et la qualification du personnel d'encadrement, la formation et le perfectionnement s'appliquant également aux mères de jour. En 1996, un groupe de travail s'est constitué sous l'égide du Service de protection de la jeunesse (SPJ) et de Pro Juventute, qui a élaboré et introduit un concept pour la formation et le perfectionnement des mères de jour.

²⁸⁴ Cité dans: Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil en matière de politique familiale (1991), page 513.

²⁸⁵ Motion Zysiadis: Instauration d'un fonds de soutien cantonal à la création des institutions d'accueil de la petite enfance. Cité dans : Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil en matière de politique familiale (1991).

Motion Depoisier: Introduction d'un cadre réglant la question de l'accueil de jour de la petite enfance ainsi que son financement. Cité dans: Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil en matière de politique familiale (1991).

²⁸⁶ Rapport de la commission extraparlamentaire chargée d'étudier les motions Depoisier, Zysiadis et Chamoud, cité dans: Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil concernant l'accueil de jour de la petite enfance. Séance du mardi 13 mai 1997, page 567.

²⁸⁷ Le paragraphe sur l'accueil extra-familial des enfants se base sur les travaux de Meyer, G., Spack, A., Schenk, S.: Politique de l'éducation préscolaire et de l'accueil socio-éducatif de la petite enfance en Suisse, Cahier de l'EESP 33, Lausanne, 2002.

Le rapport, réalisé par un groupe de travail en 1991 et adressé au chef du Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce, a fait l'objet d'une motion ayant trait à la réinsertion professionnelle des femmes.²⁸⁸²⁸⁹ D'un côté, les employeurs privés sont invités à s'intéresser davantage à ces questions. De l'autre côté, toute une série de recommandations sont adressées au canton en tant qu'employeur: adaptation du nombre de places dans les structures d'accueil aux besoins, augmentation des subsides financiers versés aux structures existantes, horaires de travail adaptés, flexibilisation du temps de travail, etc. D'autres propositions concernaient la mise sur pied d'horaires continus dans les écoles et l'augmentation de la durée du congé maternité.

L'autorité cantonale tutélaire s'est engagée à partir de 1991 en faveur de la création d'une permanence destinée aux familles confrontées à des problèmes et „pour mener à bien une réflexion sur l'intervention des pouvoirs publics dans la sphère familiale privée“.²⁹⁰ En 1997, à la suite d'une motion, le Grand Conseil a approuvé la création d'une permanence pour les familles. Suite à cela, Pro Familia a reçu le mandat de mettre en place la Permanence Famille.²⁹¹

L'Année Internationale de la Famille et ses effets

L'Année Internationale de la Famille en 1994 a été l'année des organisations privées et des associations dans le canton de Vaud. L'impulsion est venue de Pro Familia Suisse et a été reprise par la section vaudoise. Pro Familia Vaud a pris contact avec toutes les organisations souhaitant s'engager à l'occasion de l'Année Internationale de la Famille. Un comité a été créé et divers événements ont été organisés. Ces manifestations ont eu un effet secondaire indéniable puisqu'elles ont permis au milieu associatif de prendre contact avec les pouvoirs publics et les représentants politiques. Au bout d'une année, les associations engagées ont réussi à se mettre d'accord sur une exigence commune: elles ont demandé l'organisation d'une commission consultative sur la politique familiale. Cette exigence, déjà contenue dans le rapport du Conseil d'État de 1991, a été acceptée, et, en 1995, la Commission extraparlamentaire de la politique familiale (CCPF) a vu le jour. Elle était composée de représentant-e-s des partis politiques, du milieu patronal, des syndicats et des organisations privées comme par exemple Pro Familia. Le président en était le chef du DPSA d'alors. Au sein de l'administration, c'est le Service de prévoyance et d'aide sociale (SPAS) et non plus le Secrétariat général qui était compétent pour cette commission. De plus, un poste assurant la „Coordination de la politique familiale“ a été créé. Le responsable devait, d'une part, coordonner toutes les affaires liées à la politique familiale internes à l'administration et, d'autre part, il était responsable de la Commission. Fin 1996, le poste de coordination a été transféré du SPAS au Secrétariat général du Département.

Autre conséquence de l'Année Internationale de la Famille, la création d'un Forum des associations (cf. ci-après).

²⁸⁸ Motion Sandoz: Problèmes de la réinsertion professionnelle des femmes, cité dans: Rapport du Conseil d'État au Grand Conseil en matière de politique familiale (1991).

²⁸⁹ Insertion, réinsertion des femmes dans le monde du travail (1991).

²⁹⁰ Brochure Permanence Famille.

²⁹¹ Motion Glardon, „La pratique et le contrôle des retraits d'enfants à leur famille“, déposée le 27.2.1995.

Les propositions de réformes en matière d'allocations familiales

Au début de la deuxième moitié des années 90, une ère de conditions financières précaires a débuté pour le canton de Vaud. Toutefois, en 1997, le Conseiller d'état compétent en la matière (Parti des Verts) a soumis un projet de loi au Grand Conseil qui prévoyait une réforme profonde des allocations familiales. Concrètement, le principe „un enfant = une allocation“ devait servir d'exemple. Dans ce sens il a été notamment proposé que les salariés à temps partiel touchent de pleines allocations à partir d'un taux d'activité de 50% et que les indépendants aient également droit aux allocations. De plus, les allocations devaient être augmentées de plus du tiers. D'autres exigences en matière d'accueil extra-familial ont également été formulées: les communes devant être tenues de créer les places d'accueil nécessaires. La proposition a été activement soutenue par le Forum des associations qui a recueilli des signatures en sa faveur. Ce projet s'est en revanche heurté à une forte opposition au Grand Conseil dominé par les partis bourgeois et de la part du patronat, si bien qu'elle a dû être retravaillée. Sur ce, le Forum des associations, les partis de gauche et les syndicats ont lancé, en 1998, une initiative réclamant des allocations familiales plus élevées, mais nettement moins que dans le concept conçu par le Conseil d'État. Le nombre de signatures nécessaires n'a toutefois pas pu être réuni.

Élections au Conseil d'État et réorganisation de l'administration

Dans la nouvelle législature, à partir de 1998, le Département de la Prévoyance sociale et des assurances DPSA a changé de chef; à la tête du Département, a succédé à l'ancien représentant des Verts, un membre du parti des Libéraux, nouvellement élu au Conseil d'État. De plus, dès le début de la législature, une réorganisation interne de l'administration a été menée, qui a eu des conséquences pour la politique familiale: ce n'était plus le DPSA qui était compétent en matière de protection de la jeunesse, mais le Département de formation et jeunesse (DFJ). Le DPSA s'est vu confier un nouveau domaine, celui de la politique de la santé et le Département a pris le nom de Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) et est devenu le plus gros de tous les départements. Le nouveau chef du Département a fixé des priorités dans le domaine de la santé. C'est pourquoi, au sein du Département, la politique familiale s'est mise à sommeiller bien que le poste de coordonnateur pour la politique familiale continuait à être occupé. Avec ce nouveau chef à sa tête, la politique familiale a été moins traitée sous l'angle de la politique sociale que sous celui de la prévention. Ainsi, un CD-Rom contenant des propositions de promenades pour les familles a alors été conçu. Après la démission en septembre 2002 de la personne qui occupait jusqu'alors le poste, celui-ci est resté vacant quelque temps jusqu'à ce qu'il soit à nouveau occupé à partir d'août 2003.

Dans les années qui ont suivi les élections de 1998, les questions de politique familiale au niveau cantonal n'ont quasiment été présentes qu'au niveau des discussions sur la nouvelle constitution. La Commission extraparlamentaire était de moins en moins active. D'un côté, après des années de travaux et de réunions, ils voulaient voir des actions, de l'autre côté, le soutien du Département leur faisait dorénavant défaut. Une de leurs dernières activités a été la rédaction d'un rapport, que la Commission a fait rédiger par Pro Familia et le Forum des associations. Un état des lieux a recensé l'ensemble des offres de soutien faites aux familles à l'échelle du canton, ainsi que toutes les préoccupations de politique familiale des associations actives dans ce domaine. Depuis quatre ans, la Commission n'a plus été convoquée, même si, officiellement, elle n'a jamais été dissoute (cf. paragraphe sur le débat politique actuel).

Table ronde et discussion sur la nouvelle constitution cantonale

La situation financière délicate du canton a abouti en 1999 à la constitution d'une table ronde. Le Forum des associations a été, lui-aussi, convié à y participer. Il a travaillé à cette occasion en collaboration avec le Centre de liaison des associations féminines vaudoises CLAF, qui réunit de son côté une cinquantaine de groupements. Ils ont réussi à faire passer certaines peti-

tes préoccupations. La table ronde a surtout constitué pour le Forum la possibilité d'entamer une collaboration avec le milieu politique. À la suite de cette expérience, le Forum, le CLAF et quelques autres organisations ont décidé de former leur propre liste à Lausanne et de faire acte de candidature à la Constituante. Ils n'avaient pas assez de moyens financiers et de ressources en personnel pour pouvoir présenter des listes dans tout le canton. Quatre candidat-e-s ont été élu-e-s en 1999 dans ce conseil composé de 180 personnes. Une fraction de neuf membres a pu être constituée en s'alliant à d'autres élus. Les préoccupations de cette fraction n'ont toutefois quasiment pas été écoutées lors des discussions au sein de la Constituante, parce que l'opposition était trop forte, notamment de la part des entrepreneurs privés. Selon différents interlocuteurs rencontrés lors de nos entretiens, le patronat dans le canton de Vaud est très influent et dispose de ressources financières très importantes. Il aura fallu une proposition minoritaire, un gros effort de persuasion de la fraction auprès des partis et l'aide du PS, des Verts ainsi que d'une partie des radicaux pour que certaines de leurs exigences soient ancrées dans la Constitution. De cette manière, il a été possible de parvenir à ce qu'on ne parle pas de "la famille" mais de "familles dans leur diversité". En plus, si au niveau fédéral l'assurance maternité n'était pas instaurée jusqu'en 2006, le canton de Vaud serait tenu d'agir. Egalement toutes les familles devraient profiter des allocations familiales. La nouvelle constitution est entrée en vigueur le 1^{er} avril 2003.

Débat politique actuel

Actuellement toutes les personnes interviewées estiment que le climat en matière de politique familiale est nettement plus favorable. Les événements au plan fédéral ont un impact au niveau du canton, les médias eux-mêmes commencent, pour la première fois, à s'intéresser à la politique familiale. Suite aux élections de 2002, il y a eu un changement dans la composition du Conseil d'État. Le parti socialiste a gagné un siège au détriment du parti libéral. D'après nos partenaires d'entretiens, il règne aujourd'hui, dans le canton de Vaud, un consensus au niveau politique sur toutes les questions de base de la politique familiale, comme par exemple la possibilité de concilier vie professionnelle et vie familiale. La politique familiale est devenue une nécessité économique. Ce qui permet aux partis de droite de pouvoir s'engager plus facilement, étant donné que la politique familiale n'est plus aujourd'hui dominée par l'optique socio-politique des partis de gauche ou la générosité religieuse. Toutefois, la stratégie à adopter (en matière de financement entre autre) demeure un point de litige entre les partis de droite et les partis de gauche.

Le Conseil d'État a cité dans son programme de législature pour 2002-2006 l'accroissement du nombre des places d'accueil extra-familial parmi ses priorités. Le chef du Département compétent lui-même, est décidé à porter une attention accrue à la politique familiale au cours de cette législature. Ainsi, le poste de coordonnateur des questions de politique familiale est à nouveau occupé. La Délégation du Conseil d'État aux affaires sociales s'occupera désormais aussi de la politique familiale. Cette instance stratégique a la tâche de définir les orientations prioritaires de la politique familiale cantonale et le pilotage de sa mise en œuvre. En outre, le Conseil d'État a décidé de résoudre la Commission extraparlamentaire de politique familiale. A sa place la Commission cantonale consultative des affaires sociales s'occupera désormais de la politique familiale. Elle sera élargie de quatre personnes, dont un-e expert-e externe et un-e représentant-e du Forum des associations. Par contre les partis politiques ne s'y trouveront plus. Ceux-ci sont représentés dans la Commission spécialisée pour la politique familiale du Grand Conseil. Cette commission a été nommée à la suite d'une motion à l'automne 2002. Elle a une fonction consultative et pour mission de s'assurer que la politique familiale au niveau cantonal ne soit pas perdue de vue.

Une motion d'une députée radicale demandait en 2001 la création d'une Fondation cantonale pour financer l'accueil extra-familial de la petite enfance ainsi que des horaires coordonnés

dans les écoles.²⁹² Elle exigeait la création, dans les cinq ans, de 1'500 à 2'500 nouvelles places d'accueil diversifiées dans le canton (accueil collectif et familial). En juin 2002, le Grand Conseil a adopté avec une voix de majorité une motion d'ordre demandant le renvoi de la discussion sur la „Loi sur l'aide à la jeunesse“ (LAJe) et sur la motion et, d'abord, de procéder à un exposé des motifs complémentaires. Pour ce faire, une étude a été confiée à un consultant externe. Cette étude a été publiée en mars 2003.²⁹³ Ce rapport était un document de travail du Conseil d'État et s'inscrivait dans le cadre de la rédaction de la loi cantonale sur l'accueil de la petite enfance, le projet de loi devant être mis en consultation à l'automne 2003.

En septembre 2003, la «Loi sur la protection de l'enfant et de la jeunesse» (LPEAJe) a été présentée au Grand Conseil, et en 2004, la «Loi sur la prévention» devrait suivre. Par ailleurs, une initiative populaire, déposée en 2000 par le PS, et qui demande un nombre suffisant de places d'accueil extra-familial, afin de pouvoir concilier la vie familiale et la vie professionnelle, est encore en suspens.

Permanence Famille constitue actuellement un élément de la politique familiale, non pas au niveau politique mais au sein de l'administration. En 2002, Pro Familia Vaud (PFV) sur mandat du Service de la protection de la jeunesse a étudié sous quelles conditions Permanence Famille pouvait être développée pour devenir un véritable centre d'informations. La mise en réseau et la coordination des services existants doivent permettre de promouvoir les différentes offres destinées aux familles et de fournir un soutien professionnel aux organisations actives dans ce domaine. Pro Familia a remis au printemps 2002 un projet, prévoyant une „Maison ressource pour les familles“, dirigée en coopération par PFV et Entraide Familiale Vaudoise. Cette maison est à la fois un lieu physique et virtuel, qui coordonne les ressources et les compétences dans le canton et les met gratuitement à disposition des familles. Ce projet rencontre toutefois des difficultés, ses coûts sont assez élevés et la question de son financement n'a pas encore été résolue. Il y a eu, récemment, un changement au niveau des compétences: le projet a été transféré du Service de la protection de la jeunesse au Secrétariat général du DSAS, et c'est ce dernier qui est chargé de l'étudier. Afin de répondre aux questions ouvertes une étude externe est en train d'être réalisée.

6.1.3.2 Les organisations les plus importantes en matière de politique familiale

Les organisations du canton de Vaud présentées ci-après assument en matière de politique familiale des missions très différentes. Certaines gèrent des offres concrètes, parfois sous mandat des communes ou du canton. D'autres s'engagent depuis peu et de façon croissante, au niveau politique, ou bien font du lobbying. La liste ne prend en considération que les organisations dotées d'une certaine portée d'action et citées plusieurs fois au cours des entretiens.

Pro Familia Vaud (PFV)

Pro Familia est dans le canton de Vaud l'acteur principal du milieu associatif en matière de politique familiale. PFV exerce des activités dans trois domaines. *Premièrement*, PFV propose des prestations concrètes comme la Permanence Famille sous mandat du canton.

Deuxièmement, Pro Familia s'efforce, de plus en plus, depuis les années 90, d'exercer une influence au niveau politique. D'abord, en siégeant au sein de la Commission extraparlamentaire

²⁹² Motion de Doris Cohen-Dumani et consorts concernant la création d'une Fondation pour l'accueil de la petite enfance et concernant les horaires préscolaires, scolaires et l'accueil des écoliers.

²⁹³ Étude appelée „Rapport Métrailler“, Lausanne, 2003.

taire consultative du Grand Conseil, ensuite, en représentant le Forum des associations au sein de la Constituante. Cette collaboration au sein de la Constituante a permis à Pro Familia de bâtir des contacts avec le milieu politique. Elle a pu en profiter au plan stratégique et trouver, pour siéger au sein de son Comité directeur, des conseillers et des conseillères issus de partis politiques divers. Pro Familia pense pouvoir ainsi influencer davantage les débats de politique familiale qu'en siégeant dans des organes tels que la Commission extraparlamentaire.

Troisièmement, Pro Familia assume une fonction de coordination pour d'autres organisations dans le domaine de la politique familiale (cf. aussi le paragraphe suivant consacré au Forum des associations).

Pro Familia Vaud est financée principalement par les subventions du Service cantonal de prévoyance et d'aide sociale et de la ville de Lausanne. De plus, il existe des contributions de la Loterie Romande pour le financement de son infrastructure ainsi que des participations des membres individuels et de diverses communes.

Forum des associations

Le Forum des associations a été créé au terme de l'Année Internationale de la Famille (AIF 1994) par une trentaine d'associations vaudoises qui partageaient la volonté de „s'engager en matière de politique familiale“. Les organisations membres peuvent être divisées en cinq groupes: les associations d'usagers, les associations d'étrangers, les associations prestataires de services, les associations à dominante professionnelle et les associations au service de la vie associative. Le Forum est organisé de façon informelle, il ne dispose pas de statuts mais seulement d'un cadre de travail. Le Forum a repris le terme de famille dans son acception très large, utilisé par Pro Familia Suisse. Pro Familia Vaud assume depuis le début le rôle d'association faîtière et constitue le secrétariat. À ses côtés, un groupe d'animation coordonne les activités. Le Forum des associations formule des revendications politiques, soutient et coordonne les activités de ses membres lors des mises en consultation, délègue des représentants dans différents organes tels que la Commission extraparlamentaire ou la Constituante.

Fondation Profa

La Fondation Profa est le principal prestataire de services en matière d'interventions pédagogiques (cf. plus haut) dans le canton de Vaud.

Entraide Familiale Vaudoise (EFV)

Au milieu du siècle dernier, les familles à revenu modeste ont commencé à développer dans le canton de Vaud des institutions locales d'entraide familiale. Une trentaine d'entre elles font aujourd'hui parties de l'EFV, qui constitue l'organisation faîtière et qui coordonne les initiatives locales. Les différentes institutions proposent des services très variés: garderies, haltes-jeux, réfectoires d'accueil pour écoliers, vestiaires, ludothèques, etc. La gestion de crèches constitue une partie essentielle de leurs activités. Toutefois, quelques organisations locales s'engagent également dans des domaines qui ne sont pas directement liés aux enfants. Ainsi, par exemple, l'Entraide Familiale de Renens gère un lieu de rencontre et d'information pour les chômeurs et les chômeuses. L'Entraide Familiale Vaudoise est, dans de nombreuses communes du canton, la principale prestataire de services en matière d'interventions socio-écologiques. Ces services sont subventionnés de façon différente. Pour ce qui est des crèches, il s'agit essentiellement d'un soutien financier des communes et du canton, mais une grande partie des prestations font appel au bénévolat.

Coopération-Service (COO)

Le COO a été fondé en 1995 par Pro Familia Vaud et Entraide Familiale Vaudoise. Il réunit l'infrastructure des deux organisations en matière de prestations de services.

Mouvement Populaire des Familles

Le Mouvement Populaire des Familles (MPF) a été créé au cours de la seconde guerre mondiale à Yverdon-les-Bains par un ancien membre du mouvement de la jeunesse catholique. Il n'est aujourd'hui lié à aucun parti politique ni à aucune confession. L'objectif du MPF est d'aider les familles populaires en leur donnant la possibilité de s'organiser et donc de prendre leur destin en main. Ses principes de base se fondent sur la Déclaration des Droits de l'Homme et la Convention sur les Droits de l'Enfant. Concrètement, des offres en matière d'information et de formation sont proposées à ses membres, afin de leur permettre de mieux comprendre l'importance économique, sociale et culturelle de la famille. Le MPF s'intéresse aux thèmes suivants: budget, logement, santé, école, éducation. D'un autre côté, le MPF est l'une des organisations les plus actives au plan politique. Il soutient les revendications d'autres groupes, participe aux consultations de l'Office fédéral des assurances sociales sur les projets et ordonnances d'application des lois ou rédige des tracts. Ainsi, en mai 2003, le MPF, en collaboration avec d'autres partenaires a lancé l'initiative populaire fédérale „Pour une caisse maladie unique et sociale“.

Le MPF est représenté dans toute la Suisse romande de façon inégale. Son importance a décliné au cours des dernières décennies, étant donné que certains de ses thèmes de prédilection sont désormais également traités par d'autres organisations. Le MPF souffre aujourd'hui du vieillissement de ses membres. Alors que le mouvement était jadis très fortement structuré, il ne travaille surtout aujourd'hui que sous forme de groupes de travail, traitant différents thèmes en fonction des centres d'intérêts. Le MPF est financé par les cotisations de ses membres, sans subventions. Il est membre du Forum des associations et fondateur du Conseil régional de la famille (voir sous Yverdon-les-Bains).

Action Bénévole

Action Bénévole est une association privée, financée par le Service de la protection de la jeunesse. Elle existe depuis 1988 et a pour but de promouvoir l'innovation sociale de qualité. Action Bénévole met à disposition du milieu bénévole du canton de Vaud un service de consultation et de coordination. Elle n'est pas axée sur la politique familiale. Cependant elle joue un rôle important dans la politique familiale du canton de Vaud, étant donné que de nombreuses organisations de bénévoles sont actives dans ce domaine. Action Bénévole remplit donc une fonction importante de plate-forme et de centre de documentation.

6.1.4 Synthèse

La politique familiale du canton de Vaud a été fortement marquée, dans les années 90, par des discussions sur deux thèmes: d'une part, il a été question des prestations financières directes aux familles et, d'autre part, la discussion a porté sur le soutien aux structures d'accueil. Jusqu'à la fin des années 90, ce qui apparaît au premier plan, c'est la volonté d'offrir aux familles, protection et sécurité matérielle. Ceci se constate notamment au niveau des diverses allocations existantes et qui sont attribuées en fonction des besoins. Autre caractéristique marquante de la politique familiale du canton de Vaud, l'importance des associations privées, parfois mandatées par le canton et qui mettent à disposition des familles des prestations, notamment en matière d'interventions pédagogiques et socio-écologiques.

En matière de politique familiale, 1994 a été une année déterminante pour le canton de Vaud. Le milieu associatif a joué un rôle très actif au cours de cette année-là. La collaboration de différentes organisations a entraîné leur mise en réseau et celle-ci a débouché sur la création du Forum des associations. De plus, cela a été l'occasion pour le milieu associatif d'entrer en contact plus étroit avec le milieu politique, et un catalogue de revendications en matière de

politique familiale a pu être élaboré. Le poste de coordinateur pour la politique familiale au sein du DPSA est également l'un des résultats du travail effectué au cours de cette année.

Au niveau politique, les partis de gauche du canton de Vaud se sont engagés en matière de politique familiale. Il faut être plus différencié concernant la majorité bourgeoise. Une partie des radicaux a également été sensibilisée aux revendications de politique familiale, tandis que l'attitude de l'UDC et des libéraux en la matière peut être qualifiée de passive. C'est d'abord le patronat qui a lutté activement contre l'augmentation du soutien apporté aux familles, or celui-ci est très puissant et très influent dans le canton de Vaud. Concernant les procédures utilisées, il apparaît que des commissions ont souvent été proposées et parfois aussi mises en place, et de nombreux rapports traitant de questions liées à la famille ont été rédigés. Des propositions souvent très progressistes ont été formulées, mais il est rare qu'elles aient eu des conséquences concrètes. L'une des explications pourrait être trouvée dans le fait que, jusqu'en 1998, il existait un rapport très tendu entre la majorité politique et le Département compétent en matière de politique familiale: le DSAS a été de façon quasiment ininterrompue aux mains des partis de gauche jusqu'en 1998. C'est pourquoi les demandes en matière de politique familiale du Grand Conseil ont été traitées de façon empressée. Parfois, le Département lui-même a été très actif en la matière. A l'inverse, pour la majorité politique dominée par les partis bourgeois, la politique familiale ne constituait pas alors une revendication primordiale. C'est surtout à la fin des années 90 qu'on assiste à de réelles améliorations grâce aux révisions de certaines lois (par exemple, la loi sur les impôts) ou la mise en place d'un Fonds de démarrage pour la création de crèches. Ces projets ont été lancés en 1998.

Depuis la création du Forum des associations, le milieu associatif se manifeste de plus en plus sur la scène politique, son travail au sein de la Constituante ayant constitué le point culminant en la matière jusqu'à ce jour. Au sein de la Constituante, le Forum a travaillé avec les partis de gauche, mais aussi avec des représentants des partis bourgeois (notamment les radicaux), engagés en matière de politique familiale. Ces acteurs forment ensemble la seule coalition reconnaissable. Cette coalition, en raison notamment de la présence de quelques personnalités motrices, a obtenu que des revendications importantes en matière de politique familiale soient incluses dans la Constitution, comme par exemple, l'assurance-maternité ou que toutes les familles aient dorénavant accès à des allocations familiales.

De façon générale, on peut affirmer que la politique familiale jusqu'au milieu des années 90 et un peu après a été plus engagée qu'au cours de la période qui a suivi. Pour expliquer cela, on peut citer les raisons suivantes: la situation financière de plus en plus délicate, le changement de personne à la tête du Département ainsi que la réforme administrative. Depuis que la politique familiale est devenue plus active au niveau fédéral, elle est redevenue un thème actuel au niveau cantonal. C'est ce qui apparaît dans le programme de la législature pour 2002 – 2006 du Conseil d'État ou la discussion en matière de financement des crèches. Il y a également eu changement au niveau du mobile invoqué: dorénavant, il s'agit clairement de permettre la conciliation des vies familiale et professionnelle. La situation financière précaire du canton ne devrait plus être un handicap majeur ni empêcher la réalisation de revendications en matière de politique familiale.

6.2 Lausanne

Le paragraphe suivant expose la situation de la ville de Lausanne en matière de politique familiale. L'articulation du paragraphe est semblable à celle utilisée pour le canton: l'environnement en matière de politique familiale ainsi que les interventions et les initiatives dans ce domaine seront présentés dans un premier temps. Puis, la dynamique observée en la matière depuis les années 90 sera décrite.

6.2.1 Environnement de politique familiale

La ville de Lausanne comptait fin 2002, 116'000 habitant-e-s au total. Ce qui correspond à 18,5 pour cent de la population totale du canton de Vaud. Depuis 1970, la population décroît, ainsi, en 2000, il vivait en ville de Lausanne presque dix pour cent de personnes en moins.²⁹⁴ Lausanne, en tant que ville principale du canton, constitue un centre puissant. Le secteur des services est largement dominant, puisqu'il constitue 90 pour cent de tous les emplois à plein temps. La municipalité est formée de sept membres, le Conseil communal compte cent personnes. L'exécutif tout comme le législatif de la ville de Lausanne disposent depuis 1990 d'une majorité de gauche.²⁹⁵ Le parti socialiste et le parti radical-démocrate sont les partis les plus puissants. La Direction de l'enfance, de la jeunesse et de l'éducation et celle de la sécurité sociale et de l'environnement, déterminantes en matière de politique familiale, étaient dans la période observée, majoritairement dominées par le PS.

6.2.2 Initiatives et interventions en matière de politique familiale²⁹⁶

Les exposés suivants présentant l'état actuel des interventions en matière de politique familiale se divisent en fonction des quatre domaines d'intervention suivants: au niveau économique, socio-écologique, pédagogique et interne à la famille.

6.2.2.1 Interventions économiques

Allocations familiales

La ville de Lausanne versait en 2002 Fr. 800'000.- au total d'allocations de naissance. Si le revenu du ménage ne dépasse pas Fr. 56'000.-, il a droit à une allocation de naissance. Cette limite est augmentée de Fr. 7'000.- par enfant autre que le nouveau-né. En 2003 le montant varie de Fr. 910.- à Fr. 1'350.- par palier de Fr. 110.-, en fonction de la situation économique du ménage.²⁹⁷

Prestations aux familles liées aux besoins

Il n'existe pas de dispositions spécifiques aux familles. Toutefois, certaines aides financières sont surtout attribuées aux familles, comme par exemple, l'allocation au logement (AAL), une allocation spécifique organisée en dehors de l'aide sociale. L'aide sociale lausannoise complémentaire (ASLC), une initiative de la ville, est elle-aussi souvent versée aux familles. Elle vise à compléter le minimum vital des plus démunis, son montant total s'élevait à plus de deux millions de francs en 2002.

Autres prestations matérielles

La ville aide les familles modestes en leur permettant d'avoir accès aux camps de vacances. Ces aides sont versées directement aux organismes qui gèrent les camps ou aux familles elles-mêmes, après vérification de la demande par l'infirmière scolaire. Des aides spécifiques peuvent également être attribuées pour l'achat de lunettes, de vêtements d'hiver, etc.

²⁹⁴ Office fédéral de la statistique (2002): évolution de la population dans les communes 1850-2000. Recensement fédéral 2000, Neuchâtel.

²⁹⁵ Parti socialiste, Les Verts, Parti ouvrier et populaire et des progressistes.

²⁹⁶ Les données de ce chapitre se basent sur les travaux de: Skrivan, M. (2003): Politique familiale menée par la ville de Lausanne, et aperçu à l'échelon fédéral et cantonal, Lausanne.

²⁹⁷ www.lausanne.ch.

L'abonnement pour les transports publics est payé aux enfants dont le trajet scolaire dépasse 2,5 km. La ville dépense chaque année pour ce faire environ Fr. 500'000.- (estimation).

6.2.2.2 Interventions socio-écologiques

Accueil extra-familial pour enfants

La ville de Lausanne gère sept crèches municipales (Centres de vie infantile municipaux CVE) qui proposent au total 688 places. 18 crèches et garderies privées sont subventionnées, elles disposent de 800 places. Les crèches privées sont réunies au sein d'une association faîtière (Association des centres d'accueil de l'enfance, ACAE), qui propose surtout des activités de conseil et des possibilités de perfectionnement. Les subventions sont directement versées aux crèches.

Il existe, de plus, 18 Accueils pour enfants en milieu scolaire (APEMS) proposant 720 places au total. Ces Accueils sont directement gérés par la ville ou reçoivent son soutien financier. La plupart sont ouverts le matin, avant l'école, le midi et, l'après-midi, après l'école.

À Lausanne, il existe deux types de mères de jour. D'un côté, on retrouve les traditionnelles mamans de jour. Elles gardent en général les enfants d'une même famille. Si elles sont malades ou en vacances, aucun système de rechange n'est prévu. De l'autre côté, le système des assistantes maternelles s'est établi depuis le début des années 90, celles-ci gèrent ce qu'on appelle des Jardins familles. Une assistante s'occupe souvent d'enfants provenant de plusieurs familles. Les exigences de formation et de contrôle de qualité sont plus grandes. Elles sont liées contractuellement à l'organisation qui met les deux parties en contact et ont donc davantage d'obligations que les mamans de jour. Ainsi, une assistante maternelle peut être obligée de garder en plus les enfants d'une collègue absente ou malade. En contrepartie, elles gagnent davantage que les mamans de jour. Ce système revient plus cher aux parents, mais ils ont alors la garantie que leur enfant sera gardé, quoi qu'il arrive.

La Maison de l'enfance est l'une des spécificités lausannoises. Elle abrite en plus de la crèche (à la demi-journée), des groupes de jeux et différents services proposant notamment des conseils en matière d'éducation. La Maison ouverte en fait également partie. Il s'agit d'une sorte d'aire de jeux, où les parents et les enfants peuvent se retrouver. Les enfants sont observés et surveillés par des employés de la Maison de l'enfance qui ont reçu une formation. Les parents peuvent ainsi demander conseil. La Maison de l'enfance est ouverte et accessible, sans rendez-vous préalable, sauf si l'on souhaite une consultation individuelle.

Monde du travail favorable aux familles

La ville de Lausanne mène une politique du personnel qui favorise la famille. Ainsi certains règlements peuvent être considérés comme des éléments de politique familiale:

- Congé maternité payé: deux mois de congés payés durant la 1^{ère} année d'activité et de quatre mois dès la deuxième année.
- En cas d'allaitement, la mère se voit accorder un mois de congé supplémentaire.
- Absences en cas de maladie des enfants: dix jours par année au maximum.
- Un congé payé d'adoption: un mois durant la 1^{ère} année d'activité et deux mois durant la 2^{ème}.
- Un congé parental non payé peut être accordé dans les limites des exigences de service.
- La possibilité de prolonger ses vacances de deux semaines par année, non payées.

- Une ouverture à de larges possibilités de travail à temps partiel et à un aménagement du temps de travail.

Au cas où les fonctionnaires municipaux connaîtraient de graves difficultés financières, ils peuvent avoir recours à un Fonds de secours. Celui-ci ne prend en charge que les coûts médicaux. Les principaux bénéficiaires de ce Fonds sont les familles, même s'il est à disposition de tous les fonctionnaires de la ville.

Système scolaire favorable aux familles

Il existe huit réfectoires destinés aux enfants et adolescents du secondaire, ceux-ci proposent un repas de midi et la possibilité d'y passer la pause de la demi-journée. Ils sont, dans la plupart des cas, directement liés à un établissement scolaire. Depuis 2000, la ville de Lausanne a mis en place un projet d'harmonisation des horaires scolaires au sein de quelques établissements. Ce projet n'est possible qu'à titre expérimental et sur autorisation du Département cantonal de la Formation et Jeunesse (cf. niveau cantonal). Pendant les vacances, les Accueils pour enfants en milieu scolaire (APEMS) sont remplacés par des Centres aérés de la ville de Lausanne, qui proposent des activités de loisirs dans deux maisons en bordure de la ville. Toutefois ceux-ci disposent d'un nombre de places plus restreint que les APEMS. La ville possède aussi les Centres de camps de vacances et d'écoles à la montagne. Pendant les vacances d'été, il est possible de se procurer un Passeport vacances, donnant droit à diverses activités. La ville de Lausanne subventionne par ailleurs la Fondation pour l'animation socioculturelle (FASL) qui gère treize centres de loisirs.

6.2.2.3 Interventions pédagogiques

Travail de famille préventif

La ville soutient diverses organisations qui assurent des activités de conseil en matière familiale, parmi lesquelles le Centre de puériculture pour un accompagnement des jeunes mères, et la fondation Profa, qui offre un soutien à l'éducation sexuelle, au planning familial et au conseil conjugal (cf. chapitre consacré au canton). Elle gère également la Maison de l'enfance (cf. paragraphe consacré à l'accueil extra-familial pour enfants).

Les lieux d'accueil parents-enfants sont connus sous le nom d'Arc-Échange, ils sont ouverts au moins un après-midi par semaine et sont des lieux assez informels. Ils ont souvent été créés par des parents avec le soutien d'une paroisse et perçoivent une petite subvention de la part de la ville.

Un site internet, www.lafamily.ch, a été créé par des particuliers, surtout par des mères venant de l'étranger qui ont dû s'y retrouver en Suisse. Il a été créé avec l'aide de la caisse maladie CSS. Le site offre pour les habitant-e-s de plusieurs villes romandes, dont Lausanne, une plate-forme d'informations pour les questions liées à la famille.²⁹⁸ Il est très complet et offre un bon aperçu en la matière. Le site est financé par la publicité.

6.2.2.4 Interventions internes à la famille

Protection de l'enfance

L'association „Tell me“, qui gère une permanence téléphonique pour les enfants maltraités est soutenu financièrement par la ville.

²⁹⁸ www.lausanne-famille.ch.

Adoption/Enfants en garde

La ville de Lausanne gère deux „Apparts“. Il s’agit d’institutions de jour destinées aux enfants entre 0 et 15 ans, qui pour des raisons sociales ont été exclus des classes normales. L’objectif de ces institutions est de permettre à ces enfants de se réadapter au niveau scolaire et social.

6.2.3 Dynamique en matière de politique familiale

Le paragraphe suivant expose brièvement le développement chronologique de la politique familiale au cours des années 90.

6.2.3.1 L’évolution de la politique familiale à Lausanne depuis 1990

Suite à l’ordonnance fédérale de 1977 réglant le placement d’enfants, des activités en matière de politique familiale ont peu à peu commencé à être développées à Lausanne.²⁹⁹ Dans une première phase, l’initiative est d’abord venue d’organismes privés, comme par exemple de Pro Familia Vaud, pour ce qui est des interventions pédagogiques. La ville a essentiellement apporté son soutien financier aux différentes initiatives. Ce n’est qu’en ce qui concerne les structures d’accueil extra-familial que la ville s’est elle-même engagée et a construit diverses crèches et des établissements d’accueil extra-scolaire.³⁰⁰

En 1994, une motion a été déposée par un parlementaire issu du Parti ouvrier et populaire (POP) et réclamant un poste pour les questions liées à l’enfance.³⁰¹ Ce n’est qu’en 1997 qu’elle a abouti, et après de longues discussions au sein du Conseil, le poste de Déléguée à l’enfance a été créé en 1998. Cela a marqué le début d’une deuxième phase dans la politique familiale de la ville, phase pendant laquelle les Pouvoirs Publics sont devenus plus actifs et ont fait preuve de plus d’initiative personnelle. Ce poste est intégré au sein de la Direction de l’enfance, de la jeunesse et de l’éducation. Une nouvelle acception, beaucoup plus large, du terme de famille est alors utilisé ; cette nouvelle définition de la famille s’appuie sur la Convention sur les Droits de l’Enfant. Il contient toutes les activités qui apportent un soutien à la famille au sens large. Ainsi, par exemple, l’accès aux soins dentaires ou à des enseignements extra-scolaires comme les cours de musique font partie des revendications de politique familiale. En réponse à la motion de Mme A. Pasche-Casadei, conseillère municipale, la Déléguée à l’enfance a été mandatée pour rédiger un rapport sur la politique familiale de la ville de Lausanne.³⁰² Ce rapport dresse un état des lieux exhaustif de toutes les prestations s’adressant aux enfants et à leurs parents, gérées ou soutenues financièrement par la ville de Lausanne.

Nos interlocuteurs n’ont fait état d’aucune discussion d’importance au niveau politique au cours des années 90, si ce n’est celles qui avaient trait à la création du Poste de déléguée à l’enfance. Les préoccupations de politique familiale provenant du Conseil communal ont toujours été admises dans la mesure du possible. Ce n’est que vers la fin des années 90, qu’en

²⁹⁹ Ordonnance du 19 octobre 1977 réglant le placement d’enfants à des fins d’entretien et en vue d’adoption (OPEE).

³⁰⁰ cf.: Skrivan, M. (1993): *Quels équipements et quels coûts sont-ils consentis à la petite enfance? Etude comparative entre communes suisses: Genève-Lausanne-Berne-Zurich*; Lausanne.

³⁰¹ Motion de Martine Desarzens, POP.

³⁰² Skrivan, M. (2003): *Politique familiale menée par la ville de Lausanne, et aperçu à l’échelon fédéral et cantonal*, Lausanne (paraît à l’automne).

raison de l'aggravation de la situation financière de la ville, quelques projets ont du être redimensionnés ou ajournés.

6.2.3.2 La discussion politique actuelle

Actuellement, aucune discussion importante en matière de politique familiale n'est à signaler. Toutefois, dans le rapport sur la famille, il est stipulé qu'„actuellement, le débat politique tend à jouer l'une contre l'autre la garantie du minimum existentiel, l'offre en matière de garde d'enfants et les exonérations fiscales en faveur de familles“.³⁰³

Au sein de l'administration, on a l'ambition de combler les lacunes en matière d'accueil extra-familial en dépit des difficultés financières de la ville le plus rapidement possible. De plus, la Déléguée à l'enfance a donné naissance à un Conseil d'enfants. Dans le futur proche, le poste de Déléguée de l'enfance devrait changer de nom et s'appeler „Déléguée de l'enfance et de la famille“.

6.2.4 Synthèse

L'accueil extra-familial des enfants constitue l'un des éléments centraux de la politique familiale au niveau communal. Le grand nombre de places d'accueil offertes au sein des équipements collectifs est ici particulièrement frappant, si on le met en relation avec la grandeur de la ville. La ville gère elle-même un nombre considérable d'institutions. Le système de garde individuelle est différencié et permet de concilier les vies familiale et professionnelle en choisissant par exemple de recourir à une assistante maternelle. Dans le même temps, notons l'absence d'écoles à horaires continus ou à horaires aménagés. L'une des raisons à cela est sans doute l'existence des APEMS et des réfectoires. Ce qui fait que la pression exercée pour la mise en place de ces horaires est moins forte que dans d'autres communes. D'après nos interlocuteurs, la motivation essentielle qui sous-tend l'extension des structures d'accueil extra-familial, c'est la volonté de la part de la Municipalité de permettre aux habitant-e-s de pouvoir concilier famille et vie active, et ce, que ce soit par nécessité économique ou par choix personnel.

Cet engagement considérable de la part de Lausanne s'explique sans doute par le fait que la ville est dominée politiquement par une majorité de gauche. De plus, dans le Département qui abrite les affaires familiales, certains membres du personnel ont une expérience du travail social de base, si bien qu'ils sont particulièrement sensibilisés aux problèmes de politique familiale. D'un autre côté, il existe une sorte de concurrence entre la ville et le canton à dominante bourgeoise. Ceci, d'après les dires de nos interlocuteurs, a tendance à motiver encore davantage la ville et à l'inciter à mener une politique de la famille active.

Il n'existe pas de coalitions véritables. Il a simplement existé et il existe encore aujourd'hui, au niveau des personnes, des liens entre l'administration, le milieu politique et le milieu associatif.

6.3 Yverdon

Ce paragraphe thématise les activités de la ville d'Yverdon-les-Bains en matière de politique familiale. Ce chapitre est construit comme le chapitre précédent : après avoir exposé

³⁰³ Skrivan, M. (2003): Politique familiale menée par la ville de Lausanne, et aperçu à l'échelon fédéral et cantonal, Lausanne, page 28.

l'environnement en matière de politique familiale dans une première partie, il présente les interventions en la matière et termine par une analyse de la dynamique observée au cours des années 90.

6.3.1 Environnement en matière de politique familiale

23'400 personnes vivaient à Yverdon-les-Bains fin 2002. La population n'a cessé de s'accroître, de presque dix-neuf pour cent depuis 1970. Yverdon-les-Bains était au 19^{ème} et durant une grande partie du 20^{ème} siècles, une ville industrielle, dotée de grosses entreprises, qui attirait une main-d'œuvre importante, souvent venue de l'étranger. Depuis toujours, les femmes constituent, dans cette ville, une part significative de la main d'œuvre. Au cours des années 70 du siècle dernier, Yverdon est passée d'une ville industrielle dominée par un faible nombre de grosses entreprises à une ville, possédant un grand nombre de PME actives dans les secteurs de la production et des services. 77 pour cent des emplois se trouvent dans le secteur tertiaire et 22 pour cent dans le secteur secondaire. Le revenu moyen ainsi que les recettes fiscales et par conséquent les capacités financières de la commune sont clairement inférieurs à la moyenne cantonale vaudoise. En même temps, la ville exerce une fonction de centre, ce qui alourdit les charges sociales.

Au plan politique, le rapport de forces entre les partis de gauche et de droite reste très équilibré tout au long de la période étudiée, et la majorité est toujours difficile à atteindre. Au Conseil communal (100 membres), entre 1989 et 2001, le parti socialiste (PS) et Solidarité & Écologie (S&E) possédaient une très faible majorité pendant deux législatures, et pendant une législature, il régnait un équilibre des forces. Depuis 2001, les partis bourgeois (parti radical-démocratique PRD, Parti Libéral Suisse PLS, Union démocratique fédérale UDF) sont légèrement en surnombre. La Municipalité composée de sept membres a connu une évolution légèrement différente. Jusqu'en 1993, les partis bourgeois étaient majoritaires. Puis, par la suite, durant deux législatures, cela a été au tour des partis de gauche de devenir majoritaires, ils l'ont même été très nettement entre 1997 et 2001 puisqu'ils détenaient cinq sièges. Aux dernières élections, ils ont perdu deux sièges. C'est pourquoi, il existe à l'heure actuelle aussi bien au Conseil communal qu'au sein de la Municipalité une majorité bourgeoise. Le poste de responsable du Dicastère des affaires sociales, qui détient en première ligne des compétences en matière de politique familiale, est toutefois jusqu'à ce jour occupé par un membre du PS ou de S&E. Selon nos partenaires d'entretien, l'important déplacement du rapport des forces au cours des dernières élections est à mettre en relation avec le fort engagement de personnalités du PS en faveur d'Expo 2002, alors que l'exposition n'a pas connu de grand soutien de la part de la population.

6.3.2 Initiatives et interventions en matière de politique familiale

D'après les informations fournies par la Cheffe du Dicastère des affaires sociales et de la jeunesse, ce Département consacre chaque année 1,5 millions de francs en subventions liées aux affaires familiales. Là-dessus viennent s'ajouter les dépenses du Dicastère des écoles et de la culture, dont le montant nous est inconnu. Le paragraphe suivant présente les prestations existantes, offertes aux familles. Elles se divisent en interventions socio-écologiques et pédagogiques.

6.3.2.1 Interventions socio-écologiques

Accueil extra-familial pour enfant

Il existe aujourd'hui plus de cent places de crèches réparties dans six établissements dont les horaires d'ouverture rendent possible l'exercice d'une activité professionnelle. La majorité de

ces places sont également accessibles aux nourrissons à partir de huit semaines. Les crèches sont gérées par des organismes privés, mais elles reçoivent des subventions de la ville d'Yverdon. Pour pouvoir bénéficier du soutien financier de la ville, elles doivent répondre à certains critères (elles doivent être reconnues par le canton, le gestionnaire doit être une association à but non lucratif, les horaires d'ouverture doivent être compatibles avec l'exercice d'une activité professionnelle pour les parents). Les subventions sont souvent relativement faibles, il peut s'agir dans certains cas de simples garanties de couverture du déficit. Des locaux de la Municipalité sont, par exemple, mis à disposition de la crèche de l'Entraide Familiale. Il existe un groupement des mères de jour et cinq groupes de jeux. A noter, l'une des spécificités d'Yverdon-les-Bains, à savoir l'existence de „Grands-mamans de jour“. Des femmes à la retraite viennent à domicile pour garder les enfants quelques heures par semaine, avec un calendrier pré-établi. La demande de ce genre de services est très forte et les expériences rencontrées jusqu'à aujourd'hui apparaissent pleines de promesses.³⁰⁴

À Yverdon, la Croix Rouge locale dispose d'un service de garde destiné aux enfants malades ou aux enfants de parents malades, il s'agit du même type de service que ce qui est décrit dans le paragraphe consacré aux caractéristiques cantonales.

Les places de garde dans le secteur parascolaire sont rares à Yverdon-les-Bains. Il existe cinquante places dans une institution, ouverte du midi au soir et subventionnée par la Municipalité. Un sondage de la Municipalité est réalisé actuellement pour mettre à jour les besoins existants en la matière.

6.3.2.2 Interventions pédagogiques

Planning familial

Il existe un centre de planning familial et de consultation en matière de grossesse, géré par la fondation Profa (cf. chapitre consacré au canton).

6.3.3 Dynamique en matière de politique familiale

Le paragraphe suivant traite de la politique familiale, telle qu'elle a été thématifiée et traitée, à Yverdon-les-Bains, jadis, et telle qu'elle l'est aujourd'hui. Dans le paragraphe suivant, les organisations qui jouent un rôle important en matière de politique familiale à Yverdon, seront brièvement décrites.

6.3.3.1 Le développement de la politique familiale depuis 1990

À Yverdon, la politique familiale s'est longtemps concentrée, jusqu'aux années 90, sur l'aménagement de crèches. La première crèche d'Yverdon-les-Bains n'est pas récente, elle a été instituée, au 19^{ème} siècle, par une fabrique de tabac. L'accueil extra-familial des enfants, organisé par les employeurs, est donc un thème important depuis très longtemps, étant donné que beaucoup de femmes devaient concilier la vie familiale et la vie professionnelle. L'organisation des femmes au plan syndical en est une illustration. Celles-ci ont été licenciées en 1907 de la fabrique de tabac, ce qui signifiait la perte de places de crèches. Les femmes concernées se sont alors regroupées au sein d'une coopérative et ont commencé à faire des cigarettes pour leur propre compte tout en organisant la garde de leurs enfants. D'autres crèches ont vu le jour ensuite à partir de 1990 environ. La Municipalité n'a jamais ouvert ses propres crèches mais elle a subventionné des projets développés par des entreprises privées ou

³⁰⁴ Conformément aux documents d'Action Bénévole.

des personnes concernées qui se constituaient en organisation. La Municipalité était toutefois consciente de l'urgence du problème et du manque de places et se réjouissait des initiatives privées.

Un véritable débat sur la politique familiale n'a pas encore eu lieu jusqu'à ce jour. L'Année Internationale de la Famille n'a pas, non plus, entraîné d'activités spécifiques au niveau communal. Les questions de politique familiale étaient surtout l'objet de discussions dans le cadre du budget, parfois aussi lors des discussions ayant trait à l'instruction publique ou à l'aménagement du territoire. Le manque de places d'accueil extra-scolaire et les questions d'équipement telles que les mesures permettant d'assurer la sécurité des enfants sur le chemin de l'école ou la construction d'aires de jeux étaient les questions principalement abordées. Le seul débat d'importance qui eut lieu au cours des dernières années avait trait à la plus vieille crèche de la ville, dont l'existence était menacée par la fermeture de l'entreprise. Elle n'a pu être sauvée que grâce à l'engagement accru de la Municipalité.

D'après nos partenaires d'entretiens, le thème de la politique familiale n'a pas donné lieu, ni hier, ni aujourd'hui, à des querelles partisans particulières. Tous les partis seraient fondamentalement sensibilisés à la politique familiale en tant que thème socio-politique. Même si les interpellations étaient plus souvent le fait des partis de gauche, ces derniers n'étaient en aucun cas les seuls à y recourir. Ainsi les membres de l'Union démocratique fédérale (UDF), d'orientation chrétienne, qui a pu quasiment doubler sa représentation aux dernières élections, se montrent très ouverts aux revendications de politique familiale. L'UDF mène toutefois une politique des dépenses plus restrictive que celle des partis de gauche. Comme motivation permettant de justifier les dépenses en matière de politique familiale – par exemple l'augmentation de l'accueil parascolaire –, les interlocutrices mettent toujours l'accent sur la prévention, „tout ce qu'on fait ou ce qu'on veut faire, c'est pour prévenir“. Que les deux parents travaillent répond, à Yverdon-les-Bains, peut-être plus que dans d'autres communes, à une nécessité économique. Il ne s'agit donc pas de *pouvoir ou non* concilier vies familiale et professionnelle, *il faut* que cette conciliation soit possible. La question est plutôt de savoir si les enfants, en dehors de l'école, doivent être laissés à eux-mêmes ou s'ils doivent être surveillés. Et c'est ici que l'argumentation en terme de prévention fait son entrée. Ce qui a constitué un handicap au développement des activités de politique familiale, ce n'est pas en première ligne, l'absence de volonté politique, mais la situation financière délicate de la Municipalité.

L'une des rares initiatives lancées par la Municipalité elle-même, dans les années 90, est le centre „Check Point“. Il s'adresse aux 12-16 ans et leur est ouvert les mercredis et les samedis après-midi, jours où il n'y a pas d'école. C'est une association privée qui en est le gestionnaire et la Municipalité finance les activités.

6.3.3.2 La discussion politique actuelle

Une motion proposant un passeport famille est en train d'être discutée au sein du Conseil communal. Ce passeport doit permettre aux familles de profiter de réductions dans certains magasins de la ville mais aussi au niveau de l'accès aux équipements publics. La mise en œuvre est encore incertaine, les entreprises privées ne révélant aucun intérêt pour ce passeport. Le sondage relatif aux besoins en matière „d'accueil parascolaire“ s'est achevé avant les vacances d'été. La Municipalité ne s'est pas encore prononcée quant à la suite à donner à l'étude et ne s'est nullement engagée. En outre, la nomination d'un délégué de la jeunesse est à l'étude, celui-ci dépendrait de la Direction des affaires sociales et de la jeunesse.

6.3.3 Organisations importantes en matière de politique familiale

Les deux organisations les plus importantes à Yverdon-les-Bains en matière d'interventions socio-écologiques et d'interventions pédagogiques sont: l'*Entraide Familiale Vaudvoise* et la *Fondation Profa* (cf. description au chapitre consacré au canton). L'Entraide Familiale gère une crèche, financée partiellement par la brocante et la bourse aux vêtements de l'association. Travailler pour ces institutions donne le droit de placer les enfants pour un certain temps gratuitement dans la crèche. La crèche est libre d'accès, sans système de réservation ou d'inscription. Les enfants sont acceptés en fonction des places disponibles. Les horaires d'ouverture ne permettent toutefois pas d'exercer une activité professionnelle. Profa s'occupe à Yverdon d'un centre de planning familial et de consultation en matière de grossesse.

Le *Conseil régional de la famille (CRF)* est l'une des spécificités de la ville d'Yverdon-les-Bains qu'il faut citer. Il a été fondé par le Mouvement populaire des familles (MPF, cf. chapitre consacré au canton), à l'occasion de l'Année Internationale de la Famille en 1994. Il est politiquement et confessionnellement neutre et regroupe une vingtaine d'associations à but non lucratif, actives dans le domaine de la politique familiale au sens large du terme. Ces associations ont signé une charte contenant les objectifs suivants:

- Mieux connaître les conditions de vie des familles dans la région.
- Sensibiliser l'opinion publique ainsi que le milieu politique aux problèmes et aux besoins des familles et proposer des solutions adaptées.

Le CRF souhaitait initier des projets, créer des synergies et être le partenaire des autorités pour les questions relatives à la famille. Quelques projets ont pu se concrétiser. Ainsi, une cantine pour le repas de midi a pu être réalisée. En plus d'autres projets ponctuels qui ont été initiés dans les premières années de son existence, les activités actuelles du CRF se limitent de plus en plus à des réunions semestrielles et informelles dans le but d'échanger des informations. Depuis un an, les réunions n'ont plus eu lieu. Le CRF est financé, pour l'essentiel, par les cotisations annuelles des associations qui le constituent. Des projets concrets ont également été ponctuellement soutenus financièrement par les communes.

6.3.4 Synthèse

Yverdon-les-Bains a surtout été active en matière d'accueil extra-familial. Les crèches y ont une tradition, parce qu'elles représentent depuis toujours une nécessité économique. Elles sont gérées par des organisations privées, mais bénéficient du soutien de la Municipalité dans la limite de ses capacités. En matière d'accueil extra-scolaire, il existe encore aujourd'hui de grosses lacunes.

Un rapport de force équilibré au niveau politique – comme celui qui règne à Yverdon – peut avoir un effet de blocage et gêner la réalisation de programmes politiques. Il est impossible de dire dans quelle mesure cela est vrai pour Yverdon pour ce qui est des questions liées à la politique familiale. Pour nos interlocutrices, c'est la situation financière difficile à laquelle la Municipalité est confrontée qui constitue le handicap majeur et empêche de mener une politique familiale plus active.

Toutes nos interlocutrices sont unanimes, elles pensent qu'il est symptomatique d'Yverdon-les-Bains qu'un grand nombre de petits projets existent et que ceux-ci ne soient réalisables que grâce à la collaboration de différentes organisations. Étant donné que le soutien financier public est largement déficient, la coordination et la recherche de synergies sont indissociables

pour permettre la réalisation de projets. La collaboration se fait de façon informelle, sans structures et sans la participation de la Municipalité. C'est pourquoi ce travail est peu perceptible et difficile à saisir.

7 Canton du Tessin

7.1 Niveau cantonal

7.1.1 Environnement de la politique familiale

7.1.1.1 Population

Le Tessin constitue une région linguistique autonome, dotée d'une culture et d'une identité propres. Le canton est en effet isolé du reste de la Suisse par les Alpes et par la langue, ce qui contribue à une certaine indépendance culturelle. La population tessinoise s'élève à environ 310'000 habitants, dont 74% de Suisses et 24% d'étrangers. Entre 1980 et 2000 la population a augmenté de 44'828 habitants, principalement en raison des flux migratoires. En 2001 le nombre de naissances (2'723) a été l'un des plus bas de la dernière décennie, inférieur à celui des décès (2'770). Le Tessin se caractérise par un indice conjoncturel de fécondité parmi les plus bas de Suisse. 19,7% des habitants étaient mineurs (moyenne suisse: 23,0%) et 17,6% avaient plus que 64 ans (moyenne suisse: 15,3%).

7.1.1.2 Environnement économique

Au niveau économique, le Tessin, après quatre ans de croissance (1997-2001), avec un taux maximal de 4.98% en 2000, connaît une nouvelle phase de difficultés, après celle très marquée, traversée dans les années 1990 (1991-1997). 2002 a été une année de récession pour l'économie tessinoise: tourisme, finance, industrie d'exportation et commerce sont les secteurs les plus touchés. Le résultat d'exercice pour 2002 est négatif (-42.2 millions de francs), alors que celui de 2001 était positif (plus de 19 millions de francs). La récession économique a comporté une inversion de tendance au niveau du marché du travail; le taux de chômage a augmenté de 2.8% (2001) à 3.7% (2002), ce qui suscite une certaine préoccupation bien que le taux de chômage soit nettement moins élevé que celui de la précédente crise économique (en 1997, le taux s'élevait à 7.8%).

7.1.1.3 Structures politiques

Le siège du gouvernement se trouve à Bellinzona. En ce qui concerne la structure politique, le Conseil d'État comprend pour la législation 2003-2007 deux membres du PLRT (Parti Libéral-Radical Tessinois), un membre du PPD (Parti Populaire Démocratique), un membre du PS (Parti Socialiste) et un membre de la Lega dei Ticinesi. Le *Dipartimento della sanità e della socialità* (DSS), qui détient les compétences en matière de politique familiale, est dirigé par le membre du PS. Le Grand Conseil se compose comme suit: PLRT (30), PPD (23), PS (16), Lega dei Ticinesi (11), UDC (Union démocratique du centre, 6), Verts (2), GG (Génération jeunes, 1), PdL (Parti du Travail, 1).

7.1.2 Initiatives et interventions en matière de politique familiale

Le Tessin est innovateur en matière de politique familiale. Par son modèle d'allocations familiales, il peut être considéré comme l'initiateur d'une nouvelle conduite en matière de politique familiale. La réforme de la *Legge cantonale sugli assegni familiari* du 11 juin 1996 (LAF), qui fait partie d'une plus ample politique familiale en cours au Tessin (notamment la révision de la *Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza*, LMI, du 15 janvier 1963) est l'exemple concret de l'envol que la politique familiale a pris durant les années 1990. Une première révision de la LAF (Message 5189 du

18 décembre 2001, entrée en vigueur le 11 juin 2002) vient d'être introduite, également à la suite de deux évaluations de la loi³⁰⁵, tout comme la révision de la LMI de 1963 (*Legge per le famiglie, Lfam*, Message 5280 du 25 juin 2002, actuellement à l'examen au Parlement). Ces deux révisions font partie d'un processus global de transformation de la politique familiale tessinoise, qui a touché aussi d'autres aspects comme l'entrée en vigueur le 5 juin 2000 de la *Legge sull'armonizzazione et la coordinazione delle prestazioni sociali*³⁰⁶ (LAPS, actuellement sujette à révision).

La politique familiale menée actuellement par le *Dipartimento della sanità e della socialità* (DSS) du canton du Tessin, qui a élaboré depuis sa création en 1959 (avant *Dipartimento delle opere sociali*, DOS) la législation en la matière, se base essentiellement sur ces deux lois, la première révision de LAF, et la Lfam. Cette dernière, bien qu'encore en examen au Parlement, a été approuvée en première lecture. Les deux lois sont complémentaires et constituent les piliers de la politique cantonale en faveur des familles. La politique familiale se développe ainsi sur trois piliers principaux :

- Les allocations familiales complémentaires et pour enfants en bas âge ont comme objectif de combattre la pauvreté des familles (*soutien financier aux familles*)
- La politique de soutien à l'accueil extra-familial et extra-scolaire des enfants pendant le temps de travail des parents a comme objectif de promouvoir le bien-être et la qualité de vie de la famille et de ses membres (*soutien organisationnel*).

³⁰⁵ Le Conseil d'État a demandé, lors de son introduction, deux types d'évaluations de la LAF:

- Une évaluation socio-économique sur l'efficacité de la loi, mandatée à la SUPSI (Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana).
- Une évaluation juridique et technique sur l'application de la loi, réalisée par l'Institut des assurances sociales (IAS).

³⁰⁶ La LAPS a pour objectif d'harmoniser et de coordonner les prestations sociales par le biais de la définition de critères communs d'accès et par la distribution des prestations sociales. La simplification des procédures, afin de faciliter l'accès aux prestations, d'éviter les disparités de traitement dans le domaine des prestations ayant comme but le remplacement d'un manque de revenu ainsi que la réduction du recours à l'intervention de l'assistance publique (vue comme l'ultime recours) constituent aussi des objectifs importants. Trois caractéristiques principales distinguent la loi sur l'harmonisation: les corrections aux prestations existantes (conditions d'accès et règles de calcul), la définition des priorités de l'intervention des prestations et la réorganisation et la coordination des divers secteurs. Cette loi trouve son origine dans des actes parlementaires ayant sollicité le besoin d'une coordination plus pointue de l'action sociale, en particulier: Bizzozzero et al. (PPD), 9.11. 1981 „L'émanation d'une loi cantonale sociale manteau“; Salmina et Agustoni (PPD, PSU), 22.9.1986 „Loi cantonale sur la coordination de l'intervention sociale de l'État“, Adobati (PLR), 27.5.1991 „Pour l'introduction d'un revenu minimum“. Par ailleurs, l'étude „Redistribution du revenu et pauvreté“ de C. Marazzi (1990), met en évidence les lacunes législatives en matière de prestations sociales et formule des propositions de réformes. Suite à cette étude, le Conseil d'État a mis en place, le 7 février 1995, un groupe de travail interdépartemental ayant le devoir d'élaborer un projet de loi pour la coordination des contributions sociales, en particulier de celles de compléments, compatibles avec les ressources financières disponibles, et d'analyser les propositions opératrices relatives. L'étude „Repenser la solidarité“ de M. Rossi et E. Sartoris, pour l'Institut de recherche économique en 1995, a aussi beaucoup contribué à développer cette loi, qui a retenu le modèle d'harmonisation des prestations en se basant sur celui d'intégration (soit la réduction à un seul instrument de toutes les prestations pour garantir un minimum vital).

- Les mesures de protection des mineurs se proposent de favoriser la récupération progressive des compétences familiales et des relations entre parents et enfants tout en évitant dans la mesure du possible l'éloignement du mineur de son environnement familial (*protection de l'enfance*).

Dans la politique tessinoise en faveur de la famille, l'intervention de l'État se veut subsidiaire et complémentaire aux initiatives de la société civile. Nous allons présenter plus loin les principales associations de la société civile qui sont actives au niveau de la politique familiale, sur lesquelles se base l'approche complémentaire de l'État. La politique tessinoise se propose par ailleurs de développer des politiques publiques intersectorielles qui soient attentives à l'impact sur les familles des décisions prises dans d'autres secteurs.

7.1.2.1 Interventions économiques

Dans l'actuelle politique familiale, les principales interventions économiques en faveur de la famille sont représentées par la LAF. Le processus qui a abouti à la révision de la LAF de 1959 sera présenté dans la partie dédiée aux dynamiques de la politique familiale. Nous allons considérer maintenant les éléments principaux du modèle tessinois des allocations familiales, ce qui permettra d'aborder la LAF de 1996, son évaluation, ainsi que sa dernière révision, qui a eu lieu en 2001. D'autres interventions économiques seront aussi mentionnées.

Introduction de la Loi sur les allocations familiales du 11 juin 1996 (LAF)

Le Tessin, accompagné des cantons romands, fut l'un des premiers à introduire, en 1953, la loi sur les allocations familiales (cette loi a subi une révision totale en 1959). L'allocation familiale a comme propos la compensation des charges financières déterminées par la présence d'un enfant dans la famille. Les allocations de base et pour jeunes en formation ont pour but de compenser partiellement les différences économiques entre les familles avec enfants à charge et celles n'en ayant pas. La politique suisse en matière de famille ne s'est occupée que partiellement de la compensation des charges pour enfant et n'a pas pris en compte le revenu familial. Par contre, dans le modèle tessinois, depuis l'entrée en vigueur de la LAF du 11 juin 1996, sont prévus, outre l'allocation de base et celle pour jeunes en formation ou jeunes invalides, déjà présentes dans la loi de 1959, deux autres prestations familiales : l'allocation complémentaire (*assegno integrativo per i figli*) et l'allocation pour enfants en bas âge (*assegno di prima infanzia*). Le propos de ces deux allocations est de soutenir financièrement les familles de conditions modestes.

Les principales finalités du message de la LAF sont d'une part la justice sociale, en tant que droit au libre choix de la procréation, même pour les bas revenus, et d'autre part l'objectif démographique en vue de garantir la pérennité des générations. Il s'agit en particulier de favoriser le libre choix de procréation tout en levant les obstacles économiques à la procréation, ce qui implique le respect du choix de l'emploi du temps entre le professionnel et la prise en charge des enfants, de même que la parité des droits entre homme et femme. De manière plus spécifique, ses objectifs sont :

- Garantir la liberté de choix de procréation
- Donner la possibilité de s'occuper personnellement des enfants (entre 0 et 3 ans) ou de travailler en confiant la garde à des tiers (crèches, mères de jour ou entraide)
- Assurer la liberté de confier à un seul parent (le père ou la mère) la garde directe des enfants ou de partager cette tâche en travaillant à mi-temps.
- Éviter que les coûts des enfants soient causes de pauvreté.

- Séparer la politique familiale de celle de l'assistance.

Le message de loi présenté par le Conseil d'État (DOS) implique une intervention nouvelle et sélective en faveur des familles parentales et monoparentales ayant des insuffisances de revenu, apportant à la famille une mesure de politique familiale et non pas d'assistance sociale (le transfert des coûts de l'assistance aux allocations familiales devant permettre de soulager les communes d'une partie importante des charges de l'assistance sociale).

Le système est composé de quatre éléments :

- **Allocation de base** de Fr. 183 pour les enfants de 0 à 14 ans (jusqu'à la 15^{ème} année). La limite a été baissée de 16 à 15 ans pour financer une partie des allocations.
- *Allocation pour jeunes en formation ou jeunes invalides* de Fr. 183 pour jeunes en formation entre 15 et 19 ans (jusqu'à la 20^{ème} année). Ces allocations correspondent à celles des autres cantons.
- *Allocation complémentaire* pour les enfants de 0 à 14 ans des familles à revenu modeste. Il est destiné à couvrir les dépenses des enfants, mais non pas des adultes. La somme à laquelle on a droit correspond à la différence entre les entrées et les sorties selon la loi PC de l'AVS/AI, jusqu'à un toit maximal qui correspond aux dépenses hypothétiques pour l'enfant.
- *Allocation pour enfants en bas âge* pour les familles avec enfants entre 0 et 2 ans (jusqu'à la 3^{ème} année) ayant un revenu au-dessous du minimum vital en dépit de l'allocation complémentaire. Elle garantit l'existence de toute la famille ayant des enfants au-dessous de trois ans et est conçue comme une indemnité pour perte de gain. Elle a un toit maximal fixé au quadruple de la rente minimale de vieillesse (4.120 Fr.). Seules les personnes qui reçoivent l'allocation complémentaire peuvent bénéficier de cette allocation.

En ce qui concerne les *conditions de droit*, les parents (ou le parent) doivent satisfaire les conditions suivantes :

- Les citoyens suisses ou les étrangers (permis C) doivent résider dans le canton depuis au moins trois ans.
- Le revenu est au-dessous du minimum vital.
- Pour avoir droit à l'allocation complémentaire, les enfants ne peuvent pas avoir plus de 15 ans ; en ce qui concerne l'allocation pour enfants en bas âge, l'un des enfants ne doit pas avoir encore atteint l'âge de trois ans.
- Le taux d'occupation pour le parent qui s'occupe des enfants ne doit pas dépasser 50%. Pour les couples, le taux d'occupation total ne doit pas dépasser 150%.

Pour ce qui est des *entrées comptables*, ce sont les entrées provenant de l'activité lucrative des parents qui sont prises en considération; si le parent qui ne s'occupe pas de la garde des enfants ne travaille pas ou travaille à temps partiel sans raison valable, un revenu hypothétique est alors calculé; les allocations de base pour les enfants et pour la formation ; d'éventuelles autres entrées (mais pas les prestations de parents, bourses ou assistance).

Au niveau des *sorties comptables*, le besoin minimal annuel est calculé sur la base des prestations complémentaires à l'AVS/AI prévues par la loi. Pour le loyer et les coûts accessoires,

les dépenses effectives sont prises en considération jusqu'à un toit maximal annuel de 13'200 pour les familles monoparentales et 15'000 pour les couples. Dans les sorties, est compris un chiffre forfaitaire pour l'assurance obligatoire. Les dépenses pour le placement des enfants auprès de tierces personnes ne sont pas considérées dans la LAF de 1996.

Évaluation de la LAF

Comme cela a déjà été mentionné plus haut, la LAF avait prévu initialement deux évaluations devant être achevées fin 2001, et destinées à en évaluer l'efficacité et l'efficience. L'étude socio-économique devait examiner la LAF et son application par rapport aux objectifs principaux, elle a été conduite par la SUPSI (Vaucher de la Croix et Marazzi, 2001).³⁰⁷ L'analyse a été quantitative (évolution des cas et des dépenses, caractéristiques socio-démographiques des bénéficiaires) et qualitative (efficacité du dispositif, bénéfices pour les familles). L'étude d'application de la loi d'un point de vue juridique et technique a été effectuée par l'Institut des assurances sociales (IAS), du *Dipartimento delle opere sociali* (DOS)³⁰⁸. Cette étude devait examiner en particulier la compatibilité de la LAF et de l'Accord avec la libre circulation des personnes ainsi que les conséquences de l'entrée en vigueur de la Loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (LAPS).

Les résultats de l'évaluation de la SUPSI ont mis en évidence que les allocations familiales (AF) réduisent de manière importante le taux de pauvreté des familles. L'impact est différencié selon la typologie des familles: l'impact de la LAF est plus important dans le cas des familles nombreuses, alors que pour les familles monoparentales avec un seul enfant, il est moins incisif. L'efficacité des allocations familiales est démontrée par la réduction de la pauvreté économique, cependant leur intégration avec d'autres domaines de la politique familiale est nécessaire pour transformer les AF en instruments de politique active dans la lutte contre la pauvreté. Sans une politique familiale plus articulée, les AF ne permettent pas la liberté de choix prévue par la loi, étant donné que les transformations du marché du travail et de la croissance économique, ainsi que les nouvelles formes familiales, génèrent des risques d'exclusion très élevés. Il est dès lors nécessaire de créer une meilleure articulation entre les AF et la politique familiale plus globale, en particulier au niveau des domaines sociaux (crèches), économiques (flexibilité du marché du travail, mesures d'insertion adéquates, requalification professionnelle) et des domaines éducatifs (offre d'activités extra-scolaires). Les AF peuvent être conçues comme une contribution à la politique démographique vu que dans certains cas la décision d'avoir un enfant a été subordonnée à l'introduction des allocations pour enfants en bas âge. On constate par ailleurs des difficultés de réinsertion sur le marché du travail (déficit de formation, bas salaires – qui ne couvrent pas les dépenses de l'absence de l'un des parents, conditions de travail incompatibles avec les soins aux enfants), la perte de relations sociales et d'autonomie personnelle.

Or, les bénéficiaires interviewés considèrent le retour sur le marché du travail comme très important pour la famille, étant donné que le travail représente un lieu de socialisation et de citoyenneté pour toute la famille. Des mesures d'accompagnement visant à faciliter la réinsertion sur le marché du travail sont estimées nécessaires, et s'inscrivent à plein titre dans la politique familiale. L'échéance des allocations pour les enfants en bas âge est dramatique dans divers cas, notamment car les possibilités de confier l'enfant à l'école enfantine varient de commune à commune, tout comme les conditions du marché de travail. Est mentionné aussi le contenu 'familialiste' des conditions donnant droit à l'allocation pour les enfants en bas âge,

³⁰⁷ SUPSI: Scuola pubblica Universitaria Professionale della Svizzera Italiana.

³⁰⁸ Maintenant: Dipartimento della sanità e della socialità (DSS).

celle-ci étant conçue sur la base de modèles qui ne correspondent plus ni aux transformations des structures familiales, ni aux modifications du marché de travail. Ces facteurs, tout comme la division des rôles entre homme et femme, rendent discutables les conceptions selon lesquelles la présence continue et exclusive de la mère après les premiers huit à dix mois de vie de l'enfant soit décisive pour le développement de l'enfant. La clause du taux d'occupation maximal de 50% pour le parent qui s'occupe des enfants est considérée comme rigide, et la période de suspension totale ou partielle de l'activité professionnelle n'est pas conciliable avec l'augmentation de la concurrence sur le marché du travail, les exigences d'ajournement professionnelles et la rapidité des changements économiques. La politique familiale doit être davantage déclinée au féminin si l'on veut éviter que l'amélioration des conditions économiques de la famille au travers des AF soit source de nouvelles formes de dépendance. L'étude conclut qu'il ne s'agit pas de remettre en cause la contribution certaine des AF pour les familles pauvres ou en situation précaire, ce que l'étude BASS a aussi confirmé, mais de compléter le dispositif au travers d'une série de mesures de soutien aux familles.

L'évaluation SUPSI ainsi que celles de l'Institut des assurances sociales (dont l'une portait sur les allocations ordinaires et l'autre sur les allocations complémentaires et pour enfants en bas âge), ainsi qu'une série d'actes parlementaires³⁰⁹, ont conduit à une première révision de la LAF (message du 18 décembre 2001; entrée en vigueur le 11 juin 2002).

Eléments principaux de la première révision de la LAF

Diverses propositions de modifications ont un caractère technique (suite aux évaluations technique et juridique), visant à rendre la loi plus praticable du point de vue administratif (aussi selon l'introduction de la LAPS). D'autres modifications ont une connotation de politique sociale et ont pour but la mise en place d'une politique plus moderne de promotion et de soutien de la famille. La conciliation de l'activité familiale et professionnelle est l'un des aspects les plus importants, qui entre également dans l'objectif de promotion de l'égalité entre les sexes. Voici les principales modifications :

- Introduction du critère de cohabitation avec l'enfant (et non plus l'autorité parentale) pour l'obtention de l'allocation complémentaire et de celle pour enfants en bas âge.
- Abandon de la 'double période de carence' (mère et père doivent résider depuis au moins trois ans dans le canton) pour les familles bi-parentales qui demandent l'allocation pour enfant en bas âge. Maintenant un seul des deux parents doit résider dans le canton depuis au moins trois ans.
- Abandon de l'obligation de s'occuper de l'enfant au moins une demi-journée pour avoir droit à l'allocation pour enfants en bas âge.

³⁰⁹ Initiative parlementaire du 30 septembre 1996, Giuseppe Sergi (PS) et cosignataires qui propose une modification de l'allocation pour jeunes en formation; Initiative parlementaire du 15 décembre 1997, Raul Ghisletta (PS) et cosignataires qui propose l'abolition de la 'double période de carence' (mère et père doivent résider depuis au moins trois ans dans le canton) pour les familles bi-parentales qui demandent l'allocation pour enfant en bas âge; Initiative parlementaire du 15 décembre 1997, Raul Ghisletta (PS) et cosignataires, qui propose d'élargir la titularité du droit de l'allocation complémentaire au père; Initiative parlementaire du 3 avril 2000, Monica Duca-Widmer (PPD), qui demande que la limitation de places à l'école enfantine pour les enfants de trois ans de la part d'une commune n'est possible que si dûment justifiée.

- Mesures de soutien pour concilier travail et famille, afin de favoriser l'autonomie et l'intégration sociale des parents et des enfants (les dépenses³¹⁰ pour la garde externe des enfants dans une crèche ou chez une mère de jour reconnues par l'État sont remboursées jusqu'à l'entrée à l'école enfantine, soit un âge maximal de quatre ans ; les communes ne pourront pas refuser l'entrée à l'école enfantine d'enfants de trois ans sauf en cas de raison valable).³¹¹

La première révision de la LAF entend donc promouvoir une politique familiale efficace pour les familles qui connaissent des difficultés financières en leur rendant accessibles les services, en favorisant l'autonomie des parents et en fournissant un complément de revenu suffisant aux parents qui sont momentanément dans l'impossibilité d'exercer une activité lucrative. L'État intervient donc de deux façons : au niveau des prestations financières par le biais de deux allocations qui font partie du modèle tessinois et en prenant en charge la dépense pour la garde de l'enfant (ou une partie). Les mesures de soutien ont pour objectif de permettre aux familles de concilier l'éducation de l'enfant avec l'intégration des parents sur le marché du travail, en favorisant l'intégration sociale de toute la famille. En particulier pour les femmes, les mesures de soutien, ainsi que l'abolition de la clause de 50%, rendent possible le maintien de l'activité professionnelle, en assurant la protection face à d'éventuelles situations de crise (rupture des liens familiaux, revenus insuffisants) et risques d'exclusion, en fournissant une réponse aux exigences des familles monoparentales plus exposées aux risques de pauvreté. Les mesures de soutien ont donc pour objectif d'agir sur les déterminants socio-économiques de la santé : environnement familial, travail, cohésion sociale, accès aux services sociaux.

En ce qui concerne le pilier du soutien financier aux familles, c'est-à-dire les allocations familiales complémentaires et allocations pour enfants en bas âge, elles sont traitées par l'*Istituto delle assicurazioni sociali* (IAS), qui fait partie du DSS, en particulier par l'*Ufficio delle prestazioni*, qui est chargé de traiter les requêtes de prestations présentées et de décider l'éventuel paiement.

Autres interventions économiques

Le IAS est aussi responsable d'une autre intervention économique en faveur de la famille, le subside³¹² pour les primes de l'assurance-maladie (en particulier, l'*Ufficio dell'assicurazione malattia*). Le subside est adressé aux catégories de revenu suivantes :

- Personnes seules : jusqu'à Fr. 22'000.
- Familles jusqu'à Fr. 34'000 : pour tous les membres de la famille.
- Familles avec un revenu de Fr. 34'000 à Fr. 39'000 : droit au subside seulement à partir du 2^{ème} enfant.

³¹⁰ Le remboursement des dépenses pour la garde externe des enfants n'a pas encore été accepté, car il fait partie de la politique pour les familles (Lfam) présentée plus loin, en particulier les mesures de soutien à l'accueil extra-familial et extra-scolaire.

³¹¹ Notons à ce propos que cette solution est compatible avec la Legge della scuola dell'infanzia e della scuola elementare (7 février 1996), qui prévoit que l'école enfantine accepte les enfants à partir de trois ans. Or, toutes les communes n'acceptent pas les enfants de trois ans, pour des raisons principalement liées aux coûts financiers.

³¹² Le canton a décidé en 2002 de prendre en charge, pour les ayants droit au subside, la totalité des primes.

- Familles avec un revenu de fr. 39'000 à Fr. 65'000 : droit au subside seulement à partir du 3^{ème} enfant.
- Revenu de référence : jusqu'à fr. 55'000.

D'autres prestations matérielles existent, qui relèvent de la compétence d'autres services, comme l'avance sur pension alimentaire (Fr. 700 indépendamment de la situation financière de la mère). Le secteur *Anticipo alimenti* de l'*Ufficio del sostegno sociale e dell'inserimento* (USSI) intervient en faveur de la mère et des mineurs lorsque le conjoint ne verse pas la pension alimentaire. Les demandes sont adressées aux sièges régionaux du *Servizio sociale*, qui font parvenir les demandes à l'USSI, qui est l'instance responsable de la décision.

L'*Ufficio delle borse di studio e dei sussidi* du *Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport* (DECS) est responsable des bourses d'études pour les jeunes et les adultes en formation. Comme explicitement mentionné dans le dernier document du DECS '*Le borse di studio*'³¹³, l'aide financière offerte par l'État pour la formation est une intervention en faveur de la famille. Le montant des bourses est calculé selon la situation économique de l'étudiant et de ses parents (et de chacun des deux s'ils sont séparés ou divorcés). Le montant maximal de la bourse dépend du type de formation (Fr. 7'000 pour les écoles secondaires, Fr. 9'000 pour les écoles supérieures, artistiques, professionnelles et universitaires cantonales, et Fr. 13'000 pour les écoles professionnelles supérieures et universitaires hors-canton). Voici le calcul de la bourse.

- Le montant maximal de la bourse est attribué pour un revenu inférieur à Fr. 25'000 (ou Fr. 45'000 en cas de cumul des revenus si les parents sont séparés ou divorcés).
- Pour chaque Fr. 1'000 de revenu supérieur, la bourse est réduite de Fr. 600.
- Si les parents ont plus d'un enfant qui fait des études, la réduction pour chaque Fr. 1'000 de revenu supérieur est de Fr. 200 (pour le deuxième enfant), pour le deuxième et pour tout autre enfant, Fr. 800 à partir du revenu déterminant pour lequel aucun autre enfant n'a droit à la bourse.
- Les bourses comprennent des suppléments de Fr. 1'000 pour les taxes d'inscription, de Fr. 5'000 pour les étudiants mariés (par couple) et de Fr. 3'000 pour chaque enfant d'étudiants ou apprentis avec droit à la bourse.

D'autres subsides pour la formation sont prévus, comme les subsides professionnels, qui se divisent en allocations pour la requalification professionnelle³¹⁴, et subsides pour le perfec-

³¹³ Le Borse di studio. Informazioni e indicazioni per l'anno scolastico 2003-2004. Ufficio delle borse di studio e dei sussidi. Dipartimento dell'educazione, della cultura e dello sport.

³¹⁴ L'allocation pour la requalification professionnelle est divisée en deux parties:

- Une première partie correspond au manque de revenu (différence négative entre les dépenses et le revenu de référence), qui couvre les dépenses générales, nommée allocation complémentaire.
- Une deuxième partie peut couvrir les coûts de la formation. Si à partir du calcul du revenu disponible, il apparaît un manque de revenu, l'allocation couvre les coûts de la formation; s'il résulte un excès, l'allocation est réduite de Fr. 800 pour chaque Fr.1'000 de revenu disponible.

tionnement professionnel³¹⁵. Notons encore la possibilité d'obtenir (à des conditions spécifiques) un subside pour des stages professionnels à l'étranger, et pour des cours de langue à l'étranger.

Le *Dipartimento delle finanze e dell'economia* (DFE), avec la *Legge tributaria*, est aussi concerné par la politique familiale en tant qu'instrument de soutien financier. La modification de la *Legge tributaria* du 21 juin 1994 (modification adoptée le 4 juin 2002 par le Grand Conseil tessinois), prévoit un système de quotes-parts à double échelle et établit des quotes-parts réduites pour les personnes mariées qui vivent ensemble et pour les familles monoparentales (et non pas pour les concubins avec enfants à charge), ce qui favorise les couples mariés par rapport aux concubins. La modification de la LT a prévu une augmentation des réductions sociales : la réduction pour les personnes mariées est passée de Fr. 30'000 à Fr. 60'000, et la réduction pour enfants à charge de Fr. 20'000 à Fr. 30'000. Les nouvelles réductions fiscales ont comme but déclaré celui d'augmenter le revenu de catégories spécifiques de contribuables, en particulier les familles.

7.1.2.2 Interventions socio-écologiques, pédagogiques, internes à la famille

En ce qui concerne ces diverses interventions, elles sont prévues dans le cadre de la nouvelle Lfam (*Legge per le famiglie*). Le long processus qui a abouti à la révision de la *Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza* (LMI, du 15 janvier 1963), et donc à la création de la nouvelle Lfam, sera retracé dans la partie dédiée aux dynamiques de la politique familiale. Voici les éléments principaux de la Lfam.

Eléments principaux de la Lfam

La nouvelle *Legge per le famiglie* reconnaît les diverses formes de cohabitation entre parents et enfants, indépendamment de l'état civil des parents et du lien biologique avec l'enfant. Elle promeut une politique de soutien pour toutes les familles (pas seulement pour celles qui connaissent des difficultés financières et/ou sociales) et de protection de la jeunesse, en privilégiant l'autonomie et la responsabilisation des familles. Elle coordonne dans la complémentarité et dans la subsidiarité les initiatives de la société civile et de la solidarité intergénérationnelle, en proposant, par son caractère subsidiaire, d'être ouverte à la multiplicité des acteurs qui opèrent pour les enfants et les familles.

En ce qui concerne les directions politiques, la Lfam privilégie la responsabilisation des familles, alors que l'optique de la LMI était plus réparatrice et orientée vers des instruments substitutifs, bien que sa formulation large ait permis la mise en place d'un réseau de soutien aux familles en difficulté (p. ex. au travers de subventions aux associations). La loi prévoit une meilleure affirmation sociale de la famille, en plus de la dimension privée liée aux valeurs personnelles. Dans l'élaboration de la loi, plusieurs éléments d'évaluation et de direction ont été pris en considération, comme le rapport '*Politica familiare in Ticino*' de 1998, des propositions parlementaires (en particulier l'initiative Carobbio Guscetti de 1998 pour le PS et les motions demandant la mise en place de structures d'accueil pour les enfants en âge préscolaire), les réflexions au niveau fédéral sur la politique familiale, ainsi que des études sur l'évolution des familles, de leurs besoins, et sur la politique sociale familiale.

Les principaux objectifs de la Lfam:

³¹⁵ Etant donné que ces cours peuvent être fréquentés sans réduire le temps de travail, il ne donnent pas lieu à un véritable subside. Selon le salaire, peuvent être pris en compte la taxe d'inscription et les dépenses liées à la fréquentation du cours.

- Promouvoir l'offre d'opportunité pour une meilleure compatibilité entre famille et travail et/ou formation.
- Soutenir les activités visant à offrir des structures d'accueil extra-familial de qualité.
- Soutenir les initiatives de rencontre et de socialisation pour les familles et les enfants.
- Offrir un soutien éducatif aux familles en difficulté, en leur permettant de retrouver les potentialités familiales.
- Garantir la protection des mineurs confrontés à des problèmes graves.

Les principales innovations par rapport à la LMI de 1963:

- *Activité de soutien aux familles.* La loi promeut les activités d'accueil complémentaires aux familles et à l'école pendant les heures dédiées à l'activité professionnelle. Les familles sont ainsi plus en mesure de choisir. L'offre de structures (crèches, familles de jour, services extra-scolaires) doit pouvoir couvrir quantitativement le besoin sur le territoire et garantir la qualité dans les conditions d'accueil. La priorité est donnée aux prestations destinées à la petite enfance.
- *Mesures de protection de l'enfance.* La loi diversifie les mesures de protection des mineurs selon la gravité de la situation, renforce l'intervention avec et non contre la famille, et cherche à éviter la séparation des enfants de la famille. Lorsque le développement physique, psychique et social de l'enfant est entravé, sont mises en acte des mesures de prestations de service social, de service éducatif, d'accueil de familles ou de garde dans des familles substitutives ou centres éducatifs. Le but est d'accompagner la famille dans un parcours progressif lui permettant de retrouver sa fonction éducative et son autonomie. Lorsque la famille ne peut pas assurer au mineur un environnement familial adéquat, le placement auprès d'une famille substitutive ou un centre éducatif est envisagé.
- *Activités de rencontre, socialisation et participation.* La loi renforce les réseaux de solidarité au niveau local. Le canton assure une contribution financière et une consultation aux entités ou groupes ayant l'intention de promouvoir des initiatives de socialisation ou d'entraide au niveau local, s'adressant aux enfants et aux familles.
- *Observatoire cantonal de la politique familiale.* La loi prévoit la création d'un organisme de proposition et de consultation en matière de politique familiale cantonale, en vue de développer une politique familiale coordonnée et intégrée, de promouvoir la politique familiale et d'évaluer l'impact des autres politiques sectorielles sur la famille et la politique familiale.
- *Projets généraux.* La loi soutient des activités destinées à accroître l'autonomie des familles et de ses membres en leur permettant l'accès à l'information sur l'ensemble des activités et des prestations d'aide aux familles et de protection des mineurs, au travers d'une prévention à divers niveaux pour renforcer les compétences de la famille et identifier les facteurs de risque pour les mineurs, grâce à une formation extra-curriculum pour les parents et les personnes impliquées dans des activités de soutien, et au travers d'une consultation aux familles (de la part d'associations ou groupes d'entraide).
- *Nouvelles modalités de financement et incitations.* La participation financière du canton aux services et prestations sera établie selon la Loi sur l'introduction des nouveaux systèmes de subsides aux organisations, institutions, associations, fondations dans les secteurs

de compétence du Département de la santé et de la socialité (avant Département des affaires sociales). Les structures d'accueil extra-familial et extra-scolaire ainsi que les centres éducatifs pourront obtenir des subsides pour leurs frais de construction à hauteur de 50% maximum des dépenses reconnues. Par ailleurs, la Lfam introduit la base légale pour un système d'incitation en faveur d'activités de prévention primaire. Les communes qui seront actives, directement ou indirectement, dans la promotion d'activités de soutien aux familles, pourront bénéficier d'une réduction sur la participation aux coûts de placement des mineurs dans des centres éducatifs (au maximum 50%).

La *Legge per le famiglia* assume une tâche supplémentaire par rapport à la LMI, soit le soutien aux activités pour les familles, tâche qui s'ajoute à celle déjà assurée par la LMI. Cet état de fait comporte une augmentation prévue d'un minimum de Fr. 0.510 millions à un maximum de Fr. 5.229, dans l'hypothèse que les communes utilisent totalement la possibilité prévue en matière d'incitations. Il est prévu un crédit cadre d'investissement pour la période 2003-2006, pendant laquelle le Conseil d'État vérifiera régulièrement, au travers d'un monitoring adéquat, l'atteinte des objectifs et le progrès des mesures prévues.

Dans le message de loi, on précise qu'il est difficile d'évaluer les temps et les modalités de développement des initiatives, des projets et des activités prévues par la loi. Ceci dépendra de la sensibilité des associations et des groupes actifs au niveau local, régional ou cantonal et des initiatives que les communes voudront bien entreprendre, singulièrement ou collectivement.

Comme il est ressorti aussi des entretiens effectués, les initiatives de soutien aux familles qui demandent à être le plus stimulées par les incitations financières cantonales concernent l'accueil des enfants pendant les heures de travail des parents (en particulier crèches, mais aussi cantines et système de garde après l'école). Le thème des crèches est devenu en effet crucial pour les familles et il fait l'objet de débats publics. Mis à part le débat sur l'adéquation ou l'inadéquation pour le bien-être de l'enfant de la garde par des tiers lors des trois premières années de vie, où des conceptions traditionnelles (le rôle essentiel de la mère dans l'éducation de l'enfant en bas âge) et émancipatrices (nécessité de concilier travail et famille, parité homme-femme dans le travail) se sont affrontées, surtout dans le passé, un débat plus actuel est celui des répercussions financières. Qui doit payer pour les services de la petite enfance, les parents ou la collectivité publique ? Ce débat, présent aussi au Tessin, où les tendances libérales et socialistes se sont affrontées lors du processus ayant abouti à la Lfam, s'est achevé sur la décision de soutenir financièrement ces structures. Et ceci, également, étant donné que la création toujours plus importante, depuis le début des années 1990, de structures privées sans contrôle de qualité rendait la situation précaire du point de vue du bien-être de l'enfant. En effet, le nombre de places disponibles pour l'accueil et l'éducation des enfants en âge préscolaire est devenu, au Tessin aussi, un problème très présent. Comme certains acteurs étatiques l'ont avancé pendant les interviews, si, auparavant les tessinoises arrêtaient si possible de travailler lors des trois premières années de vie de l'enfant (cette tendance étant vraisemblablement plus marquée au Tessin que dans d'autres cantons suisses pour des raisons culturelles), la situation actuelle du marché du travail ne facilite pas la réinsertion après trois ans d'absence.

Dès lors, pour beaucoup de femmes, la maternité devient difficilement conciliable avec les objectifs professionnels, ce qui détermine des choix conflictuels. Le manque de places d'accueil pour enfants en bas âge peut conduire certaines femmes à renoncer à leur activité professionnelle, d'autres renoncent à l'enfant ou à plus d'un enfant, ce qui a des répercussions sur l'évolution de la natalité. L'offre de structures d'accueil pour enfants en âge préscolaire constitue selon la loi un instrument valide pour permettre aux familles d'acquiescer le revenu

nécessaire permettant de garantir l'autonomie financière, le choix de procréation, et de promouvoir la parité homme-femme en matière professionnelle. L'accueil des enfants en âge préscolaire représente ainsi l'une des principales innovations de la loi. La Lfam ne planifie pas la création de structures pour la petite enfance pour tous les enfants, mais soutient et régleme les crèches qui naissent sous impulsion publique communale ou privée.

Entités responsables

En ce qui concerne les entités responsables de ces interventions, qui selon les termes de la Lfam représentent les deux piliers de soutien organisationnel (soutien à l'accueil extra-familial et extra-scolaire), ainsi que les mesures de protection des mineurs, relèvent de la compétence de la *Divisione dell'azione sociale* (du DSS).

L'*Ufficio dei giovani, della maternità e dell'infanzia* s'occupe des Instituts et des Foyers sociaux pour les enfants et les adolescents, des crèches, des associations d'aide aux parents, des centres d'activités juvéniles, des colonies de vacances et d'autres initiatives pour les jeunes et les enfants. Cet office est responsable des politiques juvéniles, des subsides, des contributions financières, des directives et de la planification de tous les instituts qui s'occupent de mineurs (et aussi des associations). Les Instituts sociaux subventionnés par l'État comprennent cinq Centres éducatifs où sont placés des jeunes en difficulté et quatre services de soutien. Les Foyers sont au nombre de six. En ce qui concerne les crèches, l'actuelle offre de places sur le territoire est assurée par six crèches (environ 300 places), reconnues et subventionnées par le canton au travers de la LMI, et s'adressant aux familles connaissant des situations particulièrement difficiles (situation familiale difficile ou revenu modeste³¹⁶). De plus, dix-sept crèches (335 places), autorisées par le canton mais non subventionnées, sont présentes sur le territoire (créées progressivement au cours des années 1990). Elles sont réglementées par les *Direttive cantonali sugli asili nido* du 1^{er} janvier 2002. Ces directives ont été introduites suite à la mise en place de diverses crèches privées sur le territoire (depuis le début des années 1990), afin d'en assurer la qualité. Si les crèches subventionnées par l'État répondent aux critères du fait que leur déficit financier est couvert par le canton et la commune selon les dispositions de la LMI, les crèches autorisées ont plus de peine à s'adapter aux directives. Depuis 2002, les crèches privées doivent en effet être autorisées et répondre aux critères des directives³¹⁷, ce qui a causé des problèmes car toutes les crèches ne répondent pas aux critères et doivent dès lors augmenter leurs standards, ce qui a une répercussion sur les coûts de gestion (donc une augmentation pour les parents). Cet aspect menace l'existence de ces structures et limite leur développement. La Lfam prévoit de subventionner aussi les crèches autorisées pour leur permettre une qualité adéquate sans augmentation des coûts pour les parents.

L'*Ufficio dell'azione sociale* émet le Règlement sur les conditions pour l'accueil des mineurs (p. ex. dans des familles substitutives ou dans des centres), élabore des projets de réinsertions sociale et professionnelle, offre aux familles, aux couples et aux individus un service de consultation et d'information générales, de soutien en cas de difficultés sociales, matérielles ou relationnelles, s'occupe des solutions pour le placement des mineurs, et propose une médiation et une orientation vers d'autres services spécialisés (p. ex. centres de consultation fa-

³¹⁶ Les communes, appelées à contribuer financièrement aux dépenses de placement, présentent souvent un recours contre la décision cantonale, contestant l'obligation de contribuer aux coûts lorsque les revenus des parents ne justifient pas une participation si importante de la part de l'État.

³¹⁷ En particulier, les directives concernent l'espace vital et les locaux, les règles en matière d'hygiène et de santé, la formation du personnel, et les activités quotidiennes.

miliaire étatiques ou associatifs). Il est aussi compétent en matière d'aide aux victimes³¹⁸ en offrant une consultation et une aide sociale, médicale, psychologique et juridique en collaboration avec d'autres services spécialisés. Il assure aussi le relais avec les associations compétentes. En attendant l'entrée en vigueur de la Lfam, l'Office a différencié l'offre pour soutenir les familles confrontées à des situations problématiques et améliorer la protection de l'enfance (*Servizio di sostegno e di accompagnamento educativo, Centro d'accoglienza e osservazione di base, Spazio adolescenti diurno*, projet *Servizi di rete di famiglie SOS*). Il s'agit d'éviter si possible le placement des enfants et des adolescents dans des centres ou auprès de familles de substitution, comme prévu par la Lfam.

Bien que ces interventions soient principalement sous la compétence du DSS, le *Dipartimento della scuola, della cultura e dello sport* (DECS) est responsable d'une série d'interventions en matière de politique familiale. Une campagne de prévention contre la violence et l'abus sur les mineurs (cours de sensibilisation aux enseignants, cours pour les enfants, cf. projet Coccinelle) vient d'être menée (collaboration DSS-DECS), dans le but de prévenir la violence sur les mineurs. La législation en matière d'école enfantine (*Legge per la scuola dell'infanzia e per la scuola elementare* du 7 février 1996) prévoit, à la différence d'autres cantons, que les enfants soient admis à partir de trois ans à l'école enfantine. Cet aspect est contenu dans la législation tessinoise depuis plusieurs décennies³¹⁹, et représente une particularité propre au canton du Tessin par rapport au reste de la Suisse. Or, étant donné, comme nous l'avons déjà mentionné, que certaines communes n'acceptaient, surtout lors de la crise économique du début des années 1990, que des enfants à partir de quatre ans (pour des raisons financières), en 2001 a été instituée la quasi-obligation³²⁰ pour les communes d'accepter les enfants à partir de trois ans (les communes doivent dorénavant dûment motiver la non-acceptation d'enfants de trois ans). Les instituts scolaires sont chargés de mettre à disposition des services de cantine (à l'école enfantine elles sont obligatoires, mais pas à l'école primaire), et d'accueil après l'école (horaires prolongés). Les services de cantine à l'école primaire sont demandés par les associations de parents (cf. le cas de Lugano qui sera explicité plus loin), mais actuellement ils sont prévus seulement dans des cas spécifiques, selon la commune et pour certaines familles. En ce qui concerne les horaires prolongés, ils ne sont pas obligatoires et dépendent des instituts scolaires, ce qui crée des différences sur le territoire. Des services d'accueil extra-scolaire ont été développés de la part d'associations, généralement soutenues par la commune (mais à nouveau, les variations selon la commune sont importantes). Avec la Lfam, on prévoit de subventionner les initiatives d'accueil extra-scolaire (de la part de la commune et d'associations), de manière complémentaire à celles prévues par l'école, pour permettre de mieux pouvoir concilier famille et travail.

³¹⁸ En 1995, la Loi cantonale d'application de la Loi fédérale d'aide aux victimes, dans laquelle sont contenues des mesures préventives liées à la prévention de la violence familiale et contre les mineurs, a été adoptée.

³¹⁹ Comme communiqué par la Directrice de l'Ufficio dell'educazione prescolastica, la législation en la matière prévoit d'accueillir les enfants de trois ans à l'école enfantine depuis au moins 50 ans, pour des raisons historiques et culturelles (influence de l'Italie, qui a une longue tradition d'accueil des enfants en bas âge). L'approche éducative adoptée est de type piagétien, soulignant l'importance d'accueillir des groupes d'enfants de différents niveaux, pour favoriser leur développement socio-cognitif et émotif.

³²⁰ En particulier, suite à l'initiative parlementaire du 3 avril 2000 de Monica Duca-Widmer (PPD), qui demande que la limitation de places à l'école enfantine pour les enfants de trois ans de la part d'une commune ne soit possible que si dûment justifiée.

Comme nous l'avons déjà énoncé, les interventions de l'État sont complémentaires à celles des associations de la société civile. Plusieurs associations sont actives dans le domaine des interventions socio-écologiques (crèches, garderies après et avant lécole, mères de jour, baby-sitting), pédagogiques (conseil en matière de grossesse, pour les pères et les mères, consultation familiale, juridique, relationnelle) et éducatives (offres en matière de loisir, prévention des dépendances, conseil à la jeunesse). Les principales associations et leurs activités seront présentées de manière plus détaillée lors de la partie suivante, dédiée aux dynamiques de la politique familiale.

7.1.3 Dynamiques de la politique familiale

Ce chapitre retracera les dynamiques de la politique familiale. Pour avoir une vision globale de ces dynamiques, plusieurs aspects seront traités. L'attention sera focalisée en premier lieu sur l'histoire de la politique familiale depuis les années 1990, où sera présenté le processus qui a abouti à la réforme de la LAF de 1959, ainsi que celui ayant conduit à la réforme de la LMI de 1963. Dans la prise en compte de ces processus seront retracés les facteurs (et aussi les initiatives et les forces politiques) qui ont contribué au développement de l'actuelle politique familiale. En deuxième lieu, seront présentés les principaux acteurs de la politique familiale et leurs activités. Finalement, seront analysés de manière plus spécifique les aspects liés aux coalitions, à l'influence des acteurs et à l'hégémonie en matière de politique familiale.

7.1.3.1 Histoire de la politique familiale depuis les années 1990

Plusieurs facteurs sont à l'origine des diverses réformes en matière de politique familiale ayant eu lieu depuis les années 1990. En particulier, une vingtaine d'actes parlementaires datant des années 1980 et 1990 et qui provenaient essentiellement de deux partis politiques, le PPD (poussé par des valeurs catholiques, comme la valorisation du rôle de la famille, mais aussi par le fait de venir en aide aux familles les plus démunies), et le PS (mû par des considérations économiques et par des questions d'égalité et d'émancipation de la femme), ont déterminé l'évolution de la politique familiale tessinoise. Ces actes parlementaires demandaient surtout une révision de LMI de 1963, mais aussi une meilleure coordination des prestations sociales et la révision de la LAF de 1959. Les facteurs suivants, entre autres, peuvent être considérés à l'origine des réformes: la crise économique du début des années 1990, l'évolution des structures familiales et leur diversification (chute de la natalité, instabilité familiale, augmentation des familles monoparentales et reconstituées, concubinage, mutations dans les modalités du rapport à l'intérieur de la famille, dans les relations entre la famille et le travail), les besoins financiers des familles avec enfants (cf. l'étude sur la pauvreté au Tessin de 1987³²¹ et l'étude nationale sur la pauvreté de 1997), les besoins organisationnels (difficulté de concilier la sphère familiale et l'activité professionnelle pour les femmes) et relationnels (gestion des problèmes à l'intérieur de la famille, combattre l'isolement social). La proclamation de l'Année Internationale de la Famille (1994), qui a impliqué un regain de considération pour cette forme de vie sociale et interpersonnelle aussi bien dans la vie quotidienne que dans les institutions, a aussi contribué à une nouvelle 'énergie politique', d'autant plus qu'elle a eu lieu pendant la crise économique des années 1990. Au Tessin, le Conseil d'État s'est rallié à cette initiative afin de stimuler l'intérêt et le débat concernant les questions familiales, en particulier par l'attribution d'un mandat à la Commission pour la protection de la maternité, de l'enfance et de l'adolescence afin qu'elle établisse un rapport contenant des pro-

³²¹ Marazzi, C. (1986): La povertà in Ticino. Istituto di ricerca economica – IRE, Dipartimento delle Opere Sociali, Bellinzona.

positions de réorientation de la politique cantonale en faveur de la famille. Cette commission a publié le rapport *'Politica familiare in Ticino'* en juillet 1998, qui a examiné entre autre des solutions législatives pour la mise en œuvre d'une politique globale de la famille, ce qui a constitué la base pour la toute récente révision de la LMI, actuellement en examen au Parlement.

Les processus qui ont été à l'origine de ces révisions seront maintenant analysés plus dans le détail. En suivant un ordre chronologique, le processus ayant abouti à la révision de la LAF sera d'abord présenté, ensuite ce sera au tour de celui qui a conduit à la révision de la LMI.

Processus de la réforme de la LAF de 1959

Deux initiatives parlementaires présentées par le PPD sont à l'origine de la première réforme de la LAF (le 11 juin 1996).

Donadini (PPD), 21.9.1987. Revisione e modifica della legge cantonale sugli assegni familiari.

Cette initiative proposait la révision et la modification de la loi sur les allocations familiales et avait comme objectifs :

- La généralisation du droit aux allocations (aux salariés, aux indépendants, et aux sans emploi).
- La distribution des allocations en fonction de la situation économique de la famille et du nombre d'enfants.
- L'adoption du revenu par unité de consommation, en tant que mesure pour déterminer le montant de l'allocation.
- L'ajustement de la législation cantonale à la disposition constitutionnelle portant sur la parité entre homme et femme.

Bonetti-Lepori (PPD), 24.10.1988. Adozione di misure atte a coordinare le famiglie monoparentali con figli.

Cette initiative soulignait la situation de besoin financier auquel peuvent être confrontées les familles monoparentales. En plus de demander une étude approfondie de leur réalité et besoins (l'étude portant sur les familles monoparentales au Tessin fut conclue en 1993³²²), cet acte demandait aussi une aide financière destinée aux familles les plus démunies.

Suite au rapport de la commission de gestion portant sur l'initiative Donadini, le 20 décembre 1988, le Conseil d'État a mis sur pied une commission ayant le devoir d'étudier la réforme de la législation cantonale sur les allocations familiales (composée par des personnes de différents horizons politiques, des représentants du patronat, des syndicats et des partis politiques). L'analyse de la commission portait aussi sur l'initiative Lepori-Bonetti. Son rapport fut déposé au Conseil d'État le 24 mars 1993. Il présentait deux modèles : le premier considérait l'universalisation des quatre formes d'allocations familiales, octroyées pour tous, indistinctement (salariés, résidents, indépendants, sans emploi, frontaliers et saisonniers). Le deuxième

³²² Molo Bettellini, C.; Pezzati-Pincirolì, R.; Clerici, N. (1993): Le famiglie monoparentali in Ticino: un'inchiesta psicosociale. Nell'ambito del Programma nazionale di ricerca 29. Centro di documentazione e ricerca, OSC, Mendrisio.

modèle limitait toutes les formes d'allocations familiales aux salariés. Les deux modèles, outre l'allocation de base et celle de formation déjà présentes dans le régime actuel, proposaient deux nouvelles prestations : l'allocation complémentaire et celle pour enfant en bas âge. L'allocation complémentaire introduisait un revenu minimum garanti pour l'enfant, égal à son besoin vital, et celle pour enfant en bas âge, un revenu minimum garanti pour la famille pendant les trois premières années de vie de l'enfant.

Le Conseil d'État (*Dipartimento delle opere sociali*, DOS) élaborait le message de loi en janvier 1994, évoquant les modalités de financement de l'allocation complémentaire. Par rapport aux deux propositions de la commission, un modèle mixte a été retenu, qui intègre la position du modèle de limitation aux salariés pour ce qui est de l'allocation de base et celle de formation, et la position universaliste pour ce qui concerne l'allocation complémentaire et celle pour enfants en bas âge. Les quatre formes d'allocations familiales sont garanties uniquement aux salariés résidant dans le canton depuis trois ans et ayant droit à la partie qui garantit le revenu minimum pour les familles avec enfants, compte tenu des besoins familiaux. Pour les personnes indépendantes et sans activité lucrative, seules l'allocation complémentaire et celle pour enfant en bas âge sont reconnues. Le message fut ensuite traité par la commission de gestion et des finances, qui nomma spécialement une sous-commission. Le projet de rapport de la majorité de la commission de gestion du 19 janvier 1995 invitait le Grand Conseil à l'adhésion, après des modifications importantes (notamment la prise en compte des limites minimales de l'AVS/AI à la place de celles maximales), au projet de loi sur les allocations familiales proposé par le Conseil d'État dans son message du 19 janvier 1994. La minorité de la commission de gestion invitait le Grand Conseil, dans son rapport du 16 février 1995, à rejeter le projet de loi dans sa nouvelle forme corrigée par la majorité de la commission, afin que celle-ci reçoive le mandat d'élaborer un projet alternatif, basé sur l'hypothèse des allocations différenciées.

Or, le 20 février 1995, la commission de gestion décidait de renoncer à présenter le rapport au Grand Conseil et de réexaminer le message seulement après les élections cantonales du 2 avril 1995. Cette réforme, qui était à l'examen depuis 1988, a donc été bloquée au dernier moment, en partie pour des considérations électorales. En effet, selon les résultats des votations, il existait un risque réel que le nouveau gouvernement décide de retirer le message de loi, ou encore que le Grand Conseil puisse le rejeter ou en changer la signification, rendant la révision caduque. Suite à cette suspension, le PS a lancé une initiative populaire de soutien au projet d'une nouvelle loi sur les allocations familiales, pour les raisons précitées et sûrement pour d'autres encore. L'initiative reprenait intégralement le projet de loi proposé par le Conseil d'État dans son message du 19 janvier 1994. Grâce à cette initiative populaire (qui a abouti en recueillant 7923 signatures), le Parlement devait, dans le délai d'une année, approuver la réforme ou la soumettre en votation populaire. Le Grand Conseil tessinois, selon la décision du 11 juin 1996, approuva la nouvelle loi sur les allocations familiales, remplaçant celle de 1959.

Le processus pour aboutir à la nouvelle loi a été très long (de 1988 à 1996). Il a été mis en péril par la présence d'un débat tout au long du processus, soulevé par la tendance libérale-radical sur le rôle de législateur de l'État dans une question comme celle de la famille, considérée comme une affaire privée et relevant de la responsabilité des individus ou des familles et non pas de l'État. Dans la dernière phase du processus, est également apparu un débat sur l'incitation au travail (d'inspiration libérale). Mis à part ces débats, le plus grand obstacle a été celui des ressources financières, et des compromis financiers ont dû être introduits (notamment le passage des limites maximales de l'AVS/AI à celles minimales) pour que le projet de loi puisse avoir des chances d'être accepté.

Après avoir retracé le processus qui a abouti à la première révision de la LAF, sera présenté le processus ayant conduit à la révision de la LMI de 1963, dont le message du Conseil d'État du 25 juin 2002 est actuellement en examen au Grand Conseil (approuvé en première lecture).

Processus de la réforme LMI de 1963

Dans les années 1960, la période de naissance de la LMI, la famille commence à devenir une affaire étatique, alors qu'auparavant, la prise en charge des difficultés familiales était assurée en partie par des œuvres caritatives de tendance catholique ou par les réseaux de soutien communautaires. Cette loi, qui a constitué le premier grand travail du nouveau *Dipartimento delle opere sociali* (créé en 1959), assure la consultation et l'assistance médicales aux femmes enceintes et à leurs enfants (institutions de poly-ambulatoires prophylactiques maternels et pédiatriques). La loi assume également la protection et le contrôle des mineurs vivant en dehors de leur famille et soutient financièrement les associations d'aide aux parents, en créant le Service social cantonal. Exception faite de la consultation et l'assistance médicales, les autres mesures s'adressent explicitement à la famille dite pathologique. Bien que la LMI ait dû théoriquement promouvoir aussi l'action préventive, dans la pratique, l'État s'est trouvé dans la nécessité d'intervenir quasi essentiellement sous forme réparatrice. La vision de l'État guérisseur est fortement présente dans la LMI, car elle prévoit notamment des mesures d'assistance.

Au cours des deux dernières décennies, au niveau parlementaire, il a été souligné à plusieurs reprises, tout d'abord par des députés (surtout femmes) du PPD, ensuite aussi par des députés (surtout femmes) du PS, qu'il était nécessaire de revoir la législation cantonale en faveur de la maternité, de l'enfance et de la famille en général, pour l'adapter aux nouveaux besoins et aux modifications des structures familiales et sociales. Comme nous l'avons mentionné auparavant, bien que les valeurs à l'origine des actes parlementaires soient différentes selon le parti (plus 'familialistes' et catholiques pour le PPD, et plus émancipatrices et étatistes pour le PS, bien que la question de la parité entre hommes et femmes ait été soulevée aussi par des députées du PPD), une convergence entre les deux partis est observée sur la plupart des mesures de révision. En effet, les nombreux actes parlementaires, en partie élaborés dans les années 1980³²³, mais surtout dans les années 1990³²⁴ ont mis deux nécessités en évidence. D'une part, la nécessité de procéder à une révision de la LMI, en améliorant les mesures dirigées vers les familles défavorisées et en insérant de nouveaux instruments en faveur de toutes les familles. D'autre part, la nécessité d'une intervention plus large, visant à la réalisation d'une politique familiale globale, coordonnée et efficace, qui considère les problèmes du noyau familial dans son ensemble, a également été soulignée.

³²³ Initiatives parlementaires Genardini, 19 février 1979; Storelli, 26 février 1980; Nava, 24 mars 1980. Ces initiatives partent du présupposé que la LMI est actuellement dépassée car elle a un caractère essentiellement d'assistance, elle présente un danger de déresponsabilisation de la famille, et elle ne tient pas compte de la parité homme-femme. D'où la nécessité d'adapter la loi aux exigences actuelles.

³²⁴ Motion 'Politica familiare' du 23 avril 1990, Simoneschi-Cortesi (PPD) et cos.; motion 'Per una nuova legge che consideri nella loro globalità i problemi culturali, sociali ed economici del nucleo familiare' du 10 décembre 1990, Agustoni (PS); interrogation 'La famiglia soggetto della politica familiare: dodici anni di proposte del Partito Popolare Democratico' du 28 septembre 1993, Donadini et Simoneschi-Cortesi (PPD); Initiative parlementaire 'Per l'introduzione nella legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza del 15 gennaio 1963 una più larga competenza della Commissione consultiva prevista dall'articolo 22' du 6 février 1996, Agustoni (PS) et Storelli (PPD); interrogation 'Realizzazione di una vera e efficace politica familiare' du 15 février 1996, Simoneschi-Cortesi et cos. (PPD).

Le Conseil d'État, une quinzaine d'années après le dépôt de la première initiative en 1979³²⁵, et en concomitance avec l'Année Internationale de la Famille de 1994, assigne le 22 juin 1994 un mandat à la Commissione consultiva e di vigilanza per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza (composée par des membres du Département des affaires sociales, d'instituts sociaux communaux, et par des représentants d'associations). Le mandat prévoyait d'élaborer un rapport sur la base des actes parlementaires qui soit en mesure d'identifier les directions et les mesures opérationnelles d'une nouvelle politique familiale en vue de remplacer la LMI de 1963. Dans son rapport de juillet 1998 (approuvé par le Conseil d'État le 17 mars 1999), la Commission a mis en évidence plusieurs aspects :

- L'évolution des structures familiales et les besoins nouveaux : la mutation des structures familiales, l'égalité entre les sexes, la mobilité, l'urbanisation, la séparation entre sphère privée et milieu professionnel, le travail des femmes ont profondément modifié les conditions cadre de la vie des familles. Surgissent dès lors des problèmes et des besoins nouveaux en ce qui concerne les finances, l'organisation et les relations.
- La politique familiale actuelle et les dispositions en vigueur.
- Les critères de coordination de la politique familiale (pour parer au manque d'homogénéité de la politique actuelle) : respect de la pluralité des structures familiales, promotion du bien-être de toute la famille, respect de l'individualité de chaque membre, valorisation de la famille comme lieu de solidarité et de regroupement social, liberté des choix de parents concernant la procréation, respect de l'autonomie familiale.
- Solutions législatives pour la mise en œuvre d'une politique globale de la famille : trois options sont présentées. (1) Édicter une loi cadre qui régisse et coordonne les mesures prévues dans les lois sectorielles ; (2) élaborer un texte législatif qui reprenne dans une perspective globale l'actuelle loi en prévoyant de nouvelles mesures opérationnelles d'aide à la famille ; (3) mettre à jour de manière coordonnée les différentes lois sectorielles. La Commission a retenu cette dernière option et a proposé d'encourager une approche globale de la politique familiale par la création d'un organisme de coordination et de contrôle.
- Mise à jour de la politique sectorielle en faveur de la maternité et de l'enfance : quatre catégories de mesures sont proposées en premier lieu et qui répondent au besoin de concilier vie familiale et professionnelle (service de garde des enfants pendant les heures de travail – crèches, cantines, garde après l'école- ; réglementation du travail favorable à la vie familiale – réduction générale du temps de travail, temps partiel, congés –; mesures de compensation du salaire lors des périodes où l'activité lucrative est suspendue ou réduite – assurance maternité- ; mesures de réinsertion professionnelle – requalification, mise à jour des connaissances). En deuxième lieu, des mesures sont proposées qui permettent de faire face aux problèmes relationnels, soit entre les membres de la famille, soit entre celle-ci et l'extérieur (problèmes de couple, solidarité au niveau local).

³²⁵ Selon des personnes interrogées, ce délai serait dû en partie à la crainte que derrière les premières initiatives des députées du PPD se cache un discours idéologique (familialiste et catholique), alors qu'avec la convergence des initiatives provenant aussi du PS on a pris progressivement conscience des besoins réels des familles.

En prenant acte des analyses et des indications de ce rapport, qui a été le fruit d'une ample concertation, en considérant divers actes parlementaires de caractère propositionnel³²⁶ (surtout liées à la nécessité de concilier travail et vie professionnelle par la mise en place de structures d'accueil subventionnées pour les enfants d'âge préscolaire), et en répondant de manière positive (message du 28 mars 2000) à l'initiative Carobbio Guscetti (PS) pour une loi sur le soutien aux activités des familles, le Conseil d'État a institué le 29 août 2000 un groupe de travail pour la révision de la LMI (composé de membres du DOS, maintenant DSS, un membre du *Dipartimento della scuola, della cultura e dello sport* – DECS – et des représentants d'associations). Le mandat était d'élaborer un message avec un projet de loi pour la modification globale de la LMI, en précisant les objectifs d'une politique familiale globale et coordonnée, évaluer la possibilité de débiter des travaux de mise à jour de la législation dans d'autres secteurs de la politique familiale et examiner l'opportunité de proposer l'institution d'un organisme de coordination de la politique familiale. Le Conseil d'État a déposé le 25 juin 2002 le message sur la révision de la LMI, qui s'appelle désormais '*Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni*' (*Legge per le famiglie, Lfam*). Le message, qui est à l'examen au Parlement, a été approuvé en première lecture.

Après avoir retracé les processus ayant abouti à l'actuelle législation en matière de politique familiale, composée principalement par la LAF et par la Lfam, seront présentés les acteurs dans le domaine de la politique familiale.

7.1.3.2 Acteurs de la politique familiale

En plus des départements et des services administratifs responsables des diverses interventions en matière de politique familiale (présentés dans le chapitre précédent), d'autres acteurs sont actifs au niveau de la politique familiale, en particulier les commissions consultatives du Conseil d'État, les associations et les partis politiques.

Commissions consultatives du Conseil d'État

Diverses commissions extraparlamentaires ont été actives dans le cadre de la politique familiale, notamment la commission devant étudier la réforme de la législation sur les allocations familiales, créée en 1988, (composée de représentants de divers partis politiques, de l'administration, du patronat et du syndicat), la commission consultative et de vigilance pour la maternité, l'enfance et l'adolescence, créée en 1994, (composée de membres du DOS - maintenant DSS- d'instituts sociaux communaux, et de représentants d'associations), et le groupe de travail pour la révision de la LMI (membres du DSS et un du DECS, d'instituts sociaux communaux, d'associations), créé en 2000. Ces commissions extraparlamentaires étaient composées par des représentants des services administratifs directement impliqués dans la politique familiale, et par des représentants d'associations actives dans le domaine. Leur contribution à l'élaboration de la politique familiale actuelle est certaine, car elles ont été à la base des modifications législatives introduites.

Dans le cadre de la Lfam, la dernière commission consultative et de vigilance pour la maternité, l'enfance et l'adolescence, encore active, sera remplacée par un Observatoire cantonal de la politique familiale. Cet observatoire devra représenter le lieu de confrontation et d'échange

³²⁶ Motion "Création de crèches auprès des sièges administratifs du canton" du 6 mars 1995, Agustoni (PS); motion 'Per una verifica e un aumento delle strutture d'accoglienza per bambini in età prescolastica' du 2 octobre 1995, Hofmann; Motion 'Per l'emanazione di direttive tali le norme di protezione della prima infanzia' du 3 février 1997, Carobbio; Initiative parlementaire 'Per una legge sul sostegno alle attività delle famiglie' du 30 novembre 1998, Carobbio Guscetti (PS).

pour des thématiques spécifiques et pour des nouvelles initiatives, en proposant des réflexions et des propositions opérationnelles. Il permettra en outre de recueillir, à l'attention des autorités politiques, tous les éléments connus et les évaluations relatives à la famille. L'observatoire sera chargé d'indiquer au Conseil d'État les modifications (législatives, organisationnelles et opérationnelles) nécessaires pour atteindre les objectifs. Il est prévu que chaque département ait son représentant, tout comme les principales associations qui agissent dans le domaine (y compris les associations de bénévoles pertinentes). La collaboration avec les organismes de recherche (Office de statistique, Office études et recherches du DECS, la SUPSI, etc.) est aussi envisagée. L'observatoire devra représenter une interface entre le monde politique, l'administration cantonale, et les associations (mais aussi la recherche).

Associations

Les associations présentes sur le territoire et qui sont actives dans le domaine familial sont très nombreuses (plus de trente qui concernent directement la famille). Une partie d'entre elles est subventionnée par l'État (au moins en partie), alors que d'autres sont reconnues et soutenues, pas au niveau financier mais au travers de la consultation et la supervision. Notons que la plupart des associations sont subventionnées par des dons et des contributions du *Fondo Lotteria Intercantonale* (et une partie par des contributions étatiques). Nombreuses sont les associations de bénévoles, récemment regroupées sous la *Conferenza del volontariato sociale* (qui s'occupe de politique familiale mais aussi d'autres domaines), qui vise à valoriser le bénévolat en créant des occasions de rencontre et de collaboration entre les personnes et les associations actives dans le domaine social, tout en représentant les bénévoles au niveau politique.

Parmi les diverses associations, seront considérées les plus importantes au niveau de la politique familiale. L'association sans doute la plus significative, qui s'est progressivement professionnalisée et qui est actuellement subventionnée en grande partie par le canton, est *Comunità Familiare*. C'est une association de familles et d'individus qui ont commencé à se rencontrer en 1965, sous l'initiative du Père Callisto Caldelari, pour discuter des questions concernant la famille. Elle regroupait à l'époque des personnes très hétérogènes (des jeunes de la gauche et des jeunes catholiques progressistes), et leur action était basée sur l'entraide et sur le mutualisme. En 1971, elle s'est donné une base légale et des statuts et a commencé à entreprendre de nombreuses activités. Parmi les activités qu'elle organise actuellement, on trouve des activités de bénévolat (p. ex. centres d'animations pour mères et enfants, activités de pré-école enfantine, colonies de vacances intégrées pour handicapés), et des activités plus professionnelles (foyer pour mineurs avec problèmes sociaux, services de toxico-dépendances, centres de consultation matrimoniale et familiale, gestion et animation de maisons de vacances pour familles). Les objectifs de l'association sont la création et le développement de rapports communautaires entre les membres et la promotion de la responsabilisation de l'individu et de la famille. L'association est active non seulement au niveau de la gestion de services, mais aussi à celui de la politique familiale (organisation de débats, mouvement d'idées). Sa contribution au niveau de la politique cantonale familiale a été importante tout au long de ces années, notamment car les services qu'elle a mis sur pied ont été progressivement subventionnés par l'État et généralisés (ex. les centres de consultation familiale). Son financement provient essentiellement des subventions cantonales et fédérales, du *Fondo Lotteria Intercantonale*, des cotisations des membres et des donations. Les liens entre cette association et l'État sont importants, notamment car l'ancien président, Matteo Ferrari, travaille depuis des années au DSS et a contribué largement au développement de la politique familiale actuelle. Les liens entre l'actuel président, Raffaele Decheneaux, et l'administration cantonale du DSS sont aussi très importants, ce qui explique la bonne complémentarité entre administration et associations au Tessin.

Caritas Ticino, un organisme de l'Église Catholique (diocèse de Lugano) et proche du mouvement Communion et Libération (CL), est aussi très active au niveau des services sociaux (professionnels et bénévoles) à la famille (consultations familiales, maternité, adoption, etc.) et forme également des bénévoles. Au niveau de la politique familiale elle a aussi eu une contribution importante, notamment au travers de son ancienne présidente, l'ex-députée PPD Mimi Lepori Bonetti, qui a été à l'origine de diverses initiatives parlementaires sur la famille, présentées dans les années 1990, et qui a fait partie de la Commission pour la révision de la LMI. Ses préoccupations sont liées au maintien du rôle traditionnel et catholique de la famille, à la diffusion des valeurs chrétiennes, et à l'aide aux familles défavorisées. *Pro Juventute (Sezione Svizzera Italiana)* promeut des activités (presque essentiellement sous forme de bénévolat) de protection des mineurs et de valorisation des familles, telles que des centres communautaires, la formation des parents, les mères de jour, des informations juridiques, etc. Au niveau de la politique familiale, sa contribution est essentiellement centrée sur l'offre de services, bien que le président des foyers gérés par l'association, Raffaele Mattei, soit actuellement le président de la Commission consultative et de vigilance. *L'Associazione svizzera per la protezione dell'infanzia (ASPI)* a comme but spécifique de combattre la violence contre les enfants et les adolescents et d'en étudier les causes, soutenir l'éducation non violente et le respect des enfants, et aider les parents qui rencontrent des difficultés avec les enfants. Son rôle au niveau de la politique familiale a été de contribuer à sensibiliser l'opinion publique et l'État sur la violence et les abus sur les mineurs (voir aussi les cours de sensibilisation sur ce thème dans les écoles).

Deux associations s'occupent de manière spécifique de l'accueil des enfants dans des structures extra-familiales, qui agissent en collaboration avec l'*Ufficio dei giovani, della maternità e dell'infanzia* du DSS. *L'Associazione famiglie diurne*, qui comprend trois sièges sur tout le territoire, est un service qui s'adresse aux parents qui doivent confier leurs enfants pendant leurs heures de travail et aux familles de jour qui se mettent à disposition pour accueillir des enfants. Leur travail consiste en l'évaluation de l'adéquation des familles de jour, la coordination des placements selon les exigences, le suivi et l'accompagnement de ces placements. L'association règle aussi les questions administratives (versements aux familles de jour, facturations aux parents sur la base du revenu). *L'Associazione ticinese delle famiglie affidatarie (ATFA)*, à laquelle sont confiés les enfants de familles en difficultés (problèmes psychologiques ou physiques graves, toxicomanies, séparations problématiques, décès des parents) pendant une période définie, s'occupe de coordonner, sélectionner et conseiller les familles auxquelles sont confiés les enfants et de développer les rapports entre ces familles et les familles en difficulté.

Parmi d'autres associations, *L'Associazione ticinese delle famiglie monoparentali e ricostituite (ATFMR)* offre une aide pour le placement d'enfants (crèches, instituts privés avec cantines et après-école, colonies de vacances), ainsi qu'une consultation juridique et financière pour les séparations et les divorces, et *L'Associazione consultorio delle donne* donne des informations et un soutien aux femmes, en cas de séparation, divorce, problèmes matrimoniaux, mères célibataires et mauvais traitements. Une association qui commence à jouer un rôle très important au niveau de la politique familiale est la *Conferenza cantonale dei genitori (CCG)*, qui regroupe des associations à but non lucratif (p. ex. *Comunità familiare*, *Pro Juventute*, et aussi les diverses Assemblées régionales de parents d'élèves), qui œuvrent en faveur des jeunes et de leurs parents. Elle promeut la rencontre, l'information vers l'intérieur et l'extérieur (aussi avec des prises de positions publiques), la collaboration entre les membres, la valorisation des activités en faveur des jeunes et de leurs parents. Les membres de cette association proviennent de tous horizons politiques. Selon plusieurs personnes interviewées, cette association deviendra de plus en plus un véritable lobby au niveau de la politique familiale. En effet, elle a déjà avancé diverses revendications aux autorités communales (création de cantines dans les

écoles publiques primaires, cf. le cas de Lugano ; maintien d'un système de garde après l'école, cf. le cas de Locarno), et est aussi très active dans le domaine des revendications en faveur de la formation des parents (cf. la récente reconnaissance de la Fédération suisse pour la formation aux parents, où la CCG est devenue le satellite pour la Suisse italienne). Dans le cadre de la politique familiale, la formation des parents est envisagée comme partie intégrante de l'aide préventive aux familles, en offrant un soutien dans leur tâche éducative, tout en favorisant les compétences pédagogiques et relationnelles, mais aussi politiques et sociales, de la condition parentale. Le propos poursuivi par la formation aux parents est une responsabilisation des parents dans leur tâche éducative. Bien que la CCG vienne de commencer son activité dans le domaine de la formation, elle a déjà avancé une première proposition de formation aux parents dans le cadre d'un projet de prévention primaire des abus sur les mineurs (en collaboration avec l'ASPI), 'Le parole non dette', en prenant contact soit avec la *Divisione scuola* du DECS soit avec l'*Ufficio del servizio sociale* du DSS. Actuellement, cette association est sans doute la plus active au niveau des revendications dirigées vers les départements compétents et les autorités communales.

Partis politiques et syndicats

Au niveau des partis politiques, le PPD et le PS sont les forces les plus actives au Tessin dans le domaine de la politique familiale, alors que le PLR défend une approche culturelle plus libérale et moins étatiste, où la famille est envisagée comme une affaire privée et non étatique. Comme l'ont mis en évidence les divers actes parlementaires présentés depuis les années 1980, il y a eu d'abord une mobilisation des femmes du PPD et ensuite, à partir des années 1990, aussi des femmes du PS. Comme ailleurs en Suisse, le PPD tessinois a un accent plus familialiste, de valorisation éthique de la famille, de son rôle central. La préoccupation concernant la pauvreté a aussi traversé les revendications du PPD au Tessin, qui ont concerné surtout le soutien aux familles les plus pauvres, ainsi qu'une attention aux besoins des familles monoparentales. Le PPD est le seul parti à avoir introduit, dans ses objectifs pour la législature 1999-2003, un chapitre sur la politique familiale, et qui demande: une promotion de l'autonomie économique, la garantie de logements adaptés aux familles, une amélioration de l'environnement social de l'enfant, de la formation et de la consultation des parents, ainsi qu'une meilleure prévention au travers de l'information. Le PS est plus proche de la lutte contre l'inégalité entre hommes et femmes, de l'émancipation de la femme, de la possibilité de concilier travail et famille, de la revendication des droits des mineurs. Les dernières revendications des femmes PS ont concerné surtout la mise en place de structures d'accueil extrascolaires pour concilier travail et famille. Au niveau syndical, l'*Organizzazione cristiano-sociale ticinese*, soit au travers de ses membres qui rentrent dans l'arène politique comme grands conseillers (cf. Donadini, qui a été à l'origine de la réforme de la LAF au travers de son initiative), soit comme syndicat, est sans doute la plus attentive à la politique familiale. Son action vise essentiellement à l'amélioration des conditions de travail et de salaire pour résoudre la plupart des problèmes dont souffrent les familles actuelles.

7.1.3.3 Coalitions, influence des acteurs et hégémonie

En ce qui concerne l'existence de coalitions, s'il est vrai que le PPD et le PS se sont trouvés à défendre presque les mêmes revendications, bien que pour des valeurs différentes, selon les acteurs interviewés, plus que de coalition, il faut parler de 'convergence parallèle', même si dans le cas d'une initiative de 1996, portant sur la nécessité de révision de la LMI, deux députées, Agustoni (PS) et Storelli (PPD), étaient cosignataires, et demandaient ensemble une révision de la LMI. Il est en tout cas certain que l'action parallèle des deux partis au niveau des actes parlementaires a largement contribué, comme nous l'ont confirmé des personnes interviewées, à la nécessité de revoir la législation existante en matière de politique familiale. De manière plus précise, c'est lorsque les députées du PS ont commencé, au début des années

1990 (cf. la motion de Augustoni en 1990 pour la révision de la LMI) à demander la même chose que les députées du PPD (soit la révision de la loi), que la nécessité de révision de la LMI a commencé à être prise en compte. Par contre, en ce qui concerne la réforme de la Loi sur les allocations familiales, soit l'introduction des allocations complémentaires en 1996, elle est presque essentiellement due aux initiatives de deux députés du PPD, Donadini et Lepori-Bonetti (en particulier celle de Donadini, qui peut être considéré comme le père du modèle tessinois sur les allocations familiales). Une coalition temporaire (*Gruppo Operativo Famiglie, GOF*) a été créée sur initiative de l'association *Comunità Familiare* en 1994, à l'occasion de l'Année Internationale de la Famille, qui regroupait quasiment toutes les associations actives dans le domaine familial. Elle entendait sensibiliser l'opinion publique et les autorités publiques sur la nécessité d'une politique favorable aux familles. Elle a été dissoute la même année. Notons également l'existence ponctuelle d'alliances temporaires entre une association et un politicien, pour sensibiliser l'État à une problématique donnée (p. ex. la problématique de la violence sur les mineurs).

L'influence des associations sur la politique familiale, comme déjà mentionnée, ne s'est pas faite en opposition à l'État, mais plutôt grâce aux activités des associations sur le territoire, menées d'abord de manière spontanée et autonome, ensuite progressivement subventionnées par l'État, qui a cherché la collaboration des associations pour la complémentarité des actions. Ceci est par exemple le cas des premiers centres de consultation familiale de *Comunità Familiare* (qui ont été par la suite subventionnés et généralisés par le canton), et plus récemment des structures d'accueil pour les enfants en âge préscolaire (crèches privées, associations de mères de jour), qui ont contribué à soulever la problématique de la nécessité de mesures de soutien pour concilier famille et travail, ainsi que la question de leur subvention (qui est prévue dans le cadre de la nouvelle Lfam). Les liens étroits existant entre membres associatifs et membres du DSS, ainsi qu'une tradition de collaboration entre départements et associations, ont aussi largement participé à faire passer les idées, dans un sens comme dans un autre. Une association qui possède un caractère de lobby en matière de politique familiale, et qui probablement le deviendra encore davantage dans le futur, est la *Conferenza Cantonale dei Genitori*, qui a déjà revendiqué plusieurs mesures, comme la nécessité de formation des parents (cf. le cours 'Le parole non dette' sur les abus et les violences sur mineurs), l'introduction de cantines dans les écoles primaires (à Lugano) et le maintien de la garde après-école (à Locarno). Parmi les acteurs qui ont eu une influence certaine sur le développement de l'actuelle politique familiale, il s'agit de mentionner aussi les divers chercheurs (en particulier, Marazzi, Vaucher de la Croix, Molo-Bettellini, Rossi et Sartoris) qui ont contribué, au travers de leurs études ou évaluations, à l'évolution de la politique familiale. L'influence des diverses commissions extraparlimentaires a également été décisive.

En ce qui concerne l'existence d'une hégémonie pour aboutir à l'actuelle politique familiale, les acteurs interviewés estiment généralement qu'il n'y a pas eu d'hégémonie, et que le discours a été articulé, bien que l'on puisse observer, comme souligné à diverses reprises, que les revendications concernant la politique familiale ont été avancées surtout par deux forces politiques, le PPD et le PS. Il est vrai que le PPD a été le plus influent, en particulier grâce à l'initiative Donadini, pour l'introduction de la loi sur les allocations complémentaires (LAF). Cependant, c'est grâce aux revendications parallèles du PPD (depuis les années 1980) et du PS (depuis le début des années 1990) que la nécessité de revoir la législation sur la LMI a été prise en considération. C'est en particulier l'initiative Carobbio Guscetti du PS en 1998 qui a contribué à déterminer la nécessité d'une loi sur le soutien aux familles (qui a abouti à l'actuelle Lfam), et notamment l'importance de considérer la qualité des services d'accueil de la petite enfance (crèches) et de promouvoir leur développement, afin d'assurer une meilleure compatibilité entre travail et vie familiale.

7.1.4 Synthèse

L'actuelle politique familiale cantonale, dont les deux éléments centraux sont constitués par la LAF et par Lfam, a commencé à se développer à la suite surtout de l'émergence de la préoccupation portant sur la pauvreté des familles, qui a été accentuée par l'étude de Marazzi de 1986 sur la pauvreté au Tessin (confirmée par la suite par l'étude nationale sur la pauvreté), et par la crise économique du début des années 1990. D'autres facteurs ont été déterminants, comme la mutation des structures familiales et l'instabilité familiale, l'urbanisation et la diminution des réseaux communautaires, l'entrée des femmes sur le marché du travail, l'émancipation des femmes, d'où la nécessité de mesures de soutien à l'accueil extra-familial pendant les heures de travail pour concilier vie familiale et vie professionnelle. Les initiatives parlementaires provenant de deux fronts politiques (PPD et PS), qui, bien que défendant des valeurs différentes, se sont retrouvés à revendiquer, à des exceptions près, les mêmes mesures de politique familiale, ont rendu nécessaire une réponse de l'État. Cette réponse a débuté en 1988 avec la création d'une commission ayant le mandat d'étudier la réforme des allocations familiales, et s'est poursuivie avec la révision de la LMI. Celle-ci a débuté en 1994 (en concomitance avec l'Année Internationale de la Famille) par l'attribution d'un mandat à la Commission de vigilance pour la maternité, l'enfance et l'adolescence qui a prévu d'identifier les directions et les mesures opérationnelles pour une nouvelle loi, et a abouti à la création, en 2000, d'un groupe de travail pour la révision de la LMI.

Parmi les thèmes principaux ayant dominé tout au long du processus, est apparue d'abord l'importance de soutenir financièrement les familles dans le besoin, et aussi les familles monoparentales, suite aux modifications intervenues dans les structures familiales et sur le marché du travail. La valorisation de la famille comme lieu de solidarité et de regroupement social a aussi été présente. Sont apparus aussi des thèmes liés à la nécessité, pour les femmes, de pouvoir concilier le travail et la famille (au travers de structures d'accueil telles que crèches, cantines, gardes après l'école, familles de jour), le libre choix de la procréation, ainsi que le respect de la pluralité des structures familiales. Les thèmes liés à la résolution des problèmes relationnels à l'intérieur de la famille (centres de consultation familiale) et à l'extérieur (promotion de la solidarité au niveau local, socialisation) ont aussi été avancés. Des préoccupations en matière de protection des mineurs, et en cas de violence ou abus, ont été également soulevées, surtout lors des dernières années, où la problématique des abus sur les mineurs, la pédophilie, ont acquis une visibilité sociale notamment au travers des médias. L'autonomisation et la responsabilisation de la famille, en d'autres termes la récupération des potentialités familiales, au travers de la formation des parents ou le soutien aux familles en difficulté, tout comme la nécessité d'offrir à toutes les familles un soutien organisationnel pour concilier vie familiale et professionnelle, sont également devenues des thèmes importants lors du processus qui a abouti à l'actuelle politique familiale.

Au Tessin, ces thèmes ont été soulevés lors d'initiatives parlementaires, lors de discussions dans les diverses commissions extraparlimentaires, et par les chercheurs qui ont travaillé dans le domaine de la politique familiale ou dans des domaines y étant liés (en particulier Marazzi, Vaucher de la Croix, Rossi, Sartoris). La contribution des associations est aussi certaine, car elles ont largement contribué à actualiser ces préoccupations, grâce à leurs actions sur le territoire (cf. les premiers centres de consultation matrimoniale de *Comunità Familiare*), et au travers de requêtes ou communications aux membres des services du DSS (les liens et la collaboration entre associations et DSS ont toujours été étroits).

Au niveau des débats qui ont eu lieu dans les commissions extraparlimentaires et au parlement, on peut citer le rôle très général de législateur de l'État dans les questions familiales (où la tendance libérale-radical soutenait que la famille est surtout une affaire privée, et celle

socialiste prônait le rôle de législateur de l'État, tout comme le PPD). Un autre débat a concerné l'adéquation ou non pour le bien-être de l'enfant de la garde par des tiers lors des trois premières années de vie, où des conceptions traditionnelles (le rôle essentiel de la mère dans l'éducation de l'enfant en bas âge) et émancipatrices (nécessité de concilier travail et famille, parité homme-femme dans le travail) se sont affrontées, surtout dans le passé. Par contre, un débat plus actuel a concerné la prise en charge par l'État des dépenses des services à la petite enfance, où les tendances socialistes et libérales se sont opposées, les socialistes revendiquant la participation financière étatique et les libéraux prônant la prise en charge par les parents.

En ce qui concerne les dynamiques liées aux coalitions, aux influences et à l'hégémonie, l'existence d'une convergence parallèle (plus que d'une coalition) entre le PPD et le PS a largement contribué à la nécessité de revoir la législation existante en matière de politique familiale. Ces deux partis ont été sans doute les plus influents en matière de politique familiale. Les associations (en particulier *Comunità Familiare*, *Caritas Ticino*, et, plus récemment, la *Conferenza Cantonale dei Genitori*), ont aussi exercé une influence importante, de par leurs actions sur le territoire, et en raison de l'existence de liens étroits entre représentants associatifs et administratifs (le Tessin se caractérisant par une tradition de collaboration entre départements et associations). D'autres entités ont été également très actives en matière de politique familiale, en particulier les commissions extraparlimentaires, les chercheurs, et les acteurs administratifs pertinents. Parmi ces divers acteurs, on ne peut pas parler d'une véritable hégémonie pour aboutir à l'actuelle politique familiale, du fait que ces diverses catégories d'acteurs ont contribué, au travers d'initiatives, d'actions sur le terrain, de discussions, de résultats et d'analyses, à l'émergence d'un discours articulé sur la question, qui a abouti à une législation qui comprend les diverses préoccupations et mesures préconisées.

Dans la législation, il existe trois niveaux principaux d'intervention de la politique familiale actuelle : soutien financier pour réduire la pauvreté des familles, accueil extra-familial et extra-scolaire pour concilier travail et vie professionnelle (soutien organisationnel), et protection des mineurs avec accent sur la prévention et la responsabilisation des familles. Les principes généraux avancés par les forces politiques et civiles actives sont donc réunis dans la nouvelle loi : préoccupation de lutte contre la pauvreté (qui a été historiquement avancée par les membres du PPD), conciliation du travail et de la vie familiale (arguments davantage proches des dernières initiatives socialistes), et éducation et responsabilisation de la famille pour réduire le recours aux structures étatiques (préoccupations aussi de tendance libérale-radical).

Bien que la nouvelle législation comprenne ces trois niveaux d'intervention, on peut considérer que ce sont surtout les mesures de soutien financier qui dominent actuellement, avec les mesures de protection des mineurs déjà prises en considération dans la LMI de 1963. Avec la nouvelle législation, pour les mesures de protection est envisagée une plus grande responsabilisation et autonomisation de la famille et une prévention plus importante qu'avec la LMI, dont le propos était plus celui de guérir que de prévenir. Pour ce qui est des mesures de soutien à l'accueil extra-familial et extra-scolaire pour aider à concilier vie professionnelle et vie familiale (ex. crèches, cantines dans les écoles primaires, activités extra-scolaires), malgré qu'elles soient largement promues dans le cadre de la nouvelle Lfam, notamment au travers d'une contribution financière aux entités privées ou cantonales qui les mettent en place, elles demeurent pour l'instant encore trop peu diffusées pour répondre aux besoins. Notons cependant que le Tessin se distingue des autres cantons suisses par l'accueil des enfants dès l'âge de trois ans dans les écoles enfantines, ce qui représente sans doute une importante mesure de soutien organisationnel.

7.2 Lugano

7.2.1 Environnement de la politique familiale

7.2.1.1 Population

La ville de Lugano, qui comprend une population d'environ 29.000 habitants (dont 41% sont des étrangers, en majorité italiens) est la plus grande ville du Tessin et se situe dans le *Sottoceneri*, la partie la plus proche de l'Italie. Lugano est une ville principalement habitée par des personnes âgées avec relativement moins de jeunes et de familles.

7.2.1.2 Environnement économique

Lugano est une ville très riche³²⁷, touristique et financière, avec des personnes juridiques qui y travaillent la journée et qui apportent des ressources fiscales très importantes. Lugano assure en effet environ 28'000 places de travail, une quantité peu inférieure à son nombre d'habitants. L'économie de la ville de Lugano est organisée selon trois grands secteurs qui se sont développées et affirmées en des périodes différentes, les secteurs touristique, commercial et financier. Ce dernier est actuellement le plus développé; la ville demeure, depuis la deuxième guerre mondiale, très attractive pour le secteur financier, et divers instituts internationaux de crédit se sont encore récemment installés à Lugano.

7.2.1.3 Structure politique

En ce qui concerne la structure politique, le Conseil municipal est ainsi composé: PLR (2), PPD (1), Lega dei Ticinesi (1), PS (1). Le conseiller municipal du PS est responsable du *Dicastero delle opere sociali*, dont dépend principalement la politique familiale. Le Conseil communal comprend 22 membres du PLR, 9 du PPD, 9 de la Lega dei Ticinesi, 8 du PS et 2 UDC.

7.2.2 Initiatives et interventions en matière de politique familiale

Notons tout d'abord qu'au Tessin, à la différence d'autres cantons, la politique familiale est essentiellement gérée au niveau cantonal, les communes étant chargées de mettre en place les services de proximité. A Lugano, la politique familiale relève principalement de la compétence des *Istituti sociali comunali* du *Dicastero delle opere sociali*, bien que d'autres dicastères soient aussi concernés (en particulier *Dicastero istruzione*, *Dicastero giovani*, *formazione e tempo libero*, *Dicastero dell'integrazione e delle differenze culturali*).

7.2.2.1 Interventions économiques

En ce qui concerne les demandes de soutien financier, *IUfficio intervento sociale* des *Istituti sociali comunali* offre un service de consultation et d'information sur les conditions permettant de bénéficier des allocations familiales complémentaires. Il reçoit et traite les demandes de contribution communale aux dépenses pour le logement³²⁸ (pour les domiciliés de la commune de Lugano depuis au moins 5 ans et qui résident dans le même appartement depuis au moins 3 ans), ainsi que les demandes de subside de caisse maladie. Il s'occupe également des

³²⁷ Le bilan de la ville pour l'année 2002 montre un gain d'environ 20 millions de francs.

³²⁸ Attribué lorsque le coût du logement dépasse le taux maximal du revenu vital (revenu moyen moins les dépenses fiscales et sociales) destiné à cette dépense.

demandes de subvention pour des colonies de vacances³²⁹ et l'achat de matériel scolaire³³⁰, subventions destinées à des familles à revenu modeste. Il donne aussi des informations sur les associations qui œuvrent en faveur de la famille et met à disposition du matériel d'information avec des prestations diverses (formation, santé, loisirs, culture).

7.2.2.2 Interventions socio-écologiques, pédagogiques, internes à la famille

Les *Istituti sociali comunali* sont responsables des services sociaux de la ville, en particulier des structures d'accueil telles que *Casa Primavera*, l'institut social de la ville où résident des enfants et des adolescents (de 3 à 18 ans), qui sont placés en institut en raison de problèmes familiaux divers. Ils gèrent également le *Nido d'infanzia*, un service socio-éducatif pour la première enfance (0-3 ans), qui a été repris par la ville depuis 1980, et qui accueille pendant la journée les enfants en bas âge de familles qui sont obligées de travailler pendant la journée pour des raisons financières, de familles monoparentales, ou de familles en situation problématique. Cette structure est reconnue et subventionnée en partie par le canton (selon la LMI). La facturation dépend du revenu des parents. Les *Istituti sociali comunali*, suite à l'initiative fédérale Fehr, qui prévoit d'allouer une contribution aux entités privées, cantonales, et communales qui mettent en place des structures d'accueil extra-familial et extra-scolaire, ont déposé une demande pour une autre crèche, en plus du *Nido d'infanzia*, aussi prévue pour des familles à revenu modeste (ou monoparentales, etc.). Plusieurs crèches privées, ouvertes à toutes les familles, ont vu le jour au cours de la dernière décennie à Lugano (trois dans la commune de Lugano, et quatre dans les communes autour de Lugano), qui sont actuellement autorisées mais non subventionnées par le canton.

En ce qui concerne les services (gérés par la commune) d'accueil extra-scolaire et extra-familial pour le soutien organisationnel aux familles (visant à concilier vie familiale et professionnelle), ils sont réservés aux familles à revenu modeste ou monoparentales. La croissante instabilité économique d'un certain nombre de familles a motivé une série d'initiatives récentes, subventionnées par la commune, visant à permettre de concilier famille et vie professionnelle. Elles ont été mises en place dans les quartiers où résident des familles à revenu modeste. Des services extra-scolaires ont été initiés, en particulier deux écoles enfantines à horaire prolongé (7.00/19.00) dans les quartiers de Molino Nuovo et Gemmo (pour environ 50 enfants), ainsi que deux cantines et service de garde après l'école dans deux écoles primaires (quartiers de Molino Nuovo et Besso), pour environ 60 enfants. Récemment, la commune a attribué le mandat à l'*Associazione il Centro* pour le repas du midi et la garde après l'école d'environ 25 enfants de l'école primaire (Cassarate et Gemmo). Ces services sont ouverts sur demande aux *Istituti sociali comunali*, qui attribuent les places en fonction du revenu et de la prise en compte des situations familiales (familles monoparentales, etc.).

Parmi les initiatives pour les familles et les jeunes promues par les *Istituti sociali comunali*, en 1989 est née *Vivi il quartiere*, une initiative de prévention des dépendances et d'animation estivale, qui a vu le jour dans l'intention d'offrir aux jeunes (6-16 ans) de Lugano, pendant le mois de juillet (depuis cette année aussi deux semaines du mois d'août), des moments de so-

³²⁹ Pour les familles domiciliées dans la commune et les résidents avec un permis de résidence annuel est prévu un max. de Fr. 350 (revenu max. de Fr. 36'000 pour un fils mineur, plus Fr. 3'500 pour chaque autre fils mineur).

³³⁰ Pour les élèves/étudiants domiciliés à Lugano qui fréquentent les écoles secondaires privées ou publiques (Fr. 200 par année), les universités (Fr. 2'000 par année) ou les instituts professionnels supérieurs (Fr. 1000 par année), dont le revenu de référence ne dépasse pas Fr. 50'000.

cialisation dans le cadre d'activités d'animation, sportives et récréatives. D'autres services pour les jeunes relèvent de la compétence du *Dicastero giovani, formazione, tempo libero*, qui fait la promotion d'activités pour les jeunes, développe les expériences associatives et soutient les activités juvéniles, les services récréatifs et les promotions culturelles (ex. mise à disposition d'espaces pour les activités, service d'information pour les jeunes, création d'un lieu de rencontre et d'échange pour les jeunes).

Afin de promouvoir la vie communautaire dans les quartiers, le *Dicastero istruzione* a favorisé depuis 1995 (avec l'ouverture du nouveau *Istituto scolastico*) de nouvelles dynamiques à l'intérieur et autour de l'école enfantine et primaire (dont les sièges sont décentralisés dans les divers quartiers), en créant des espaces récréatifs pour le développement de projets de nature pédagogique, didactique et culturelle dans les quartiers. Les écoles sont en effet considérées comme essentielles pour la vie communautaire des quartiers car la vie quotidienne des familles du quartier s'organise souvent autour des espaces verts et des parcs-jeux.

D'autres interventions et services (ex. familles de jour, familles où sont placés les enfants de familles à problèmes, consultation familiale, conseil pour les familles monoparentales, protection de l'enfance, etc.), sont assurés par diverses associations (présentées dans le chapitre dédié aux associations existantes dans le canton), dont le siège principal se situe presque toujours à Lugano.

7.2.3 Dynamiques de la politique familiale

7.2.3.1 Histoire de la politique familiale depuis 1990

Depuis les années 1990, notamment grâce à l'émergence de nouveaux besoins liés à la nécessité de concilier travail et activité professionnelle, ainsi qu'à l'importance de renforcer les liens communautaires au sein de la population, de nouvelles initiatives et de nouveaux services ont été mis en place. En effet, si auparavant la politique familiale menée par la commune était essentiellement centrée sur l'existence de services pour familles à problèmes graves (p. ex. psychosociaux), un certain nombre de structures d'accueil extra-scolaire et extra-familial pour les familles ayant l'exigence de concilier vie familiale et professionnelle ont progressivement été mises en place. Notons cependant que cet aspect a été sujet à débat à l'intérieur du Conseil communal. En plus de l'existence de débats au cours de la décennie passée concernant les nouvelles structures familiales et l'entrée des femmes dans le monde du travail, des débats ont été soulevés (principalement à l'intérieur du Conseil communal) sur la nécessité de prendre en charge financièrement des structures d'accueil pour concilier travail et vie professionnelle (surtout pour les familles dont les deux membres ne sont pas obligés de travailler pour des raisons économiques). En effet, la tendance libérale-radical et de droite considère généralement qu'il s'agit d'une affaire privée (et qui relève donc de la responsabilité de la famille) et que l'émergence de crèches privées peut répondre à ces besoins. Un nombre considérable de crèches privées sont en effet nées à Lugano depuis les années 1990, ce qui montre bien le besoin de ce genre de structures.

Malgré ces débats, la croissante instabilité économique d'un certain nombre de familles a motivé une série d'initiatives subventionnées par la commune visant à permettre de concilier travail et vie professionnelle, et qui ont été mises en place dans les quartiers où résident des familles avec un revenu modeste. Si l'actuelle politique familiale en matière d'accueil extra-scolaire et extra-familial (crèches, cantines, après-école, etc.) s'adresse essentiellement aux familles à revenu modeste ou monoparentales, il existe actuellement des requêtes pour élargir ces services à l'ensemble des familles. Ces requêtes proviennent en particulier d'Assemblées de parents, qui, comme déjà mentionné auparavant, sont devenues particulièrement actives

lors de ces dernières années. En effet, pendant l'année scolaire 2000-01, l'Assemblée des parents de Besso (dont le revenu familial modeste rend le travail de la femme souvent nécessaire) a soulevé le problème de l'absence de cantines et de services de garde après l'école qui soient ouverts à tous les enfants de l'école primaire (maintenant il faut faire une demande auprès de la commune et remplir des conditions spécifiques). Après une enquête qualitative, le comité de l'Assemblée a développé un questionnaire qui a été adressé à toutes les familles dont les enfants fréquentent l'école primaire. Considérant l'actualité de la thématique au niveau communal, mais aussi cantonal, la Direction de l'école a assumé la responsabilité de gérer l'enquête, et l'a élargie à toute la ville. De l'enquête (dont les résultats à disposition concernent le quartier de Besso) résulte que seulement 28% des parents de Besso ne ressentent pas le besoin d'envoyer les enfants à la cantine, et 32.8% au service de garde après l'école, ce qui a permis à l'Assemblée des parents de Besso de démontrer que ces deux services sont nécessaires pour les enfants de l'école primaire et pour le bien-être des familles. La demande de cantines et de services de garde après l'école s'est actuellement élargie aussi à d'autres quartiers, ce qui a créé un certain conflit entre la commune et les Assemblées des parents de Lugano, car la commune a l'intention d'instaurer ces services seulement pour les familles à revenu modeste, alors que les requêtes vont dans le sens d'un élargissement de ces services à toutes les familles. Comme il a été souligné par le Conseiller municipal des affaires sociales interviewé, la possibilité prévue par la Lfam de réduire la participation de la commune aux dépenses de placements dans des instituts sociaux gérés par le canton en échange de la création de services de soutien à l'accueil extra-familial et extra-scolaire pourra résoudre, au moins en partie, ce conflit.

7.2.3.2 Acteurs de la politique familiale

Mis à part les divers dicastères et services (en particulier les *Istituti sociali comunali*) de la commune présentés auparavant, les conseillers municipaux (en particulier celui du *Dicastero delle opere sociali* qui a été à l'origine, avec les responsables des *Istituti sociali comunali*, de diverses initiatives récentes en faveur des familles), les principaux acteurs de la politique familiale à Lugano sont les associations.

Les principales associations actives dans la ville de Lugano correspondent à celles déjà présentées dans la partie dédiée au canton. L'association actuellement la plus revendicative est la *Conferenza Cantonale dei Genitori*, qui regroupe les diverses Assemblées des parents. Les associations qui ont le plus de contact avec la commune, pour la complémentarité des services et pour les subventions, sont *Comunità Familiare*, *Caritas Ticino*, *Pro Juventute*, *Associazione Luganese delle famiglie diurne*, *Associazione ticinese famiglie affidatarie*, *Associazione ticinese delle famiglie monoparentali e ricostituite*, *Croce Rossa Svizzera (Sezione di Lugano)*, *Associazione svizzera per la protezione dell'infanzia*. La commune de Lugano subventionne en partie ces associations (la contribution annuelle se situe entre Fr. 1'500 et Fr. 5'000), et soutient des projets ponctuels. Une bonne collaboration existe aussi avec l'association *Soccorso Operaio Svizzero*, qui œuvre en faveur des migrants et de leurs familles. La commune porte une attention particulière aux familles migrantes, notamment du fait que les étrangers représentent environ 41% de la population de Lugano, ce qui a conduit à la récente création du *Dicastero dell'integrazione e delle differenze culturali*. Ce dicastère a récemment mené une enquête sur l'intégration des étrangers à Lugano, en vue d'établir le degré d'intégration des étrangers selon la nationalité et le permis de séjour, de comprendre les besoins des étrangers et de leurs familles, et d'améliorer par la suite le processus d'intégration au travers d'activités diverses.

7.2.3.3 Coalitions, influence des acteurs et hégémonie

En ce qui concerne l'existence de coalitions, citons à nouveau celle qui est née à Lugano en 1994 lors de l'Année Internationale de la Famille (dissoute la même année), où sous l'initiative de *Comunità Familiare*, la plupart des associations actives dans le domaine se sont regroupées (*Gruppo operativo famiglie*) pour sensibiliser l'opinion publique et les autorités à la nécessité d'une politique globale en faveur des familles. La dernière législation en matière scolaire, qui prévoit la famille comme une entité faisant directement partie de l'école, a comporté la création, lors de ces dernières années, d'Assemblées de parents dans tous les établissements scolaires. Celles-ci, regroupées comme déjà mentionné à plusieurs reprises dans la *Conferenza Cantonale dei Genitori*, se sont progressivement mobilisées et renforcées, et constituent aujourd'hui un véritable lobby des parents (de tous horizons politiques et idéologiques), qui œuvre en faveur des familles et qui avance des revendications de manière plutôt ouverte et conflictuelle, notamment à l'aide de données statistiques (cf. l'enquête sur la nécessité d'une cantine et d'un service de garde après l'école dans les écoles primaires). La *Conferenza delle associazioni di volontariato sociale*, qui a été récemment constituée, représente un regroupement d'associations de bénévoles qui agissent aussi dans le domaine de la famille. Bien qu'elle soit attentive à la politique familiale, ses revendications concernent surtout la nécessité de la reconnaissance du bénévolat (afin de concilier activité professionnelle et bénévolat).

Pour ce qui est de l'influence des acteurs et de l'hégémonie, selon les personnes interviewées, les groupes de la société civile qui ont eu une influence majeure et qui ont contribué à déterminer la politique actuelle au niveau de la commune sont sans doute les diverses Assemblées de parents de Lugano. Au niveau politique et administratif, notons l'influence du conseiller municipal du PS qui dirige le *Dicastero delle opere sociali*, ainsi que des responsables des *Istituti sociali comunali*, qui ont été à l'origine de diverses initiatives récentes en faveur des familles.

7.2.4 Synthèse

Avant les années 1990, la politique familiale menée par la commune était essentiellement centrée sur l'existence de services pour familles à problèmes (ex. psychosociaux). Le changement des structures familiales, la précarité économique d'une partie des familles de Lugano (qui a augmenté aussi avec les derniers flux migratoires, car les nouveaux migrants exercent généralement des professions moins bien payées, cf. 'working poor'), ainsi que l'entrée des femmes dans le monde du travail ont motivé lors de la dernière décennie une plus grande prise en compte des besoins des familles, notamment en ce qui concerne les services d'accueil extra-familial, pour concilier famille et vie professionnelle. Ceux-ci ont été progressivement introduits par la commune, qui compte aussi sur l'appui des associations présentes sur le territoire (familles de jour, service de garde après l'école, garde des enfants pendant quelques heures), surtout pour répondre aux besoins des familles à revenu modeste ou monoparentales. La politique familiale de Lugano est considérée par les acteurs interviewés comme l'une des plus actives du Tessin, grâce à la situation économique favorable de la ville qui a permis aux représentants des *Istituti sociali comunali* d'introduire les initiatives mentionnées. Toutefois, elle concerne surtout les familles à revenu modeste ou ayant des difficultés de nature diverse, bien qu'un grand nombre de structures telles que les parcs-jeux, les salles de sport, les pisci-

nes, ou encore la ‘*Tessera del tempo libero*³³¹’, soient envisagés comme des prestations destinées à toutes les familles.

Dans l’actuelle politique, la mise en place de structures d’accueil extra-familial pour toutes les familles, non seulement pour celles à revenu modeste ou avec des difficultés particulières, est encore lacunaire (bien qu’il existe des crèches privées, non subventionnées, leur nombre est insuffisant pour répondre aux besoins). Ceci est confirmé par le fait que la commune n’envisage actuellement pas de généraliser les cantines et les services de garde après l’école (dans le cadre de l’école primaire) à toutes les familles, comme cela est revendiqué par les Assemblées des parents, mais seulement à celles dont les deux parents sont obligés de travailler. De même, la crèche prise en charge par la commune (comme celle qui est demandée dans le cadre de l’initiative Fehr), est prévue essentiellement pour les familles dans le besoin. Notons qu’une attention particulière est manifestée par la commune, notamment par les *Istituti sociali comunali*, aux problèmes d’intégration des familles migrantes.

Parmi les thèmes qui ont dominé les dernières années, il y a surtout la nécessité de développer des structures d’accueil extra-familial pour les familles à revenu modeste ou monoparentales. La question de l’offre de cantines et de services de garde après l’école (dans les écoles primaires) pour toutes les familles, a été soulevée par les Assemblées des parents, mais est actuellement sujette à débat au sein du Conseil municipal. D’autres thèmes, comme la prévention en matière de dépendance pour les jeunes (d’où l’initiative pour l’été *Vivi il quartiere*), la promotion d’activités culturelles, récréatives et associatives juvéniles (cf. les initiatives du *Dicastero giovani, formazione, tempo libero*), tout comme la consolidation des liens sociaux communautaires sont aussi présents. Les principaux débats qui ont eu lieu à Lugano ont concerné surtout le problème de l’adéquation de confier les enfants en bas âge à des structures extra-familiales (crèches), le rôle de législateur de l’État dans les questions familiales, la subvention de structures d’accueil extra-familial, les nouvelles structures familiales, et l’entrée des femmes dans le monde du travail. Notons finalement que les diverses Assemblées de parents de Lugano sont considérées comme les entités de la société civile les plus influentes dans l’actuelle politique familiale de Lugano, et que les initiatives menées par la commune sont en grande partie dues à l’influence du conseiller municipal du *Dicastero delle opere sociali* et des responsables des *Istituti sociali comunali*.

7.3 Locarno

7.3.1 Environnement de la politique familiale

7.3.1.1 Population

Locarno est une ville d’environ 15’000 habitants. À peu près un tiers de la population est de nationalité étrangère, en majorité italienne.

7.3.1.2 Environnement économique

Les principaux secteurs économiques de la ville sont le tourisme et l’industrie, ainsi que les services. Le secteur de l’industrie s’est fortement développé à partir des années 1950, mais la présence d’industries dans la région remonte à la fin du XIX^{ème} siècle. Actuellement les industries sont concentrées dans le Piano di Magadino, qui est fortement industrialisé et en ex-

³³¹ Cette carte donne droit à des réductions ou des entrées gratuites aux familles de Lugano dans le cadre d’événements sociaux, culturels et récréatifs organisés dans la ville.

pansion continue. Le secteur touristique est celui qui contribue le plus à l'économie de la région. Par conséquent, Locarno développe actuellement la qualité de l'offre touristique, par le biais de différents projets en cours tels que l'agrandissement de l'aéroport de Locarno-Magadino, les salles de jeu, les nouveaux réseaux routiers, l'élargissement des offres culturelles. Bien que le tourisme soit florissant et l'économie assez bien portante, la ville dispose de moins de ressources financières³³² que Lugano.

7.3.1.3 Structure politique

Pour ce qui est de la structure politique, le Conseil municipal est ainsi composé : PLR (3), PPD (2), PS (1), Lega dei ticinesi (1). La politique familiale à Locarno relève de la compétence de deux dicastères. Le *Dicastero delle opere sociali* est dirigé par le conseiller municipal du PS, le *Dicastero istruzione, cultura e sport*, par un conseiller municipal du PPD. Le Conseil communal comprend : PLR (14), PPD (11), PS (8), Lega dei ticinesi (5), PLD (Parti Libéral Démocratique, 1), PdL (Parti du Travail, 1).

7.3.2 Initiatives et interventions de politique familiale

7.3.2.1 Interventions économiques

À Locarno, le *Dicastero delle opere sociali* est compétent en matière de soutien financier aux familles à revenu modeste (en ce qui concerne les subventions pour le logement, la caisse maladie, ainsi que les allocations familiales complémentaires), en pratiquant les interventions de politique sociale de proximité. De manière plus spécifique, l'*Agenzia comunale AVS/AI/IPG* s'occupe des requêtes et des informations concernant les allocations familiales, ainsi que du contrôle primaire de la couverture de base de l'assurance maladie (tâche communale). L'*Ufficio stabili locativi* applique les dispositions communales en ce qui concerne la politique sociale en matière de logement et gère les contrats de location des immeubles communaux. Notons qu'à lieu actuellement, au sein de l'*Ufficio opere sociali*, la mise en activité de services d'information et de consultation concernant la législation récente sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (*Sportelli LAPS*), encore sujets à expérimentation et à évaluation.

7.3.2.2 Interventions socio-écologiques, pédagogiques, internes à la famille

Le *Dicastero istruzione, cultura e sport* est responsable des *Servizi socio-educativi*, qui représentent la partie la plus importante de la politique familiale de la ville de Locarno. Un responsable opérationnel est chargé des divers services socio-éducatifs, et il en assure la direction. Le développement de ces services est presque essentiellement dû à son action et à son initiative. L'on peut ainsi déjà affirmer qu'il est sans doute la personne-clé de la politique familiale de Locarno.

Une série de services socio-éducatifs, innovateurs pour l'époque, ont été progressivement mis en place depuis la fin des années 1970. En 1977 a été créée la crèche communale (60 places), l'*Asilo nido comunale Fondazione Fratelli Ranzoni*. Sur la base des directives cantonales en la matière (LMI de 1963 ; *Direttive cantonali concernenti gli asili nido*, 1.1. 2002), ce service est un institut socio-éducatif, qui a le mandat d'assister les parents en situation de nécessité au niveau de l'éducation de l'enfant, en lui garantissant des soins, des stimulations, et une socialisation adaptée à son développement psycho-affectif. Le profil des familles concernées par ce

³³² Le bilan de la ville est estimé pour 2002 à environ 2 millions de Francs.

service comprend des situations liées à l'état de santé des parents (de la mère en particulier) et à toutes les situations de précarité et de besoin. La priorité est donnée aux cas où l'impossibilité de s'occuper des enfants de manière adaptée a été certifiée. Dans ce cas, le service agit en collaboration étroite avec les médecins pédiatres, les services sociaux et médico-psychologiques actifs sur le territoire. D'autres cas sont aussi pris en compte, comme les situations où les deux parents sont obligés de travailler pendant la journée, et les situations des familles monoparentales qui ont l'obligation de travailler. L'implication des parents dans la structure éducative est favorisée.

En 1979, annexée à la crèche communale, a été créée l'école enfantine à horaires prolongés (20 places). En 1982, le *Doposcuola sociale* (ou service d'assistance extra-scolaire) a été introduit, qui comprend un service de cantine (60 places, Fr. 5.50 par repas), et un service de garde après l'école pour enfants entre 6 et 12 ans (30 places), entre 16 h et 19 h. Le service de garde après l'école comprend des activités variées (individuelles ou de groupe), comme la lecture, la peinture, les travaux manuels, les jeux à l'intérieur ou à l'extérieur, ou d'autres activités sur l'initiative des enfants. La fréquentation du *Doposcuola sociale* présupposait la présentation d'une demande dûment motivée de la part de la famille, et comportait le paiement d'une taxe calculée en fonction du revenu. Or, depuis 2002, le service de garde après l'école (de 16h à 19h) a été transformé, grâce à une initiative de l'Assemblée des parents de Locarno, en un nouveau service ouvert à toutes les familles, le *Giocascuola* (géré par l'Assemblée des parents en collaboration avec les *Servizi socio-educativi*).

En 1983, la *Colonia Vandoni* (colonie de vacances pour enfants entre 5 et 12 ans, ouverte 10 semaines en été, 150 places) a été créée, pour assurer une continuité avec le service d'assistance extra-scolaire (lors des mois d'été) dans l'approche socio-éducative pour les enfants de familles qui ne peuvent pas s'occuper des enfants pendant la journée. En 1992, la *Colonia diurna* (colonie de vacances pour la journée ouverte 10 semaines en été, 150 places) a été ouverte pour répondre au nombre très élevé de demandes pour la *Colonia Vandoni*. Toutes ces structures (mis à part le nouveau *Giocascuola*) sont réservées à des familles en difficultés de diverses natures (état de santé de la mère, familles monoparentales, horaires de travail, situations difficiles à cause d'alcoolisme ou toxicomanie, revenus modestes qui obligent la mère à travailler, familles migrantes avec des problèmes d'intégration). Les taxes sont calculées en fonction des revenus des parents.

Notons aussi l'ouverture, en 1983, d'une structure ouverte toute l'année à tous les enfants de Locarno entre 7 et 16 ans, *Parco Robinson*, une aire de jeu d'aventure avec animateurs, dédiée à l'expérimentation, aux activités de créativité et à la socialisation. Finalement, en 2002, a été créé un foyer d'accueil (*Luogo d'accoglienza Sant'Eugenio*) pour enfants qui ne peuvent pas bénéficier des soins des parents (capacité parentale limitée en raison de problèmes de santé, de dépendances, ou psychiques), ou pour des situations d'urgence. Le réseau de soutien aux familles, en particulier celles qui vivent des situations difficiles, qui dans certains cas va jusqu'à la substitution, est complémentaire aux associations présentes sur le territoire (dont les actions seront présentées dans le chapitre dédié aux acteurs de la politique familiale). Quatre crèches privées (autorisées mais non subventionnées), qui sont nées pendant la dernière décennie, sont présentes dans la région de Locarno.

Le *Dicastero istruzione, cultura e sport* est aussi concerné par d'autres services en faveur de toutes les familles, en particulier par les écoles enfantines (quatre écoles enfantines sont pré-

sentes sur le territoire), dont une partie accueille les enfants à partir de trois ans³³³. En ce qui concerne les activités culturelles et les loisirs s'adressant aux enfants, le directeur des écoles primaires de Locarno a récemment eu l'initiative d'offrir aux élèves des écoles communales de Locarno (et de la région) des concerts et des spectacles de théâtre, en collaboration avec le *Teatro di Locarno*. La politique en faveur des jeunes a été intensifiée depuis la nouvelle législation, avec la création d'une commission de travail dénommée *Commissione giovani*, auprès de laquelle les jeunes de Locarno peuvent adresser des propositions, des requêtes et des suggestions concernant les activités juvéniles.

7.3.3 Dynamiques de la politique familiale

7.3.3.1 Histoire de la politique familiale depuis les années 1990

Comme déjà mentionné, la plupart des services existant actuellement à Locarno (en particulier les services socio-éducatifs) ont été mis en place avant les années 1990. En effet, en bonne partie grâce à l'action du directeur des *Servizi socio-educativi*, qui représente la personne-clé de la politique familiale de la ville de Locarno, depuis la moitié des années 1970 la ville s'est dotée d'une série de services socio-éducatifs et d'assistance, destinés aux enfants entre les premiers mois de vie et 16 ans. Ce qui a guidé la création des divers instituts, c'est la prise de conscience de l'importance de donner une réponse à un certain nombre de besoins émergent dans le contexte de la ville (changement des structures familiales, familles monoparentales, alcoolisme, toxicomanies, problèmes financiers), en assurant une continuité dans les réponses socio-pédagogiques (de la petite enfance jusqu'à la fin de l'école obligatoire). Le dénominateur commun de ces actions a été l'exigence de prévenir les problèmes que les enfants de familles avec des problèmes de nature diverse pourraient développer suite à des conditions familiales difficiles. Cette personne-clé a su convaincre les autorités communales dans les années 1970 de l'importance de mettre à disposition des services d'accueil extra-familial à partir de la première enfance, tout en offrant par la même occasion un service de soutien aux familles en difficulté, plutôt que devoir prévoir des centres de rééducation thérapeutiques, là où les situations de malaise auraient pu être prévenues (prévenir plutôt que guérir).

Les services mis à disposition montrent que la politique familiale de la ville de Locarno (en tout cas celle qui est menée par la commune) est presque essentiellement centrée, et ceci depuis les années 1970 à nos jours, sur la prise en charge éducative et l'accueil extra-scolaire d'enfants de familles avec des problèmes divers, qui ne peuvent pas s'occuper de leurs enfants pendant la journée ou pendant l'été, pour les raisons déjà examinées. La seule structure créée avant les années 1990 par la commune sans limites d'accès est le *Parco Robinson*. La vision de politique familiale qui sous-tend l'offre de ces services est donc surtout centrée sur la protection de l'enfance, dans une visée préventive, bien que ces structures offrent par la même occasion un soutien organisationnel aux familles dont les mères sont obligées de travailler pour des raisons économiques. Un soutien psychosocial est aussi offert aux parents ayant des problèmes de nature sociale ou psychosociale qui confient les enfants à ces structures, dans le but de favoriser progressivement la récupération de leur autonomie et de leur responsabilité.

Les besoins de concilier travail et famille, également pour des familles qui ne répondent pas aux critères d'admission dans les structures mentionnées, ont surgi de manière progressive

³³³ Comme déjà mentionné, bien que la législation en la matière prévoit d'accueillir les enfants dès l'âge de trois ans, toutes les écoles enfantines ne sont pas prévues pour les enfants de cet âge.

depuis les années 1990, pendant lesquelles quatre crèches privées, autorisées par le canton mais non subventionnées, ont vu le jour. Ce besoin s'est manifesté de manière encore plus évidente en 2002, lorsque la commune, pour effectuer des économies financières, avait décidé de fermer la garde après l'école du service d'assistance extra-scolaire (qui prévoit aussi une cantine) pour les enfants de 6 à 12 ans (de familles répondant aux critères habituels de besoin). En effet, suite à cette décision, l'Assemblée des parents de Locarno s'est fortement mobilisée et s'est alliée à un membre du PS du conseil communal, qui a lancé une initiative communale contre cette décision, en demandant en plus que la garde après l'école soit transformée en un centre de jeux (*Giocascuola*), ouvert à tous les enfants, et pas seulement à ceux qui répondent aux critères d'assistance. Cette initiative a été accueillie, et la garde après l'école est désormais ouverte à tous les enfants entre 6 et 12 ans.

7.3.3.2 Acteurs de la politique familiale

Deux dicastères, comme on vient de le constater, sont directement concernés par la politique familiale de la ville de Locarno, le *Dicastero delle opere sociali*, responsable des interventions économiques en faveur des familles, et le *Dicastero istruzione, cultura e sport*, qui est compétent pour les autres interventions (socio-éducatives, socio-écologiques, activités pour les jeunes, etc.). Le principal acteur en matière de politique familiale est sans doute le directeur des *Servizi socio-educativi*, qui a été à l'origine de la plupart des services mis en place. Les rapports entre cet acteur et les associations sont caractérisés par une bonne collaboration et synergie.

En ce qui concerne les associations actives dans le domaine de la politique familiale, sont présentes à Locarno : *Comunità Familiare-consultazione matrimoniale*, *Pro Juventute*, *Caritas Ticino*, *Associazione famiglie diurne* (qui ont déjà été présentées dans la partie dédiée au niveau cantonal). Il y a également le *Centro coppia e famiglia*, qui offre une consultation, une thérapie et une médiation familiale, et organise des rencontres d'information et de formation sur les thèmes du mariage, de la vie de couple et de l'éducation des enfants. L'association collabore aussi avec des entités étatiques et privées pour promouvoir une politique sociale en faveur de la famille. Elle est financée essentiellement par les consultations, et partiellement subventionnée par le canton. L'*Oasi-Associazione per la prevenzione e l'autonomia della prima infanzia* est un collectif constitué de personnalités exerçant des professions diverses (médecins, pédiatres, psychiatres, psychothérapeutes, psychologues, juristes), et offre un soutien psychologique, des colloques psychothérapeutiques relationnels-éducatifs. Cette association est essentiellement financée par les ressources provenant des consultations. Le *Gruppo genitori Locarno*, constitué en 1978, a comme but de promouvoir et de réaliser des activités éducatives avec des fonctions de socialisation à but ludique et culturel, qui puissent impliquer les jeunes et leurs parents. L'association se propose aussi d'informer et de discuter avec les parents des problèmes éducatifs et des rapports des jeunes avec la réalité scolaire, et de stimuler la création de services et structures visant l'amélioration de la qualité de la vie et de la réalité locale. Parmi les activités promues, figurent la gestion de la bibliothèque et de la ludothèque pour les enfants et les jeunes, l'organisation de soirées, débats et sorties culturelles et récréatives, une section film pour les jeunes à la fin du Festival international du Film de Locarno. La *Croce Rossa Svizzera Sezione di Locarno*, qui s'occupe de personnes et familles dans le besoin, offre une série de services aux familles, comme le baby-sitting et des cours à la population (attendre un bébé, baby-sitting, massage pour bébés, etc.). Finalement, l'*Associazione Locarnese e Valmaggese di Assistenza e Cura a Domicilio*, offre, en plus d'un service d'assistance et de soins à domicile, un service de consultation pour parents et enfants. Les objectifs de ce service sont de mettre en place une prévention primaire et d'identifier les problèmes pendant la phase pré-natale pour prévenir les situations à risque, d'offrir une consultation socio-sanitaire (développement physique, cognitif, affectif et social) aux parents

et aux enfants en âge pré-scolaire, d'informer les familles sur les possibilités d'accès aux services existant sur le territoire, et de coordonner les prestations de type sanitaire. Parmi ses activités, figurent les conseils pour les soins aux enfants, l'alimentation et l'allaitement, la consultation sur le développement psychomoteur, les aspects éducatifs, et la consultation psychosociale. La consultation aux parents et aux enfants est gratuite, alors que d'éventuelles interventions de type infirmier sont prises en charge par la caisse maladie.

7.3.3 Coalitions, influence des acteurs et hégémonie

En ce qui concerne les coalitions, la seule qui soit connue est l'alliance (en 2002) entre l'Assemblée des parents et un conseiller communal du PS pour protester contre la fermeture de la garde après l'école annoncée par la commune, et qui a abouti à la création du nouveau *Giocascuola*, ouvert à tous les enfants de Locarno. Pour ce qui est de l'influence des acteurs et de l'hégémonie, on peut sans autre affirmer que le développement des services qui composent la politique familiale de Locarno est presque essentiellement dû à l'action d'une personne, le directeur des *Servizi socio-educativi* du *Dicastero istruzione, cultura et sport*. Soulignons cependant l'influence remarquable de l'Assemblée des parents, qui a su mobiliser l'attention en s'alliant avec un conseiller communal, et en prenant l'initiative de conserver le système de garde après l'école, tout en le transformant en un service ouvert à toutes les familles.

7.3.4 Synthèse

La politique familiale de la ville de Locarno a déjà été mise en œuvre à la fin des années 1970, surtout grâce à l'initiative et à l'influence d'une personne-clé particulièrement dynamique. Locarno a été la ville la plus précoce en matière de politique familiale, centrée presque essentiellement, comme on l'a vu, sur la protection de l'enfance et de la jeunesse, dans une visée préventive, ainsi que sur le soutien aux familles en difficulté. Peu de modifications ont eu lieu dans les structures mises à disposition par la commune, qui demeurent presque toutes inchangées (avec bien sûr des développements dans l'approche socio-éducative), si ce n'est la toute récente création du foyer pour accueillir des enfants et des jeunes qui ne peuvent pas habiter avec leur famille pour motifs graves. Notons qu'au niveau des interventions économiques pour les familles à bas revenu, elles correspondent, à Locarno, essentiellement à celles qui sont prévues au niveau cantonal.

Malgré cette tendance à réserver les interventions en matière de politique familiale aux familles dans le besoin (bas revenus, problèmes de santé, situations problématiques, familles monoparentales), les besoins de concilier vie familiale et travail aussi pour les familles ne vivant pas des situations difficiles ont motivé une série d'initiatives provenant de la société civile. Parmi ces initiatives, citons la création de quatre crèches privées, ainsi que la transformation, grâce à l'initiative de l'Assemblée des parents, de l'ancien *Doposcuola sociale*, réservé aux enfants de familles répondant aux critères de difficulté habituels en un centre de jeux ouvert à tous les enfants. Ces initiatives montrent le besoin actuel de structures d'accueil extra-familial et extra-scolaire, qui sont encore lacunaires.

Un certain nombre d'initiatives liées à la politique familiale ont été créées lors des dernières années, en particulier en faveur des jeunes (activités culturelles dans les écoles, création d'une commission pour les jeunes). Ces initiatives montrent que bien que les efforts en matière de politique familiale se focalisent sur les familles en difficulté, progressivement se mettent en place, en plus de quelques services de soutien organisationnel (grâce aux actions de la société civile), des activités visant à renforcer les liens communautaires et à offrir aux jeunes des activités culturelles et de loisir.

En ce qui concerne les débats liés à la politique familiale, le principal débat qui a été soulevé ces dernières années à Locarno concerne essentiellement les crèches. Ce débat a touché la question du rôle de la femme dans la société, sa participation à la vie économique, les transformations des structures familiales, ainsi que les coûts par rapport à la qualité des prestations offertes. Les revendications des activistes féministes ont été centrées sur la nécessité de pouvoir offrir un nombre suffisant de services d'accueil extra-familial adéquats et de qualité, pour venir en aide aux femmes obligées de travailler pour des raisons économiques. Ces revendications ont aussi été avancées lorsque les premières crèches privées ont surgi sur le territoire, dans le souci d'en assurer la qualité. Plus récemment, des revendications concernant la nécessité de soutien organisationnel pour toutes les familles ont été avancées, notamment celles prônées par l'Assemblée des parents pour le maintien et la transformation de l'accueil après l'école en un service en faveur des familles, indépendamment de leur situation.

8 Synthese zum Stand der Familienpolitik in Kantonen und Gemeinden

Die nachfolgende Synthese vermittelt unter drei Gesichtspunkten eine zusammenfassende Darstellung der Familienpolitik auf kantonaler wie auf kommunaler Ebene:

(1) Ist-Zustand der familienpolitischen Leistungen und Massnahmen

Unter diesem Aspekt werden die verschiedenen Leistungen und Massnahmen der öffentlichen Hand referiert. Dabei wird unterschieden zwischen (a) *materiellen beziehungsweise finanziellen Leistungen*, die von der öffentlichen Hand unter familienpolitischen Zielsetzungen erbracht werden, und (b) *nicht-monetären Leistungen*, die Familien oder deren Mitgliedern von den Kantonen und Gemeinden als unterstützende Massnahmen angeboten werden. Letztere umfassen verschiedene sozialökologische, pädagogische und familieninterne Interventionen.³³⁴

(2) Handlungsträger/-innen

Unter diesem Titel soll zur Darstellung gebracht werden, welche Akteur/-innen – Parlament, Regierung, Verwaltung, Organisationen und Institutionen – an der Gestaltung und Umsetzung der Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene beteiligt sind und welche Kooperationen und Koalitionen zwischen den beteiligten Handlungsträger/-innen die Familienpolitik mit prägen.

(3) Entwicklung der Familienpolitik seit Beginn der 90er Jahre

Schon ein erster oberflächlicher Blick lässt erkennen, dass sich die Familienpolitik in den vergangenen zehn Jahren auf kantonaler und kommunaler Ebene zum Teil markant gewandelt und entwickelt hat. Unter diesem Aspekt soll analysiert werden, welche politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen und Ereignisse zu dieser familienpolitischen Dynamik beigetragen haben.

8.1 Die Familienpolitik auf der Ebene der Kantone

8.1.1. Ist-Zustand der familienpolitischen Leistungen und Massnahmen

Als Einstieg wird in der nachfolgenden Darstellung D 8.1 eine gewichtende Charakterisierung der familienpolitisch relevanten Leistungen in den vier Fallstudienkantonen im Bereich der ökonomischen sowie der nicht-monetären Massnahmen vorgenommen.

³³⁴ Vgl. Stutz, H. (2002): Familienpolitik heute – was beinhaltet sie? Definition und Strukturierung für den thematischen Teil des Familienberichts „Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik“, Bern: BASS.

D 8.1: Charakterisierung der familienpolitisch relevanten Leistungen der Kantone

	<i>Finanzielle Leistungen</i>	<i>Nicht-monetäre Unterstützungsmassnahmen</i>
Zürich	<p>Steuerliche Erleichterungen (Kinderabzüge)</p> <p>Kinder- beziehungsweise Familienzulagen</p> <p>Verbilligung von Krankenkassenprämien</p> <p>Sozialhilfe</p> <p>Stipendien</p> <p>Alimentenbevorschussung</p> <p>Mutterschaftsbeihilfe</p>	<p>Familienexterne Kinderbetreuung durch Gemeinden und Private</p> <p>Wohnbauförderung</p> <p>Beratungsangebote durch Bezirksjugendsekretariate und Private</p> <p>Bescheidene familieninterne Unterstützung</p>
Luzern	<p>Steuerliche Erleichterungen (Kinderabzüge)</p> <p>Kinder- beziehungsweise Familienzulagen</p> <p>Verbilligung von Krankenkassenprämien</p> <p>Sozialhilfe</p> <p>Stipendien</p> <p>Alimentenbevorschussung</p> <p>Mutterschaftsbeihilfe</p>	<p>Familienexterne Kinderbetreuung an Gemeinden und Private delegiert</p> <p>Wohnbauförderung</p> <p>Kant. Sozialamt: Anlauf- und Koordinationsstelle für Familienfragen</p> <p>Beratungsangebote in regionalen Zentren</p> <p>Bescheidene familieninterne Unterstützung (Ausnahme: Fachstelle Kinderschutz)</p>
Waadt	<p>Steuerliche Erleichterungen (Kinderabzüge)</p> <p>Kinder- beziehungsweise Familienzulagen</p> <p>Verbilligung von Krankenkassenprämien</p> <p>Sozialhilfe</p> <p>Stipendien</p> <p>Alimentenbevorschussung</p> <p>- Mutterschaftsbeihilfe</p>	<p>Familienexterne Kinderbetreuung; Kantonales Engagement bei Finanzierung</p> <p>Keine Massnahmen im Bereich Wohnbauförderung (Verfassungsgrundsatz gegeben, aber noch nicht umgesetzt)</p> <p>Beratungsangebote in regionalen Zentren</p> <p>Bescheidene familieninterne Unterstützung</p>

Tessin	Steuerliche Erleichterungen (Kinderabzüge)	Familienexterne Kinderbetreuung; Kantonales Engagement bei Finanzierung
	Kinder- beziehungsweise Familienzulagen	Massnahmen im Bereich Wohnbauförderung
	Bedarfsbezogene Kinderzulagen (Tessiner Modell)	Beratungsangebote; Kantonales Engagement bei Finanzierung
	Verbilligung von Krankenkassenprämien	Familieninterne Unterstützung; Kantonales Engagement bei Finanzierung
	Sozialhilfe	
	Stipendien	
	Alimentenbevorschussung	
	Mutterschaftsbeihilfe	

Nachfolgend wird auf die verfassungsmässigen und gesetzlichen Grundlagen sowie auf die familienpolitischen Leistungen in den verschiedenen Bereichen finanzieller und nicht-monetärer Unterstützungsmassnahmen im Detail eingegangen.

8.1.1.1 Grundlagen

Familienpolitische Grundsätze und Zielsetzungen auf Verfassungsebene

Von den vier untersuchten Kantonen kennen die Kantone Waadt und Tessin familienpolitisch relevante Zielsetzungen und Bestimmungen auf Verfassungsebene. So postuliert die *Waadtländer* Verfassung – in Kraft seit April 2003 – das Recht auf Heirat und eine Familie zu gründen, gleichzeitig aber auch eine andere gemeinschaftliche Lebensform zu wählen (Artikel 14). Weiter wird die Verantwortung des Kantons für den Schutz des Kindes, der Jugend und anderer abhängiger Personen festgeschrieben (Artikel 63). Im Speziellen sieht die neue Kantonsverfassung vor, dass jede Familie die Möglichkeit haben sollte, von Familienzulagen zu profitieren (Artikel 63) und dass der Kanton bis spätestens 2006 eine kantonale Mutterschaftsversicherung einzuführen hat, sofern bis dann nicht eine Regelung auf Bundesebene besteht (Artikel 64). Im Weiteren wird verlangt, dass der Kanton dafür zu sorgen hat, dass alle Personen über eine angemessene Wohnung zu vertretbaren Bedingungen verfügen. Zu diesem Zweck soll der Kanton das Angebot zinsgünstiger Wohnungen und ein System von Mietzinszuschüssen fördern (Artikel 67). Die Umsetzung dieser Verfassungsgrundsätze und deren Vollzug sind zum Teil noch in Erarbeitung.

Im *Kanton Tessin* werden in der Verfassung die Unterstützung der Familien in ihren Aufgaben und das Recht der Kinder auf angemessene Rahmenbedingungen für ihre Entwicklung festgeschrieben. Frauen sollen vor und nach der Geburt über die notwendige finanzielle Sicherheit verfügen. Auch im Kanton Tessin hält die Verfassung fest, dass alle über eine angemessene Wohnung verfügen sollen, und zwar zu finanziell vertretbaren Bedingungen (Art. 14).

Der Entwurf des Verfassungsrates für die neue Verfassung des *Kantons Zürich*, welche zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Berichts in der öffentlichen Vernehmlassung war, enthält

in Artikel 124 zum Thema Jugend und Familie folgende Bestimmungen: „Kanton und Gemeinden fördern die Familie als Gemeinschaft von Erwachsenen und Kindern in der Erfüllung ihrer Aufgaben. Der Kanton fördert Massnahmen zum Schutz und zur Integration von Kindern und Jugendlichen. Er sorgt für eine bedarfsgerechte regionale Jugend- und Familienhilfe. Er sorgt für eine Mutterschaftsversicherung.“

Der *Kanton Luzern* verfügt noch über keine familienpolitischen Grundsätze auf Verfassungsebene. Eine neue Verfassung ist jedoch in Bearbeitung.

Die Beispiele aus den Kantonen Zürich und Waadt zeigen, dass in neuerer Zeit familienpolitische Ziele und staatliche Verantwortlichkeiten auch auf Verfassungsebene verankert werden. Damit wird deutlich, dass Familienpolitik auf kantonaler Ebene explizit zu einer Aufgabe des Gemeinwesens erklärt wird.

Zielsetzungen auf Gesetzesebene

Vorrangig im Bereich der finanziellen Unterstützungsleistungen lässt sich in verschiedenen kantonalen Gesetzen im Rahmen ihrer Zweckartikel erkennen, dass der Familienpolitik einige Bedeutung zugemessen wird. Am ausführlichsten hat in diesem Zusammenhang der *Kanton Tessin* die Zielsetzungen im *Legge cantonale sugli assegni familiari (LAF)* formuliert. Sie sind einerseits auf die soziale Gerechtigkeit fokussiert, gewährleisten andererseits auch das Recht auf Nachkommen, und zwar unabhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Familie. Dies beinhaltet auch die freie Gestaltung des Nebeneinanders von Berufstätigkeit und Familienarbeit. In der Formulierung dieser Zielsetzungen kommt klar zum Ausdruck, dass der *Kanton Tessin* eine explizite kantonale Familienpolitik betreibt. Er verfügt auf gesetzlicher Ebene insgesamt über weitreichende Kompetenzen zur finanziellen Unterstützung der Familien und zur Förderung der verschiedenen familiären Lebensformen.

Auch im *Kanton Zürich* sind im Jugendhilfegesetz, im Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe oder im Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz familienpolitisch relevante Zielsetzungen enthalten. Im *Kanton Luzern* ist lediglich in der gesetzlichen Grundlage zur Mutterschaftsbeihilfe eine entsprechende Zielsetzung formuliert. Diese ist überprüfbar: Die Mutterschaftsbeihilfe soll verhindern, dass eine Mutter wegen einer Geburt wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen muss. Damit wird das Existenzminimum der Familie garantiert. Im *Kanton Waadt* sind auf Gesetzesstufe keine expliziten familienpolitischen Zielsetzungen zu finden.

Grundlagen in Form von Leitbildern und wissenschaftlichen Studien

In den vier untersuchten Kantonen sind – in unterschiedlichem Ausmass – familienpolitische Grundlagenberichte und Leitbilder erarbeitet worden.

Bereits 1993 erschien zum Beispiel eine vergleichende Studie zu Infrastruktur und Kosten von Kleinkinderbetreuungseinrichtungen in den Kantonen Genf, Waadt, Bern und Zürich sowie auf der Ebene der entsprechenden Kantonshauptorte.³³⁵

Auffallend ist, dass der *Kanton Zürich*, der im Vergleich mit den anderen Kantonen eine wenig ausgeprägte kantonale Familienpolitik aufweist, über drei neuere umfassende, familienpolitisch relevante Studien verfügt: den „Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich“, die Studie „Armut und Armutsgefährdung im Kanton Zürich 1991-2001“ sowie den „Sozialbe-

³³⁵ Skrivan, M. (1993): Politique familiale menée par la ville de Lausanne et aperçu à l'échelon fédéral et cantonal, Direction de l'enfance, de la jeunesse et de l'éducation, Lausanne.

richt Kanton Zürich 2001“.³³⁶ Die umfangreichen und viel beachteten Studien haben indessen nicht zu einer expliziteren Familienpolitik des Kantons Zürich geführt. Im *Kanton Waadt* wurde 2003 der „Rapport Métrailler“ veröffentlicht.³³⁷ Der Bericht setzt sich mit dem Bedarf sowie den möglichen Finanzierungsformen familienergänzender Kinderbetreuung auseinander. Im *Kanton Luzern* wurde 2002 ein „Familienpolitisches Rahmenkonzept“ erarbeitet. Weiter ist gegenwärtig ein „Familienleitbild“ für den Kanton Planung.

Im *Kanton Tessin* schliesslich liegt ein Familienbericht von 1998 vor („Politica familiare in Ticino“). Darüber hinaus hat der Tessin – als einziger der vier untersuchten Kantone – die Wirkung eines seiner zentralen familienpolitischen Gesetzeswerke, das *Legge cantonale sugli assegni familiari (LAF)*, in zwei externen Evaluationen wissenschaftlich untersuchen lassen. Daraus konnten zahlreiche und für die anstehende Revision des Gesetzes wichtige Erkenntnisse gewonnen werden. Insbesondere wurde betont, dass die Wirksamkeit einzelner familienpolitischer Massnahmen von deren Einbettung in eine ganzheitlich angelegte kantonale Politik abhängt. Die Studien haben zur Formulierung einer umfassenden kantonalen Familienpolitik beigetragen.

8.1.1.2 Finanzielle Leistungen

Alle untersuchten Kantone kennen Formen der Gewährung von Familienzulagen, von steuerlichen Erleichterungen für Familien, von bedarfsbezogenen Leistungen an Familien in der Form von Sozialhilfen, Mutterschaftsbeihilfen sowie verschiedene andere materielle Leistungen im Sinne von Verbilligung der Krankenkassenprämien, Stipendien usw. Gewisse Unterschiede zwischen den Kantonen bestehen in der Höhe der verschiedenen Beiträge beziehungsweise bezüglich der Bedingungen für die Anspruchsberechtigung.

Wie die Analyse der Familienpolitik auf kantonaler Ebene insgesamt zeigt, liegt im Bereich der finanziellen Leistungen – ob sie bedarfsbezogen sind oder nicht – das ausgeprägteste und auf gesetzlichen Grundlagen basierende Engagement der Kantone zu Gunsten von Familien.

Familienbesteuerung

In allen Kantonen regelt das kantonale Steuergesetz die Familienbesteuerung. Bei allen kommt die Ehegattenbesteuerung zur Anwendung, also die gemeinsame Besteuerung der Einkommen der Ehegatten. Die damit einhergehenden Benachteiligungen für Ehepaare gegenüber Konkubinatspaaren (infolge Progression) werden mittels verschiedener Korrekturverfahren entschärft (Doppeltarife, Prozentabzüge vom Einkommen, Splittingverfahren usw.). Aus diesen Korrekturverfahren resultiert ein Teil der steuerlichen Entlastungen von Familien. Der andere Teil ergibt sich aus den kinderspezifischen Abzügen. Dabei stehen insbesondere die Abzüge für minderjährige Kinder und Jugendliche sowie für volljährige Jugendliche, die in der beruflichen Ausbildung stehen und deren Unterhalt der beziehungsweise die Steuerpflichtige zur Hauptsache bestreitet, im Vordergrund. Die Höhe dieser Abzüge variiert zwischen den Kantonen. Im nationalen Vergleich der Abzüge für minderjährige Kinder und Jugendliche belegt der Kanton Tessin einen Spitzenplatz (rund Fr. 10'000.- pro Kind). Die Kantone Zürich und Luzern liegen im Mittelfeld aller schweizerischen Kantone. Der Kanton Waadt kann in diesen Vergleich deshalb nicht einbezogen werden, weil er ein grundsätzlich anderes Bemes-

³³⁶ Werner, K. (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich, Hochschule für Soziale Arbeit, Zürich; Dupuis, M.; Rey, U. (2002): Armut und Armutsgefährdung im Kanton Zürich 1991 – 2001, Statistisches Amt des Kantons Zürich; Fleury, S. et al. (2003): Sozialbericht Kanton Zürich 2001. Ergebnisse der Schweizerischen Sozialhilfestatistik, Neuenburg.

³³⁷ Rapport Métrailler (2003).

sungssystem anwendet. Das Waadtländer Steuersystem operiert mit einem so genannten Familienquotienten. Dieser bezieht sich auf das steuerbare Einkommen und erhöht sich mit jedem Kind um 0.5, wodurch sich der geschuldete Steuerbetrag verkleinert.³³⁸ In diesem Steuersystem fällt somit die Reduktion umso höher aus, je höher das steuerbare Einkommen ist. Seit der Steuergesetzrevision aus dem Jahre 2000 wirkt eine definierte maximale Steuerermässigung diesem Effekt entgegen. Markante Unterschiede zwischen den Kantonen in der Familienbesteuerung ergeben sich auch bei den Abzügen für Kinder in Ausbildung. So sind z.B. im Kanton Luzern Abzüge bis Fr. 9'000.- möglich.

In verschiedenen Kantonen lassen sich die Kosten für die familienexterne Kinderbetreuung teilweise von den Steuern abziehen. So sind im *Kanton Zürich* für Kinder unter 15 Jahren Fr. 3'000.- abzugsberechtigt, sofern Kosten für die Betreuung durch Drittpersonen anfallen: Dies gilt für Alleinerziehende und in ungetrennter Ehe lebende Steuerpflichtige, falls sie beide einer Erwerbstätigkeit nachgehen oder einer der beiden invalid ist. Im *Kanton Luzern* liegt dieser Betrag bei höchstens Fr. 2'300.-, im Falle des *Kantons Waadt* bei maximal Fr. 1'200.-. Im *Kanton Tessin* können Kinderbetreuungskosten nicht von den Steuern abgezogen werden.

Kinderzulagen und Familienzulagen

Auch die Ausrichtung von Kinderzulagen erfolgt in allen Kantonen auf der Basis entsprechender gesetzlicher Grundlagen. Die Zulagen sind in allen Kantonen altersmässig abgestuft; einzelne Kantone kennen erhöhte Beiträge bei mehreren Kindern. Die Höhe der Zulagen variiert zwischen den Kantonen. Die nachfolgende Darstellung D 8.2 zeigt den Vergleich zwischen den vier untersuchten Kantonen.

D 8.2: Kinderzulagen

	<i>Höhe der Kinderzulagen nach Alter pro Kind</i>	
Zürich	Fr. 170.-	für Kinder bis 12 Jahre
	Fr. 195.-	für Kinder von 12-16 Jahren sowie für Kinder in Ausbildung von 16-25 Jahren und für behinderte Kinder von 16-20 Jahren
Luzern	Fr. 180.-	für Kinder bis 12 Jahre
	Fr. 200.-	für Kinder von 12-16 Jahren
	Fr. 230.-	für Jugendliche von 16-25 Jahren in Ausbildung und für behinderte Kinder von 16-18 Jahren
Waadt	Fr. 150.-	für Kinder bis 16 Jahre (ab 3. Kind zusätzlich Fr. 170.-)
	Fr. 195.-	für Jugendliche in Ausbildung von 16-25 Jahren und für behinderte Kinder von 16-20 Jahren (ab 3. Kind zusätzlich Fr. 170.-)
Tessin	Fr. 183.-	für Kinder bis 15 Jahre sowie für Kinder in Ausbildung und behinderte Kinder von 15-20 Jahren

Im Vergleich zu allen Kantonen bewegen sich die Kinderzulagen der vier Fallstudienkantone im breiten Mittelfeld. Im schweizerischen Vergleich federführend sind die Kantone Zug und Wallis: Der Kanton Zug weist einen Ansatz von Fr. 250.- auf (für das 3. und 4. Kind Fr. 200.-); der Kanton Wallis gewährt Kinderzulagen von über Fr. 250.- (1. und 2. Kind) beziehungs-

³³⁸ Ausgangspunkt mit einem Quotienten von „1“ ist die alleinstehende Person. Ein Paar hat den Quotienten 1.8. Für jedes Kind erhöht sich der Quotient um 0.5 (also: Ein Paar mit drei Kindern hat den Quotienten 3.3).

weise knapp Fr. 350.- (3. und 4. Kind). Der Vollzug der Kinderzulagen wird über die kantonalen und privaten Familienausgleichskassen abgewickelt.

In einer umfassenden Gesetzesgrundlage regelt der *Kanton Tessin* die Unterstützung von Familien. Das *Legge cantonale sugli assegni familiari (LAF)* sieht insgesamt vier Formen von Kinderzulagen vor: Eine Kinderzulage als Basisunterstützung, eine Zulage für Kinder und Jugendliche in Ausbildung, eine solche für die Betreuung behinderter Kinder und Jugendlicher sowie Ergänzungs- beziehungsweise Kleinkinderzulagen, die im Besonderen die finanzielle Unterstützung von Familien in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen betreffen. Das Gesetz hat zum erklärten Ziel, die Gründung von Familien sowie die Pflege, Betreuung und Erziehung von Kindern unabhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern und Erziehungsberechtigten zu gewährleisten. Im Zusammenhang mit den materiellen Leistungen, die der Kanton Tessin erbringt, ist die Gesetzgebung zu erwähnen, welche die Harmonisierung aller Sozialleistungen (Zugangs- und Bemessungskriterien, Priorisierung der verschiedenen ökonomischen Interventionen) zum Ziel hat (*Legge sull'armonizzazione et la coordinazione delle prestazioni sociali [LAPS]*).

Der *Kanton Waadt* hat in seinem Gesetz über die Familienbeihilfen (*Loi vaudoise sur les allocations familiales LVAF*) – neben der Mutterschaftszulage³³⁹ – den so genannten *Fonds cantonal pour la famille* in der Form einer Stiftung geschaffen. Der Fonds wird durch Beiträge der Familienausgleichskassen finanziert. Die Unterstützung besteht aus einer einmaligen oder periodischen monetären Leistung – subsidiär zu den gesetzlichen Sozialleistungen – für im Kanton wohnhafte Familien in bescheidenen finanziellen Verhältnissen. Die Beitragsgewährung erfolgt durch einen vom Regierungsrat ernannten Stiftungsrat.

Im gleichen Gesetz ist seit 1999 auch eine bedarfsbezogene Zulage verankert für Familien, die sich zu Hause um leicht behinderte Kinder kümmern – eine Unterstützung, wie sie auch der *Kanton Tessin* im Rahmen seines Familienzulagen-Gesetzes kennt (siehe oben). Die Zulage dient als Unterstützung, wenn eines der Elternteile wegen der Betreuung eines behinderten Kindes ganz oder teilweise auf eine Erwerbstätigkeit verzichten muss. Die Höhe beträgt monatlich mindestens Fr. 180.- bis maximal Fr. 550.- und soll speziell anfallende Kosten decken, welche nicht durch andere Sozialhilfesysteme abgedeckt sind. Ausbezahlt wird sie ab dem zweiten Altersjahr (bis zum vollendeten 18. Altersjahr) des Kindes. Das steuerbare Familieneinkommen darf Fr. 70'000.- nicht überschreiten. Die Gesuche werden von der kantonalen IV-Stelle behandelt und entschieden. Diese übernimmt auch die Auszahlung. Finanziert wird diese Beihilfe über das ordentliche Budget des Kantons.

Verbilligung von Krankenkassenprämien

Das Krankenversicherungsgesetz (KVG) des Bundes verpflichtet die Kantone, den Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen zu leisten und setzt den jeweiligen Kantonsbeitrag fest (§66 KVG). Der Bund überträgt den Vollzug aber an die Kantone. Diese sind sowohl in der Ausgestaltung des Systems als auch in der Bemessung der finanziellen Leistungen weitgehend frei. Wie wissenschaftliche Untersuchungen gezeigt haben, führt dieser Vollzugsföderalismus zu einer sehr unterschiedlichen Politik der Kantone,

³³⁹ Siehe dazu die weiter unten folgenden Ausführungen im Abschnitt finanzielle Leistungen bei Mutterschaft.

was auch direkte Konsequenzen auf der Ebene der Wirksamkeit dieser Unterstützungsmassnahme für Familien und Alleinerziehende hat.³⁴⁰

Sozialhilfe

In speziellen Sozialhilfegesetzen regeln die Kantone das Ausrichten von Sozialhilfen an Familien in prekären wirtschaftlichen Verhältnissen zur Gewährleistung des Existenzminimums. Die rechtliche Basis und Verpflichtung zu dieser Finanzhilfe liegt im Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger. Die Bemessung der Beitragshöhe erfolgt in den Kantonen im Rahmen der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Die Auszahlung der Sozialhilfe erfolgt in den Gemeinden, denen der Kanton die entstandenen Kosten rückvergütet.

Stipendien

Alle untersuchten Kantone verfügen über rechtliche Grundlagen (Gesetze oder Verordnungen) zur Ausrichtung von Beiträgen an schulische und berufliche Ausbildungen (einschliesslich Vor- und Weiterbildungskurse), die zu einem vom Bund, vom Kanton oder von den kantonalen Verordnungen anerkannten Studien- oder Berufsabschluss führen. In der Bemessung der Beiträge sind die Kantone frei. Die Unterschiede zwischen den untersuchten Kantonen sind sowohl bezüglich Höhe der Leistungen als auch bezüglich Anspruchsbedingungen zum Teil beträchtlich.³⁴¹

Alimentenbevorschussung

Der Anspruch auf die Inkassohilfe von unterhaltsberechtigten Kindern beziehungsweise der Ehegatten gegenüber der Einwohnergemeinde ist im Schweizerischen Zivilgesetzbuch festgeschrieben. Sämtliche Kantone haben bis heute die Alimentenbevorschussung gesetzlich eingeführt, wobei sie einen Maximalbetrag des Vorschusses und die meisten Kantone eine Einkommensgrenze vorbehalten haben. Das unterhaltsberechtigte Kind hat gegenüber der Einwohnergemeinde des zivilrechtlichen Wohnsitzes Anspruch auf Bevorschussung, wenn die Eltern ihrer Unterhaltspflicht nicht, nur teilweise oder nicht rechtzeitig nachkommen. Die Unterschiede zwischen den Kantonen in der Festsetzung des Höchstbeitrages beziehungsweise der anspruchsberechtigten Einkommenslimite sind auch hier eher geringfügig. Sie bestehen darin, dass einzelne Kantone die Beiträge einkommens- und vermögensabhängig (z.B. Kanton Zürich; maximal Fr. 650.- pro Kind), andere Kantone einkommensunabhängig (z.B. Kanton Tessin; Fr. 700.- unabhängig von der finanziellen Situation der Mutter) festsetzen.

Finanzielle Leistungen bei Mutterschaft und Kleinkinderbetreuungsbeiträge

Alle vier untersuchten Kantone kennen Bedarfsleistungen an Familien in wirtschaftlich schwierigen Verhältnissen.

³⁴⁰ Balthasar, A. et al. (2003): Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen. Monitoring 2002, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, BSV-Forschungsbericht 20/03, Bern. Balthasar, A.; Bieri, O.; Furrer, C. (2001): Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung. Eine Untersuchung in den Kantonen Genf, Neuenburg, Basel-Stadt, Zürich, Luzern und Appenzell; Beiträge zur Sozialen Sicherheit, BSV-Forschungsbericht 5/01, Bern.

³⁴¹ Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang eine Studie, die einen kantonalen Vergleich des Stipendienwesens zum Inhalt hat: Commission externe d'évaluation des politiques publiques CEPP (2001): Politique cantonale d'encouragement d'études. Evaluation de la mise en oeuvre et de l'impact des allocations d'études et d'apprentissages; Genève.

Im *Kanton Zürich* werden die Leistungen bedarfsabhängig während der ersten zwei Jahre nach der Geburt eines Kindes an Mütter und Väter ausgerichtet. Die bezugsberechtigte Person muss mindestens ein Jahr im Kanton gewohnt haben.³⁴²

Der *Kanton Luzern* leistet im Rahmen des Sozialhilfegesetzes eine Mutterschaftsbeihilfe, die verhindern soll, dass eine Mutter wegen einer Geburt wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen muss. Damit wird das soziale Existenzminimum der Familie gesichert. Die Beihilfe wird während zwölf Monaten ausgerichtet und muss im Gegensatz zur wirtschaftlichen Sozialhilfe nicht zurückerstattet werden.

Der *Kanton Waadt* hat seit 1991 in seinem Gesetz über die Familienbeihilfen eine Mutterschaftsbeihilfe festgeschrieben.³⁴³ Es handelt sich um eine bedarfsbezogene Ergänzungsleistung und kann als Ersatz für die noch fehlende Mutterschaftsversicherung betrachtet werden. Es sind zwei Arten von Beihilfen vorgesehen. Erstens eine so genannte *Allocations de base*: Wenn das Familieneinkommen eine definierte Grenze unterschreitet, wird nach der Geburt ein monatlicher Betrag von Fr. 200.- ausgerichtet. Zweitens die *Allocation complémentaire*: Wenn die Mutter ihr Einkommen ganz oder teilweise verliert und es durch keine Versicherung abgedeckt ist, wird mit dieser Form der Beihilfe das Familienbudget bis zum Existenzminimum aufgestockt. Diese richtet sich nach den Bestimmungen der AHV/IV-Ergänzungsleistungen. Die Unterstützung wird während sechs Monaten gewährleistet, in besonderen Fällen bis zu maximal zwei Jahren (beispielsweise wenn die Mutter ein behindertes Kind betreut). Der Vollzug obliegt der Familienausgleichskasse.

Im *Kanton Tessin* sind Mütter und Väter auf der Basis des *Legge sugli assegni di famiglia* vom 11. Juni 1996 bei Bedarf zum Bezug einer Kleinkinderzulage bis zum 3. Lebensjahr und einer Ergänzungszulage bis zum vollendeten 15. Lebensjahr des Kindes berechtigt.

8.1.1.3 Nicht-monetäre Unterstützungsmassnahmen

Die nicht-monetären Unterstützungsmassnahmen umfassen insgesamt drei Interventionsbereiche: (1) Massnahmen, die die sozialökologischen Rahmenbedingungen der Familien betreffen – also: Familienergänzende Kinderbetreuung und Massnahmen, welche die Vereinbarkeit von Familie und beruflicher Tätigkeit gewährleisten. Dazu zu zählen sind auch Aspekte im Bereich des Wohnens, welche in den nachfolgenden Ausführungen gesondert dargestellt werden. (2) Massnahmen im Bereich familienrelevanter Bildung und Beratung sowie (3) Massnahmen im Bereich der präventiven Familienarbeit, des Kinder- und Jugendschutzes und der Krisenintervention.³⁴⁴

Die Familienpolitik auf kantonaler Ebene im Bereich dieser nicht-monetären Massnahmen lässt sich unter den vier Titeln „Familienexterne Kinderbetreuung“, „Wohnungsbau“, „Beratungsangebote“ sowie „Unterstützung bei familieninternen Konfliktsituationen“ zur Darstellung bringen.

³⁴² Jugendhilfegesetz vom 14.6.1981; ergänzt um die Bedarfsleistungen an Eltern am 3.3.1991.

³⁴³ Loi vaudoise sur les allocations familiales du 30 novembre 1954 (LVAF).

³⁴⁴ Stutz, H. (2002): Familienpolitik heute – was beinhaltet sie? Definition und Strukturierung für den thematischen Teil des Familienberichts „Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik“, Bern: BASS.

Familienexterne Kinderbetreuung

Im Bereich der familienexternen Kinderbetreuung – es geht dabei um Einrichtungen wie Kinderkrippen, Tageseltern beziehungsweise Tagesfamilien, Horte usw. – liegt in allen Kantonen die Hauptverantwortung auf der Ebene der Gemeinden. Die eidgenössische Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (Pflegekinderverordnung PAVO) schreibt eine Bewilligungs- und Aufsichtspflicht für Einrichtungen vor, die Kinder unter zwölf Jahren betreuen. Sie überträgt den Vollzug an die kommunalen Vormundschaftsbehörden. Die Kantone definieren die Bewilligungsvoraussetzungen, zum Beispiel über die einzuhaltenden Qualitätsstandards.

Einen noch weiter gefassten politischen Handlungsraum im Bereich der familienexternen Kinderbetreuung hat der *Kanton Tessin* bereits seit 1963 mit seinem *Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza (LMI)* und dem neuen Familiengesetz (*Legge per le famiglie [Lfam]*) gesteckt. Dieses definiert einen sehr breiten Rahmen familienpolitischer Zielsetzungen: Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder Ausbildung, Unterstützung beim Aufbau von Strukturen und Einrichtungen für die professionelle Kinderbetreuung, Unterstützung bei der Schaffung von Begegnungseinrichtungen für Familien und Kinder und beim Aufbau lokaler Netzwerke, Einrichtung von Beratungsangeboten sowie die Gewährleistung des Kinderschutzes. Das *LMI* von 1963 hat dem Kanton zur Aufgabe gesetzt, familienergänzende Betreuungseinrichtungen zu fördern (Hilfe beim Aufbau von Organisationen und Strukturen) und finanziell zu unterstützen. Der Kanton hat für die Realisierung der möglichen Massnahmen einen Vierjahreskredit festgesetzt, in dessen Rahmen auch mittels eines Systems finanzieller Anreize die Gemeinden und privaten Trägerschaften unterstützt werden.

Die hier beschriebenen Ansätze kantonaler Familienpolitik und die entsprechenden Unterschiede im familienpolitischen Engagement lassen die zwischen den Kantonen unterschiedliche Gewichtung von etatistisch orientierten Politikmodellen (Kantone Tessin und Waadt) einerseits sowie den am Prinzip der Gemeindeautonomie und Subsidiarität orientierten Politikmodellen (Kantone Zürich und Luzern) andererseits klar zum Ausdruck kommen. Insbesondere die breit abgestützten gesetzlichen Grundlagen des Kantons Tessin im Bereich der sozialökologischen Massnahmen lassen deutlich erkennen, dass dem Kanton von Seiten des Gesetzgebers eine umfassende familienpolitische Verantwortung und Handlungskompetenz zuerkannt wird. Schweizweit einzigartig ist in diesem Zusammenhang die Bemühung des Kantons, im Rahmen der Gesetzgebung eine umfassende und koordinierte Familienpolitik mit den entsprechenden Planungs- und Steuerungsstrukturen zu etablieren.

Die Ergebnisse der Fallstudien lassen insgesamt den Schluss zu, dass die Ausgestaltung der kantonalen Familienpolitik im Bereich familienergänzender Kinderbetreuung und Unterstützungsangebote – ein Handlungsfeld mit relativ grossem Handlungsspielraum – Ausdruck politisch-kultureller Prägungen der Kantone ist. So kann in diesem Interventionsbereich insbesondere der Kanton Tessin klar einem familienorientierten Politikkonzept zugeordnet werden – wie es vor allem für die katholisch geprägten frankophonen und südeuropäischen Regionen typisch ist –, in welchem die Rolle des Staates in der Förderung der familiären Gemeinschaft unter anderem durch den Ausbau staatlich finanzierter Kinderbetreuungseinrichtungen besteht.³⁴⁵ Dass der Kanton Luzern mit einer ebenfalls christdemokratisch beziehungsweise christlich-sozial geprägten politischen Kultur in diesem Bereich nicht ein ähnliches familienpolitisches Engagement pflegt, ist wohl darauf

³⁴⁵ Fux, B. (1999): Familienpolitik: Interventionsformen, Regimes und politische Doktrinen, in: Familienfragen/Questions familiales/Questioni famigliari (2/99):2-10. Bern.

politisches Engagement pflegt, ist wohl darauf zurückzuführen, dass hier der in der Deutschschweiz ausgeprägter verwurzelte Liberalismus – und damit verbunden auch das Prinzip der Subsidiarität und die Beschränkung staatlicher Tätigkeit auf ein Mindestmass an Funktionen – die kantonale Familienpolitik stärker determiniert.

Wohnungsbau

Die Synthese aus den Fallstudien im Bereich der Wohnbauförderung ergibt ein insgesamt schwach konturiertes Bild. Ein explizites familienpolitisch relevantes Thema scheint die Wohnbauförderung und das Wohnungswesen nur im *Kanton Zürich* zu sein. Zum einen wurde hier im Jahre 2001 eine umfassende Studie über die Wirkungen der kantonalen Wohnbauförderung erstellt.³⁴⁶ Zum anderen werden nach wie vor jährlich Steuermittel in die Wohnbauförderung und die Subventionierung von Familienwohnungen investiert.

Auch im *Kanton Luzern* ist die Umsetzung des eidgenössischen Wohnerhaltungsgesetzes und die Subventionierung von Grosswohnungen für kinderreiche Familien ein politisches Handlungsfeld, wenn auch die entsprechenden Leistungen im Hinblick auf die Erstellung neuer Mietwohnungen aus finanzpolitischen Überlegungen stark reduziert wurden.

Der *Kanton Waadt* kennt derzeit keine Politik im Bereich des familienfreundlichen Wohnungsbaus. Die neue Verfassung formuliert diesbezüglich zwar ein explizites Ziel, wonach der Kanton – in Ergänzung zur privaten Initiative – mit verantwortlich zeichnet, dass alle Personen über eine geeignete Wohnung zu tragbaren Konditionen verfügen müssen. Es bleibt indessen abzuwarten, wie und in welchem Umfang diese Zielsetzung dereinst konkret umgesetzt wird.

Im *Kanton Tessin* schliesslich wird das Thema Wohnungsbau und Mietzinspolitik im Rahmen der Familienpolitik nicht angesprochen.

Beratungsangebote

Der Bereich der Mütter-, Eltern-, Erziehungs- und Jugendberatung wird in den Deutschschweizer Kantonen der kommunalen beziehungsweise regionalen Ebene überlassen.

Im *Kanton Zürich* schreibt das Jugendgesetz vor, dass der Kanton und die Gemeinden die Familien in ihrer Erziehungsaufgabe unterstützen. Dazu sollen die Gemeinden generelle und individuelle Hilfe an Kinder und Jugendliche unter Einbezug der Familie, insbesondere durch Beratung und Betreuung, Mütterberatung und Säuglingsfürsorge, Erziehungsberatung, allgemeine Berufsberatung und Elternbildung anbieten. Der Kanton delegiert diese Aufgabe an die Bezirksjugendsekretariate. Ein Bericht aus dem Jahre 2002 über die Belastungssituation der Jugend- und Familienberatung im Kanton Zürich kommt zum Schluss, dass die Ansprüche an die Jugend- und Familienberatungen in den vergangenen fünf Jahren stark gestiegen sind, ausgelöst vor allem durch die Revision des Scheidungsrechtes und die entsprechenden Anpassungen im Vormundschaftsrecht.³⁴⁷

³⁴⁶ Statistisches Amt des Kantons Zürich (2001): Wirkungen und Nutzen der Wohnbauförderung im Kanton, Zürich.

³⁴⁷ Bohny, R.; Meroni, R. (2002): Zur Belastungssituation der Jugend- und Familienberatung im Kanton Zürich. Analyse, Beurteilung, Massnahmen; Amt für Jugend- und Berufsberatung Kanton Zürich.

Im *Kanton Luzern* werden, verteilt über das ganze Kantonsgebiet, sechs Sozialberatungszentren geführt. Diese leisten neben dem Vormundschaftswesen kostenlose Beratung in den Bereichen Mütter- und Väterberatung, Familien- und Jugendberatung sowie Suchtberatung. Finanziert werden diese Institutionen aus Beiträgen der beteiligten Gemeinden, des Kantons sowie aus dem Alkoholzehntel.

Im *Kanton Waadt* bestehen in neun über den ganzen Kanton verteilten Zentren verschiedene Beratungsangebote für Schwangere, Mütter, Väter sowie Ehepaare. Der Kanton hat die *Stiftung Profa* mit der Führung dieser Beratungszentren beauftragt. Speziell für Jugendliche existiert eine Internetseite, welche anonym Antworten gibt bei Fragen zu Beziehung, Drogen, Sexualität, Gewalt, Gesundheit, Ausbildung/Arbeit. Das Angebot wird vom *Service de protection de la jeunesse (SPJ)* des Kantons finanziell unterstützt.

Der *Kanton Tessin* hat auch für die Angebote im Bereich der pädagogischen Interventionen (Beratungen, Einrichtungen für die Förderung sozialer Netze und Unterstützungsangebote im Hinblick auf die Stärkung der Autonomie von Familien) gesetzliche Grundlagen geschaffen (*Legge per le famiglie Lfam* und *Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza LMI*). Die Leistungen des Kantons bestehen dabei einerseits in der (Mit-)Finanzierung der entsprechenden Einrichtungen und der sie betreibenden kommunalen und privaten Trägerschaften sowie andererseits in der engen Kooperation der verantwortlichen kantonalen Verwaltungsstellen mit den Vollzugsträgern und privaten Organisationen im Praxisfeld von Beratung, Sozialisations- und Selbsthilfe.

Unterstützung bei familieninternen Konfliktsituationen

Unter diesem Titel werden kantonale Unterstützungsleistungen zusammengefasst, welche dazu dienen, in familieninternen Konfliktsituationen die Schwächeren zu schützen und Strukturen zu schaffen, die Kindern in Notlagen ein gutes Aufwachsen ausserhalb der eigenen Familie ermöglichen. Dazu gehören Nottelefon, Opferhilfe für Kinder und Jugendliche, Beratung bei sexueller Ausbeutung und Gewalt sowie Angebote bezüglich Adoption und Pflegekinder sowie Jugendheime.³⁴⁸

Auf der gesetzlichen Basis der eidgenössischen Pflegekinderverordnung haben die Kantone eine Bewilligungs- und Aufsichtspflicht über die Jugendheime. So leistet beispielsweise der *Kanton Zürich* an die anerkannten kommunalen und privat geführten Jugendheime Kostenanteile – bei privaten Trägerschaften bis zur vollen Höhe der beitragspflichtigen Ausgaben. Die entsprechenden finanziellen Leistungen des Kantons Zürich beliefen sich im Jahr 2001 auf insgesamt Fr. 34 Millionen für Betriebsbeiträge an private Kinder- und Jugendheime. Kinderschutz betreibt die Kantonale Kommission für Kinderschutz. Ausserdem gibt es Opferhilfestellen, wie die Kinderschutzgruppe oder Opferberatungsstelle am Kinderspital Zürich, Castagna, das Schlupfhus, den Elternnotruf, etc.

Im Bereich des Kinderschutzes ist auf das Engagement des *Kantons Luzern* hinzuweisen, dessen Sozialamt seit 2002 eine Fachstelle für Kinderschutz unterhält. Diese fungiert vorab als Anlauf- und Beratungsstelle für Behörden und Institutionen.

³⁴⁸ Stutz, H. (2002): Familienpolitik heute – was beinhaltet sie? Definition und Strukturierung für den thematischen Teil des Familienberichts „Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik“, Bern: BASS.

Im *Kanton Waadt* existiert seit 1999 die *Permanence Famille* als telefonische Anlaufstelle für Familien in Problemsituationen. Sie wird von *Pro Familia Vaud* im Auftrag des Kantons betrieben.

Der *Kanton Tessin* weist – wiederum auf der Basis gesetzlicher Grundlagen (*LMI* sowie *Legge in Aiuto alla Vittime die Reati [LAV]*) – durch die Tätigkeit des *Ufficio del servizio sociale* (angesiedelt im *Dipartimento della sanità e della socialità*) verschiedene Aktivitäten im Bereich des Kinder- und Jugendschutzes auf. Für die Umsetzung des LAV sind im Übrigen regionale Beratungs- und Kriseninterventionszentren (*Unità di Intervento Regionale [UIR]*) verantwortlich.

8.1.2 Handlungsträger/-innen und ihre Koalitionen

Die Untersuchungen haben gezeigt, dass die für die Planung und Umsetzung der Familienpolitik massgebenden Handlungsträger/-innen in den verschiedenen Kantonen in unterschiedlichem Mass in den politischen Prozess eingebunden beziehungsweise von unterschiedlichem Gewicht und Stellenwert waren.

Für den *Kanton Zürich* ist charakteristisch, dass die politische Auseinandersetzung um Familienpolitik sich primär auf der Ebene des Kantonsparlaments abspielt. Noch anfangs der 90er Jahre beschäftigte sich lediglich die Sozialdemokratische Partei mit familienpolitischen Themen, doch waren ihren Forderungen im bürgerlich dominierten Parlament kaum Erfolg beschieden. In der zweiten Hälfte der 90er Jahre trat im Zusammenhang mit dem Thema Kinderbetreuung ein gewisser Wandel ein. Die SP und die Grünen erhielten im Kantonsparlament bei ihren familienpolitischen Forderungen in Teilbereichen Unterstützung durch die Freisinnigen, welche aus arbeitsmarktlichen Gründen die familienexterne Kinderbetreuung – Ausbau der Betreuungseinrichtungen und steuerliche Abzüge – fördern wollten. Bei einzelnen parlamentarischen Vorlagen – zum Beispiel Steuergesetzrevision, neues Volksschulgesetz – hat sich in diesem Sinn eine Art „Kinderbetreuungs-Koalition“ etabliert. Neben der parlamentarischen Ebene spielen im Kanton Zürich vor allem die betreffenden Verwaltungsstellen – das kantonale Jugendamt, die Bezirksjugendkommissionen und Bezirksjugendsekretariate sowie die kantonale Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen – eine wichtige Rolle. Bemerkenswert ist, dass im Kanton Zürich keine der in anderen Kantonen entscheidenden Organisationen – Pro Familia, Frauenorganisationen und kirchliche Institutionen – als familienpolitische Handlungsträgerinnen in Erscheinung treten.

Der *Kanton Luzern* zeichnet sich vor allem durch die kooperativen Verbindungen zwischen Parlamentarierinnen aus Kreisen der SP, CVP und Grünen sowie ausserparlamentarischen Organisationen wie der Katholische Frauenbund aus. Diese Verbindung findet ihren Niederschlag auch in der Zusammensetzung der im Kanton Luzern geschaffenen Strukturen: 1995 setzte der Regierungsrat die Kantonale Kommission für Familienfragen ein, welche sich einerseits aus Vertreter/-innen verschiedener Verwaltungsstellen, andererseits aus Vertreter/-innen verschiedener Organisationen wie Pro Juventute, Pflegekinderaktion Zentralschweiz und Schweizerischer Katholischer Frauenbund, Ausländerseelsorge konstituiert. Und im gleichen Jahr wurde die Konferenz für Familienfragen als Dachorganisation von über zwanzig familienpolitisch relevanten Institutionen gegründet. Diese wurde im Jahr 2000 wieder aufgelöst. Vor allem die parlamentarische Aktivität von CVP- und SP-Grossrät/-innen hat immer wieder dazu Anlass gegeben, dass familienpolitische Anliegen auf die politische Agenda gesetzt und als notwendig erachtete Strukturbildungen initiiert wurden. Auf Regierungs- und Verwaltungsebene wird Familienpolitik als staatliche Querschnittsaufgabe anerkannt. 2003 wurde eine vom Regierungsrat bewilligte Stelle für Familienfragen im Kantonalen Sozialamt

geschaffen. Diese soll der Koordination, Beratung, Information dienen und hat den Auftrag, ein familienpolitisches Leitbild für den Kanton Luzern zu entwickeln.

Auf der politischen Ebene des *Kantons Waadt* sind es vor allem die linken Parteien (SP, Verts, Parti Ouvrier et Populaire [POP], Solidarité & Ecologie), welche sich in der Familienpolitik engagieren. Hinsichtlich der bürgerlichen Mehrheit muss differenziert werden. Während sich ein Teil der FDP familienpolitischen Anliegen gegenüber sensibilisiert zeigt, kann die Haltung der SVP und der Liberalen als passiv bezeichnet werden. Die CVP spielt im Kanton Waadt eine marginale Rolle. Von den Verbänden sind die im Kanton Waadt sehr einflussreichen Arbeitgeber (*le patronat*) zu nennen. Der mit der Partei der Liberalen stark verbundene Verband wehrt sich immer wieder gegen eine verbesserte Unterstützung von Familien.

Die Situation im Kanton Waadt bezüglich Handlungsträger/-innen ist aber vor allem geprägt von einem dichten und zum Teil miteinander personell und institutionell verwobenen Netz privater Organisationen im Bereich der Freiwilligenarbeit. Einige unterhalten konkrete Unterstützungsangebote, teilweise im Mandatsverhältnis mit dem Kanton und Gemeinden. Andere engagieren sich seit kürzerer Zeit vermehrt auf der politischen Ebene oder im Lobbying.

Die Verhältnisse auf der Ebene der Handlungsträger/-innen im *Kanton Tessin* ist charakterisiert durch eine personell wie institutionell enge Verflechtung von Verwaltungsstellen beziehungsweise ihren verantwortlichen Vertreter/-innen und wichtigen Organisationen im Feld der Familienpolitik. Diese auf stabilen Netzwerken basierende Kooperation hat im Tessin Tradition und prägte auch das strukturelle Profil im Prozess der Entwicklung der Tessiner Familienpolitik. Die wichtigen Gesetzesgrundlagen wurden wesentlich in verschiedenen gemischt zusammengesetzten Konsultativkommissionen vorbereitet. So hat bereits 1988 eine Kommission die Revision der Gesetzgebung über die Familienzulagen vorbereitet. 1994 wurde vom federführenden Sozialdepartement die *Commissione consultiva e di vigilanza per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza* eingesetzt, und im Jahre 2000 begann eine gemischt zusammengesetzten Arbeitsgruppe mit der Gesetzesrevision des *Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza (LMI)*. Im Rahmen des neuen Familiengesetzes (*Lfam*) ist vorgesehen, die erwähnte Konsultativkommission abzulösen durch das kantonale *Osservatorio cantonale di politica familiare*. Im Observatorium sollen die Auseinandersetzung über Familienpolitik stattfinden, neue Initiativen ergriffen, Erkenntnisse und Informationen gesammelt sowie Evaluationen im Bereich der Familienpolitik realisiert werden. „Das Ziel des Observatoriums besteht in der Entwicklung einer koordinierten und integrierten Familienpolitik.“³⁴⁹ Unter den involvierten Organisationen sind vor allem die Folgenden zu nennen: Die *Comunità Familiare* – bestehend seit 1965 als informelle Organisation, seit 1971 auf einer statutarischen und professionellen Ebene konstituiert – ist aktiv mit Angeboten im Bereich der Freiwilligenarbeit und der professionellen familienpolitisch orientierten Sozialarbeit. Finanziert wird die *Comunità Familiare* aus kantonalen Subventionen, Beiträgen aus dem Interkantonalen Lotteriefonds und von Privaten. Die Organisation pflegt enge Beziehungen mit den familienpolitisch relevanten Verwaltungsstellen. *Caritas Ticino* spielt im Bereich der Familienpolitik im Kanton Tessin ebenfalls eine herausragende Rolle. Auch hier bestehen persönliche Verflechtungen zwischen der *Caritas* und der parlamentarischen Ebene. Die beiden Organisationen *Associazione famiglie diurne* sowie *Associazione ticinese delle famiglie affidatarie (ATFA)* sind

³⁴⁹ „Familienpolitik im Tessin und Harmonisierung der Sozialleistungen“, Referat von Staatsrätin Patrizia Pesenti anlässlich der Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren; Lugano, Oktober 2003. <http://www.ti.ch/DSS/Discorsi/2003/20031023-ConferenzadirOS-T.pdf>.

vor allem im Bereich der familienexternen Kinderbetreuung tätig und pflegen eine enge Kooperation mit dem *Ufficio dei giovani, della maternità e dell'infanzia* des kantonalen Sozialdepartementes. In neuerer Zeit beginnt die *Conferenza cantonale dei genitori (CCG)* als Dachorganisation eine zunehmend wichtigere Rolle in der Tessiner Familienpolitik zu spielen (Mitglieder sind z.B. die *Comunità familiare*, die *pro juventute* und verschiedene regionale Elternvereinigungen). Auf der Ebene der politischen Parteien sind im Tessin vor allem die Sozialdemokratische Partei (PS) und die Christlich-demokratische Volkspartei (PPD) sehr aktiv. Wie auf der nationalen Ebene vertritt die PPD eine stark familienorientierte Optik, während die PS prononcierter die Optik der Gleichstellungspolitik in den Vordergrund rückt.

In allen untersuchten Kantonen tritt lediglich die Schweizerische Volkspartei (SVP) – im Kanton Waadt unterstützt vom Parti libéral – nach wie vor dezidiert gegen alle Vorlagen und Initiativen zu Gunsten einer fortschrittlichen Familienpolitik an.

Zusammenfassend lassen sich bezüglich der zentralen Handlungsträger/-innen in den vier untersuchten Kantonen folgende Kernaussagen machen:

- Die *politischen Parteien* spielen auf der Ebene der parlamentarischen Tätigkeit eine verhältnismässig zentrale Rolle im Agenda-Setting und in der Dynamisierung der politischen Auseinandersetzung. Diese Feststellung gilt im Besonderen für den Kanton Tessin, wo in den 90er Jahren eine Vielzahl parlamentarischer Vorstösse aus CVP- und SP-Kreisen die Entwicklung der Tessiner Familienpolitik ständig vorangetrieben hat. In Kantonen, in denen Nichtregierungsorganisationen (NGO) keine Rolle in der familienpolitischen Debatte spielen (wie ausgeprägt im Kanton Zürich) kommt den politischen Parteien – und damit der Auseinandersetzung auf parlamentarischer Ebene – eine zentrale Bedeutung zu. In den protestantisch orientierten Kantonen nehmen die SP und die Grünen eine familienpolitische Vorreiterrolle ein; in den katholisch geprägten Kantonen Luzern und Tessin spielt die CVP eine bedeutende Rolle. In jüngerer Vergangenheit hat sich bei familienpolitischen Anliegen im Bereich der familienergänzenden Betreuungsangebote die FDP der Familienförderungscoalition von SP, CVP und Grünen angeschlossen. Aus einer stark liberalen und wirtschaftsorientierten Grundposition heraus ist der FDP daran gelegen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu gewährleisten. Im Bereich der monetären Massnahmen (Steuererleichterungen, Familienzulagen usw.) vertritt sie aber nach wie vor keine besonders familienfreundlichen Positionen.³⁵⁰
- Die verantwortlichen *Verwaltungsstellen* sind in allen Kantonen zentrale Angelpunkte im Vollzug familienpolitischer Programme und Massnahmen. Sie gewährleisten insbesondere die Umsetzung eines familienpolitischen Programms. Diese Umsetzung erfolgt zum Teil in nicht direkt sichtbarer aber faktischer Koalition mit verwaltungsexternen Handlungsträger/-innen sowie Verwaltungsstellen auf untergeordneten politischen Ebenen. Dies ist auch dann der Fall, wenn Parlament und Regierung ein schwach ausgeprägtes familienpolitisches Engagement aufweisen (Beispiel: Kanton Zürich).
- *Private Institutionen, Organisationen und Vereine* spielen bei der Entwicklung der Familienpolitik auf kantonalen Ebene und bei der Erbringung familienpolitischer Leistungen vor allem im Bereich der familienergänzenden Massnahmen eine erhebliche Rolle. Im Kanton Waadt zum Beispiel hat ein dichtes – auch untereinander verknüpftes – Netz von

³⁵⁰ Zur Bedeutung und Positionierung der politischen Parteien im Bereich der Familienpolitik siehe auch die Ausführungen im Bericht: Vatter, A.; Sager, F.; Ledermann, S. (2003): Familienpolitik auf Bundesebene, (im Erscheinen) Bern..

Vereinigungen und familienpolitisch aktiven Organisationen entscheidenden Einfluss genommen auf die Traktandierung familienpolitischer Themen auf kantonaler Ebene. Die Ergebnisse der Fallstudien legen die These nahe, dass in der romanischen Schweiz die privaten Vereine und Institutionen auf der politischen Ebene von grösserer Bedeutung sind als in der deutschen Schweiz. Speziell hervorzuheben ist die Bedeutung der *Pro Familia* für die Entwicklung der Familienpolitik auf kantonaler Ebene. In den meisten Kantonen sind von den Kantonalsektionen der Pro Familia starke Impulse für die Förderung der Familienpolitik ausgegangen. Eine Ausnahme bildet diesbezüglich der Kanton Zürich, wo auch die Pro Familia keine aktive Rolle spielt.

- Die *Frauenbewegung* hat für die Ausprägung der Familienpolitik in den einzelnen Kantonen ebenfalls eine wichtige Rolle gespielt, indem sie wesentlich zur Vernetzung und Koalitionsbildung von familienpolitisch relevanten Akteur/-innen beitrug. Beispielsweise setzten sich parlamentarische Frauengruppen über die Parteigrenzen hinweg in den politischen Instanzen für familienpolitische Anliegen ein (besonders ausgeprägt im Kanton Luzern). Zudem sassen einzelne Exponentinnen der Frauenbewegung an wichtigen Schnittstellen im Netzwerk der familienpolitisch relevanten Organisationen und trugen so zur besseren Abstimmung und Koordination bei (etwa zwischen Verwaltungsstellen und Parlamentarierinnen im Kanton Zürich oder zwischen Verwaltungsstellen und Nichtregierungsorganisationen im Kanton Tessin).

Das familienpolitische Akteurmuster in den vier Fallstudienkantonen lässt sich knapp wie folgt darstellen:

D 8.3: Handlungsträger/-innen, Handlungsebenen und Kooperationsmuster

	<i>Wichtigste Handlungsträger/-innen</i>	<i>Handlungsebene</i>	<i>Kooperationsmuster</i>
Zürich	- Politische Parteien (SP und Grüne)	- Parlament	- FDP und linke Parteien in Fragen der Kinderbetreuung
Luzern	- Politische Parteien (CVP, SP und Grüne) - Organisationen	- Parlament - Kantonale Kommission für Familienfragen	- Vertreterinnen der Organisationen und Parlamentarierinnen
Waadt	- Organisationen - Politische Parteien (Linke Parteien und Teil der FDP)	- Ausserparlamentarische Gremien	- Institutionelles Netzwerk der beteiligten Organisationen
Tessin	- Politische Parteien (CVP und SP) - Organisationen - Regierung - Verwaltung	- Parlament - Gemischte Kommissionen - Ausserparlamentarische Gremien	- Institutionelles Netzwerk der beteiligten Organisationen - Verwaltungsstellen und Organisationen

8.2 Die Familienpolitik auf der Ebene der Gemeinden

Dieses Kapitel vermittelt einen Überblick über die in den vier Fallstudienkantonen feststellbaren familienpolitischen Leistungen und Entwicklungen auf kommunaler Ebene. Die empirischen Untersuchungen erfolgten in den acht ausgewählten Städten (siehe Darstellung D 3.1). Vorab ist darauf hinzuweisen, dass diese acht Städte eine relativ grosse strukturelle Vielfalt abbilden. Dies betrifft einerseits die Ebene der vier grösseren Städte – die drei Kantonshauptstädte Zürich, Luzern und Lausanne sowie die Stadt Lugano als grösstes urbanes Zentrum im

Kanton Tessin. Allein der Grössenunterschied und das Ausmass der zentralörtlichen Funktion (bezogen auf die Grösse des Umlandes) zwischen Zürich als urbanem Grosszentrum und den übrigen drei grösseren Städten (in der Kategorie von Mittelzentren) wird Unterschiede in der Vielfalt und im Ausmass der familienpolitischen Leistungen – in Funktion des grösseren Bedarfes – in Erscheinung treten lassen.

Auf der Ebene der vier Regionalzentren andererseits ist eine noch grössere strukturelle Vielfalt erkennbar. Auch hier geht es zum Einen um die unterschiedliche Grösse. Zum Anderen stehen aber die vier Städte in einem sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Umfeld und weisen unterschiedliche sozio-ökonomische Funktionscharakteristiken auf. *Uster* liegt als grösseres Regionalzentrum inmitten der Grossagglomeration Zürich und hat in den vergangenen Jahrzehnten einen grossen Wandel von der ursprünglichen Industriestadt zu einer Dienstleistungs- und Wohnstadt vollzogen. *Yverdon-les-Bains* – mit vergleichbarer Grösse – stellt dagegen den Typus eines peripher gelegenen Regionalzentrums dar. In der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts fand in Yverdon-les-Bains ein ökonomischer Wandel von der Industriestadt – geprägt von wenigen grösseren Firmen – zu einer Stadt mit vielen Klein- und Mittelbetrieben und einem Anwachsen des Dienstleistungssektors statt. Yverdon hat einen Ausländeranteil von über 50 Prozent und gilt im kantonalen Durchschnitt als finanzschwach. *Sursee* stellt ein kleineres peripher gelegenes Regionalzentrum dar, welches in der Zeit von 1950 bis 1990 eine Verdoppelung der Bevölkerungszahl erfahren hat. Ursprünglich vor allem auf den ersten Sektor orientiert (Verarbeitung und Vermarktung landwirtschaftlicher Produkte) hat sich Sursee in den vergangenen Jahren zu einem eigentlichen Zentrum in der Informatik- und Kommunikationstechnologie mit vielen kleinen Spezialfirmen entwickelt. *Locarno* schliesslich ist als urbanes Regionalzentrum hauptsächlich geprägt vom Tourismus, liegt aber in einer – sich neuerdings wieder stark entwickelnden – Industriezone.

Die Darstellung der familienpolitischen Leistungen auf kommunaler Ebene wird zeigen, dass das Ausmass des familienpolitischen Engagements und die konkreten Massnahmenprogramme in verschiedenen Fällen auch von historisch gewachsenen traditionellen politisch-ideologischen Prägungen und ökonomischen Strukturen abhängig sind. Da die sozialökologische Ebene familienpolitischer Interventionen den wichtigsten Handlungsbereich der Gemeinden darstellt, werden diese unterschiedlichen Merkmale der kommunalen Familienpolitik vermutlich markanter sichtbar als die Unterschiede auf der Ebene der Kantone, wo das zentrale Handlungsfeld im Bereich der monetären Leistungen liegt, die auf der Basis eines in allen Kantonen ähnlich zusammengesetzten Sets von gesetzlichen Grundlagen und in einer vergleichbaren Bandbreite erbracht werden. Der grössere Spielraum der Gemeinden dürfte sich also in einer grösseren Vielfalt der familienpolitisch relevanten Unterstützungsprogramme niederschlagen.

8.2.1 Ist-Zustand der familienpolitischen Leistungen und Massnahmen der Gemeinden

8.2.1.1 Grundlagen

Auf kommunaler Ebene lassen kaum grundsätzliche politische Zielorientierungen, wie sie über Verfassung und Gesetze auf kantonaler und Bundesebene definiert werden können, erkennen. Allerdings gibt es in grösseren Städten in der Form von Legislaturprogrammen städtischer Exekutiven ein Instrumentarium, durch welches politische Grundsätze und Zielsetzungen festgeschrieben und gegenüber Parlament und Öffentlichkeit kommuniziert werden können. Derartige Zielvorgaben kommunaler Politik bestehen beispielsweise in der *Stadt Zürich* in expliziter Form. In den Legislaturzielen 2002 bis 2006 sind für die Bereiche Kinderbetreuung und Wohnraum klare und operationalisierte familienpolitisch relevante und sozialpoli-

tisch orientierte Ziele formuliert.³⁵¹ Die *Stadt Uster* zeigt ein Beispiel, wie familienpolitisch relevante Zielsetzungen nicht allein aus einer sozialpolitischen Optik heraus, sondern unter dem primär wirtschaftlichen Aspekt des Standortmarketings erfolgen kann: Uster möchte seinen Standortvorteil durch die Erlangung des Pestalozzipreises für kinderfreundliche Lebensräume verbessern. In diesem Zusammenhang müssen notwendigerweise Kinder und Jugendliche ins Zentrum städtischer Politik und Planungen gestellt werden.³⁵²

Als eine wichtige Form von Grundlagen für die Gestaltung kommunaler Politik erweisen sich wissenschaftliche Studien und Evaluationen. Einerseits haben diese legitimatorische Funktion, andererseits bilden sie aber eine zentrale Basis für die strategische Planung und die Erarbeitung konkreter Massnahmenprogramme. Die *Stadt Zürich* stellt in diesem Zusammenhang ein exemplarisches Beispiel dar (vgl. dazu Abschnitt 4.2.2).

In der *Stadt Lausanne* hat die *Déléguée à l'enfance* im Auftrag der Stadtregierung einen umfassenden Bericht über die Familienpolitik der Stadt erstellt.³⁵³ Darin werden alle von der Stadt unterstützten Angebote für Familien und Kinder, öffentliche und private, umfassend aufgelistet.

8.2.1.2 Finanzielle Leistungen

Im Bereich der finanziellen Leistungen liegen in den Kantonen Zürich und Luzern die Kompetenzen zur Ausführung der kantonalen Gesetzesbestimmungen betreffend Kinderbetreuungsbeiträge auf kommunaler Ebene. In den Kantonen Waadt und Tessin ist der Kanton dafür zuständig.

Eine gemeindeeigene Form der finanziellen Leistung kennt die *Stadt Luzern*, die Familien und Alleinerziehenden in finanziell bescheidenen Verhältnissen eine städtische Zusatzleistung zusätzlich zu den kantonalen Kinder- und Ausbildungszulagen gewährt (vgl. dazu Abschnitt 5.2.2).

Einzelne Städte – so zum Beispiel *Lausanne* und *Lugano* – kennen neben der Ausrichtung der kantonal geregelten Beihilfen zusätzlich kommunale Unterstützungen in der Form von Wohnungsbeihilfen oder Geburtszulagen. Familienpolitisch relevant sind auch Beiträge, die verschiedene Gemeinden an die Kosten von Ferienkolonien für Familien in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen ausrichten.

8.2.1.3 Nicht-monetäre Unterstützungsmassnahmen

Wie bereits erwähnt stellt der Bereich der nicht-monetären Unterstützungsmassnahmen – allen voran die verschiedenen Formen der familienexternen und schulexternen Kinderbetreuung, in einzelnen städtischen Gemeinden zudem auch Massnahmen im Gebiet des Wohnungsbaus – das zentrale familienpolitische Handlungsfeld der Kommunen dar. Die Ansiedlung der politischen Verantwortlichkeit für diese Themenbereiche auf der kommunalen Ebene macht an sich Sinn angesichts der Notwendigkeit, bei der Gestaltung der konkreten Massnahmenprogramme auf die spezifischen lokalen Verhältnisse – Bedarf, verfügbare Infrastruk-

³⁵¹ Stadtrat von Zürich (2002): Legislatorschwerpunkte 2002-2006. Ziele und Strategien für die laufende Legislatur; Zürich.

³⁵² Stadtrat Uster (2002): Uster 2020. Bericht des Stadtrates, Uster.

³⁵³ Skrivan, M. (2003): Politique familiale menée par la ville de Lausanne, et aperçu à l'échelon fédéral et cantonal, Lausanne.

tur – Rücksicht nehmen zu können. Das Engagement der Gemeinden, das Ausmass und die Vielfalt der angebotenen Leistungen variieren auch in diesem Bereich. Dies hat damit zu tun, dass erstens auf lokalpolitischer Ebene häufig unterschiedliche politische Positionen über die grundsätzliche Zuständigkeit und Verantwortlichkeit der öffentlichen Hand hinsichtlich staatlicher Interventionen zu Gunsten familienpolitischer Anliegen bestehen, und zweitens notwendige Unterstützungsmassnahmen aus Gründen der schwachen Gemeindefinanzen abgelehnt werden. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die seit 2003 bestehende Anstossfinanzierung des Bundes für Kinderbetreuungseinrichtungen auf dieser Ebene Impulse vermittelt hat.

Familienexterne Kinderbetreuung

In allen Gemeinden stehen – in unterschiedlicher Abdeckung des tatsächlichen Bedarfs – Einrichtungen für die familienexterne Kinderbetreuung zur Verfügung. Die überwiegende Mehrzahl dieser Betreuungseinrichtungen werden von privaten Trägerschaften betrieben. Die Finanzierung der Betreuungseinrichtungen wird zum einen Teil durch Elternbeiträge, zum anderen Teil durch Gemeindebeiträge sichergestellt.

Bei den Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter (Krippen) engagieren sich die Gemeinden schon seit längerer Zeit. Bei Einrichtungen für Kinder im Schulalter (schulergänzende Einrichtungen wie Horte, Mittagstische, Tagesschulen) ist feststellbar, dass sich das Engagement der Gemeinden in diesem Bereich erst in jüngerer Zeit spürbar entwickelt hat. Dieser verstärkte Druck zu Gunsten schulergänzender Betreuungseinrichtungen läuft derzeit parallel zur Diskussion um familienfreundlichere Schulzeitenmodelle (Blockzeiten, Tagesschulen). Beide Elemente leisten einen notwendigen Beitrag zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Nachdem auf kantonaler Ebene eine Harmonisierung der Schulzeiten in verschiedenen Kantonen nicht realisiert werden konnte, sind auf Gemeindeebene in jüngerer Zeit entsprechende Initiativen aus Kreisen der politischen Parteien und von Elternorganisationen mit Nachdruck auf die politische Agenda gesetzt worden.

Der Ausbau an Einrichtungen für die familienexterne Kinderbetreuung ist wesentlich an die wirtschaftliche Entwicklung gebunden. In früheren Zeiten waren Krippenplätze in erster Linie Familien in wirtschaftlich schwierigen Situationen vorbehalten. Erst die neuere Entwicklung in den 90er Jahren, bei der zunehmend mehr Frauen auf den Arbeitsmarkt drängten und die Frage der Vereinbarkeit von Beruf und Familie nicht mehr an die wirtschaftliche Situation der Familien gekoppelt war, hat dazu geführt, dass immer stärker die Forderung nach Betreuungsplätzen für alle erhoben wurde. Im Kanton Tessin haben die in zunehmender Zahl sich formierenden Elternorganisationen dieser Entwicklung Vorschub geleistet.

Das Beispiel von *Yverdon-les-Bains* zeigt, dass sich die Frage der familienexternen Kinderbetreuung vor allem auch in Abhängigkeit mit den ökonomischen Rahmenbedingungen stellt, die ihren Ursprung in historisch gewachsenen Industriestrukturen haben. Die grösseren Industriefirmen produzierten im letzten Jahrhundert in grossem Ausmass auf der Basis von Frauenarbeit. Das hatte zur Folge, dass die Kinderbetreuung während der Arbeitszeit für die Frauen in Yverdon immer schon ein alltägliches Problem darstellte.

Neben den verschiedenen institutionellen Einrichtungen für die familienexterne Kinderbetreuung kennen alle untersuchten Städte auch die Institution der Tagesmütter beziehungsweise Tagesfamilien. Diese Form der Kinderbetreuung hat in der Schweiz bereits eine sehr lange Tradition. In jüngerer Zeit wurden von den Trägerorganisationen Angebote der Aus- und Weiterbildung geschaffen. Die Erarbeitung derartiger qualitätssichernder Instrumente werden vom Bund ebenfalls im Rahmen des Programms zur Anstossfinanzierung familienexterner Betreuungseinrichtungen unterstützt.

Wohnungsbau

In den acht untersuchten Städten sind familienpolitisch relevante Massnahmen im Bereich des Wohnungsbau und des Wohnungsmarktes primär in der *Stadt Zürich* zu erkennen. Hier allerdings kommt eine jahrzehntelange Tradition zum Ausdruck, die ihre Wurzeln in der sozialdemokratischen Programmatik hat. Seit 1910 gehört die Wohnbauförderung zu den öffentlichen Aufgaben der Stadt Zürich. Die wichtigsten Instrumente sind dabei Landabgaben an Genossenschaften und zusätzliche finanzielle Unterstützung bei Neu- und Umbauten von Genossenschaftswohnungen sowie professionelle Beratung durch die „Förderstelle Gemeinnütziger Wohnungsbau“. In Zürich gibt es rund 110 gemeinnützige Organisationen für den Wohnungsbau (Genossenschaften, Vereine und Stiftungen), welche von der Stadt unterstützt werden. Im Vergleich zum ganzen Kanton weist die Stadt Zürich den höchsten Anteil an gemeinnützigem Wohnungsbau auf.³⁵⁴ Dazu gehören rund 47'500 oder 25% aller Wohnungen auf Stadtgebiet. 12'000 davon sind im Besitz der Stadt Zürich und 35'000 sind Eigentum von Baugenossenschaften. Die Wohnungen dieser gemeinnützigen Bauträger werden nach den Grundsätzen der Kostenmiete bewirtschaftet und sind damit der Spekulation entzogen.

Ein weiteres Instrument im Rahmen der städtischen Wohnraumpolitik stellt der so genannte Wohnanteilplan – in den 80er Jahren politisch hart umkämpft – dar. Er definiert parzellenscharf die mögliche Ausnutzung und den einzuhaltenden Anteil an Wohnungen pro Liegenschaft. Dieses Planungsinstrument hat sich als wirkungsvolle Massnahme gegen die Verdrängung von Wohnraum erwiesen und kann unter diesem Gesichtspunkt als familienpolitisch relevantes Instrument bezeichnet werden.

Luzern und *Sursee* unterstützen verschiedene Wohnbaugenossenschaften, die familienfreundlichen Wohnungsbau fördern und preisgünstige Wohnungen zur Verfügung stellen. Die Stadt Luzern besitzt seit 1994 einen rechtskräftigen Wohnanteilplan.

Beratungs- und Kriseninterventionsangebote

In allen untersuchten Gemeinden sind Beratungsangebote für Eltern, Mütter, Kinder und Jugendliche in zum Teil grosser Vielfalt vorhanden. In den meisten Fällen werden diese Institutionen von privaten Trägerschaften beziehungsweise durch einschlägige Organisationen getragen. Die Kommunen leisten an die Finanzierung Kostenbeiträge oder stellen die Infrastruktur zur Verfügung. In der *Stadt Sursee* bestehen in diesem Interventionsbereich Strukturen, die für ein peripheres Regionalzentrum relativ typisch sein dürften (vgl. Abschnitt 5.3.2). Zu erwähnen ist in diesem Bereich die besondere Rolle und Kompetenz der *Stadt Zürich* im Bereich des Opfer- und Kinderschutzes (vgl. Abschnitt 4.2.2.4).

Die familieninternen Interventionen gehören zu den Kerngeschäften der städtischen Familienpolitik. Die Stadt Zürich nimmt im Bereich der häuslichen Gewalt sogar eine Pionierrolle in der Schweiz ein. Das städtische „Reglement über Hilfeleistungen an Opfer von Gewalt“ führt aus, dass die Stadt Zürich Hilfe leistet an Personen, insbesondere Frauen und Kinder, welche Opfer von Sexualdelikten, anderen Gewaltanwendungen oder Bedrohungen sind und deren physische oder sexuelle Integrität dadurch ernsthaft gefährdet oder verletzt wird. Die Stadt Zürich leistet Beiträge insbesondere für juristische, medizinische und psychotherapeutische Hilfe, Umzugskosten, Kosten zur Bestreitung des Lebensunterhaltes, für die Absicherung der Wohnung sowie für Sachschäden, welche in unmittelbarem Zusammenhang mit der Tat stehen. Sie trägt die Kosten grundsätzlich subsidiär, das heisst wenn die Leistungen nicht von Dritten (zum Beispiel Versicherungen oder kantonale Opferhilfestelle) erhältlich sind. Nach

³⁵⁴ Fachstelle für Stadtentwicklung (2002): Wohnen für alle. Fakten und Zusammenhänge, Zürich, August, S. 2f, Dokument auf Internet: www.stzh.ch/fste, ausgedruckt am 06.06.2003.

Auskunft des Stadtzürcher Sozialdepartementes rechnet die Stadt dabei mit jährlichen Kosten von rund Fr. 40'000.-.

8.2.2 Handlungsträger/-innen und ihre Koalitionen auf Gemeindeebene

In den zwei grösseren Städten Zürich und Lausanne hat sich gezeigt, dass sowohl die Gewichtung als auch die konkrete Ausgestaltung der Familienpolitik auf kommunaler Ebene einerseits sehr stark von den zuständigen Amtsvorsteher/-innen und ihren politisch-ideologischen Prägungen abhängig ist. Andererseits führen die im (gross-)städtischen Umfeld virulenter zu Tage tretenden sozialen Probleme von Familien in wirtschaftlich prekären Verhältnissen zu einer aktiveren Familienpolitik.

In der *Stadt Zürich* steht das familienpolitische Engagement seit je im Zusammenhang mit der sozialdemokratisch/grün geprägten Politik der Vorsteherinnen des Sozialdepartementes. Insbesondere im Interventionsbereich der sozialökologischen Massnahmen nutzt die Stadt ihren Handlungsspielraum. Sie setzt damit deutliche Akzente, die in markantem Gegensatz zum eher bescheidenen familienpolitischen Engagement des Kantons stehen. In der Stadt Zürich wird die familienfördernde Politik der – insgesamt mehrheitlich links-grün zusammengesetzten – Stadtregierung gestützt durch eine links-grüne Mehrheit im Gemeindeparlament. In der Stadt Zürich hat sich zudem eine Sensibilität gegenüber dem Problem der Familie als Armutsrisiko, wie es für grossstädtische Verhältnisse typisch ist, herausgebildet. Diese deutlich stärkere Problempertzeption – im Verhältnis zum ländlich-konservativ dominierten Kanton – bewirkt, dass in der Stadt Zürich eine verhältnismässig grosse Bereitschaft zu Gunsten einer aktiven Familienpolitik besteht. Eine starke Koalition von zentralen Akteur/-innen besteht primär aus der Verwaltung des städtischen Sozialdepartementes mit einer engagierten Stadträtin an der Spitze und einer Mehrheit des Gemeindeparlamentes, welche dieselben familienpolitischen Ziele verfolgt.

Als Folge des Erlasses der eidgenössischen Pflegekinderverordnung begann sich in *Lausanne* Ende der 70er Jahre eine aktive Familienpolitik auszuprägen. Die Initiative kam damals ausschliesslich von privater Seite, die Stadt unterstützte aber die entsprechenden Anliegen bereitwillig. Die *Pro Familia* des Kantons Waadt spielte dabei eine zentrale Rolle. 1994 wurde eine Motion eines Parlamentariers der Partei der Arbeit (POP) eingereicht, welche eine Stelle für die Anliegen der Kinder verlangte. Sie wurde erst 1997 in positivem Sinn beantwortet, und nach langen Diskussionen im Rat wurde 1998 der Posten der *Déléguée à l'enfance* geschaffen – angesiedelt bei der *Direction de l'enfance, de la jeunesse et de l'éducation*. Diese Amtsstelle nimmt seither eine wichtige Rolle in der Familienpolitik der Stadt ein. Lausanne verfügt seit 1990 über linke Mehrheiten sowohl in der Exekutive als auch in der Legislative. Das zuständige Departement steht unter der Leitung eines SP-Stadtrates. Diese familienpolitisch begünstigende Konstellation ergibt – ähnlich wie in Zürich – eine Diskrepanz zur Politik auf kantonaler Ebene, wo seit 1998 – nach dem parteipolitischen Wechsel an der Departementsspitze – familienpolitische Anliegen eine deutlich untergeordnetere Priorität haben.

Ebenfalls auf günstigen Persönlichkeitskonstellationen basiert das herausragende familienpolitische Engagement der *Stadt Locarno*. Dass die Mehrzahl der hier implementierten familienpolitischen Massnahmen und Angebote bereits in den 70er Jahren bestanden, hat im Wesentlichen mit dem langjährigen Verantwortlichen der *Servizi socio-educativi* – einer eigentlichen familienpolitischen Schlüsselperson – zu tun. Was die Situation in Locarno darüber hinaus auszeichnet, ist die enge Kooperation der zuständigen Stadtverwaltung mit verschiedenen Organisationen und privaten Trägerschaften – eine strukturelle Konstellation, wie sie im Kanton Tessin ohnehin charakteristisch ist.

Die *Stadt Luzern* ist vor allem im Bereich der familienergänzenden Betreuung im Vorschulalter wie auch im obligatorischen Schulalter aktiv. Im Rahmen verschiedener Berichte und Anträge wurde die familienergänzende Betreuung schrittweise ausgebaut. Dieser Ausbau wurde von einem wachsenden finanziellen Engagement sowie dem Auf- und Ausbau von rechtlichen Grundlagen begleitet. Diese Entwicklung gelang dank einer Koalition unter den Politikerinnen verschiedener Parteien zusammen mit fortschrittlich denkenden Männern, welche im Grossen Stadtrat mehrheitsfähig geworden ist. Dies zeigt sich anhand der Bedeutung und der Förderung der familienergänzenden Betreuung als wichtiges Ziel des Stadtrates. Ausser der SVP stehen alle Fraktionen hinter dieser Politik.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass – im Unterschied zu den wesentlichen Bestimmungsfaktoren auf kantonaler Ebene – die Familienpolitik auf der Ebene der grösseren Kommunen geprägt wird vom familienpolitischen Engagement der politisch verantwortlichen Verwaltungsführung. Dieser Persönlichkeitsfaktor kommt auch deshalb zum Tragen, weil auf kommunaler Ebene – vor allem im Bereich der sozialökologischen Interventionen – ein politisch freier gestaltbarer Handlungsspielraum besteht als dies auf kantonaler Ebene mit dem Schwergewicht auf gesetzlich fixierten Massnahmenprogrammen im Bereich der ökonomischen Interventionen der Fall ist. Es lässt sich die These vertreten, dass sich Familienpolitik auf Gemeindeebene

- durch das persönliche Engagement der zuständigen Exekutivmitglieder,
- durch kleinere Verwaltungseinheiten,
- durch parlamentarische Mehrheiten, die in einem grundlegenden Verständnis für urbane Sozialprobleme gründen und

sich engagierter gestalten lässt als auf kantonaler Ebene.

9 Die familienpolitische Dynamik vor dem Hintergrund des ACF-Analyserasters

In diesem Kapitel wird in zusammenfassender Weise der Wandel in der Familienpolitik seit Beginn der 90er Jahre auf kantonaler Ebene in den theoretischen Bezugsrahmen des Advocacy Coalition Framework (ACF) Ansatzes gesetzt. Einführend halten wir eine Auswahl der wichtigsten Ereignisse und politischen Entwicklungen auf übergeordneter Ebene fest, welche die Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene beeinflusst haben.

9.1 Relevante familienpolitische Entwicklungen

9.1.1 Das Jahr der Familie 1994

In den untersuchten Kantonen Luzern, Waadt und Tessin hat das UNO-Jahr der Familie im Jahr 1994 vor allem hinsichtlich Strukturbildungen markante Impulse gebracht. Im *Kanton Luzern* ist 1995, aus Initiativen von kirchlichen und familienpolitischen Fachorganisationen (im Wesentlichen: Pro Familia, Katholischer Frauenbund), als Dachorganisation die Konferenz für Familienfragen entstanden. Gleichzeitig wurde von der Luzerner Regierung die Kantonale Kommission für Familienfragen ins Leben gerufen.

Im *Kanton Waadt* ist – ausgehend von der Initiative der Pro Familia – aus dem Jahr der Familie eine starke Strukturbildung vor allem auf der Ebene der interinstitutionellen und interorganisationellen Zusammenarbeit hervorgegangen (Ausserparlamentarische Familienkommission, *Forum des associations*).

Auch im *Kanton Tessin* hat das UNO-Jahr der Familie Impulse und neue Energie in der Weiterentwicklung der Familienpolitik auf kantonaler Ebene ausgelöst.

Im *Kanton Zürich* dagegen hat das UNO-Jahr der Familie überhaupt keine Rolle gespielt. Von keiner Seite der im Rahmen der Fallstudien befragten Expertinnen und Experten hat das Jahr 1994 als Ausgangspunkt neuer familienpolitischer Initiativen Erwähnung gefunden. Möglicherweise hat dieses Faktum im Fall von Zürich auch mit der generelleren Bedeutungslosigkeit von Pro Familia als tragende Organisation im familienpolitischen Feld auf kantonaler Ebene zu tun.

9.1.2 Die Ablehnung der Mutterschaftsversicherung auf Bundesebene

Unter dem Aspekt der Beeinflussung der Familienpolitik in den einzelnen Kantonen durch politische Entwicklungen und Ereignisse auf Bundesebene richtet sich der Fokus zwangsläufig auf die Frage, welche Reaktionen in den Kantonen nach den ablehnenden Volksentscheiden zur Mutterschaftsversicherung zu beobachten sind. Die vier Fallstudien zeigen, dass explizite Impulse nach den negativen Plebisziten auf Bundesebene nur in den beiden Kantonen Luzern und Waadt zu verzeichnen sind.

Der *Kanton Luzern* hat nach der ersten Ablehnung der Mutterschaftsversicherung auf eidgenössischer Ebene (1987) eine Mutterschaftsbeihilfe im Rahmen des Sozialhilfegesetzes eingeführt (1989).

Im *Kanton Waadt* hat der ablehnende Volksentscheid im Referendum von 1999 immerhin dazu geführt, dass in der neuen Verfassung die Forderung aufgenommen wurde, dass der

Kanton bis 2006 eine kantonale Mutterschaftsversicherung einführen muss, sofern bis zu diesem Zeitpunkt keine entsprechende gesetzliche Regelung auf Bundesebene in Kraft ist.

Im *Kanton Zürich* ist im Verfassungsentwurf enthalten, dass der Kanton für eine Mutterschaftsversicherung zu sorgen hat.

Im *Kanton Tessin* gibt es keine Hinweise darauf, dass die Ablehnung der Mutterschaftsversicherung auf Bundesebene ein Engagement auf der Ebene der kantonalen Familienpolitik ausgelöst hat, um die geltende bedürfnisabhängige Regelung in Richtung einer eigentlichen Mutterschaftsversicherung auszubauen.

9.1.3 Wirtschaftsentwicklung

In allen vier untersuchten Kantonen hatte die schwierige Wirtschaftsentwicklung in den 90er Jahren und die damit zusammenhängenden Auswirkungen auf die ökonomische Situation der Familien einen spürbaren Einfluss auf die Entwicklung im Bereich der Familienpolitik.

Im *Kanton Zürich* hat die zunehmend schwierigere ökonomische Situation der Familien zu parlamentarischen Initiativen aus links-grünen Kreisen im Rahmen der Steuerdebatte geführt. Impulssetzend war in diesem Zusammenhang das im Jahre 2000 aus SP- und CVP-Kreisen eingebrachte Postulat zur Abfassung eines Berichts zur ökonomischen und sozialen Lage der Familie im Kanton Zürich. Der 2003 erschienene Bericht hat dann auch nachgewiesen, dass Alleinerziehende stärker von Einkommensschwächen betroffen sind und bei Familien das Armutrisiko mit steigender Kinderzahl wächst.³⁵⁵ Dass die SP und die Grünen einen Teilerfolg im Bereich familienfreundlicherer Besteuerung erzielen konnten, ist wesentlich auf die Konzessionsbereitschaft der FDP zurückzuführen, die – in Übereinstimmung zu einem Zürcher Vorstoss im Ständerat zu Gunsten steuerlicher Abzüge bei familienexterner Betreuung – bereit war, entsprechende Steuererleichterungen auch in der kantonalen Steuergesetzrevision zuzulassen.

Der Umstand, dass sich in der Legislaturperiode 1999 bis 2003 im *Kanton Luzern* etwa die Hälfte aller parlamentarischen Vorstösse, welche die Familienpolitik direkt oder indirekt betreffen, auf den monetären Bereich beziehen (Steuergesetzrevisionen, Prämienverbilligung), weist darauf hin, dass auch in diesem Kanton die ökonomische Entwicklung und die damit verbundenen zunehmend prekärer werdenden finanziellen Schwierigkeiten von Familien die Familienpolitik als Themenfeld der Sozial- und Armutspolitik vermehrt in den Vordergrund gerückt hat.

In der Mitte der 90er Jahre sind wichtige familienpolitische Vorstösse auch im *Kanton Waadt* unter dem Einfluss der negativen Wirtschaftsentwicklung erfolgt. Im Unterschied zum Kanton Tessin, wo die parlamentarischen Initiativen zu einem markanten Ausbau der familienpolitischen Leistungen geführt hat, sind die entsprechenden Vorstösse im Kanton Waadt von Seiten der bürgerlichen Parteien und von den Arbeitgeberorganisationen indessen heftig und wirkungsvoll bekämpft worden.

Im *Kanton Tessin* entwickelte sich die kantonale Familienpolitik aus der Sorge über die Armut von Familien, die 1986 durch die Studie von Marazzi über die Armut im Tessin auch

³⁵⁵ Werner, K. (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich; Zürich.

empirisch erfasst und nachgewiesen wurde.³⁵⁶ Die ökonomische Krise Anfang der 90er Jahre hat dieses Faktum noch akzentuiert. Andere Faktoren wie die Veränderung und Instabilität der Familienstrukturen, die Verstärkung und das Verschwinden sozialer Netzwerke, die Rückkehr der Frauen in den Arbeitsmarkt sowie die Gleichstellungsbewegung liessen die Notwendigkeit zur Unterstützung von Massnahmen bezüglich familienexterner Betreuung im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf deutlich sichtbar werden. Die Christlichdemokratische Volkspartei (PPD) und die Sozialdemokratische Partei (PS) als die beiden in der Familienpolitik massgeblichen Parteien, die trotz ihrer unterschiedlichen Werthaltungen mit wenigen Ausnahmen eine weitgehend übereinstimmende Familienpolitik betreiben drängten den Kanton mit ihren parlamentarischen Initiativen zum Handeln.

9.1.4 Familienbericht 1982

Im Auftrag des Bundesrates veröffentlichte eine Arbeitsgruppe 1982 einen Familienbericht, der zahlreiche Empfehlungen für den Ausbau der Familienpolitik auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene umfasste.³⁵⁷ Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung wurde geprüft, ob und inwieweit die Empfehlungen des Familienberichts 1982 in der Familienpolitik der Kantone und Gemeinden umgesetzt worden sind. Wir stützen uns auf die Darstellung, wie sie in der Untersuchung zum Stand der Familienpolitik auf Bundesebene verwendet worden ist und äussern uns zu denjenigen Empfehlungen, für deren Umsetzung primär die Kantone und Gemeinden zuständig sind.

D 9.1: Umsetzung der Empfehlungen des Familienberichts 1982

<i>Empfehlung</i>	<i>Grad der Umsetzung</i>	<i>Erläuterung</i>
<i>1. Empfehlungen zu Familie und Arbeitswelt</i>		
2. Mit der Sorge für die nachwachsende Generation erfüllt die Familie eine für die Gesellschaft lebenswichtige Aufgabe. Sie ist es, die in den ersten entscheidenden Lebensjahren nicht nur die Menschen und Bürger, sondern auch die Erwerbstätigen von morgen aufzieht. Diese Aufgabe sollte deshalb nicht nur der privaten Verantwortung obliegen, sondern von der Öffentlichkeit und der Wirtschaft mitgetragen werden.	(grösstenteils) erfüllt	Die in der 2. Empfehlung geforderte Mitverantwortung des Staates für das Wohl der Familie wird in der Familienpolitik der Kantone grundsätzlich weitestgehend akzeptiert. Die durch diese Zielsetzungen geforderten monetären Leistungen (Familienzulagen, Kinderabzug, Prämienverbilligung, Mutterschaftsbeiträge, Finanzhilfen für familienergänzende Betreuung usw.) sind – gemessen daran, ob sie grundsätzlich gewährt werden – in den Kantonen grösstenteils erfüllt. Die Bemessung der einzelnen Leistungen ist zwischen den Kantonen (teilweise sehr) unterschiedlich. In einzelnen Kantonen ist die Einführung bestimmter Leistungen derzeit in Diskussion (zum Beispiel im Kanton Tessin die Beiträge für familienexterne Betreuung).
4. Das Kind bedarf persönlicher Zuwendung, Geborgenheit und Betreuung in der Familie sowie sozialen Schutz, die ihm eine harmonische Entwicklung ermöglichen sollen.	(grösstenteils) erfüllt	
5. Mütter und Väter haben das Anrecht, ihren Kindern Zuwendung, Geborgenheit und Betreuung in der Familie persönlich zukommen zu lassen.	(grösstenteils) erfüllt	

³⁵⁶ Marazzi, C. (1986): La povertà in Ticino. Istituto di ricerca economica – IRE, Dipartimento delle Opere Sociali, Bellinzona.

³⁵⁷ Zur Darstellung, wie es zu diesem Familienbericht 1982 gekommen ist und wie dieser inhaltlich aufgebaut ist, verweisen wir auf die Ausführungen im Bericht: Vatter, A.; Sager, F.; Ledermann, S. (2003): Familienpolitik auf Bundesebene, (im Erscheinen) Bern.

<p>6. Keine Mutter soll gezwungen sein, aus rein finanziellen Gründen erwerbstätig zu sein und während dieser Zeit ihr Kleinkind weggeben zu müssen.</p>	<p>teilweise erfüllt</p>	<p>Bedarfsabhängige Unterstützung von Familien durch Kleinkinderbeiträge: ZH: Ja VD: Nicht explizit, aber Unterstützung durch kantonalen Familien Fonds und Betreuungsbeitrag im Fall behinderter Kinder TI: Nicht explizit, aber Unterstützung durch Ergänzungsleistungen für Familien und Kleinkinderbeiträge LU: Nicht explizit; nur über Sozialhilfe</p> <p>Bedarfsabhängige Unterstützung von Familien durch Mutterschaftsbeiträge: ZH: Nur kantonale Angestellte VD: Allocation de maternité als Ersatz für fehlende Mutterschaftsversicherung (Ergänzungsleistung) TI: Keine LU: Mutterschaftsbeihilfe</p>
<p>17. Die Schulorganisation, besonders in der Vorschule (Kindergarten) und obligatorischen Schule, ist im Blick auf die Familie und unter pädagogischen Gesichtspunkten neu zu überdenken. Geänderte Lebensgewohnheiten, Anregungen und Wünsche seitens der Eltern sind vermehrt zu berücksichtigen, ohne jedoch die anerkannten Bedürfnisse der Kinder unterzuordnen. Nach Möglichkeit sollten die Schulzeiten flexibler, lokal und regional differenzierter angesetzt werden (...). Die Schule bleibt grundsätzlich im Dienste der Ausbildung der Kinder und ist nicht da, um die Eltern von der Betreuung der Kinder zu entlasten. Wo dies unbedingt nötig ist, sind Halb- und Ganztagesklassen zu schaffen. Wo dies nicht möglich ist, sollten Kinder unterrichtsfreie Zeiten in einem Hort oder einem Tagesheim verbringen können. Ferienlager und Freizeitangebote sind zu organisieren, da die Ferien der Schulkinder wesentlich länger sind als die Ferien ihrer erwerbstätigen Eltern.</p>	<p>teilweise erfüllt</p>	<p>Schulzeitenregelung, Tagesbetreuung: ZH: <i>Blockzeiten auf kommunaler Ebene zum Teil erfüllt (zum Teil gegenwärtig in Diskussion), auf kantonalen Ebene in Diskussion; Tagesbetreuung auf kommunaler Ebene unterschiedlich erfüllt</i> VD: <i>Auf kommunaler Ebene zum Teil erfüllt; kantonale Subventionierung von Tagesbetreuung</i> TI: <i>Erfüllt</i> LU: <i>Auf kommunaler Ebene in unterschiedlichem Mass erfüllt</i></p>
<p>2. Empfehlungen zu Familie und Wohnen</p>		
<p>1. Die Wohnung und die Wohnumgebung sind wichtige und bisher zu wenig beachtete Bedingungen für das Gelingen oder Misslingen des Zusammenlebens von Menschen. Die Förderung hoher Wohnqualität ist ein entscheidendes und nachhaltiges Mittel zur Stärkung der Familie.</p> <p>2. Wohnungspolitik darf sich nicht auf die quantitative Erhöhung des Wohnungsangebotes beschränken, sondern muss auch sozial-, vermögens- und gesellschaftspolitische Aufgaben erfüllen. Dabei sind qualitative Aspekte des Wohnens, beispielsweise die Wohnungsgestaltung, Siedlungsformen, Wohnstandorte sowie die geografischen Beziehungen zwischen Wohn- und Arbeitsorten von grösster Bedeutung. (...)</p>	<p>nicht erfüllt</p>	<p>Wohnungspolitik: ZH: <i>Kantonal bescheidene Subventionierung von Familienwohnungen; nur Stadt Zürich stark engagiert</i> VD: <i>Kantonal kein Engagement</i> TI: <i>Kantonal kein Engagement</i> LU: <i>Teilweise Subventionierung von Familienwohnungen</i></p>

4. Angesichts der zentralen Bedeutung, die dem Wohnen zukommt, ist dafür zu sorgen, dass auch die einkommensschwachen oder sonstwie benachteiligten Bevölkerungsgruppen, wobei die Arbeitsgruppe vorab an junge Familien mit mehreren Kindern denkt, eine Wohnung finden, die sowohl ihren Bedürfnissen als auch ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit entspricht. Der Einkommensanteil, der für die Wohnung aufgewendet werden muss, darf nicht in einem Missverhältnis zur Qualität der Wohnung oder zum Familieneinkommen stehen. Andernfalls hat der Staat durch gezielte Massnahmen wie zum Beispiel individuelle Mietbeihilfen oder Ähnliches, Abhilfe zu schaffen.	Nicht erfüllt	Wohnungspolitik: ZH: Kantonal bescheidene Subventionierung von Familienwohnungen; nur Stadt Zürich stark engagiert VD: Kantonal kein Engagement TI: Kantonal kein Engagement LU: Teilweise Subventionierung von Familienwohnungen
5. Grösse und Ausstattung der Wohnung sowie die Schallisolation sollten gewisse Mindestbedingungen erfüllen. Sie müssen das Zusammenleben der Familie als Gemeinschaft fördern und daneben jedem einzelnen Mitglied und vor allem den Kindern die Möglichkeit der individuellen Entfaltung bieten. (...)	nicht oder nur teilweise erfüllt	Familienfreundliche Gestaltung des Wohnumfeldes: <i>In keinem Kanton entsprechende Massnahmen; auf kommunaler Stufe in einzelnen Gemeinden explizite Bemühungen.</i>
7. (...) Allgemein ist den Bewohnern bei der Gestaltung, Planung und Ausführung der Wohnung und der Wohnumgebung vermehrte Mitbeteiligung einzuräumen.		
8. (...) Wichtig ist, dass auch in den bestehenden Stadtstrukturen vermehrt familiengerechte Wohnverhältnisse geschaffen werden, sei es durch Massnahmen im Verkehrsbereich oder durch generelle Verbesserungen des Wohnumfeldes.		
11. Es sind fiskalische, planerische (zum Beispiel durch Herabsetzung der Ausnützungsziffer) und andere Massnahmen zu finden, um der Verdrängung von Familienwohnungen durch spekulativen Abbruch, Renovation in teurere und meist kleinere Wohnungen oder Umwandlungen in Büros entgegenzuwirken. (...)	nicht erfüllt	<i>In keinem Kanton entsprechende Massnahmen. Nur Stadt Zürich: Wohnanteilplan verhindert Zweckentfremdung von Wohnraum und regelt maximale Ausnützung.</i>
3. Empfehlungen zur Beratung		
3. Die geografische Verteilung der Beratungsstellen in der Schweiz ist ungleichmässig. Bei der Schaffung neuer Stellen sollte vor allem auf die Unterversorgung in ländlichen und insbesondere in Berggebieten Rücksicht genommen werden.	faktisch erfüllt; aber keine kantonale Politik	<i>In keinem Kanton aktive Politik betreffend geografische Verteilung der Beratungsangebote. In grösseren Städten und regionalen Zentren sind die Angebote aber vorhanden.</i>
10. Elterngruppen sind der Ort, wo sich Familien aktiv als Träger familienorientierter Initiativen zusammenschliessen können. Artikulieren sie familienpolitische Anliegen, ist ihnen gegebenenorts (Schule, Quartierplanung, Freizeiteinrichtungen usw.) Rechnung zu tragen.	kommunal teilweise erfüllt	<i>Engagement von Elterngruppen lokal sehr unterschiedlich; im Tessin mit grossem Einfluss auf Politikgestaltung und Agenda setting; Thema erhält gegenwärtig zunehmend an Gewicht (Stichwort: „Familienfreundliche Gemeinden“).</i>
6. Empfehlungen zu den Familienzulagen		
1. Die Familienzulagen sollen die Familienlasten nur teilweise, aber stärker als bisher ausgleichen.	teilweise erfüllt	<i>Unterschiedliche Bemessungspraxis zwischen den Kantonen.</i>
8. Empfehlungen zum Stipendienwesen		
4. Die Kantone sollten die vermehrte Einführung von Darlehen mit Rückzahlungsmöglichkeit prüfen.	unbekannt	<i>Es wurde in den Fallstudien nicht erhoben, inwieweit neben Stipendien auch Darlehen gewährt werden.</i>

9.2 Synthese der Fallstudien vor dem Hintergrund des ACF-Analyserasters

Der ACF stellt das Zustandekommen von staatlichen Handlungsprogrammen als Resultat eines Wettbewerbs zwischen Akteurkoalitionen dar, die in einem bestimmten Politikfeld unterschiedliche Überzeugungen (*Belief Systems*) bezüglich Problemen und deren Lösungen vertreten und versuchen, staatliche Handlungsprogramme in ihrem Sinne zu beeinflussen.

Paul Sabatier hat zur Darstellung der Struktur dieser Belief Systems die folgende Systematik entwickelt (Sabatier, 1998, 112-113):

D 9.2: Struktur von Belief Systems

	<i>Deep Core</i>	<i>Policy Core</i>	<i>Secondary Aspects</i>
Umschreibung	Fundamentale normative und ontologische Axiome	Zentrale Vorstellungen und Positionen betreffend Ziele und Strategien in einem bestimmten Politikbereich	Vorstellungen über Instrumente und Vorgehensweise zur Umsetzung des Policy Core
Geltungsanspruch	Mehrere Politikfelder	In einem bestimmten Politikfeld	Auf ein bestimmtes Politikfeld oder Teile desselben bezogen
Wandel	Sehr schwierig, wie religiöse Konversion	Schwierig, aber möglich auf Grund von einschneidenden Erfahrungen	Ziemlich einfach, auf Grund von Erfahrungswissen
Komponenten	Vorstellungen über: <ul style="list-style-type: none"> - Die Natur des Menschen - Prioritätenordnung zwischen grundlegenden Werten wie: Freiheit, Sicherheit, Macht, Wissen, Gesundheit usw. - Kriterien der Verteilungsgerechtigkeit: Wessen Wohlergehen ist wichtig? Relative Prioritäten von Individuen, Primärgruppen, sozialen Schichten, allen Menschen, zukünftigen Generationen, Tiere und Pflanzen usw. 	Aus dem <i>Deep Core</i> abgeleitete Grundsätze für das Politikfeld: <ul style="list-style-type: none"> - Prioritätenordnung der im Politikfeld zu verfolgenden Ziele - Bezeichnung der Zielgruppe oder anderer Politikadressaten, deren Situation verbessert werden soll Andere Grundsätze beziehungsweise Vorstellungen über: <ul style="list-style-type: none"> - Festlegung des Schweregrads des Problems (zum Beispiel Schwellenwert) - Gründe des Problems - Das „richtige“ Ausmass von staatlicher Intervention in der Gesellschaft - Die „adäquate“ Kompetenzverteilung zwischen verschiedenen Staatsebenen - Präferenz für verschiedene Policy-Instrumente (zum Beispiel Regulation, Anreize, Information usw.) - Finanzierungsmethode - Möglichkeiten, das Problem zu lösen (zum Beispiel Technik-Optimismus vs. Pessimismus) - Angemessene Beteiligung der Öffentlichkeit, von Experten oder gewählten Politikern 	Vorstellungen über: <ul style="list-style-type: none"> - Schwere von bestimmten Aspekten des Problems an bestimmten Orten - Unterschiedliche Kausalitäten des Problem an verschiedenen Orten - Vorstellungen über angemessene administrative Verfahren und Ressourcen - Vorstellungen über die Performanz von bestimmten Institutionen oder Programmen

Nach Sabatier sind die Kategorien *Policy Core* und *Secondary Aspects* auch zur Beschreibung von staatlichen Handlungsprogrammen (*Governmental Programs*) geeignet, wobei der *Policy Core* die eigentliche Substanz des Programms ausmacht. Will man hingegen Konflikte und Interaktionen zwischen *Advocacy*-Koalitionen und ihren Mitgliedern verstehen, muss man auch den *Deep Core* beachten.

Auf der Basis der Fallstudien lassen sich vier zusammenfassende Thesen formulieren, die in einem analytischen Bezug zu den Aspekten des *Advocacy Coalition*-Ansatzes gesetzt werden

können. Nachfolgend präsentieren wir diese Thesen und führen im Anschluss daran detaillierte Überlegungen zu jeder These unter Nutzung des ACF-Analyserasters aus.

- These 1: Die Policy-Designs in der Familienpolitik reflektieren im Wesentlichen zwei verschiedene *Policy Cores*, ein älteres und ein neueres, die zu unterschiedlichen Zeitpunkten hegemonisch sind. Die familienpolitischen Akteure in den Kantonen und Städten lassen sich gemäss ihrer Haltung zu diesen beiden *Policy Cores* in zwei unterschiedliche Koalitionen einteilen.
- These 2: Innerhalb der beiden Koalitionen haben sich die beteiligten Akteure zwar auf (strategische) Kompromisse bezüglich des jeweiligen *Policy Cores* geeinigt. Unstimmigkeiten gibt es jedoch durchaus, vor allem in Bezug auf den *Deep Core*, sowie hinsichtlich gewisser *Secondary Aspects*.
- These 3: Zwischen den Kantonen und Städten gibt es starke Unterschiede in Zusammensetzung, innerer Strukturierung und Organisation der beiden Akteurkoalitionen. Auf Grund dieser Unterschiede wird der Konflikt zwischen ihnen in unterschiedlichen Arenen ausgetragen. Eine wichtige Rolle spielen hier – im Sinne einer *Path Dependency* – die Strukturen, die vor dem familienpolitischen Wandel in den 90er Jahren existierten und die Interaktionen der Akteure auch in der neueren Familienpolitik bis zu einem gewissen Grade strukturieren.
- These 4: Die Kantone und Städte unterscheiden sich auch im Hinblick auf die Akteure, welche die Rolle von *Policy Brokern*, das heisst Vermittlern zwischen den Koalitionen einnehmen.

9.2.1 Zu These 1: Zwei familienpolitische Policy Cores

Die vorliegende Untersuchung der familienpolitischen Praxis und Diskurse auf kantonaler und kommunaler Ebene lassen zwei gesellschaftliche Ideenstrukturen (*Policy Cores*) erkennen, welche den Wandel in der Familienpolitik seit Beginn der 90er Jahre als Resultat geprägt haben. Die Fallstudien zeigen, dass sich die beobachteten familienpolitischen Programme in den Kantonen und Städten an den Ideenstrukturen Familienpolitik als Armutspolitik und Familienpolitik als Gleichstellungspolitik orientieren. Aus der Perspektive der ersten Ideenstruktur sollen die sozialen und beruflichen Entwicklungschancen von Kindern nicht durch allfällige familiäre Probleme und Armut der Eltern beeinträchtigt werden. Die zweite Ideenstruktur formuliert die Familienpolitik unter dem Aspekt der Gleichstellung: Die sozialen und beruflichen Entwicklungschancen der Mütter sollten nicht durch das Vorhandensein von Kindern eingeschränkt werden. Diese zwei unterschiedlichen Vorstellungen und Positionen betreffend Ziele und Strategien haben die kantonalen und kommunalen Familienpolitiken bestimmt und können gut für die Interpretation von Differenzen herangezogen werden. In der nachfolgenden tabellarischen Übersicht werden die beiden Politikorientierungen in Bezug gesetzt zu den einzelnen Komponenten des *Policy Core*.

D 9.3: Zwei Policy Cores der staatlichen Handlungsprogramme im Bereich Familienpolitik

<i>Komponenten</i>	<i>Familienpolitik als Armutspolitik</i>	<i>Familienpolitik als Gleichstellungspolitik</i>
Ziel im Bereich Familienpolitik	Die sozialen und beruflichen Entwicklungschancen von Kindern sollen nicht durch eventuelle familiäre Probleme und Armut der Eltern beeinträchtigt werden.	Die sozialen und beruflichen Entwicklungschancen der Frauen sollten nicht durch das Vorhandensein von Kindern eingeschränkt werden.
Gruppen, deren Situation verbessert werden soll	Zielgruppe sind finanziell schwache Haushalte mit Kindern oder solche mit innerfamiliären Problemen.	Zielgruppe sind potenziell <i>alle</i> Haushalte mit Kindern.
Festlegung des Schweregrads von familienpolitischen Problemen	Kriterien zur Messung des als problematisch erachteten Zustandes beziehen sich vor allem auf die wirtschaftliche Situation von Familien sowie auf physische und psychische Integrität der Familienmitglieder.	Als Kriterien zur Messung des als problematisch erachteten Zustandes werden in der Regel Gleichstellungs-Indikatoren verwendet wie zum Beispiel die Erwerbsquote der Frauen.
Gründe dieser Probleme	Mangel an finanziellen Ressourcen der Politikadressaten beziehungsweise psychologische Probleme. ® <i>Orientierung am Individuum</i>	Mangel an Möglichkeiten, Erwerbsarbeit und Kinderbetreuung in Einklang zu bringen. ® <i>Orientierung an Strukturen</i>
Das „richtige“ Ausmass von staatlicher Intervention im Bereich der Familie	Der Staat sollte sich mit Interventionen in der Gesellschaft zurückhalten und nur in Härtefällen eingreifen. ® <i>subsidiär</i>	Die Stellung der Frauen ist ein gesamtgesellschaftliches Problem, bei dem der Staat eingreifen muss. ® <i>interventionistisch</i>
Die „adäquate“ Kompetenzverteilung zwischen verschiedenen Staatsebenen	Familienpolitische Massnahmen müssen lokal angepasst sein. Tiefere Staatsebenen sollten deshalb tendenziell mehr Kompetenzen haben als höhere.	Familienpolitische Massnahmen sollten flächendeckend dieselben sein, um regionale Ungleichheiten zu vermeiden. Tendenziell sollten deshalb höhere Staatsebenen mehr Kompetenzen haben als tiefere.
Präferenz für verschiedene Politikinstrumente	Zur Besserstellung von finanziell schwachen Haushalten mit Kindern braucht es Umverteilungsinstrumente (Zulagen usw.) und familienexterne Kinderbetreuung.	Um die Erwerbsarbeit auch für Personen mit Kindern zu ermöglichen, braucht es Infrastruktur für die familienexterne Kinderbetreuung.

Familienpolitik als *Armutspolitik* gibt es überall und ihre Ausgestaltung ist in allen untersuchten Kantonen und Gemeinden sehr ähnlich. Deren Einführung beziehungsweise die politischen Auseinandersetzungen darüber datieren auf einen Zeitpunkt vor Beginn der 90er Jahre. Deshalb kann man ohne weiteres feststellen, dass diese Ideenstruktur der Familienpolitik auf einem breiten Konsens beruht. Das *gleichstellungsorientierte* familienpolitische Programm ist hingegen umstritten.

Der Streitpunkt in der Familienpolitik während den 90er Jahren lag im Wesentlichen in der Auseinandersetzung darüber, ob sich Familienpolitik auf die sozialpolitisch motivierten Aktivitäten beschränken, oder in Richtung Gleichstellung ausgedehnt werden soll. Die verschiedenen familienpolitischen Gruppen beziehungsweise die Positionierung ihrer Mitglieder lassen sich entlang dieser Trennungslinie ziemlich genau erkennen. Desgleichen scheint diese Trennungslinie zeitlich relativ stabil zu sein, das heisst die familienpolitischen Akteure wechselten während der 90er Jahre nicht leichtfertig von einer Position zur anderen. Staatliche Programme, die sich am *Policy Core* "Familienpolitik als Armutspolitik" orientieren sind historisch älter als diejenigen, die "Familienpolitik als Gleichstellungspolitik" begreifen. Letztere schliessen erstere nicht aus, sondern sind komplementär.

Mit dieser Feststellung ist eine wichtige Hypothese des ACF bestätigt, nämlich:

«Hypothesis 1: On major controversies within a policy subsystem when policy core beliefs are in dispute, the lineup of allies and opponents tends to be stable over periods of a decade or so» [Sabatier, 1998, 106].

Konkret geht es im Koalitionsdisput also um den *Policy Core* der gleichstellungsorientierten Familienpolitik. Die eine Koalition sucht dessen Realisierung, die andere erachtet die umverteilungspolitische Programmatik als ausreichend, weil sie eine stärkere interventionistische Tätigkeit der öffentlichen Hand in diesem Bereich ablehnt.

9.2.2 Zu These 2: Die Zusammensetzung der beiden Akteurkoalitionen

Auf Grund der Fallstudien ist Zusammenarbeit beziehungsweise Koordination unterschiedlicher Akteure vor allem im Hinblick auf die Realisierung der beiden *Policy Cores* festzustellen. Dies ist – gemäss dem ACF – das wesentliche Kriterium, um von einer Advocacy-Koalition sprechen zu können. Dennoch bestehen innerhalb der Koalitionen zum Teil gravierende Meinungsverschiedenheiten, die sich aus unterschiedlichen *Deep Core Beliefs* erklären.

Betrachtet man die *Deep Core Beliefs* der verschiedenen Akteure ergeben sich hingegen nicht nur zwei, sondern insgesamt drei kohärente Ideenstrukturen (siehe dazu die untenstehende tabellarische Übersicht in Darstellung D 9.4):

- Die *konservative* Weltanschauung betrachtet die Zwei-Eltern-Familie als Grundlage der Gesellschaft. Die Frau ist in erster Linie Mutter und hat sich um die Erziehung der Kinder zu kümmern. Familienexterne Betreuung sollte deshalb nur ausnahmsweise geschehen. Nicht Zwei-Eltern-Familien werden als Abweichung von der Norm und deshalb als Ausnahme betrachtet.
- Die *liberale* Weltanschauung sieht das Individuum als Grundlage der Gesellschaft. Freiheit für alle, das heisst insbesondere Freiheit in der Wahl des Familienmodells, hat einen sehr hohen Stellenwert. Frau und Mann sollten in gleichem Masse ihre volkswirtschaftliche Funktion übernehmen können. Hier kommt allerdings die Vorstellung hinzu, dass soziale Probleme in erster Linie durch private Initiative gelöst werden und der Staat sich nur subsidiär engagieren sollte, um die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nicht mit hohen Staatsabgaben (Steuern usw.) zu belasten.
- Die *sozialdemokratische* Weltanschauung geht davon aus, dass Mann und Frau in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft die gleichen Rollen haben sollten. Zudem wird die Zunahme von Ein-Eltern- und Patchwork-Familien als normale Folge der gesamtgesellschaftlichen Wandlungen betrachtet. Um die Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern sowie zwischen Personen in unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Situationen zu gewährleisten, müssen familienergänzende Angebote bereitgestellt werden. Gemäss dieser Weltanschauung ist der Staat als einzige legitime gesellschaftspolitische Instanz zur Bereitstellung dieser Angebote gefordert.

D 9.4: Drei familienpolitisch relevante Weltanschauungen

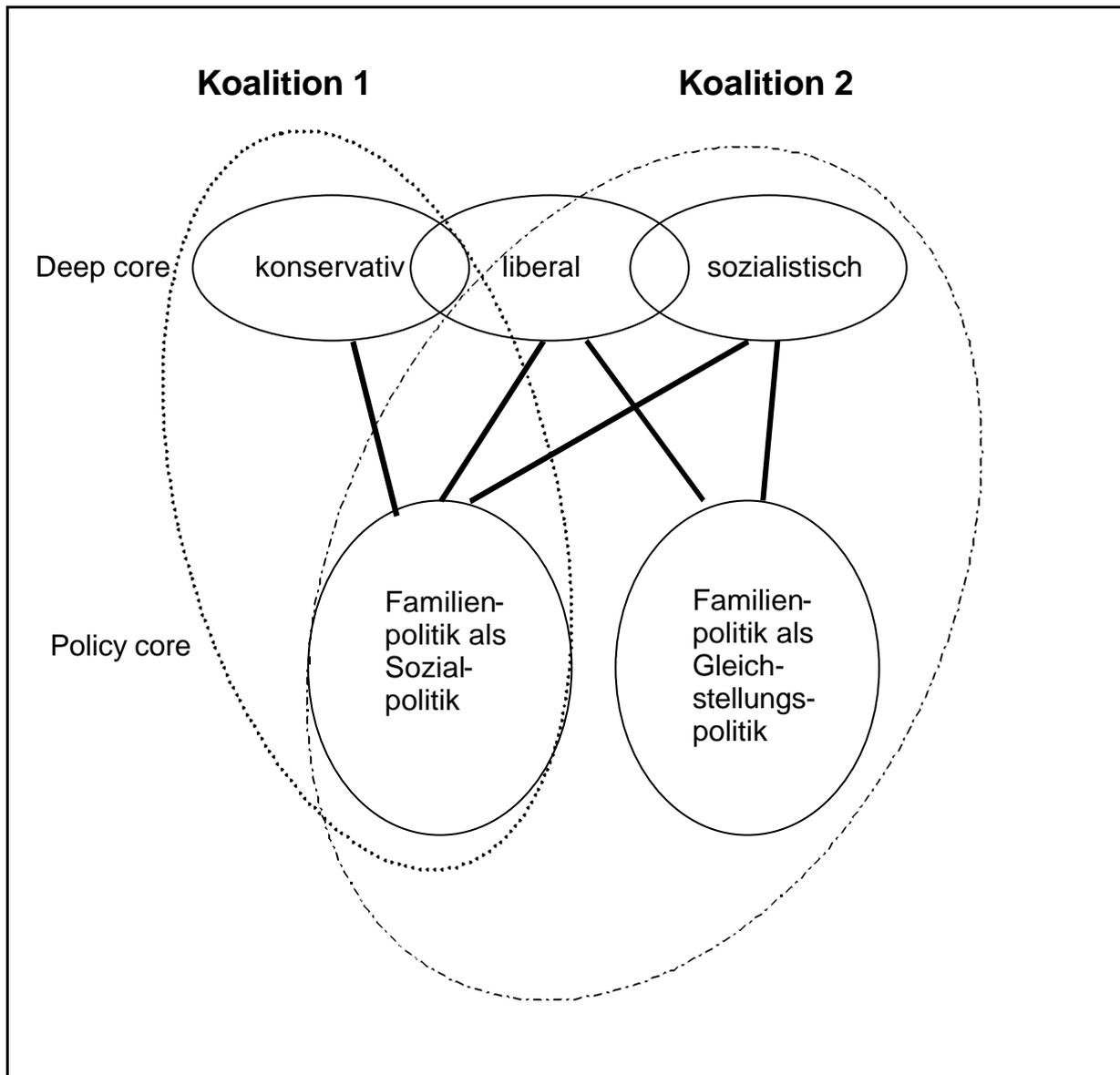
<i>Kategorien</i>	<i>Konservativ</i>	<i>Liberal</i>	<i>Sozialdemokratisch</i>
Familienbild	Die Familie ist die Grundlage der Gesellschaft. Eine gelungene Sozialisation der Kinder ist in der Zwei-Eltern-Familie am ehesten möglich. Die Frau ist in erster Linie Mutter und muss sich um die Erziehung der Kinder kümmern. Familienexterne Betreuung sollte deshalb nur ausnahmsweise geschehen. Nicht Zwei-Eltern-Familien sind Abweichungen von der Norm und deshalb Ausnahmen. („Traditionelles Familienbild“)	Das Individuum ist die Grundlage der Gesellschaft, insbesondere als Wirtschaftssubjekt. Frau und Mann sollten in gleichem Masse ihre volkswirtschaftliche Funktion übernehmen können („Frauen auf dem Arbeitsmarkt“). Keine spezifischen Ansichten über Sozialisation von Kindern beziehungsweise über Ein-Eltern- und Patchwork-Familien.	Das Individuum ist die Grundlage der Gesellschaft. Frau und Mann sollten keine unterschiedlichen sozialen Rollen attribuiert werden. Ein-Eltern und Patchwork-Familien sind weit verbreitet und in allen gesellschaftlichen Schichten anzutreffen. Die Sozialisation von Kindern gelingt auch in einem anderen Kollektiv als der traditionellen Zwei-Eltern-Familie.
Prioritäten zwischen grundlegenden Werten wie: Freiheit, Sicherheit, Macht, Wissen, Gesundheit usw.	Freiheit für alle. Sicherheit gegen Armut und Sozialisations-Probleme für Härtefälle.	Freiheit für alle, das heisst insbesondere Freiheit in der Wahl des Familienmodells. Sicherheit gegen Armut und Sozialisations-Probleme für Härtefälle.	Freiheit, Chancengleichheit und soziale Sicherheit für alle.
Kriterien der Verteilungsgerechtigkeit: Wessen Wohlergehen ist wichtig?	Intakte Zwei-Eltern-Familien sind ein gesellschaftlicher Grundwert. Ihr Wohlergehen ist wichtig. Der Zusammenhalt der Familie und die traditionelle Rollenverteilung sollte durch staatliche Interventionen nicht gefährdet werden.	Wichtig sind das Wohlergehen des Individuums, sowie die gesamtwirtschaftliche Entwicklung. Staatliche Interventionen sollten subsidiärer Natur sein.	Wichtig ist die Gerechtigkeit der Chancen zwischen den Geschlechtern sowie der wirtschaftlichen Möglichkeiten zwischen den sozialen Schichten (Umverteilung des Reichtums). Hier ist der Staat als ordnende Instanz gefordert.

Alle drei Weltanschauungen sind kompatibel mit der Ideenstruktur von Familienpolitik als Armutspolitik. Mit der Idee einer Familienpolitik als Gleichstellungspolitik lässt sich die sozialdemokratische Weltanschauung ohne weiteres, die liberale mit Vorbehalten bezüglich der staatlichen Intervention in Wirtschaft und Gesellschaft in Einklang bringen. Hingegen stimmt die konservative Weltanschauung nicht mit der zweiten familienpolitischen Ideenstruktur überein.

9.2.3 Zu These 3: Zusammensetzung, innere Strukturierung und Organisation der Advocacy-Koalitionen

Basierend auf den Überlegungen zu den *Deep Cores* wird es nun möglich, die verschiedenen Akteure in den Kantonen und Städten den jeweiligen *Belief Systems* und einer der beiden Hauptkoalitionen zuzuordnen (Darstellung D 9.5).

D 9.5: Familienpolitische Akteurkoalitionen und Belief Systems



Die Zusammensetzung der Koalitionen ist je nach Kantonen und Städten sehr unterschiedlich. Die Unterschiede in der Zusammensetzung der Koalitionen betreffen zum Teil die politischen Parteien:

- SVP: konservatives *Deep Core*, immer Koalition 1.
- SP: sozialistisches *Deep Core*, immer Koalition 2.
- FDP: liberales *Deep Core*, meistens Koalition 2.
- CVP: manchmal konservatives *Deep Core* und Koalition 1, manchmal liberales *Deep Core* und Koalition 2.

Unterschiede in der Zusammensetzung der Koalitionen sind aber auch auf die Präsenz von verbandlichen Akteuren im familienpolitischen Subsystem zurückzuführen, zum Beispiel Fachverbände, Nichtregierungsorganisationen (Pro Familia, Pro Juventute, Kirche usw.).

Je nachdem, ob sich die Koalitionen nur aus politischen Akteuren zusammensetzen (wie zum Beispiel im Kanton Zürich) oder auch Verbindungen zu verbandlichen Akteuren bestehen (Kantone Luzern, Waadt und Tessin) finden auch die Auseinandersetzungen zwischen den Koalitionen in anderen Arenen statt. Im Kanton Zürich erfolgen die Diskussionen vor allem im Parlament beziehungsweise in parlamentarischen Kommissionen. In den anderen drei untersuchten Kantonen finden sie dagegen auch in den gemischt zusammengesetzten Fachgremien, ausserparlamentarischen Kommissionen und Expertenkommissionen sowie im Netzwerk von Organisationen und Institutionen statt.

9.2.4 Zu These 4: Policy Broker

In gewissen Kantonen und Städten lässt sich die Kategorie der *Policy Broker* beobachten. Es handelt sich um Akteure, die versuchen, in den Auseinandersetzungen zwischen familienpolitischen Advocacy-Koalitionen zu vermitteln und so etwas wie einen Mittelweg einzuschlagen. Eine solche Rolle übernimmt beispielsweise die kantonale Verwaltung des Kantons Zürich. Sie kann nicht explizit einer Koalition zugerechnet werden. Ihre konkrete Tätigkeit im Dienste der Familienpolitik besteht darin, zwischen den im Parlament ausgetragenen politischen Positionskämpfen und der manifesten Zurückhaltung seitens der Regierung einen pragmatischen Weg zu beschreiten.

In anderen Beispielen sind die politischen Behörden aktive Mitglieder einer der beiden Koalitionen. Anstatt eine Vermittlerrolle einzunehmen sind sie mitten in die familienpolitische Auseinandersetzung mit eigenen, starken Positionsbezügen involviert. Ganz deutlich ist dies der Fall in der Stadt Zürich, wo das familienpolitisch federführende Sozialdepartement markant ein sozialdemokratisches Belief System vertritt und eine Familienpolitik vor dem Hintergrund der Gleichstellung betreibt.

9.3 Familienpolitische Koalitionen, Koalitionsstärke und Politikwandel

Alle familienpolitischen Akteure der untersuchten Kantone und Gemeinden können ziemlich trennscharf entlang dieser drei familienpolitischen Weltanschauungen unterschieden werden. Die familienpolitischen Weltanschauungen der einzelnen Akteur/-innen sind denn auch während der 90er Jahre konstant geblieben. Was sich im Laufe der Zeit jedoch geändert hat, sind die Koalitionen, welche die Akteur/-innen miteinander eingegangen sind.

Zu Beginn der 90er Jahre waren die politischen und gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse im Bereich der Familienpolitik geprägt von einer dominanten Koalition zwischen konservativ und liberal inspirierten Handlungsträger/-innen. Eine Ausdehnung von Familienpolitik auf Gleichstellungsziele wurde von den Konservativen wegen ihrer „gesellschaftszersetzenden Wirkung“, von den Liberalen wegen der Gefahr einer steigenden Staatsquote abgelehnt. Diese Haltung vertraten nicht nur die bürgerlichen Parteien, sondern auch die entsprechenden Interessensverbände und gewisse Nichtregierungsorganisationen. Die sozialdemokratische Position war zu dieser Zeit eine Minderheitsposition, obwohl sie von einer steigenden Anzahl Akteur/-innen immer lauter vertreten wurde. Auch hier handelte es sich nicht nur um (linke) politische Parteien, sondern auch um familien- und gleichstellungspolitisch interessierte Nichtregierungsorganisationen – insbesondere im Umfeld der Frauenbewegung – und Ämterstellen. Aus ihrer Minderheitsposition versuchten diese Handlungsträger/-innen die politischen Instanzen für ihre Anliegen zu gewinnen, indem sie familienpolitische Themen auf die öffentliche Agenda setzten, etwa durch parlamentarische Vorstösse oder durch die Publikation von Untersuchungen zum Thema. Als Erfolg können in diesem Zusammenhang die familienpolitischen Berichte und Studien gesehen werden (siehe oben), die in den hier untersuchten Kanto-

nen gegen Ende der 90er Jahre erstellt wurden und die alle gleichstellungspolitischen Defizite in der Familienpolitik feststellten. Trotzdem führten diese Vorstösse nur in den seltensten Fällen zur Aufnahme von gleichstellungspolitischen Massnahmen in die kantonalen und kommunalen familienpolitischen Programme. Die Stärke der konservativ liberalen Koalition spiegelte sich auch in den politischen Instanzen (zum Beispiel beim Regierungsrat des Kantons Zürich), wo ein „bürgerlicher Block“ die Entscheidungsfindung dominierte und demzufolge derartigen Anliegen wenig Beachtung schenkte.

Diese Kräfteverhältnisse änderten sich jedoch gegen Ende der 90er Jahre, als die liberalen Akteur/-innen die Fronten der familienpolitischen Koalitionen wechselten und sich fortan dem gleichstellungspolitischen Motiv anschlossen. Die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt Mitte der 90er Jahre hatte einen Mangel an hochqualifizierten Arbeitskräften zutage gefördert. Um die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nicht zu gefährden, musste diese Nachfrage gedeckt werden. Neben (untauglichen) Vorschlägen zum Zuzug entsprechend qualifizierter Personen aus Schwellenländern, forderten Arbeitgebervertreter und Wirtschaftsverbände nun vermehrt, gut ausgebildete nichterwerbstätige Mütter wieder in den Arbeitsprozess zu integrieren. Dies sei mit einem Ausbau der Strukturen zur familienexternen Kinderbetreuung zu ermöglichen. Da die gesamtwirtschaftliche Entwicklung auf dem Spiel stehe, seien staatliche Massnahmen gerechtfertigt. Diese Forderung wurde gegen Ende der 90er Jahre nicht nur von den nationalen und kantonalen Interessensorganisationen der Wirtschaft vertreten, sondern auch von den ihnen nahestehenden Parteien, insbesondere der FDP, aufgenommen.

Auf Grund dieses „Seitenwechsels“ hatten sich gegen Ende der 90er Jahre die familienpolitischen Kräfteverhältnisse verschoben. Das gleichstellungspolitische Motiv in der Familienpolitik war auch für Teile des „Bürgerblocks“ salonfähig geworden. Es fanden sich in den politischen Instanzen nun auch neue Mehrheiten für derartige Massnahmen. Dementsprechend kann rund um den Jahrtausendwechsel in den untersuchten Kantonen und Städten ein signifikanter Wandel der familienpolitischen Programme festgestellt werden, der auf diesen Wechsel der Kräfteverhältnisse zurückzuführen ist. Nicht von ungefähr zielt dieser Wandel im Wesentlichen auf eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Zu betonen ist, dass diese Entwicklung nicht nur auf der Ebene der politischen Absichtserklärungen oder Zielformulierung stattgefunden hat, sondern zu handfesten Massnahmen führte:

- Im *Kanton Zürich* wurde anlässlich der Revision des kantonalen Steuergesetzes 1997 ein Abzug für familienexterne Kinderbetreuung bei Berufstätigkeit beider Eltern eingeführt. Die Revision des kantonalen Volksschulgesetzes sah unter anderem die Förderung von schulergänzender Betreuung und die Einführung von Blockzeiten vor – wurde aber in der Volksabstimmung abgelehnt. In der Stadt Zürich wurden in den Schulen Blockzeiten eingeführt und, im Jahre 2001, ein stärkeres Engagement für familienexterne Betreuung beschlossen. Ebenso beschloss die Stadt Uster im Jahre 2003 eine Erhöhung der städtischen Subventionen für den Aufbau von familienexterner Betreuung.
- Im *Kanton Luzern* wurde mit der Revision des kantonalen Steuergesetzes 1999 ein Abzug für familienexterne Kinderbetreuung für alle Steuerpflichtigen eingeführt. Die Stadt Luzern engagiert sich seit 1998 bedeutend stärker für die familienexterne Kinderbetreuung und für die Umgestaltung der Stundenpläne der städtischen Schulen im Sinne von Familien mit zwei berufstätigen Eltern sowie Alleinerziehenden berufstätigen Personen.
- Der *Kanton Waadt* schuf 1999 einen Fonds zum Ausbau von familienexternen Betreuungsplätzen, und die Stadt Lausanne, neben ihrem bereits signifikanten Engagement in diesem Bereich, die Stelle einer Familiendelegierten. Die neue kantonale Verfassung enthält klare familienpolitische Inhalte beispielsweise zur Mutterschaftsversicherung, zur

ausserfamiliären Kinderbetreuung und zu Familienzulagen, was sich in der Legislaturplanung 2003 bis 2007 niederschlägt. Diese beinhaltet Massnahmen zur Mutterschaftsversicherung, zur Unterstützung von Familien und zum Ausbau ausserfamiliärer Kinderbetreuungsangebote.

- Im *Kanton Tessin* löste der neue familienpolitische Schub einen Ausbau des bereits ziemlich umfassenden Instrumentariums für Familien in schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen aus. Parallel dazu befindet sich seit Juni 2002 ein neues Gesetz in parlamentarischer Beratung, welches ein stärkeres Engagement des Kantons im Bereich der familienexternen Kinderbetreuung vorsieht.

Anhang 1: Literatur

- Année politique suisse/Schweizerische Politik (verschiedene Jahrgänge), Bern.
- Arbeitsgruppe Familienbericht (1982): Familienpolitik in der Schweiz, Eidgenössisches Departement des Innern, Bern.
- „Associazioni, enti e servizi sociali e sanitari operanti in Ticino“: A cura dell’Ufficio del servizio sociale, Dipartimento delle opere sociali, 2002.
- Balthasar, A. et al. (2003): Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen. Monitoring 2002, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, BSV-Forschungsbericht 20/03, Bern.
- Balthasar, A.; Bieri, O.; Furrer, C. (2001): Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung. Eine Untersuchung in den Kantonen Genf, Neuenburg, Basel-Stadt, Zürich, Luzern und Appenzell, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, BSV-Forschungsbericht 5/01, Bern.
- „Bezirksjugendkommissionen: Resolution zur Schaffung eines Familienrates für den Kanton Zürich“, 16.11.2001, Dokument auf Internet: www.kanton.zh.ch, ausgedruckt am 28.02.2003.
- „Bezirksjugendkommissionen: Schaffung eines Familienrates im Kanton Zürich“, Pressemitteilung, 16.11.2001, Dokument auf Internet: www.kanton.zh.ch, ausgedruckt am 28.02.2003.
- Binder, H.-M.; Bächtiger, C.; Müller, B. (2000): Nicht-monetäre Angebote für Familien: Angebotskategorien und Empfehlungen für das weitere Vorgehen, Diskussionsgrundlage, Luzern.
- Bizzozero, C. (1995): Politica socio-educativa: dalla prima infantile all’adolescenza, in ottica preventiva, Città di Locarno, Servizi socio-educativi, Locarno.
- Bohny, R.; Meroni, R. (2002): Zur Belastungssituation der Jugend- und Familienberatung im Kanton Zürich. Analyse, Beurteilung, Massnahmen, Amt für Jugend- und Berufsberatung Kanton Zürich, Zürich.
- Brennpunkt Nr. 3/2003, Informationszeitung der Stadt Luzern, Luzern.
- Bundesamt für Sozialversicherung (2003): Grundzüge der kantonalen Familienzulagenordnung, Bundespublikation Nr. 318.801.03d, Bern.
- Bundesamt für Sozialversicherung (2004): Familienpolitik – Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik (im Erscheinen), Bern.
- Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann der Stadt Zürich, Statistik Stadt Zürich (2003): Die Mütter- und Väterbefragung der Stadt Zürich 2003, in: Info 5/2003, Dokument auf Internet: www.stzh.ch/bfg.
- Città di Lugano (2002): Inchiesta sull’integrazione degli stranieri a Lugano, Istituti sociali comunali, dicastero integrazione e differenze culturali, Lugano.
- Cobb, R. W.; Elder, C. D. (1976): Agenda Building as a Comparative Political Process, in: American Political Science Review 70 (1):126-138.
- Commission externe d’évaluation des politiques publiques CEPP (2001): Politique cantonale d’encouragement d’études. Evaluation de la mise en oeuvre et de l’impact des allocations d’études et d’apprentissages, Genève.
- Commissione consultiva e di vigilanza per la protezione della maternità, dell’infanzia e dell’adolescenza (1998): Politica familiare in Ticino, Rapporto.
- Cuénoud, F. (1995): Allocations familiales en Suisse de 1943 à 1961. De l’espoir à l’enlissement: Mise en perspective pour 1995, Réalités sociales, Lausanne.
- Dafflon, B. (2003): La politique familiale en Suisse: Enjeux et défis, Réalités sociales, Lausanne.

- Dipartimento delle opere sociali (1994): Opuscolo informativo sugli asili nido in Ticino.
- Statistisches Amt des Kantons Zürich: Wenn das Geld nirgends hinreicht – Armut im Kanton Zürich, Pressemitteilung, 11.07.2002.
- Duc, J.: Bourses et études: Le canton veut changer la donne, in: 24 heures, 25 Juin 2003.
- Dupuis, M.; Rey, U. (2002): Armut und Armutsgefährdung im Kanton Zürich 1991-2001, Statistisches Amt des Kantons Zürich.
- Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKFF (1992): Familienexterne Kinderbetreuung: Bericht der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen, Bern.
- Fachstelle für Stadtentwicklung (2002): Wohnen für alle. Fakten und Zusammenhänge, Zürich, Dokument auf Internet: www.stzh.ch/fste, ausgedruckt am 06.06.2003.
- Fleury, S. et al. (2003): Sozialbericht Kanton Zürich 2001. Ergebnisse der Schweizerischen Sozialhilfestatistik, Neuenburg.
- Fraginière, J.-P.; Domenighetti, G.; Marazzi, Chr.; Broder, L. [a cura di] (1998): Fare politica sociale oggi, Réalités sociales, Lausanne.
- Fux, B. (1999): Familienpolitik: Interventionsformen, Regimes und politische Doktrinen, in: Familienfragen/Questions familiales/Questioni famigliari 2/99, Bern: 2-10.
- Gesundheits- und Sozialdepartement Kanton Luzern (2003): Familienpolitisches Rahmenkonzept. Bericht der Kommission für Familienfragen zuhanden des Gesundheits- und Sozialdepartements, nicht veröffentlicht.
- Grossenbacher, S. (1987): Familienpolitik und Frauenfrage in der Schweiz, Grösch, Zürich.
- Hauser-Schönbächler, G. (2002): Kinder- und Familienzulagen in der Schweiz. Untersuchung im Hinblick auf eine Neuordnung, Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen, Bundesamt für Sozialversicherung, Bern.
- Hüttner, E.; Bauer, T. (2002): Abklärungen zu einem gesamtschweizerischen System von Familienergänzungsleistungen, Bundesamt für Sozialversicherung: Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen, Bern.
- Jugendsekretariat des Bezirks Uster (1992): FEB. Familienergänzende Betreuung im Bezirk Uster, Uster.
- Kämpf, R.; Kübler T. (2001): Wertschöpfung im Kanton Zürich. Entwicklung von Regionen und Branchen 1980 bis 2005, Zürich.
- Kingdon, J. (1984): Agendas, Alternatives, and Public Policies, Little, Brown and Company, Boston, Toronto.
- Knoepfel, P.; Varone, F.; Bussmann, W.; Mader, L. (1997): Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien, in: Bussmann W. et al. (Hrsg.): *Einführung in die Politikevaluation*, Helbing & Lichtenhahn, Basel, Frankfurt a. Main.
- Kübler, D. (2001): Understanding policy change with the advocacy coalition framework: an application to Swiss drug policy, in: *Journal of European Public Policy* 8 (4): 623-641.
- Linder, S. H.; Peters, G. B. (1990): The design of instruments for public policy, in: Nagel, S. S. (Hrsg.): *Policy theory and policy evaluation: Concepts, knowledge, causes and norms*, Greenwood Press, New York.
- „Lobbying pour les familles: quelle est la recette du succès?“, *Questions familiales* 1/2003, OFAS, Berne.
- Marazzi, C. (1986): La povertà in Ticino. Istituto di ricerca economica – IRE: Dipartimento delle Opere Sociali, Bellinzona.

- „Messaggio del 1° luglio 1998“, Dipartimento delle opere sociali. Introduzione di una nuova legge sull'armonizzazione e il coordinamento delle prestazioni sociali.
- „Messaggio del 18 dicembre 2001“, Dipartimento delle opere sociali. Prima revisione della legge sugli assegni di famiglia.
- „Messaggio del 25 giugno 2002“, Dipartimento della sanità e della socialità. Legge sul sostegno alle attività delle famiglie e di protezione dei minorenni (Legge per le famiglie, Lfam).
- Meyer, G.; Spack, A.; Schenk, S. (2002): *Politique de l'éducation préscolaire et de l'accueil socio-éducatif de la petite enfance en Suisse*, Cahier de l'EESP 33, Lausanne.
- Molo Bettellini, C., Pezzati-Pincioli, R., Clerici, N. (1993): *Le famiglie monoparentali in Ticino: un'inchiesta psicosociale*. Nell'ambito del Programma nazionale di ricerca 29. Centro di documentazione e ricerca, OSC, Mendrisio.
- Müller Kucera, K.; Bauer, T. (2001): *Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten: Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus? Schlussbericht zuhanden des Sozialdepartementes der Stadt Zürich*, Edition Sozialpolitik Nr. 5, Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien, Bem.
- Office fédéral de la statistique (2002): *Annuaire statistique de la Suisse 2002*, Zürich.
- Office fédéral de la statistique (2002): *Evolution de la population des communes 1850-2000*. Recensement fédéral 2000, Neuchâtel.
- „Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil en matière de politique familiale“ (1991), Lausanne.
- „Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant l'accueil de jour de la petite enfance“, Séance du mardi 13 mai 1997, Lausanne.
- „Rapport annuel du Fonds cantonal pour la famille“ (2001), Clarens.
- „Rapport annuel du Conseil d'Etat“ (2002), Lausanne.
- „Rapport Métraiiller“ (2003), Lausanne.
- „Rapporto dell'11 giugno 2002“ della Commissione della gestione e delle finanze sul messaggio 18 dicembre 2001 concernente la prima révision della legge sugli assegni di famiglia. Dipartimento della sanità e della socialità.
- Rossi, M.; Sartoris, E. (1995): *Repenser la solidarité: mutations économique, crise de la sécurité sociale et modèles de réforme*, Istituto di ricerca economica, Bellinzona.
- Regierungsrat des Kantons Zürich: Regierungsrat „verabschiedet“ Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich, Pressemitteilung, 23.01.2003, Dokument auf Internet: www.kanton.zh.ch, ausgedruckt am 28.02.2003.
- Richard-De Paolis, P.; Troutot, P.-Y.; Gaberel, P.-E.; Kaiser, C.; Meyer, G.; Pavillard, S.; Pecorini, M.; Spack, A. (1995): *Petite enfance en Suisse romande, Réalités sociales*, Lausanne.
- Sabatier, P. A. (1986): *Top-Down and Bottom-Up approaches to implementation research : A critical analysis and suggested synthesis*, in: *Journal of Public Policy* 6(1):21-48.
- Sabatier, P. A. (1993a): *Advocacy-Koalitionen. Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik*, in: *Politische Vierteljahrschrift* 34 (Sonderheft 24):116-148.
- Sabatier, P. A. (1993b): *Policy changes over a decade or more*, in: Sabatier, P. A.; Jenkins-Smith, H. C. (Hrsg.): *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition approach*, Westview Press, Boulder (Colorado): 13-40.

- Sabatier, P. A.; Jenkins-Smith, H. C. (1993): Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach, Westview Press, Boulder (Colorado).
- Sabatier, P. A.; Jenkins-Smith, H. C. (1999): The advocacy coalition framework: An assessment, in: Sabatier P. A. (Hrsg.): *Theories of the policy process*, Westview Press, Boulder (Colorado): 117-166.
- Schul- und Sportdepartement der Stadt Zürich (Hrsg.) (2000): Elternbeiträge. Das städtische Elternbeitragsreglement, Zürich.
- Sciboz-Revaz, R.: Pour des places suffisantes en nurseries et garderies, in: *Le monde du travail*, édité par le Mouvement Populaire des Familles, Octobre 2000.
- Skrivan, M. (1993): Quels équipements et quels coûts sont-ils consentis à la petite enfance? Etude comparative entre 4 communes suisses: Genève-Lausanne-Berne-Zürich, Cahiers de l'idheap no 101, Lausanne.
- Skrivan, M. (2003): Politique familiale menée par la ville de Lausanne et aperçu à l'échelon fédéral et cantonal, Direction de l'enfance, de la jeunesse et de l'éducation, Lausanne (noch nicht veröffentlicht).
- Sozialamt des Kantons Zürich (2000): Sozialbericht Kanton Zürich 1999, Zürich.
- Sozialdepartement der Stadt Zürich (2001): Kindertagesstätten zahlen sich aus. Jeder eingesetzte Franken bringt drei bis vier Franken an die Gesellschaft zurück, Edition Sozialpolitik Nr.5a, Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien, Bern.
- Sozialdepartement der Stadt Zürich und Departement Soziales der Stadt Winterthur (Hrsg.) (2001): Armutsrisiko Familie! Referate, Zusammenfassungen und Hintergrundberichte zur Tagung vom 7. Mai 2001, Zürich.
- Stadt Luzern (2002): Zwischenbericht Familienergänzende Kinderbetreuung, Ausbau Chinderhus Maihof, Gewährung einer Bürgerschaft, Bericht und Antrag Nr. 38/2002, Luzern.
- Stadt Luzern (2003): Familienergänzende Kinderbetreuung/Vorschule, Bericht und Antrag Nr. 9/2003, Luzern.
- Stadt Sursee (1995): Richtlinienprogramm des Stadtrates 1996-2000, Sursee.
- Stadt Sursee (2001): Richtlinienprogramm des Stadtrates 2000-2004, Sursee.
- Stadt Sursee (2003): Erwachsenenbildung. Programm März bis Juli 2003, Sursee.
- Stadtrat Uster (2002): Uster 2020. Bericht des Stadtrates, Uster.
- Stadtrat von Zürich (2002): Legislatorschwerpunkte 2002-2006. Ziele und Strategien für die laufende Legislatur, Zürich.
- Statistik Stadt Zürich (2002): Zürcher Bevölkerung im Jahr 2001 : Analysen, Zürich.
- Statistisches Amt des Kantons Zürich (2001): Wirkungen und Nutzen der Wohnbauförderung im Kanton Zürich, Zürich.
- Statistisches Amt des Kantons Zürich (2002): Volkszählung 2000 – erste Resultate für den Kanton Zürich, in: *statistik.info*, 03/2002, Dokument auf Internet: www.statistik.zh.ch.
- Stöckli, G. et al. (2003): Neue Unterrichtszeiten (Blockzeiten) an der Unterstufe, Pädagogisches Institut der Universität Zürich, Zürich.
- Stutz, H. (2002): Familienpolitik heute – was beinhaltet sie? Definition und Strukturierung für den thematischen Teil des Familienberichts, Vorstudie BASS, Bern.
- Taiana, C. (2002): La politique familiale tessinoise actuelle, Mémoire pour le Certificat de perfectionnement en politique sociale, Département de sociologie, Université de Genève.
- Troxler, B. et al. (2002): Report Frühbereich 2001/02, Sozialdepartement der Stadt Zürich, Zürich.

- „Uster – eine Stadt mit fehlendem Profil. Höchste Arbeitslosenquote und Strukturprobleme“, in: Neue Zürcher Zeitung, 18. Juni 2003.
- Varone, F. (1998): *Le choix des instruments des politiques publiques: Une analyse comparée des politiques d'efficience énergétique du Canada, du Danemark, des Etats-Unis, de la Suède et de la Suisse*, Bern, (Zugl.: Diss. rer. pol. Bern, 1998).
- Vatter, A.; Sager, F.; Ledermann, S. (2003): *Familienpolitik auf Bundesebene* (im Erscheinen), Bern.
- Vaucher de la Croix, C.; Marazzi, C. (2001): *Valutazione della Legge sugli assegni familiari : indagine svolta su mandato dell'Istituto delle assicurazioni sociali , Dipartimento delle opere sociali, Scuola universitaria professionale della Svizzera italiana, Canobbio*.
- Verein Kinderbetreuung Sursee (2003): *Generalversammlung und Jahresberichte 2003*, Sursee.
- Walter, T. (1999): *Erfahrene Armut in Familien. Befragte als Experten der eigenen Situation. Eine qualitative Befragung in der Stadt Uster, im Auftrag der Caritas Zürich, Zürich*.
- Werner, K. (2002): *Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich*, Hochschule für Soziale Arbeit, Zürich.

Anhang 2: Liste der befragten Personen

Amrein, Irmgard	Stadträtin Sursee, Sozialvorsteherin
Arioli, Kathrin	Leiterin der Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen des Kantons Zürich und Mitglied der Arbeitsgruppe „Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich“
Bachmann, Oskar	SVP-Kantonsrat, Präsident der Kommission für Bildung und Kultur im Kantonsrat Zürich
Baragiola, Stefano	Président de Comunità Familiare, Ex-président de la Conferenza cantonale dei genitori (CCG), Conferenza cantonale del volontariato, Lugano
Blättler, Rita	Büro für Gleichstellung von Frau und Mann, Luzern
Berrisch, Lisa	Stabschefin von Frau Monika Stocker, Vorsteherin des Sozialdepartementes der Stadt Zürich
Bizzozero, Carlo	Directeur des Servizi socio-educativi, Locarno
Cansani, Giovanni	Conseiller municipal, directeur du Dicastero delle opere sociali, Lugano
Cao, Luca	Vice-directeur des Istituti Sociali Comunali, Lugano
Cereghetti, Bruno	Conseiller municipal, directeur du Dicastero delle opere sociali, Locarno. Directeur de l'Ufficio dell'assicurazione malattia (IAS)
Collaud, Marie-Chantal	Permanentes Action Bénévol, Lausanne
Descheneaux, Raffaele	Comunità Familiare, Conferenza cantonale del volontariato, Bellinzona
Egli, Marianne	Ehemalige Präsidentin Katholischer Frauenbund Sursee
Ferrari, Matteo	Adjoint à la Direzione della Divisione della salute pubblica, membre de la COFF, Bellinzona
Fraginière, Jean-Pierre	Professeur à l'Ecole d'études sociales et pédagogiques EESP (anwesend beim Interview mit M. Skrivan als Informationsperson), Lausanne
Gerber Rüegg, Julia	SP-Kantonsrätin, Mitglied Spezialkommission zur Revision des Steuergesetzes von 1997, Unterzeichnerin mehrerer Motionen im Kantonsrat zu familienpolitischen Fragen, Zürich
Gerber, Claire-Lise	Permanentes Action Bénévol, Lausanne
Gerber, Frédérique	Bureau du Conseil Régional de la Famille CRF, Yverdon-les-Bains
Giorgiatti, Silvia	Membre du Conseil communal (1993-2001, parti socialiste), commission scolaire, membre fondateur du CRF, engagée dans le MPF, Yverdon-les-Bains
Grand, Hélène	Municipale déléguée aux Affaires sociales et à la jeunesse, Yverdon-les-Bains
Heim, Dore	Amtsstellenleiterin des Büros für Gleichstellung für Frau und Mann der Stadt Zürich
Lepori-Bonetti, Mimi	Studio Consono, Ex-députée du PPD, ex-présidente Caritas Ticino, Lugano
Manser, Markus	Abteilungsleiter Soziales der Stadt Uster
Marazza, Carlo	Directeur de l'Istituto delle assicurazioni sociali (IAS, DSS), Bellinzona
Martin, Laurence	Secrétaire exécutive Pro Familia Vaud, Lausanne

Meier, Ruedi	Stadtrat Luzern, Sozialdirektor
Moser-Laubi, Verni	Grossrätin des Kantons Luzern (1987-2001), Bürgerrätin der Stadt Luzern (1996-2000), ehemalige Präsidentin der Konferenz für Familienfragen, ehemalige Präsidentin des Vereins Pro Familia, Luzern
Piotet, Georges	Responsable de la Coordination de la Politique Familiale du canton de Vaud (secrétariat général du Département de la santé et de l'action sociale), Lausanne
Rossi, Martino	Directeur de la Divisione dell'azione sociale, DSS, Bellinzona
Sandrinelli, Roberto	Chef de l'Ufficio del servizio sociale e Delegato per i problemi delle vittime e per la prevenzione dei maltrattamenti, DSS, Bellinzona
Schmalz, Angela	ehemalige SP-Gemeinderätin, arbeitet bei der Jugend- und Familienberatung des Bezirksjugendsekretariats des Bezirks Uster
Schwyn, Markus	Chef der SVP-Fraktion im Gemeindeparlament der Stadt Zürich
Sciboz, Renée	Permanente du Mouvement Populaire des Familles MPF, Yverdon-les-Bains
Skrivan, Monique	Déléguée à l'enfance, Ville de Lausanne
Stocker, Monika	Vorsteherin des Sozialdepartements der Stadt Zürich
Surbeck, Elisabeth	Stadtpräsidentin der Stadt Uster, Mitglied FDP
Wicki, Daniel	Vorsteher der Abteilung Gesundheitswesen und Soziales, Gesundheits- und Sozialdepartement des Kanton Luzern
Widmer-Picenoni, Susan	Sekretariat, FDP Sursee
Vaucher de la Croix, C.	Scuola Universitaria Professionale della Svizzera Italiana (SUPSI), Manno. Evaluation de la LAF, études sur la flexibilité du travail, femmes et travail