

INTERFACE

Institut für Politikstudien



Zustandsanalyse der Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene

Eine Untersuchung in vier Kantonen und acht Gemeinden der Schweiz

Teil des Familienberichtes des Bundesamtes für Sozialversicherung, Bern

Hans-Martin Binder (Interface Politikstudien Luzern)

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

Dr. Andreas Balthasar (Interface Politikstudien Luzern)

Luzern/Zürich, 22. November 2003

Inhaltsverzeichnis

1	Familienpolitik in Kantonen und Gemeinden: Die Fragestellung	3
1.1	Zur Auswahl der Kantone und Gemeinden	3
1.2	Zur Datenerhebung	4
2	Kantonale und kommunale Familienpolitik in der Praxis	5
2.1	Die Familienpolitik auf Kantonebene: Ist-Zustand der familienpolitischen Leistungen und Massnahmen	5
2.1.1	Grundlagen	6
2.1.2	Finanzielle Leistungen	8
2.1.3	Nicht-monetäre Unterstützungsmassnahmen	13
2.2	Handlungsträger/-innen und ihre Koalitionen auf Kantonebene	17
2.3	Familienpolitische Entwicklungen auf Kantonebene	22
2.3.1	Das Jahr der Familie 1994	22
2.3.2	Die Ablehnung der Mutterschaftsversicherung auf Bundesebene	22
2.3.3	Wirtschaftsentwicklung	23
2.4	Die Familienpolitik auf Gemeindeebene: Ist-Zustand der familienpolitischen Leistungen und Massnahmen	24
2.4.1	Grundlagen	25
2.4.2	Finanzielle Leistungen	28
2.4.3	Nicht-monetäre Unterstützungsmassnahmen	29
2.5	Handlungsträger/-innen und ihre Koalitionen auf Gemeindeebene	30
3	Die familienpolitische Entwicklung seit Beginn der 1990er Jahre: Akteure, Impulse und Hintergründe	33
3.1	Akteur/-innen und ihre familienpolitischen Motive	33
3.2	Familienpolitische Koalitionen, Koalitionsstärke und Politikwandel	36
4	Literatur	38

1 Familienpolitik in Kantonen und Gemeinden: Die Fragestellung

In der Schweiz sind für viele Aspekte der Familienpolitik die Kantone und Gemeinden zuständig. Im föderalistischen Staatsgefüge helvetischer Prägung, welches den Kantonen und Gemeinden eine grosse Freiheit in der Prioritätensetzung, aber auch bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zugesteht, sind regional grosse Unterschiede in der Familienpolitik nicht erstaunlich. Umso wichtiger ist es, im Rahmen dieses Familienberichts des Departements des Innern der kantonalen und kommunalen Ebene entsprechende Beachtung zu schenken.

Zwei Fragestellungen stehen im Vordergrund:

- Zum einen soll der *Stand der Familienpolitik* in ausgewählten Kantonen und Gemeinden dargestellt werden. Dabei geht es um die Fragen: Welche familienpolitischen Aktivitäten unternehmen Kantone und Gemeinden? Wo liegen die Schwerpunkte des kantonalen und wo die Schwerpunkte des kommunalen Engagements? Wer ist an der Umsetzung familienpolitischer Massnahmen beteiligt?
- Zum anderen sollen die *Entwicklung und die Funktionsweise der Familienpolitik* auf kantonaler und kommunaler Ebene seit Beginn der 1990er Jahre beobachtet und interpretiert werden. Dabei stellen sich unter anderem Fragen nach den massgeblichen familienpolitisch aktiven Gruppen und deren Überzeugungen, ihren Kooperations- und Koalitionspartnerinnen und -partnern sowie den Ereignissen, welche die Entwicklung der Familienpolitik beeinflusst haben.

Die aufgeworfenen Fragen und Aspekte werden auf der Grundlage von vier ausgewählten Kantonen und acht Gemeinden untersucht und bewertet.

1.1 Zur Auswahl der Kantone und Gemeinden

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

Sozioökonomische Prägung (Urbanisierung)	Familienpolitische Anliegen sowie der Bedarf nach unterstützenden Massnahmen für Familien treten in grossstädtischen und urbanen Zentren vermehrt zutage. So dürfte in Städten das familienpolitische Leistungsangebot grösser und der politische Druck nach familienpolitischem Engagement markanter sein als in ländlichen oder peripheren Gebieten.
Politische Prägung	Die politische Prägung der Kantone und Städte dürfte für die familienpolitische Dynamik und die Ausgestaltung der entsprechenden politischen Programme ebenso 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 1 zeigt die Auswahl der Fallstudien im Überblick.

Darstellung 1: Ausgewählte Kantone und Städte

Kanton <i>Stadt</i>	Grösse	Sprache	Politische Prägung	Konfessionelle Prägung	Urbanisierung / <i>Gemeindety</i>
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 / liberal	Katholisch	Tief
Luzern	57'000	Deutsch	5 Parteien Koalition	Katholisch	Mittelzentrum
Sursee	8'000	Deutsch	Christdemokratisch / konser- vativ	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 regional zentralörtlicher Funktion ausgewählt.

1.2 Zur Datenerhebung

Um die notwendigen Daten und Informationen aus jedem Kanton und den ausgewählten Städten zu erfassen, wurden neben der Analyse der verfügbaren Dokumente und schriftlichen Grundlagen (Gesetzestexte, Verordnungen, Sitzungsprotokolle, Leitbilder, Berichte, etc.) sowie der Literatur zur Familienpolitik auf kantonaler und städtischer Ebene¹ zahlreiche Interviews mit insgesamt rund 50 Expertinnen und Experten aus den öffentlichen Verwaltungen sowie mit den familienpolitisch aktiven Persönlichkeiten in den untersuchten Kantonen und Gemeinden geführt.²

¹ Vgl. etwa Grossenbacher (1987), EKF (1992), Cuénod (1995), Richard-De Paolis (1995), Hauser-Schönbächler (2002), Hüttner & Bauer (2002).

² Der vorliegende Bericht ist die Synthese einer ausführlichen Darstellung: Binder/Kübler et al.: Zustandsanalyse der Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene. Familienpolitische Programme und Advocacy-Koalitionen in vier Kantonen und acht Gemeinden der Schweiz, Bundesamt für Sozialversicherung, Bern 2004.

2 Kantonale und kommunale Familienpolitik in der Praxis

Die Familienpolitik auf kantonaler wie auf kommunaler Ebene lässt sich unter drei Gesichtspunkten darstellen:

(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, wie sie in Kapitel 1 dieses Berichts definiert werden.

(2) Handlungsträger/-innen

Hier werden die Akteur/-innen – Parlament, Regierung, Verwaltung, Organisationen und Institutionen – genannt, welche an der Gestaltung und Umsetzung der Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene beteiligt sind sowie die Kooperationen und Koalitionen zwischen den beteiligten Handlungsträger/-innen aufgezeigt.

(3) Entwicklung der Familienpolitik seit Beginn der 1990er Jahre

Schon ein erster oberflächlicher Blick macht deutlich, dass sich die Familienpolitik in den vergangenen zehn Jahren auf kantonaler und kommunaler Ebene zum Teil markant gewandelt und entwickelt hat. Hier soll analysiert werden, welche politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen und Ereignisse zu dieser familienpolitischen Dynamik beigetragen haben.

2.1 Die Familienpolitik auf der Ebene der Kantone: Ist-Zustand der familienpolitischen Leistungen und Massnahmen

Darstellung 2 nimmt eine gewichtende Charakterisierung der familienpolitisch relevanten Leistungen in den vier untersuchten Kantonen im Bereich der ökonomischen sowie der nicht-monetären Massnahmen vor. Nachfolgend wird auf die verfassungsmässigen und gesetzlichen Grundlagen sowie auf die familienpolitischen Leistungen in den verschiedenen Bereichen finanzieller und nicht-monetärer Unterstützungsmassnahmen im Detail eingegangen.

Darstellung 2: Charakterisierung der familienpolitisch relevanten Leistungen der Kantone

	<i>Finanzielle Leistungen</i>	<i>Nicht-monetäre Unterstützungsmassnahmen</i>
Zürich	<ul style="list-style-type: none"> - Steuerliche Erleichterungen (Kinderabzüge) - Kinder- beziehungsweise Familienzulagen - Verbilligung von Krankenkassenprämien - Sozialhilfe - Stipendien - Alimentenbevorschussung - Mutterschaftsbeihilfe 	<ul style="list-style-type: none"> - Familienexterne Kinderbetreuung durch Gemeinden und Private - Wohnbauförderung - Beratungsangebote durch Bezirksjugendsekretariate und Private - Bescheidene familieninterne Unterstützung
Luzern	<ul style="list-style-type: none"> - Steuerliche Erleichterungen (Kinderabzüge) - Kinder- beziehungsweise Familienzulagen - Verbilligung von Krankenkassenprämien - Sozialhilfe - Stipendien - Alimentenbevorschussung - Mutterschaftsbeihilfe 	<ul style="list-style-type: none"> - Familienexterne Kinderbetreuung an Gemeinden und Private delegiert - Wohnbauförderung - Kant. Sozialamt: Anlauf- und Koordinationsstelle für Familienfragen - Beratungsangebote in regionalen Zentren - Bescheidene familieninterne Unterstützung (Ausnahme: Fachstelle Kinderschutz)
Waadt	<ul style="list-style-type: none"> - Steuerliche Erleichterungen (Kinderabzüge) - Kinder- beziehungsweise Familienzulagen - Verbilligung von Krankenkassenprämien - Sozialhilfe - Stipendien - Alimentenbevorschussung - Mutterschaftsbeihilfe 	<ul style="list-style-type: none"> - Familienexterne Kinderbetreuung; Kantonales Engagement bei Finanzierung - Keine Massnahmen im Bereich Wohnbauförderung (Verfassungsgrundsatz gegeben, aber noch nicht umgesetzt) - Beratungsangebote in regionalen Zentren - Bescheidene familieninterne Unterstützung
Tessin	<ul style="list-style-type: none"> - Steuerliche Erleichterungen (Kinderabzüge) - Kinder- beziehungsweise Familienzulagen - Bedarfbezogene Kinderzulagen (Tessiner Modell) - Verbilligung von Krankenkassenprämien - Sozialhilfe - Stipendien - Alimentenbevorschussung - Mutterschaftsbeihilfe 	<ul style="list-style-type: none"> - Familienexterne Kinderbetreuung; Kantonales Engagement bei Finanzierung - Massnahmen im Bereich Wohnbauförderung - Beratungsangebote; Kantonales Engagement bei Finanzierung - Familieninterne Unterstützung; Kantonales Engagement bei Finanzierung

2.1.1 Grundlagen

Familienpolitische Grundsätze und Zielsetzungen auf Verfassungsebene

Von den vier untersuchten Kantonen kennen die *Kantone Waadt* und *Tessin* familienpolitisch relevante Zielsetzungen und Bestimmungen auf Verfassungsebene. So postuliert die *Waadtländer Verfassung* – in Kraft seit April 2003 – das Recht auf Heirat und Familiengründung, gleichzeitig aber auch darauf, eine andere 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 von Familienzulagen profitieren können soll (Artikel 63) und dass der Kanton bis spätestens 2006 eine kantonale Mutterschaftsversiche-

zung einzuführen hat, sofern bis dann nicht eine Regelung auf Bundesebene besteht (Artikel 64). Weiter wird festgeschrieben, dass der Kanton dafür sorgt, dass alle Personen über eine angemessene Wohnung zu vertretbaren Bedingungen verfügen. Zu diesem Zweck soll der Kanton das Angebot zinsgünstiger Wohnungen und ein System von Mietzinszuschüssen fördern (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* – zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Berichts in der öffentlichen Vernehmlassung – enthält in Artikel 124 zum Thema Jugend und Familie folgende Bestimmungen: „Kanton und Gemeinden fördern die Familie als Gemeinschaft von Erwachsenen und Kindern in der Erfüllung ihrer Aufgaben. Der Kanton fördert Massnahmen zum Schutz und zur Integration von Kindern und Jugendlichen. Er sorgt für eine bedarfsgerechte regionale Jugend- und Familienhilfe. Er sorgt für eine Mutterschaftsversicherung.“

Der Kanton Luzern verfügt noch über keine familienpolitischen Grundsätze auf Verfassungsebene. Eine neue Verfassung ist jedoch in Bearbeitung.

Die Beispiele aus den Kantonen Zürich und Waadt zeigen, dass in neuerer Zeit familienpolitische Ziele und staatliche Verantwortlichkeiten auch auf Verfassungsebene verankert werden. Damit wird deutlich, dass Familienpolitik auf kantonaler Ebene explizit zu einer Aufgabe des Gemeinwesens erklärt wird.

Zielsetzungen auf Gesetzesebene

Vorrangig im Bereich der finanziellen Unterstützungsleistungen ist in verschiedenen kantonalen Gesetzen im Rahmen ihrer Zweckartikel erkennbar, dass der Familienpolitik Bedeutung beigemessen wird. Am ausführlichsten hat in diesem Zusammenhang der *Kanton Tessin* die Zielsetzungen im *Legge cantonale sugli assegni 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 der Zielsetzungen kommt klar zum Ausdruck, dass der *Kanton Tessin* eine explizite kantonale Familienpolitik betreibt. Er verfügt auf gesetzlicher Ebene über weitreichende Kompetenzen zur finanziellen Unterstützung der Familien und zur Förderung der verschiedenen familialen Lebensformen.

Auch im *Kanton Zürich* sind im Jugendhilfegesetz, im Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe oder im Einführungsgesetz zum Krankenversicherungsgesetz familienpolitisch relevante Zielsetzungen enthalten. Im *Kanton Luzern* ist lediglich in der gesetzlichen Grundlage zur Mutterschaftsbeihilfe eine entsprechende Zielsetzung formuliert. Die Mutterschaftsbeihilfe soll verhindern, dass eine Mutter wegen einer Geburt wirtschaftliche Sozialhilfe beziehen muss. Damit wird das Existenzminimum der Familie garantiert. Im *Kanton Waadt* sind auf Gesetzesstufe keine expliziten familienpolitischen Zielsetzungen zu finden.

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 eine vergleichende Studie zu Infrastruktur und Kosten von Kleinkinderbetreuungseinrichtungen in den Kantonen Genf, Waadt, Bern und Zürich sowie auf der Ebene der entsprechenden Kantonshauptorte.³

Auffallend ist, dass der *Kanton Zürich*, der im Vergleich mit den anderen Kantonen eine wenig ausgeprägte kantonale Familienpolitik aufweist, über drei neuere, familienpolitisch relevante Studien verfügt: Den „Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich (Familienbericht)“ (2002), die Studie „Armut und Armutsgefährdung im Kanton Zürich 1991-2001“ (2002) sowie den „Sozialbericht Kanton Zürich 2001“ (2002). Die umfangreichen Studien haben indessen nicht zu einer expliziteren Familienpolitik des Kantons Zürich geführt.

Im *Kanton Waadt* wurde 2003 der „Rapport Métrailer“ veröffentlicht. Der Bericht setzt sich mit dem Bedarf sowie den möglichen Finanzierungsformen familienergänzender Kinderbetreuung auseinander.

Im *Kanton Luzern* wurden 2002 ein „Familienpolitisches Rahmenkonzept“ erarbeitet, weiter ist ein „Familienleitbild“ in Planung.

Im *Kanton Tessin* schliesslich liegt der Familienbericht „Politica familiare in Ticino“ von 1998 vor. Darüber hinaus hat der Tessin – als einziger der vier untersuchten Kantone – die Wirkung eines seiner zentralen familienpolitischen Gesetzeswerke – das *Legge cantonale sugli assegni 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.

2.1.2 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 wie Verbilligung der Krankenkassenprämien, Stipendien etc. Gewisse Unterschiede zwischen den Kantonen bestehen in der Höhe der verschiedenen Beiträge und bezüglich der Anspruchsberechtigung.

Wie die Analyse der Familienpolitik auf kantonaler Ebene insgesamt zeigen wird, liegt im Bereich der finanziellen Leistungen – ob sie bedarfsbezogen sind oder nicht – das ausgeprägteste und auf gesetzlichen Grundlagen basierende Engagement der Kantone zu Gunsten von Familien.

Familienbesteuerung

In allen Kantonen regelt das kantonale Steuergesetz die Familienbesteuerung. Bei allen kommt die Ehegattenbesteuerung zur Anwendung, also die gemeinsame Besteuerung der Einkommen der Ehegatten. Die damit einhergehenden Benachteiligungen für Ehepaare gegenüber Konkubinatspaaren (infolge Progression) werden mittels verschiedener Korrekturverfahren entschärft (Doppeltarife, Prozentabzüge vom Einkommen, Splittingverfahren usw.). Aus diesen Korrekturverfahren resultiert ein Teil der steuerlichen Entlastungen von Familien. Der andere Teil ergibt sich aus den kinderspezifischen Abzügen. Dabei stehen insbesondere die Abzüge für minderjährige Kinder und Jugendliche sowie für volljährige Jugendliche, die in der beruflichen Ausbildung stehen und deren Unterhalt der beziehungsweise die Steuerpflichtige zur Hauptsache bestreitet, im Vordergrund. Die Höhe dieser Abzüge variiert zwischen

³ Skrivan, M. (1993).

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 Bemessungssystem 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.⁴ 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

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 zeigt den Vergleich zwischen den vier untersuchten Kantonen.

Darstellung 3: Kinderzulagen

	<i>Mindesthöhe der Kinderzulagen nach Alter pro Kind</i>	
<i>Zürich</i>	Fr. 170.- Fr. 195.-	für Kinder bis 12 Jahre für Kinder von 12-16 Jahren sowie für Kinder in Ausbildung von 16-25 Jahren und für behinderte Kinder von 16-20 Jahren
<i>Luzern</i>	Fr. 180.- Fr. 200.- Fr. 230.-	für Kinder bis 12 Jahre für Kinder von 12-16 Jahren für Jugendliche von 16-25 Jahren in Ausbildung und für behinderte Kinder von 16-18 Jahren
<i>Waadt</i>	Fr. 150.- Fr. 195.-	für Kinder bis 16 Jahre (ab 3. Kind zusätzlich Fr. 170.-) für Jugendliche in Ausbildung von 16-25 Jahren und für behinderte Kinder von 16-20 Jahren (ab 3. Kind zusätzlich Fr. 170.-)
<i>Tessin</i>	Fr. 183.-	für Kinder bis 15 Jahre sowie für Kinder in Ausbildung und behinderte Kinder von 15-20 Jahren

⁴ 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).

Im Vergleich aller schweizerischen Kantone bewegen sich die Kinderzulagen der vier untersuchten Kantone im breiten Mittelfeld. Im schweizerischen Vergleich federführend sind die Kantone Zug und Wallis: Der Kanton Zug weist einen Ansatz von Fr. 250.- (für das 3. und 4. Kind Fr. 300.-) aus, der Kanton Wallis gewährt Kinderzulagen von Fr. 260.- (1. und 2. Kind) bis Fr. 344.- (ab 3. Kind). Der Vollzug der Kinderzulagen wird über die kantonalen und privaten Familienausgleichskassen abgewickelt.

In einer umfassenden Gesetzesgrundlage regelt der *Kanton Tessin* die Unterstützung von Familien. Das *Legge cantonale sugli assegni familiari (LAF)* sieht insgesamt vier Formen von Familienzulagen vor:

- Für Arbeitnehmende eine Kinderzulage (bis 15 Jahre) als Basisunterstützung
- Für Arbeitnehmende eine Zulage für Kinder in Ausbildung (von 15 bis 20 Jahren)
- Für Arbeitnehmende eine Zulage für behinderte Kinder (von 15 bis 20 Jahren)
- Für Familien in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Ergänzungs- beziehungsweise Kleinkinderzulagen, welche den Existenzbedarf der Kinder bzw. der Familie decken.

Das Gesetz hat zum erklärten Ziel, die Gründung von Familien sowie die Pflege, Betreuung und Erziehung von Kindern unabhängig von der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern und Erziehungsberechtigten zu gewährleisten. Im Zusammenhang mit den materiellen Leistungen, die der Kanton Tessin erbringt, ist die Gesetzgebung zu erwähnen, welche die Harmonisierung aller Sozialleistungen (Zugangs- und Bemessungskriterien, Priorisierung der verschiedenen ökonomischen Interventionen) zum Ziel hat (*Legge sull'armonizzazione e la coordinazione delle prestazioni sociali LAPS*).

Der *Kanton Waadt* hat in seinem Gesetz über die Familienbeihilfen (*Loi vaudoise sur les allocations familiales LVAF*) neben der Mutterschaftszulage⁵ den so genannten *Fonds cantonal pour la famille* in der Form einer Stiftung geschaffen. Der Fonds wird durch Beiträge der Familienausgleichskassen finanziert. Die Unterstützung besteht aus einer einmaligen oder periodischen monetären Leistung – subsidiär zu den gesetzlichen Sozialleistungen – für im Kanton wohnhafte Familien in bescheidenen finanziellen Verhältnissen. Die Beitragsgewährung erfolgt durch einen vom Regierungsrat ernannten Stiftungsrat.

Im gleichen Gesetz ist seit 1999 auch eine bedarfsbezogene Zulage verankert für Familien, die sich zu Hause um leicht behinderte Kinder kümmern. Die Zulage dient als Unterstützung, wenn ein Elternteil wegen der Betreuung eines behinderten Kindes ganz oder teilweise auf eine Erwerbstätigkeit verzichten muss. Die Höhe beträgt monatlich mindestens Fr. 180.- bis maximal Fr. 550.- und soll speziell anfallende Kosten übernehmen, welche nicht durch andere öffentliche Leistungen (Sozialhilfe, Sozialversicherungen) abgedeckt sind. Ausbezahlt wird die Zulage ab dem zweiten Altersjahr bis zum vollendeten 18. Altersjahr des Kindes. Das steuerbare Familieneinkommen darf 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 Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) verpflichtet die Kantone, Versicherten in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen Prämienverbilligungen zu gewähren und setzt den jeweiligen Kantonsbeitrag fest (Art. 66 KVG). Der Bund überträgt den Vollzug an die Kantone. Diese sind sowohl in der Ausgestaltung des Systems als auch in der Bemessung

⁵ Siehe dazu die Ausführungen im Abschnitt *Finanzielle Leistungen bei Mutterschaft und Kleinkinderbetreuungsbeiträge*, S.12.

sung der finanziellen Leistungen weitgehend frei. Wie wissenschaftliche Untersuchungen gezeigt haben, führt dieser Vollzugsföderalismus zu einer sehr unterschiedlichen Politik der Kantone, was direkte Konsequenzen auf die Wirksamkeit dieser Unterstützungsmassnahme für Familien und Alleinerziehende hat.⁶

Sozialhilfe

In speziellen Sozialhilfegesetzen regeln die Kantone die Ausrichtung von Sozialhilfe an Familien in prekären wirtschaftlichen Verhältnissen zur Gewährleistung des Existenzminimums. Die Bemessung der Beitragshöhe erfolgt in den Kantonen im Rahmen der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS. 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 oder vom Kanton anerkannten Studien- oder Berufsabschluss führen. In der Bemessung der Beiträge sind die Kantone frei. Die Unterschiede zwischen den untersuchten Kantonen sind sowohl bezüglich Höhe der Leistungen als auch bezüglich Anspruchsbedingungen zum Teil beträchtlich.⁷ Beispielhaft wird nachfolgend die Regelung im *Kanton Luzern* dargestellt.

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

Alimentenbevorschussung

Der Anspruch auf die Inkassohilfe von unterhaltsberechtigten Kindern beziehungsweise der Ehegatten gegenüber der Einwohnergemeinde ist im Schweizerischen Zivilgesetzbuch festgeschrieben.⁸ Sämtliche Kantone haben bis heute die Alimentenbevorschussung gesetzlich eingeführt, wobei sie einen Maximalbetrag des Vorschusses und die meisten Kantone eine Ein-

⁶ Balthasar, A. et al. (2003); Balthasar, A.; Bieri, O.; Furrer, C. (2001).

⁷ Einen kantonalen Vergleich des Stipendienwesens untersucht die Studie: Commission externe d'évaluation des politiques publiques CEPP (2001).

⁸ Artikel 290 ZGB.

kommensgrenze vorbehalten haben. 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. Die Unterschiede zwischen den vier 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 Eltern.

Im *Kanton Zürich* werden die Leistungen bedarfsabhängig während der ersten zwei Jahre nach der Geburt eines Kindes an Mütter und Väter ausgerichtet. Die bezugsberechtigte Person muss mindestens ein Jahr im Kanton gewohnt haben.⁹

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 Familienbeihilfen¹⁰ eine Mutterschaftsbeihilfe festgeschrieben. 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 *Allocation 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 kantonalen 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. Bis zum 3. Lebensjahr des Kindes ist das Existenzminimum der Familie garantiert, bis zum 15. Lebensjahr dasjenige des Jugendlichen selber.

Stellvertretend für die untersuchten Kantone sei hier die Regelung im *Kanton Zürich* detailliert dargestellt.

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

⁹ Art. 26a des Jugendhilfegesetzes vom 14.6.1981, ergänzt um die Bedarfsleistungen an Eltern am 3.3.1991.

¹⁰ Loi vaudoise sur les allocations familiales du 30 novembre 1954 (LVAF).

- 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. 2'000.-. 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: 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.- bei zusammenlebenden Eltern.

Über die Zusprechung der Beiträge entscheidet die kommunale Vormundschaftsbehörde oder eines ihrer Mitglieder, sofern die Gemeinde nicht eine andere Behörde als zuständig bezeichnet. Für Abklärung und Vollzug sind in der Regel die Bezirksjugendsekretariate zuständig. Führen die Gemeinden diese Aufgabe selber durch, bezeichnen sie die zuständige Stelle. Gemeinden mit eigenem Jugendsekretariat sind zur Übernahme dieser Aufgabe verpflichtet. Der Kanton leistet den Gemeinden nach ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit an die Kosten der ausgerichteten Beiträge Kostenanteile bis zur Hälfte der beitragsberechtigten Ausgaben. Gemäss Zürcher Sozialbericht 2003 wurden im Jahr 2001 Fr. 11.3 Mio. Franken Kleinkinderbetreuungsbeiträge an 1254 Fälle ausbezahlt, das heisst Fr. 9'000 pro Fall.¹¹

2.1.3 Nicht monetäre Unterstützungsmassnahmen

Die nicht-monetären Unterstützungsmassnahmen umfassen insgesamt zwei Interventionsbereiche: (1) Massnahmen, welche die sozialökologischen Interventionen für Familien betreffen: Familienergänzende Kinderbetreuung und Massnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und beruflicher Tätigkeit sowie Aspekte des Wohnens.

(2) Massnahmen im Bereich familienrelevanter Bildung und Beratung sowie Massnahmen im Bereich der präventiven Familienarbeit, des Kinder- und Jugendschutzes und der Krisenintervention (pädagogische Interventionen).

Die Familienpolitik auf kantonaler Ebene im Bereich der nicht-monetären Massnahmen lässt sich unter den vier Bereichen „Familienexterne Kinderbetreuung“, „Wohnungsbau“, „Beratungsangebote“ sowie „Unterstützung bei familieninternen Konfliktsituationen“ fassen.

Familienexterne Kinderbetreuung

Im Bereich der familienexternen Kinderbetreuung – es geht dabei um Einrichtungen wie Kinderkrippen, Tagesschulen, Horte, Tageseltern beziehungsweise Tagesfamilien, usw. – liegt die Hauptverantwortung in allen Kantonen auf der Ebene der Gemeinden. Die eidgenössische Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (Pflegekinderverordnung PAVO) verlangt eine Bewilligungs- und Aufsichtspflicht für Einrichtungen, die Kinder unter zwölf Jahren betreuen, überträgt aber den Vollzug an die kommunalen Vormundschaftsbehörden, wobei die Kantone diese Aufgabe auch anderen geeigneten Behörden oder Stellen übertragen können. Die kantonale Verordnungen übertragen die Bewilligung und Aufsicht von Einrichtungen der Kindertagesbetreuung meist an die Gemeinden.

Immerhin zeigt das Beispiel des Kantons Waadt – es wird nachfolgend eingehender ausgeführt, dass sich trotz dieser Verantwortlichkeitsregelung der Kantone auch in diesem Bereich ein eigenes familienpolitisches Engagement zu entwickeln vermochte.

¹¹ Sozialamt des Kantons Zürich (2003).

Das Bereitstellen familienexterner Betreuungsplätze ist in der neuen Verfassung des Kantons Waadt – in Kraft seit April 2003 – explizit erwähnt. Artikel 63 sieht vor, dass „en collaboration avec les partenaires privés, l'Etat et les communes organisent un accueil préscolaire et parascolaire des enfants“.

Auf der gesetzlichen Basis des *Loi sur la protection de la jeunesse* von 1978 kann der Kanton Einrichtungen für die Betreuung von Kleinkindern finanziell unterstützen. Die Bewilligung von Krippen obliegt auch im Kanton Waadt den Gemeinden.

Für die Subventionierung einer Krippe oder schulexternen Betreuungseinrichtung sind vor allem zwei Kriterien massgebend: Erstens müssen die Öffnungszeiten so konzipiert sein, dass es den Eltern möglich ist, einer beruflichen Tätigkeit nachzugehen. Zweitens müssen Angaben zur Qualifikation des Personals und zum Verhältnis zwischen betreuten Kindern und fachqualifiziertem Personal gemacht werden. Subventioniert werden unter anderem ein Teil der Personalkosten sowie die Aus- und Weiterbildung. Zuständig für den Vollzug ist das *Département de la formation et de la jeunesse* beziehungsweise der *Service de la protection de la jeunesse (SPJ)*.¹² Der Kanton Waadt hat im Jahr 2001 gut vier Millionen Franken für Betreuungseinrichtungen aufgewendet, was einem Gesamtkostenanteil von 7,4% entspricht.¹³ Der Grosse Rat bestimmt im Rahmen der Budgetdebatte jedes Jahr den Unterstützungsbetrag für familienexterne Betreuung.

Seit 1999 existiert im Weiteren ein *Fonds de démarrage*, welcher den Aufbau von Kinderkrippen unterstützt. Ein Prüfungsgremium entscheidet über die Zuteilung von Geldern. Ein wichtiges Kriterium ist dabei die Zusicherung der Gemeinde, die Betreuungseinrichtung ebenfalls finanziell zu unterstützen (Defizitgarantie). Der Fonds wird vom *Service de protection de la jeunesse* verwaltet. In den vergangenen rund drei Jahren sind im Kanton Waadt über 650 neue Betreuungsplätze geschaffen worden. Im Jahre 2002 existierten 137 Einrichtungen für Kinder im Vorschulalter mit insgesamt 4'450 Vollzeitplätzen.

Im jährlich vom Grossen Rat beschlossenen Budget für die familienexterne Betreuung ist auch die Subvention an die Einrichtung der Tagesmütter eingeschlossen. Ihre Organisation ist an die regionalisierten Sozialdienste angegliedert. Konkret übernimmt der Kanton die Kosten für die Aus- und Weiterbildung, die Lohnkosten der Koordinatorinnen sowie den Unterhalt der so genannten *Relais contacts*. Es sind dies Treffpunkte, welche die Tagesmütter zusammen mit den betreuten Kindern regelmässig aufsuchen. Während für die Tagesmütter eine obligatorische Weiterbildung stattfindet, werden die Kinder von qualifiziertem Personal betreut. Die Tagesmütter sind dadurch in ein Netzwerk eingebunden.

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 verpflichtet den Kanton, familienergänzende Betreuungseinrichtungen zu fördern, d.h. Hilfe beim Aufbau von Organisationen und Strukturen zu leisten und finanziell zu unterstützen. Der Kanton hat für die Realisierung der möglichen Massnahmen einen Vierjahreskredit festgesetzt, in dessen Rahmen auch mittels eines Systems finanzieller Anreize die Gemeinden und privaten Träger-schaften 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)

¹² Meyer, G., Spack, A., Schenk, S. (2002).

¹³ Rapport Métraiier (2003).

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 den Schluss zu, dass die Ausgestaltung der kantonalen Familienpolitik im Bereich familienergänzender Kinderbetreuung und Unterstützungsangebote – ein Feld mit grossem Handlungsspielraum – Ausdruck politisch-kultureller Prägungen der Kantone ist. So kann in diesem Interventionsbereich insbesondere der Kanton Tessin klar einem familialistisch orientierten Politikkonzept zugeordnet werden, wie es vor allem für die katholisch geprägten frankophonen und südeuropäischen Regionen typisch ist. Hier fördert der Staat die familiäre Gemeinschaft u.a. durch den Ausbau staatlich finanzierter Kinderbetreuungseinrichtungen.¹⁴ Der Kanton Luzern mit einer ebenfalls christdemokratisch beziehungsweise christlich-sozial geprägten politischen Kultur verfolgt ein anderes familienpolitisches Engagement, was wohl auf den in der Deutschschweiz ausgeprägter verwurzelten Liberalismus und damit verbunden das Prinzip der Subsidiarität und die Beschränkung staatlicher Tätigkeit auf ein Mindestmass an Funktionen zurückzuführen ist.

Wohnungsbau

Die Synthese aus den Fallstudien im Bereich der Wohnbauförderung ergibt insgesamt ein schwach konturiertes Bild. Ein explizites, familienpolitisch relevantes Thema scheint das Wohnungswesen und die Wohnbauförderung nur im *Kanton Zürich* zu sein. Zum einen wurde hier im Jahre 2001 eine umfassende Studie über die Wirkungen der kantonalen Wohnbauförderung erstellt.¹⁵ 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 dafür 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.

¹⁴ Fux, B. (1999).

¹⁵ Statistisches Amt des Kantons Zürich (2001).

Im *Kanton Zürich* schreibt das Jugendgesetz vor, dass der Kanton und die Gemeinden die Familien in ihrer Erziehungsaufgabe unterstützen. Dazu sollen 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.¹⁶

Im *Kanton Luzern* werden über das ganze Kantonsgebiet verteilt 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*¹⁷ mit der Führung dieser Beratungszentren beauftragt. Speziell für Jugendliche existiert eine Internetseite, welche anonym Antworten gibt bei Fragen zu Beziehung, Drogen, Sexualität, Gewalt, Gesundheit, Ausbildung/Arbeit. Das Angebot wird vom *Service de protection de la jeunesse (SPJ)* des Kantons finanziell unterstützt.

Der *Kanton Tessin* hat auch für die Angebote im Bereich der pädagogischen Interventionen (Beratungen, Einrichtungen für die Förderung sozialer Netze und Unterstützungsangebote im Hinblick auf die Stärkung der Autonomie von Familien) gesetzliche Grundlagen geschaffen (*Legge per le famiglie Lfam* und *Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza LMI*). Die Leistungen des Kantons bestehen dabei einerseits in der (Mit-) Finanzierung der entsprechenden Einrichtungen und der sie betreibenden kommunalen und privaten Trägerschaften sowie andererseits in der engen Kooperation der verantwortlichen kantonalen Verwaltungsstelle mit den Vollzugsträgern und privaten Organisationen im Praxisfeld von Beratung, Sozialisations- und Selbsthilfe.

Unterstützung bei familieninternen Konfliktsituationen

Darunter fallen kantonale Unterstützungsleistungen, die dazu dienen, in familieninternen Konfliktsituationen die Schwächeren zu schützen und Strukturen zu schaffen, die Kindern in Notlagen ein gutes Aufwachsen ausserhalb der eigenen Familie ermöglichen. Dazu gehören Nottelefon, Opferhilfe für Kinder und Jugendliche, Beratung bei sexueller Ausbeutung und Gewalt sowie Adoption, Pflegekinder und Jugendheime.¹⁸

Auf Grund der eidgenössischen Pflegekinderverordnung haben die Kantone eine Bewilligungs- und Aufsichtspflicht über die Jugendheime.

So leistet beispielsweise der *Kanton Zürich* an die anerkannten kommunalen und privat geführten Jugendheime Kostenanteile – bei privaten Trägerschaften bis zur vollen Höhe der beitragspflichtigen Ausgaben. Die entsprechenden finanziellen Leistungen des Kantons Zürich beliefen sich im Jahr 2001 auf insgesamt 34 Millionen Franken Betriebsbeiträge an pri-

¹⁶ Bohny, R.; Meroni, R. (2002).

¹⁷ Detaillierte Ausführungen zu dieser Organisation siehe Abschnitt 2.1.2.

¹⁸ Stutz, H. (2002).

vate Kinder- und Jugendheime. Im Weiteren bestehen eine Kantonale Kommission des Kinderschutzes und Opferhilfestellen (z.B. Kinderschutz und Opferberatungsstelle am Kinderspital Zürich).

Im Bereich des Kinderschutzes ist ebenfalls auf das Engagement des *Kantons Luzern* hinzuweisen, dessen Sozialamt seit 2002 eine Fachstelle für Kinderschutz unterhält. Diese fungiert vorab als Anlauf- und Beratungsstelle für Behörden und Institutionen.

Im *Kanton Waadt* existiert seit 1999 die *Permanence Famille* als telefonische Anlaufstelle für Familien in Problemsituationen. Sie wird von *Pro Familia Vaud* im Auftrag des Kantons betrieben.

Der *Kanton Tessin* weist – wiederum auf der Basis gesetzlicher Grundlagen (*Legge per la protezione della maternità, dell'infanzia, della fanciullezza e dell'adolescenza LMI* sowie *Legge Aiuto alla Vittime di Reato LAV*) – durch die Tätigkeit des *Ufficio del servizio sociale* (angesiedelt in der *Divisione dell'azione sociale*) verschiedene Aktivitäten im Bereich des Kinder- und Jugendschutzes auf. Für die Umsetzung des LAV sind im Übrigen regionale Beratungs- und Kriseninterventionszentren (*Unità di Intervento Regionale UIR*) verantwortlich.

2.2 Handlungsträger/-innen und ihre Koalitionen auf Kantonsebene

Die Untersuchungen haben gezeigt, dass die für die Planung und Umsetzung der Familienpolitik massgebenden Handlungsträger/-innen in den verschiedenen Kantonen in unterschiedlichem Mass in den politischen Prozess eingebunden sind.

Für den *Kanton Zürich* ist charakteristisch, dass sich die politische Auseinandersetzung um Familienpolitik primär auf der Ebene des Kantonsparlaments abspielt. Noch anfangs der 1990er Jahre beschäftigte sich insbesondere die Sozialdemokratische Partei mit familienpolitischen Themen, doch waren ihren Forderungen im bürgerlich dominierten Parlament kaum Erfolg beschieden. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre trat im Zusammenhang mit dem Thema Kinderbetreuung ein Wandel ein. Die Sozialdemokrat/-innen und Grünen erhielten im Kantonsparlament bei familienpolitischen Forderungen in Teilbereichen Unterstützung durch die Freisinnigen, welche aus arbeitsmarktlichen Gründen die familienexterne Kinderbetreuung – Ausbau der Betreuungseinrichtungen und steuerliche Abzüge – fördern wollten. Bei einzelnen parlamentarischen Vorlagen wie der Steuergesetzrevision oder dem neuen Volksschulgesetz hat sich in diesem Sinn eine Art „Kinderbetreuungs-Koalition“ etabliert. Neben der parlamentarischen Ebene spielen im Kanton Zürich vor allem die betreffenden Verwaltungsstellen – das kantonale Jugendamt, die Bezirksjugendkommissionen und Bezirksjugendsekretariate sowie die kantonale Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen – eine wichtige Rolle. Bemerkenswert ist, dass im Kanton Zürich keine der in anderen Kantonen entscheidenden Organisationen – Pro Familia, Frauenorganisationen oder kirchliche Institutionen – als familienpolitische Handlungsträgerinnen in Erscheinung treten.

Der *Kanton Luzern* zeichnet sich vor allem durch die kooperativen Verbindungen zwischen Parlamentarierinnen aus Kreisen der SP, CVP und Grünen sowie ausserparlamentarischen Organisationen wie 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 ge-

setzt und als notwendig erachtete Strukturbildungen initiiert wurden. Auf Regierungs- und Verwaltungsebene wird Familienpolitik als staatliche Querschnittsaufgabe anerkannt. 2003 wurde eine vom Regierungsrat bewilligte 100% -Stelle für Familienfragen im Kantonalen Sozialamt geschaffen. Diese soll der Koordination, Beratung, Information dienen und hat den Auftrag, ein familienpolitisches Leitbild für den Kanton Luzern zu entwickeln.

Auf der politischen Ebene des *Kantons Waadt* sind vor allem die linken Parteien (PS, 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 gegen eine verbesserte Unterstützung von Familien.

Die Situation im Kanton Waadt bezüglich Handlungsträger/-innen ist aber vor allem geprägt durch ein dichtes und zum Teil personell und institutionell miteinander verwobenes Netz privater Organisationen im Bereich der Freiwilligenarbeit. Einige unterhalten konkrete Unterstützungsangebote, teilweise im Mandatsverhältnis mit Kanton und Gemeinden. Andere engagieren sich seit kürzerer Zeit vermehrt auf der politischen Ebene oder im Lobbying. Nachfolgend die wichtigsten Organisationen im Überblick:

Pro Familia Vaud (PFV)

Pro Familia ist im Kanton Waadt die wichtigste Organisation im Bereich der Familienpolitik. Sie entwickelt Aktivitäten in drei Bereichen. Erstens bietet sie konkrete Angebote – wie die Permanence Famille – im Auftrag des Kantons an. Zweitens versucht sie seit den 1990er-Jahren zunehmend auch auf der politischen Ebene Einfluss zu nehmen, erst durch den Einsitz in der beratenden extraparlamentarischen Kommission des Grossen Rates, dann im Verfassungsrat. Durch die Mitarbeit im Verfassungsrat als Vertreterin des *Forum des associations* gelang es Pro Familia, den Kontakt zum politischen Milieu auszubauen. Strategisch konnte sie davon profitieren, dass für den Vorstand Grossräte/-innen aus verschiedenen Parteien gewonnen werden konnten. Pro Familia verspricht sich davon mehr Einfluss auf familienpolitische Debatten als mit der Einsitznahme in Gremien wie extraparlamentarischen Kommissionen, deren Bedeutung nicht sehr gross sind. Drittens hat Pro Familia eine Koordinationsfunktion für die anderen Organisationen der Familienpolitik (vgl. auch nächster Abschnitt über das Forum des associations).

Pro Familia Vaud wird – neben Beiträgen der Loterie Romande und Mitgliederbeiträgen von Privatpersonen und Gemeinden – durch Subventionen des kantonalen *Service de prévoyance et d'aide sociale* finanziert.

Forum des associations

Das Forum des associations wurde im Nachgang zum Internationalen Jahr der Familie von rund 30 Organisationen mit dem gemeinsamen Nenner des Engagements für die Familienpolitik gegründet. Das Forum ist auf informellem Niveau organisiert: Es existieren keine Statuten, sondern einzig ein Arbeitsausschuss. Als Leitziel wurde der weite Familienbegriff der Pro Familia Suisse übernommen. *Pro Familia Vaud* übernimmt seit Beginn die Rolle der Dachorganisation und stellt das Sekretariat. Das Forum formuliert politische Forderungen, unterstützt und koordiniert seine Mitgliederorganisationen bei Vernehmlassungen, delegiert Mitglieder in verschiedene Gremien wie die extraparlamentarische Kommission oder den Verfassungsrat.

Vie associative

Zusammen mit dem *Centre de liaison des associations féminines CLAF* und dem *Forum des associations* lancierte die *Pro Familia Vaud* die Gruppierung *Vie associative*, welche an den Wahlen in den Verfassungsrat teilnahm und neun Sitze gewann.

Fondation Profa

Die Stiftung *Profa* ist eine unabhängige private Stiftung, die im Kanton Waadt in rund zehn Beratungszentren aktiv ist. Sie bietet im Auftrag der öffentlichen Hand Unterstützung im pädagogischen, sozialmedizinischen und präventiven Bereich an. Die Palette ist sehr breit und umfasst Sexualerziehung an

Schulen, individuelle Schwangerschafts-, Familienplanungs- und Paarberatung, aber auch Familienmediation und Opferberatung. *Profa* führt eine eigene Bildungs- und Forschungseinheit.

Entraide Familiale Vaudoise (EFV)

Mitte des letzten Jahrhunderts begannen sich im Kanton Waadt lokale Institutionen zu entwickeln, die sich in der *Entraide Familiale Vaudoise* engagierten. Rund 30 davon gehören heute zur EFV, welche die kantonale Dachorganisation bildet und die lokalen Initiativen koordiniert. Die verschiedenen Institutionen bieten unterschiedliche Dienstleistungen an: Garderies, haltes-jeux, réfectoires d'accueil pour écoliers, vestiaires, ludothèques, etc. Ein grosser Teil der Aktivitäten betrifft den Betrieb von Kinderkrippen, jedoch engagieren sich einige lokale Organisationen auch in Bereichen, die nicht direkt Kinder betreffen. Beispielsweise führt die *Entraide familiale de Renens* einen Treffpunkt mit Auskunftsstelle für Arbeitslose. Die *Entraide Familiale Vaudoise* ist in vielen Waadtländer Gemeinden die wichtigste Anbieterin von Dienstleistungen im Bereich sozialökologischer Interventionen. Diese Angebote werden unterschiedlich subventioniert. Die Krippen werden vorwiegend von den Gemeinden und vom Kanton unterstützt, ein grosser Teil der Leistungen basiert aber auf Freiwilligenarbeit.

Coopération-Service (COO)

Die COO wurde 1995 durch *Pro Familia Vaud* und *Entraide Familiale Vaudoise* gegründet und vereinigt die Infrastruktur der Dienstleistungen beider Organisationen.

Mouvement Populaire des Familles

Das *Mouvement Populaire des Familles (MPF)* wurde während des 2. Weltkriegs in Yverdon-les-Bains durch ehemalige Mitglieder einer katholischen Jugendbewegung gegründet und ist heute parteipolitisch und konfessionell ungebunden. Ziel des MPF ist es, den Familien Hilfe zur Selbsthilfe zu bieten. Basis sind die internationalen Menschenrechte und Kindsrechte. Konkret werden einerseits den Mitgliedern Bildungs- und Informationsangebote bereitgestellt, um die ökonomischen, sozialen und kulturellen Zusammenhänge der Familie zu verstehen. Das MPF setzt sich mit den Themen Budget, Wohnen, Gesundheit, Schule und Erziehung auseinander. Andererseits agiert diese Bewegung am aktivsten auch auf der politischen Ebene. Sie unterstützt politische Begehren anderer Gruppen, nimmt an Vernehmlassungen des Bundesamtes für Sozialversicherung teil oder verfasst Flugblätter. Im Mai 2003 wurde zusammen mit anderen Partnern die eidgenössische Volksinitiative „Pour une caisse maladie unique et sociale“ lanciert.

Das MPF ist mit unterschiedlicher Stärke in der ganzen Westschweiz vertreten. Allerdings hat seine Bedeutung in den letzten Jahrzehnten abgenommen, da seine Themen auch von anderen Organisationen aufgenommen wurden. Heute leidet das MPF an Überalterung. War es früher streng strukturiert, arbeitet es heute vor allem mit Arbeitsgruppen, die sich je nach Interessen bestimmten Themen annehmen. Finanziert wird das MPF durch Mitgliederbeiträge; es erhält keine Subventionen. Das MPF ist Mitglied des *Forum des associations* und Begründer des *Conseil régional de la famille*, einer Dachorganisation von Vereinigungen in Yverdon-les-Bains.

Action Bénévole

Die *Action Bénévole* ist eine private Vereinigung, finanziert durch den kantonalen *Service de la protection de la jeunesse*. Sie existiert seit 1988 und hat zum Ziel, „de promouvoir l'innovation sociale de qualité“. *Action Bénévole* steht den Organisationen im Bereich der sozialen Freiwilligenarbeit des Kantons Waadt als beratendes Organ zur Verfügung und ist deren Drehscheibe. Sie ist jedoch nicht auf die Familienpolitik konzentriert. Dennoch spielt sie in der Familienpolitik des Kantons Waadt eine Rolle, da in diesem Bereich viele Freiwilligenorganisationen und kleine Gruppierungen tätig sind. *Action Bénévole* erfüllt familienpolitisch eine wichtige Funktion, indem sie die Übersicht im Netzwerk der bestehenden Organisationen hat und ein Dokumentationszentrum führt.

Die Verhältnisse auf der Ebene der Handlungsträger/-innen im Kanton Tessin 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.¹⁹ 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 ebenfalls eine herausragende Rolle. Auch hier bestehen persönliche Verflechtungen zwischen der *Caritas* und der parlamentarischen Ebene. Die beiden Organisationen *Associazione famiglie di urne* sowie *Associazione ticinese delle famiglie affidatarie (ATFA)* sind 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 wichtige Rolle in der Tessiner Familienpolitik zu spielen, deren Mitglieder etwa die *Comunità familiare*, die *pro juventute* und verschiedene regionale Elternvereinigungen bilden. Auf der Ebene der politischen Parteien sind im Tessin vor allem die Sozialdemokratische Partei (PS) und die Christlich-demokratische Volkspartei (PPD) sehr aktiv. Wie auf der nationalen Ebene vertritt der PPD eine stark familialistische Optik, während der 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 zugunsten 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 parlamentarischen Ebene im Agenda Setting und in der Dynamisierung der politischen Auseinandersetzung eine zentrale Rolle. Diese Feststellung gilt im Besonderen für den Kanton Tessin, wo in den 1990er Jahren eine Vielzahl parlamentarischer Vorstösse aus CVP- und SP-Kreisen die Entwicklung der Tessiner Familienpolitik ständig vorangetrieben hat. In Kantonen, in denen Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) kaum eine Rolle in der familienpolitischen Debatte spielen, ausgeprägt im Kanton Zürich, kommt den politischen Parteien und damit der Auseinandersetzung im Parlament eine zentrale Bedeutung zu. In den protestantisch orientierten Kantonen nehmen die Sozialdemokrat/-innen und die Grünen in neuerer Zeit eine familienpolitische Vorreiterrolle ein. In den katholisch geprägten Kantonen Luzern und Tessin spielt die Christlich-demokratische Volkspartei CVP eine bedeutende Rolle. In jüngerer

¹⁹ „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>.

Vergangenheit hat sich bei familienpolitischen Anliegen im Bereich der familienergänzenden Betreuungsangebote die Freisinnig-demokratische Partei 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 etc.) vertritt die FDP aber nach wie vor keine besonders familienfreundlichen Positionen.²⁰

- 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 kantonaler Ebene und bei der Erbringung familienpolitischer Leistungen vor allem im Bereich der familienergänzenden Massnahmen eine Rolle. Im Kanton Waadt z.B. hat ein dichtes, auch untereinander verknüpftes Netz von Vereinigungen und familienpolitisch aktiven Organisationen entscheidenden Einfluss auf die Traktandierung familienpolitischer Themen auf kantonaler Ebene genommen. Die Ergebnisse der Fallstudien legen die These nahe, dass in der romanischen Schweiz die privaten Vereine und Institutionen auf der politischen Ebene von grösserer Bedeutung sind als in der deutschen Schweiz. Speziell hervorzuheben ist die Bedeutung der *Pro Familia* für die Entwicklung der Familienpolitik in einigen Kantonen. In den meisten Kantonen sind von den Kantonalsektionen der Pro Familia wesentliche Impulse für die Förderung der Familienpolitik ausgegangen. Eine Ausnahme bildet diesbezüglich der Kanton Zürich.
- Die *Frauenbewegung* hat für die Ausprägung der Familienpolitik in den einzelnen Kantonen ebenfalls eine wichtige Rolle gespielt, indem sie wesentlich zur Vernetzung und Koalitionsbildung von familienpolitisch relevanten Akteur/-innen beitrug. Beispielsweise setzten sich parlamentarische Frauengruppen über die Parteigrenzen hinweg in den politischen Instanzen für familienpolitische Anliegen ein (besonders ausgeprägt im Kanton Luzern). Zudem sassen einzelne Exponentinnen der Frauenbewegung an wichtigen Schnittstellen im Netzwerk der familienpolitisch relevanten Organisationen und trugen so zur besseren Abstimmung und Koordination bei – etwa zwischen Verwaltungsstellen und Parlamentarierinnen im Kanton Zürich, oder zwischen Verwaltungsstellen und Nicht-Regierungsorganisationen im Kanton Tessin.

Das familienpolitische Akteurmuster in den vier Fallstudienkantone zeigt sich in der Übersicht wie folgt:

²⁰ Zur Bedeutung und Positionierung der politischen Parteien im Bereich der Familienpolitik siehe auch die Ausführungen im Beitrag zur Familienpolitik auf nationaler Ebene.

Darstellung 4 : Handlungsträger/-innen, Handlungsebenen und Kooperationsmuster

	<i>Wichtigste Handlungsträger/-innen</i>	<i>Handlungsebene</i>	<i>Kooperationsmuster</i>
Zürich	<ul style="list-style-type: none"> • Politische Parteien (SP und Grüne) 	<ul style="list-style-type: none"> • Parlament 	<ul style="list-style-type: none"> • FDP und linke Parteien in Fragen der Kinderbetreuung
Luzern	<ul style="list-style-type: none"> • Politische Parteien (CVP, SP und Grüne) • Organisationen 	<ul style="list-style-type: none"> • Parlament • Kantonale Kommission für Familienfragen 	<ul style="list-style-type: none"> • Vertreterinnen der Organisationen und Parlamentarierinnen
Waadt	<ul style="list-style-type: none"> • Organisationen • Politische Parteien (Linke Parteien + Teil der FDP) 	<ul style="list-style-type: none"> • Ausserparlamentarische Gremien 	<ul style="list-style-type: none"> • Institutionelles Netzwerk der beteiligten Organisationen
Tessin	<ul style="list-style-type: none"> • Politische Parteien (CVP und SP) • Organisationen • Regierung • Verwaltung 	<ul style="list-style-type: none"> • Parlament • Gemischte Kommissionen • Ausserparlamentarische Gremien 	<ul style="list-style-type: none"> • Institutionelles Netzwerk der beteiligten Organisationen • Verwaltungsstellen und Organisationen

2.3 Familienpolitische Entwicklungen auf Kantonsebene

In diesem Kapitel wird auf eine Auswahl der wichtigsten Ereignisse und politischen Entwicklungen auf übergeordneter Ebene eingegangen, welche die Familienpolitik auf kantonaler Ebene in den letzten Jahren beeinflusst haben.

2.3.1 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 wesentliche 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 kaum eine Rolle gespielt. Von keiner Seite der im Rahmen der Fallstudien befragten Expertinnen und Experten hat das Jahr 1994 als Ausgangspunkt neuer familienpolitischer Initiativen Erwähnung gefunden. Möglicherweise hat dieses Faktum im Fall von Zürich auch mit der generelleren Bedeutungslosigkeit von Pro Familia als tragender Organisation im familienpolitischen Feld auf kantonaler Ebene zu tun.

2.3.2 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 ex-

plizite 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.

2.3.3 Wirtschaftsentwicklung

In allen vier untersuchten Kantonen hatte die schwierige Wirtschaftsentwicklung in den 1990er Jahren und die Auswirkungen auf die ökonomische Situation der Familien einen spürbaren Einfluss auf die Familienpolitik.

Im *Kanton Zürich* hat die zunehmend schwierige ökonomische Situation der Familien zu parlamentarischen Initiativen aus links-grünen Kreisen im Rahmen der Steuerdebatte geführt. Impulssetzend war in diesem Zusammenhang das im Jahre 2000 aus SP- und CVP-Kreisen eingebrachte Postulat zur Abfassung eines Berichts zur ökonomischen und sozialen Lage der Familie im Kanton Zürich. Der 2003 erschienene Bericht hat nachgewiesen, dass Alleinerziehende stärker von Einkommensschwächen betroffen sind und bei Familien das Armutrisiko mit steigender Kinderzahl wächst.²¹ Dass SP und Grüne einen Teilerfolg im Bereich familienfreundlicher Besteuerung haben erzielen können, ist wesentlich auf die Konzessionsbereitschaft der FDP zurückzuführen, die – in Übereinstimmung mit einem Zürcher Vorstoss im Ständerat zugunsten steuerlicher Abzüge bei familienexterner Betreuung – bereit war, entsprechende Steuererleichterungen auch in der kantonalen Steuergesetzrevision zuzulassen.

Der Umstand, dass in der Legislaturperiode 1999 bis 2003 im *Kanton Luzern* etwa die Hälfte aller parlamentarischen Vorstösse, welche die Familienpolitik direkt oder indirekt betrafen, sich auf den monetären Bereich beziehen (Steuergesetzrevisionen, Prämienverbilligung), weist darauf hin, dass auch in diesem Kanton die ökonomische Entwicklung und die damit verbundenen zunehmend prekär werdenden finanziellen Schwierigkeiten von Familien die Familienpolitik als Themenfeld der Sozial- und Armutspolitik vermehrt in den Vordergrund gerückt hat.

In der Mitte der 1990er Jahre sind wichtige familienpolitische Vorstösse auch im *Kanton Waadt* unter dem Einfluss der negativen Wirtschaftsentwicklung erfolgt. Im Unterschied zum Kanton Tessin, wo die parlamentarischen Initiativen zu einem markanten Ausbau der familienpolitischen Leistungen geführt hat, sind die entsprechenden Vorstösse im Kanton Waadt von Seiten der bürgerlichen Parteien und von den Arbeitgeberorganisationen indessen heftig und wirkungsvoll bekämpft worden.

²¹ Werner, K. (2002).

Im *Kanton Tessin* entwickelte sich die kantonale Familienpolitik aus der Sorge über die Armut von Familien, wie 1987 in der Studie von Marazzi über die Armut im Tessin empirisch erfasst und nachgewiesen wurde.²² Die ökonomische Krise Anfang der 1990er Jahre hat dieses Faktum bekräftigt. 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 betrieben, drängten den Kanton mit ihren parlamentarischen Initiativen zum Handeln.

2.4 Die Familienpolitik auf Gemeindeebene: Ist-Zustand der familienpolitischen Leistungen und Massnahmen

Dieses Kapitel vermittelt einen Überblick über die in den vier untersuchten Kantonen feststellbaren familienpolitischen Leistungen und Entwicklungen auf kommunaler Ebene. Die empirischen Untersuchungen erfolgten in den acht ausgewählten Städten Zürich, Uster, Luzern, Sursee, Lausanne, Yverdon-les-Bains, Lugano und Locarno (siehe Darstellung 1). Diese acht Städte weisen eine grosse strukturelle Vielfalt auf. Dies betrifft einerseits die Ebene der vier grösseren Städte – die drei Kantonshauptstädte Zürich, Luzern und Lausanne sowie die Stadt Lugano als grösstes urbanes Zentrum im Kanton Tessin. Allein der Grössenunterschied und das Ausmass der zentralörtlichen Funktion (bezogen auf die Grösse des Umlandes) zwischen Zürich als urbanem Grosszentrum und den übrigen drei grösseren Städten in der Kategorie von Mittelzentren werden Unterschiede in der Vielfalt und im Ausmass der familienpolitischen Leistungen 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 sozioökonomische 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 Ausländer/-innenanteil 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 Massnahmenprogram-

²² Marazzi, C. (1987).

me in verschiedenen Fällen auch von historisch gewachsenen traditionellen politisch-ideologischen Prägungen und ökonomischen Strukturen abhängig sind. Da die sozial-ökologische Ebene familienpolitischer Interventionen den wichtigsten Handlungsbereich der Gemeinden darstellt, werden die 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 in einer vergleichbaren Bandbreite erbracht werden. Der grössere Spielraum der Gemeinden dürfte sich also in einer grösseren Vielfalt der familienpolitisch relevanten Unterstützungsprogramme niederschlagen.

2.4.1 Grundlagen

Im Rahmen des rechtsstaatlich-föderalistischen Staatsaufbaus haben Gemeinden in der Schweiz keine Gesetzgebungskompetenz. Rechtliche Grundlagen können nur in der Form von Reglementen erlassen werden. Auf kommunaler Ebene lassen sich kaum grundsätzliche politische Zielorientierungen, wie sie über Verfassung und Gesetze auf kantonaler und Bundesebene definiert werden können, erkennen. Allerdings gibt es in grösseren Städten in der Form von Legislaturprogrammen städtischer Exekutiven ein Instrumentarium, durch welches politische Grundsätze und Zielsetzungen festgeschrieben und gegenüber Parlament und Öffentlichkeit kommuniziert werden können. Derartige Zielvorgaben kommunaler Politik bestehen beispielsweise in der *Stadt Zürich* in expliziter Form. In den Legislaturzielen 2002 bis 2006 sind für die Bereiche Kinderbetreuung und Wohnraum klare und operationalisierte, familienpolitisch relevante und sozialpolitisch orientierte Ziele formuliert.²³ Die *Stadt Uster* zeigt, wie familienpolitisch relevante Zielsetzungen nicht allein aus einer sozialpolitischen Optik heraus, sondern unter dem primär wirtschaftlichen Aspekt des Standortmarketings erfolgen können: Uster möchte seinen Standortvorteil durch die Erlangung des Pestalozzipreises für kinderfreundliche Lebensräume verbessern und stellt Kinder und Jugendliche ins Zentrum städtischer Politik und Planung.²⁴

Als eine wichtige Form von Grundlagen für die Gestaltung kommunaler Politik erweisen sich wissenschaftliche Studien und Evaluationen. Sie haben nicht nur legitimatorische Funktion, sondern bilden die Basis für die strategische Planung und die Erarbeitung konkreter Massnahmenprogramme. Exemplarisch dafür die *Stadt Zürich*:

Die Zielsetzungen im Bereich der externen Kinderbetreuung basieren zu einem grossen Teil auf den Ergebnissen verschiedener Studien, welche vom städtischen Sozialdepartement in Auftrag gegeben wurden. Die Studie „Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten“ hat ergeben, dass die durch Kindertagesstätten verursachten Kosten von momentan jährlich rund Fr. 39 Mio. einem Nutzen in der Grössenordnung zwischen Fr. 137 Mio. bis Fr. 158 Mio. gegenüberstehen.²⁵ Die Studie untersuchte, was passieren würde, wenn es in der Stadt Zürich keine Kinderkrippen mehr geben würde. Die eintretenden Auswirkungen entsprechen dem heutigen Nutzen solcher Einrichtungen. Der Bericht stellt fest, dass Kindertagesstätten auf direkte und indirekte Weise ein zusätzliches Steueraufkommen mit sich bringen, die öffentlichen Ausgaben senken, förderlich sind für das wirtschaftliche Wachstum und generell die Lebensqualität erhöhen.

Anschliessend an den Kindertagesstättenbericht hat das Sozialdepartement der Stadt Zürich eine Studie zum Angebot der Krippen und deren mengenmässigen Leistungen in Auftrag gegeben.²⁶ Der Schlussbe-

²³ Stadtrat von Zürich (2002).

²⁴ Stadtrat Uster (2002).

²⁵ Müller Kucera, Karin und Bauer, Tobias (2001).

²⁶ Troxler, Bea et al. (2002).

richt gibt einen Rückblick über die Entwicklung im Frühbereich während der letzten Jahre und zudem einen Überblick über die Verwendung der finanziellen Mittel. Laut Bericht hat sich die Nachfrage nach Krippenplätzen seit 2002 leicht beruhigt, was aber nicht ausschliesst, dass vor allem Eltern mit Säuglingen zum Teil sehr lange auf einen Platz warten müssen.

Betreffend Haushaltsformen stellt der Bericht fest, dass die Anzahl der Einelternhaushalte, die Kinder in einer privaten Kindertagesstätte betreuen lassen, im Jahr 2001 leicht abgenommen und 2002 wieder leicht zugenommen hat.²⁷ 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, das am 1. Februar 2003 in Kraft trat und eine Anstossfinanzierung von Kinderbetreuungsplätzen gewährleistet. In naher Zukunft werden etwa zehn Krippen in der Stadt Zürich, welche entweder neu eröffnet oder erweitert werden, vom Impulsprogramm profitieren..

Im Auftrag des Schul- und Sportdepartements der Stadt Zürich führte das Pädagogische Institut der Universität Zürich eine Umfrage zu Blockzeiten durch.²⁸ Für die Evaluation wurden 932 ausgewählte Eltern, die Präsidentinnen und Präsidenten der Kreisschulpflege, alle 660 Klassen- und Fachlehrpersonen der Unterstufe sowie die Hortnerinnen und Hortner befragt. Die Studie kommt zum Schluss, dass die Umsetzung der Blockzeiten ein Erfolg sei und die Schule durch die neuen Unterrichtsformen den gesellschaftlichen Realitäten besser Rechnung tragen könne. Die Eltern sind mit den Blockzeiten zufrieden und haben überwiegend gute Erfahrungen gemacht. Die neue Unterrichtsform erlaubt es vor allem den Müttern, Familie und Beruf besser unter einen Hut zu bringen.

Weiter ist die Mütter- und Väterbefragung zu erwähnen, welche anfangs 2003 im Auftrag des Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann der Stadt Zürich in Zusammenarbeit mit der Statistik Stadt Zürich durchgeführt wurde.²⁹ Von den rund 48'000 Müttern und Vätern mit Kindern unter 16 Jahren – davon sind etwas weniger als die Hälfte Ausländerinnen und Ausländer –, welche in der Stadt Zürich leben, wurden 2'300 Mütter und Väter befragt. Die Umfrage zeigte, dass die meisten Mütter und Väter in der Stadt Zürich als Ehepaar zusammen mit Kindern und ohne weitere Personen wohnen. Etwa 15% ziehen ihre Kinder als Alleinerziehende oder unverheiratet Zusammenlebende auf. Trotz der einheitlichen Lebensform und den relativ guten Lebensbedingungen von 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. So sind meistens die Mütter für die Hausarbeit zuständig und ist es selten, dass sich der Vater hauptsächlich um die Betreuung der Kinder kümmert. Betreffend familienergänzenden Angeboten der Kinderbetreuung kommt die Studie zum Schluss, dass das Angebot für Kinder im Vorschulalter in den letzten Jahren stark erweitert wurde, dasjenige für Schulkinder jedoch noch ungenügend sei. Eltern wünschen vor allem eine Mittagsbetreuung bzw. eine Schule mit Tagesstrukturen. Insgesamt ist die Akzeptanz für Betreuungseinrichtungen sehr hoch, auch wenn vor allem ältere Ehepaare und solche mit vielen Kindern familienergänzende Angebote teilweise ablehnen. Eltern mit sehr tiefem oder hohem Einkommen nutzen ausserhäusliche Betreuungseinrichtungen häufiger als solche mit mittlerem Einkommen. Ausländische Mütter und Väter nutzen das Angebot viel weniger als Schweizer. Der Schlussbericht erklärt sich diese Tatsache zum Teil damit, dass die Arbeitszeiten der ausländischen Eltern schlecht mit den Öffnungszeiten der entsprechenden Betreuungseinrichtungen übereinstimmen.

²⁷ Troxler, Bea et al. (2002): S.13ff.

²⁸ Stöckli, Georg et al. (2003).

²⁹ Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann der Stadt Zürich (2003).

In der *Stadt Lausanne* hat die *Déléguee à l'enfance* im Auftrag der Stadtregierung einen umfassenden Bericht über die Familienpolitik der Stadt erstellt.³⁰ Darin werden alle von der Stadt unterstützten öffentliche und private Angebote für Familien und Kinder umfassend aufgelistet.

2.4.2 Finanzielle Leistungen

Im Bereich der finanziellen Leistungen liegen in den Kantonen Zürich und Luzern die Kompetenzen zur Ausführung der kantonalen Gesetzesbestimmungen betreffend Kleinkinder- beziehungsweise Kinderbetreuungsbeiträge auf kommunaler Ebene. In den Kantonen Waadt und Tessin ist der Kanton dafür zuständig.

Eine gemeindeeigene Form der finanziellen Leistung kennt die *Stadt Luzern*, die Familien und Alleinerziehenden in finanziell bescheidenen Verhältnissen eine städtische Zusatzleistung in Ergänzung zu den kantonalen Kinder- und Ausbildungszulagen gewährt. Wir stellen das Instrument der monetären Unterstützung nachfolgend dar:

Die Stadt Luzern gewährt Familien und Alleinerziehenden in finanziell bescheidenen Verhältnissen auf Antrag eine städtische Zusatzleistung zu den Kinder- und Ausbildungszulagen. Diese bezweckt eine verbesserte Abgeltung von Kosten, die im Zusammenhang mit der Pflege, Betreuung, Erziehung, Schulung und Ausbildung von Kindern und Jugendlichen entstehen.³¹ 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. 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 Artikel 10 des entsprechenden Reglements sind Gesuche für Zusatzleistungen jeweils bis zum 31. August schriftlich oder mündlich bei der Dienstabteilung Sozialversicherungen der städtischen Sozialdirektion einzureichen. Ein einmal gewährter Anspruch auf Zusatzleistungen bleibt solange bestehen, wie sich die Anspruchsvoraussetzungen nicht ändern. Das Reglement über die Zusatzleistungen für Familien und Alleinerziehende ist 1996 in Kraft getreten. 1996 wurden 14 Gesuche (die jeweils mehrere Personen umfassen), 1997 34, 1998 43 und 1999 44 Gesuche gutgeheissen. Im Jahr 2000 wurden für 49 Gesuche von Zusatzleistungen Auszahlungen getätigt. Es handelte sich dabei um 74 Erwachsene und 103 Kinder, die im Rahmen der Zusatzleistungen unterstützt wurden.³²

Einzelne Städte – so zum Beispiel *Lausanne* und *Lugano* – kennen neben der Ausrichtung der kantonal geregelten Beihilfen zusätzlich kommunale Unterstützungen in der Form von Wohnungsbeihilfen oder Geburtszulagen. Familienpolitisch relevant sind auch Beiträge, die verschiedene Gemeinden an die Kosten von Ferienkolonien für Familien in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen ausrichten.

2.4.3 Nicht-monetäre Unterstützungsmassnahmen

Die nicht-monetären Unterstützungsmassnahmen wie familienexterne und schulexterne Kinderbetreuung, in einzelnen städtischen Gemeinden zudem auch Massnahmen im Gebiet des Wohnungsbaus stellen das zentrale familienpolitische Handlungsfeld der Kommunen dar. Die Ansiedlung der politischen Verantwortlichkeit für diese Themenbereiche auf der kommunalen Ebene ist sinnvoll, um bei der Gestaltung der konkreten Massnahmenprogramme auf die spe-

³⁰ Skrivan, M. (2003).

³¹ Reglement über die Zusatzleistungen der Stadt Luzern an Familien und Alleinerziehende vom 1. März 2002.

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

zifischen lokalen Verhältnisse eingehen zu können. Auch hier variiert das Engagement der Gemeinden in Ausmass und Vielfalt der angebotenen Leistungen. Dies hat damit zu tun, dass erstens auf lokalpolitischer Ebene häufig unterschiedliche politische Positionen über die grundsätzliche Zuständigkeit der öffentlichen Hand hinsichtlich staatlicher Interventionen zugunsten familienpolitischer Anliegen bestehen, und zweitens notwendige Unterstützungsmassnahmen aus Gründen der schwachen Gemeindefinanzen abgelehnt werden. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die seit 2003 bestehende Anstossfinanzierung des Bundes für Kinderbetreuungseinrichtungen wichtige Impulse vermittelt hat.

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. Als Beispiel für die Finanzierungsregelung wird nachfolgend die Situation in der *Stadt Zürich* dargelegt.

Die Betreuungsangebote für städtische und subventionierte private Krippen werden in der Stadt Zürich nach einem einheitlichen Tarifsysteem berechnet. Die Höhe der Elternbeiträge berechnen 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.³³ 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.³⁴ Bei einem steuerbaren Jahreseinkommen von Fr. 40'000.- wird der Beitrag pro Kind und Tag damit 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.

Bei den Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter (Krippen) engagieren sich die Gemeinden schon seit längerer Zeit. Bei Einrichtungen für Kinder im Schulalter (schulergänzende Einrichtungen wie Horte, Mittagstische, Tagesschulen) ist feststellbar, dass sich das Engagement der Gemeinden in diesem Bereich erst in jüngerer Zeit spürbar entwickelt hat. Der verstärkte Druck zugunsten schulergänzender Betreuungseinrichtungen läuft derzeit parallel zur Diskussion um familienfreundliche Schulzeitenmodelle (Blockzeiten, Tagesschulen). Beide Elemente leisten einen notwendigen Beitrag zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Nachdem auf kantonaler Ebene eine Harmonisierung der Schulzeiten in verschiedenen Kantonen nicht realisiert werden konnte, sind auf Gemeindeebene in jüngerer Zeit entsprechende Initiativen aus Kreisen der politischen Parteien und von Elternorganisationen mit Nachdruck auf die politische Agenda gesetzt worden.

Der Ausbau 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 1990er Jahren, bei der zunehmend mehr Frauen auf den Arbeitsmarkt drängten und die Frage der Vereinbarkeit von Beruf und Familie nicht mehr allein an die wirtschaftliche Situa-

³³ Für die Berechnung der Beiträge nach Einkommens- und Vermögensklasse, Anzahl Kinder sowie Kosten des Betreuungsaufwandes siehe: Schul- und Sportdepartement der Stadt Zürich (Hg.) (2000).

³⁴ „Höhere Elternbeiträge für Betreuungsplätze. Folge der Lohnerhöhung für Krippen- und Hortpersonal“ in *Neue Zürcher Zeitung*, 14. August 2003, S.46.

tion der Familien gekoppelt war, hat dazu geführt, dass die Forderung nach Betreuungsplätzen für alle immer stärker erhoben wurde. Im Kanton Tessin haben die in zunehmender Zahl sich formierenden Elternorganisationen dieser Entwicklung Vorschub geleistet.

Das Beispiel von *Yverdon-les-Bains* zeigt, dass sich die Frage der familienexternen Kinderbetreuung vor allem auch in Abhängigkeit der 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 Frauen in Yverdon seit je ein alltägliches Problem darstellt.

Die erste Krippe in Yverdon-les-Bains wurde bereits im 19. Jahrhundert von einer Tabakfirma gegründet. Die familienexterne Betreuung, organisiert durch die Arbeitgeber, ist hier schon seit sehr langer Zeit ein wichtiges Thema, da viele Frauen Berufs- und Familienarbeit verbinden mussten, wie das Beispiel der gewerkschaftlich organisierten Frauen illustriert: Diese wurden 1907 von der Tabakfirma entlassen, was auch den Verlust der Krippenplätze bedeutete. Die Betroffenen schlossen sich darauf zu einer Genossenschaft zusammen und begannen in eigener Verantwortung, Zigaretten zu produzieren und die Kinderbetreuung zu organisieren. Weitere Krippen entstanden in den 1990er Jahren. Dabei wurde die Gemeinde aber nie selber aktiv, sondern subventionierte Projekte von privaten Firmen oder von betroffenen Einzelpersonen, die sich zu einer Organisation zusammenschlossen.

Neben den verschiedenen institutionellen Einrichtungen für die familienexterne Kinderbetreuung kennen alle untersuchten Städte auch die Institution der Tagesmütter beziehungsweise Tagesfamilien. Diese Form der Kinderbetreuung hat in der Schweiz eine lange Tradition. In jüngerer Zeit wurde von den Trägerorganisationen Angebote der Aus- und Weiterbildung geschaffen. Die Erarbeitung derartiger qualitätssichernder Instrumente wird 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 Wohnungsbaus und des Wohnungsmarktes primär in der *Stadt Zürich* zu erkennen. Hier allerdings kommt eine jahrzehntelange Tradition zum Ausdruck, die ihre Wurzeln in der sozialdemokratischen Programmatik hat. Seit 1910 gehört die Wohnbauförderung zu den öffentlichen Aufgaben der Stadt Zürich. Die wichtigsten Instrumente sind dabei Landabgaben an Genossenschaften und zusätzliche finanzielle Unterstützung bei Neu- und Umbauten von Genossenschaftswohnungen sowie professionelle Beratung durch die „Förderstelle Gemeinnütziger Wohnungsbau“. In Zürich gibt es rund 110 gemeinnützige Organisationen für den Wohnungsbau (Genossenschaften, Vereine und Stiftungen), die von der Stadt unterstützt werden. Im Vergleich zum ganzen Kanton weist die Stadt Zürich den höchsten Anteil an gemeinnützigem Wohnungsbau auf.³⁵ Dazu gehören rund 47'500 oder 25% aller Wohnungen auf Stadtgebiet. 12'000 davon sind im Besitz der Stadt Zürich, 35'000 sind Eigentum von Baugenossenschaften. Die Wohnungen dieser gemeinnützigen Bauträger werden nach den Grundsätzen der Kostenmiete bewirtschaftet und sind damit der Spekulation entzogen.

Ein weiteres Instrument im Rahmen der städtischen Wohnraumpolitik ist der in den 1980er Jahren politisch hart umkämpfte so genannte Wohnanteilplan –. Er definiert parzellengemäss die mögliche Ausnutzung und den einzuhaltenden Anteil an Wohnungen pro Liegenschaft. Dieses Planungsinstrument hat sich als wirkungsvolle Massnahme gegen die Verdrängung von Wohnraum erwiesen und kann unter diesem Gesichtspunkt als familienpolitisch relevant bezeichnet werden.

³⁵ Fachstelle für Stadtentwicklung (2002): S. 2f.

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 einschlägigen Organisationen getragen. Die Kommunen leisten Kostenbeiträge oder stellen Infrastruktur zur Verfügung. In der *Stadt Sursee* bestehen in diesem Interventionsbereich Strukturen, die für ein peripheres Regionalzentrum typisch sein dürften:

Seit dem Jahr 2002 gibt es die *Erziehungsberatungsstelle Amt Sursee*, die 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 (DV-Beschluss SoBZ). Die Erziehungsberatungsstelle Amt Sursee richtet sich an Eltern von Kindern im Alter zwischen zwei und sechs Jahren. Neben allgemeinen Auskünften und telefonischer Beratung wird auch eine geleitete Elterngruppe geführt. Der Verein bietet zudem verschiedene Aus- und Weiterbildungskurse rund um das Thema Erziehung an.

Die Stadt *Sursee* beteiligt sich im Weiteren an der Finanzierung des *Sozial-Beratungszentrums Sursee und Umgebung* mit Standort in *Sursee*. Das Zentrum bietet professionelle Unterstützung in den Fachbereichen Suchtberatung, Mütter- und Väterberatung, Familien- und Jugendberatung sowie im Vormundschafswesen an. Für alle Personen im Einzugsgebiet wird grundsätzlich unentgeltliche Beratung angeboten. An den Kosten beteiligen sich weitere Verbandsgemeinden und der Kanton.

Zu erwähnen ist in diesem Bereich die besondere Rolle und Kompetenz der *Stadt Zürich* im Bereich des Opfer- und Kinderschutzes.

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, die Opfer von Sexualdelikten, anderen Gewaltanwendungen oder Bedrohungen sind und deren physische oder sexuelle Integrität dadurch ernsthaft gefährdet oder verletzt wird. Die *Stadt Zürich* leistet insbesondere Beiträge für juristische, medizinische und psychotherapeutische Hilfe, Umzugskosten, Kosten zur Bestreitung des Lebensunterhaltes, für die Absicherung der Wohnung sowie für Sachschäden, welche in unmittelbarem Zusammenhang mit einer Gewalttat stehen. Sie trägt die Kosten grundsätzlich subsidiär, das heisst wenn die Leistungen nicht von Dritten (zum Beispiel Versicherungen oder kantonale Opferhilfestelle) übernommen werden. Nach Auskunft des *Stadtzürcher Sozialdepartements* rechnet die *Stadt* dabei mit jährlichen Gesamtkosten von rund Fr. 40'000.-.

2.5 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 sind. Andererseits führen die im (gross-)städtischen Umfeld offenkundig 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 des Sozialdepartements. Insbesondere im Inter-

ventionsbereich 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 grosstädtische Verhältnisse typisch ist, herausgebildet. Diese deutlich stärkere Problemprezeption – im Verhältnis zum ländlich-konservativ dominierten Kanton – bewirkt, dass in der Stadt Zürich eine verhältnismässig grosse Bereitschaft zugunsten einer aktiven Familienpolitik besteht. Eine starke Koalition besteht zwischen zentralen Akteur/-innen und der Verwaltung des städtischen Sozialdepartements.

Als Folge des Erlasses der eidgenössischen Pflegekinderverordnung begann sich in *Lausanne* Ende der 1970er Jahre eine aktive Familienpolitik auszuprägen. Die Initiative kam damals ausschliesslich von privater Seite, die Stadt unterstützte aber die entsprechenden Anliegen bereitwillig. Die *Pro Familia* des Kantons Waadt spielte dabei eine zentrale Rolle. 1994 wurde eine Motion eines Parlamentariers der Partei der Arbeit (POP) eingereicht, die eine Stelle für die Anliegen der Kinder verlangte. Sie wurde erst 1997 in positivem Sinn beantwortet, und nach langen Diskussionen im Rat wurde 1998 der Posten der *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 Departementspitze – familienpolitische Anliegen eine untergeordnete 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 1970er 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 und obligatorischen Schulalter aktiv. Im Rahmen verschiedener Berichte und Anträge wurde die familienergänzende Betreuung schrittweise ausgebaut. Dieser Ausbau wurde von einem wachsenden finanziellen Engagement sowie dem Auf- und Ausbau rechtlicher Grundlagen begleitet. Diese Entwicklung gelang dank einer Koalition unter den Politikerinnen verschiedener Parteien zusammen mit fortschrittlich denkenden Männern, welche im Grossen Stadtrat mehrheitsfähig geworden ist. Dies zeigt sich anhand der Bedeutung und der Förderung der familienergänzenden Betreuung als wichtiges Ziel des Stadtrates. Ausser der Schweizerischen Volkspartei stehen alle Fraktionen hinter dieser Politik.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Familienpolitik auf der Ebene der grösseren Kommunen im Unterschied zu den Bestimmungsfaktoren auf kantonaler Ebene 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 Massnahmeprogrammen im Bereich der ökonomischen Interventionen der Fall ist.

Es lässt sich die These vertreten, dass 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,
- sich engagierter gestalten lässt als auf kantonaler Ebene.

3 Die familienpolitische Entwicklung seit Beginn der 1990er Jahre: Akteure, Impulse und Hintergründe

Die Fallstudien haben gezeigt, dass sich der Grad des familienpolitischen Engagements von Kantonen und Gemeinden erheblich unterscheiden können. Diese Differenzen lassen sich zum Teil auf unterschiedliche ökonomische Entwicklungen zurückführen. Zum Teil sind die Unterschiede auch in den politisch-kulturellen Prägungen bezüglich der gesellschaftspolitischen Funktion des Staates begründet. Diese haben zur Folge, dass die von Fux (1999) postulierten Regimetypern tatsächlich gewisse sprachregional und konfessionell bedingte Unterschiede in der Ausgestaltung der Familienpolitik in den einzelnen Kantonen erkennbar machen.

Diese Aspekte unterschiedlicher Prägungen und Entwicklungen legen auch die Fragen nahe, welche Akteur/-innen an der familienpolitischen Dynamik mit beteiligt waren, welche Denkmuster für ihr Engagement bestimmend waren und in welchen Kooperations- und Koalitionsstrukturen sie gewirkt hatten.

3.1 Akteur/-innen und ihre familienpolitischen Motive

Aus den familienpolitischen Debatten im In- und Ausland lassen sich sechs Motive der Familienpolitik unterscheiden: Familienpolitik als Armutspolitik (vertikaler Ausgleich), Familienpolitik als Umverteilungspolitik (horizontaler Ausgleich), Familienpolitik zur Beseitigung struktureller Nachteile von Eltern, Familienpolitik als Gleichstellungspolitik, Familienpolitik als Bevölkerungspolitik, Familienpolitik als intertemporale Umverteilung (Generationenausgleich). Die vorliegende Untersuchung der familienpolitischen Praxis und Diskurse auf kantonaler und kommunaler Ebene lässt jedoch nur zwei gesellschaftliche Überzeugungen erkennen, welche den Wandel in der Familienpolitik seit Beginn der 1990er Jahre geprägt haben. Die Fallstudien zeigen, dass sich die beobachteten familienpolitischen Programme in den Kantonen und Städten an den Motiven Familienpolitik als Armutspolitik und Familienpolitik als Gleichstellungspolitik orientieren. Aus der Perspektive des ersten Motivs sollen die sozialen und beruflichen Entwicklungschancen von Kindern nicht durch allfällige familiäre Probleme und Armut der Eltern beeinträchtigt werden. Das zweite Motiv formuliert die Familienpolitik unter dem Aspekt der Gleichstellung: Die sozialen und beruflichen Entwicklungschancen der Mütter sollen nicht durch das Vorhandensein von Kindern eingeschränkt werden. Diese zwei unterschiedlichen Vorstellungen und Positionen betreffend Ziele und Strategien haben die kantonalen und kommunalen Familienpolitiken bestimmt und eignen sich gut für die Interpretation von Differenzen. Das Motiv Familienpolitik als horizontale Umverteilungspolitik wird zwar in allen Kantonen in Form der Kinderzulagen praktiziert, hat jedoch in den Analysen der Koalitionen keine besondere Bedeutung erlangt.

Darstellung 4: Zwei Motive familienpolitischen Handelns von Kantonen und Gemeinden

Komponenten	Familienpolitik als <i>Armutspolitik</i>	Familienpolitik als <i>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.	Zielgruppe sind potentiell <i>alle</i> Haushalte mit Kindern.
Festlegung des Schweregrads von familienpolitischen Problemen	Kriterien zur Messung des als problematisch erachteten Zustands beziehen sich vor allem auf die wirtschaftliche Situation von Familien.	Als Kriterien zur Messung des als problematisch erachteten Zustands werden in der Regel Gleichstellungs-Indikatoren verwendet.
Gründe dieser Probleme	Mangel an finanziellen Ressourcen der Politikadressaten. → <i>Orientierung am Individuum</i>	Mangel an Möglichkeiten, Erwerbsarbeit und Kinderbetreuung in Einklang zu bringen. → <i>Orientierung an Strukturen</i>
Das Ausmass von staatlicher Intervention im Bereich der Familie	Der Staat sollte sich mit Interventionen in der Gesellschaft zurückhalten und nur in Härtefällen eingreifen. → <i>subsidiär</i>	Die Stellung der Frauen ist ein gesamtgesellschaftliches Problem, bei dem der Staat eingreifen muss. → <i>interventionistisch</i>
Die adäquate Kompetenzverteilung zwischen verschiedenen Staatsebenen	Familienpolitische Massnahmen müssen lokal angepasst sein. Tiefere Staatsebenen sollten deshalb tendenziell mehr Kompetenzen haben als höhere.	Familienpolitische Massnahmen sollten flächendeckend dieselben sein, um regionale Ungleichheiten zu vermeiden. 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 etc.) 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 gehen vor die 1990er Jahre zurück. Deshalb kann man ohne weiteres feststellen, dass dieses Motiv der Familienpolitik auf einem breiten Konsens beruht.

Das *gleichstellungsorientierte* familienpolitische Programm ist hingegen umstritten.

Der Streitpunkt in der Familienpolitik während der 1990er Jahren lag im Wesentlichen darin, ob sich Familienpolitik auf die sozialpolitisch motivierten Aktivitäten beschränken, oder in Richtung Gleichstellung ausgedehnt werden soll. Die verschiedenen familienpolitischen Gruppen beziehungsweise die Positionierung ihrer Mitglieder lassen sich entlang dieser Trennungslinie ziemlich genau erkennen. Desgleichen scheint diese Trennungslinie zeitlich relativ stabil zu sein.

Die Positionierung der Handlungsträger/-innen für oder gegen die Ausdehnung der Familienpolitik in Richtung Gleichstellung können auf drei unterschiedliche gesellschaftspolitische Weltanschauungen zurückgeführt werden (siehe dazu die nachfolgende Darstellung 5).

- 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, so bei wirtschaftlicher Notwendigkeit.
- Die *liberale* Weltanschauung sieht das Individuum als Grundlage der Gesellschaft. Freiheit für alle, das heisst insbesondere Freiheit in der Wahl des Familienmodells, hat einen sehr hohen Stellenwert. Frau und Mann sollten in gleichem Masse ihre volkswirtschaftliche Funktion übernehmen können. Hier kommt allerdings die Vorstellung hinzu, dass soziale Probleme in erster Linie durch private Initiative gelöst werden und der Staat sich nur sub-

sidiär engagieren sollte, um die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nicht mit hohen Staatsabgaben (Steuern etc.) zu belasten.

- Die *sozialdemokratische* Weltanschauung geht davon aus, dass Mann und Frau in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft die gleichen Rollen haben sollten. Zudem wird die Zunahme von Ein-Eltern- und Patchwork-Familien als normale Folge der gesamtgesellschaftlichen Wandlungen betrachtet. Um die Chancengleichheit zwischen den Geschlechtern sowie zwischen Personen in unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Situationen zu gewährleisten, müssen familienergänzende Angebote bereitgestellt werden. Gemäss dieser Weltanschauung ist der Staat als vorrangige legitime gesellschaftspolitische Instanz zur Bereitstellung dieser Angebote gefordert.

Darstellung 5: Drei familienpolitisch relevante Weltanschauungen

Kategorien	Konservativ	Liberal	Sozialdemokratisch
Familienbild	Die Familie ist die Grundlage der Gesellschaft. Eine gelungene Sozialisation der Kinder ist in der Zwei-Eltern Familie am ehesten möglich („traditionelles Familienbild“). Die Frau ist in erster Linie Mutter und muss sich um die Erziehung der Kinder kümmern. Familienexterne Betreuung sollte deshalb nur ausnahmsweise geschehen.	Das Individuum ist die Grundlage der Gesellschaft, insbesondere als Wirtschaftssubjekt. Frau und Mann sollten in gleichem Masse ihre volkswirtschaftliche Funktion übernehmen können. 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, etc.	Freiheit für alle. Sicherheit gegen Armut und Unterstützung der Sozialisation in Härtefällen	Freiheit für alle, das heisst insbesondere Freiheit in der Wahl des Familienmodells. Sicherheit gegen Armut und Unterstützung der Sozialisation in Härtefällen	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 Chancengerechtigkeit zwischen den Geschlechtern sowie die wirtschaftlichen Möglichkeiten aller sozialen Schichten (Umverteilung des Reichtums). Hier ist der Staat als ordnende Instanz gefordert.

Alle drei Weltanschauungen sind kompatibel mit dem Motiv von Familienpolitik als Armutspolitik. Mit dem Motiv einer Familienpolitik als Gleichstellungspolitik lässt sich die sozialdemokratische Weltanschauung ohne Weiteres, die liberale mit Vorbehalten bezüglich der staatlichen Intervention in Wirtschaft und Gesellschaft in Einklang bringen. Hingegen stimmt die konservative Weltanschauung nicht mit dem gleichstellungspolitischen Motiv überein.

3.2 Familienpolitische Koalitionen, Koalitionsstärke und Politikwandel

Alle familienpolitischen Akteure der untersuchten Kantone und Gemeinden können ziemlich trennscharf entlang dieser drei familienpolitischen Weltanschauungen unterschieden werden. Die familienpolitischen Weltanschauungen der einzelnen Akteur/-innen sind denn während der 1990er Jahre auch konstant geblieben. Was sich im Laufe der Zeit jedoch geändert hat, sind die Koalitionen, welche die Akteur/-innen miteinander eingegangen sind.

Zu Beginn der 1990er Jahre waren die politischen und gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse im Bereich der Familienpolitik geprägt von einer dominanten Koalition zwischen konservativ und liberal inspirierten Handlungsträger/-innen. Eine Ausdehnung von Familienpolitik auf Gleichstellungsziele wurde von den Konservativen wegen ihrer „gesellschaftszersetzenden Wirkung“, von den Liberalen wegen der Gefahr einer steigenden Staatsquote abgelehnt. Diese Haltung vertraten nicht nur die bürgerlichen Parteien, sondern auch die entsprechenden Interessensverbände und gewisse Nicht-Regierungsorganisationen. Die sozialdemokratische Position war zu dieser Zeit eine Minderheitsposition, obwohl sie von einer steigenden Anzahl Akteur/-innen immer lauter vertreten wurde. Auch hier handelte es sich nicht nur um (linke) politische Parteien, sondern auch um familien- und gleichstellungspolitisch interessierte Nicht-Regierungsorganisationen – 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 Kantonen gegen Ende der 1990er Jahre erstellt wurden und die alle gleichstellungspolitische Defizite in der Familienpolitik feststellten. Trotzdem führten diese Vorstösse nur in den seltensten Fällen zur Aufnahme von gleichstellungspolitischen Massnahmen in die kantonalen und kommunalen familienpolitischen Programme. Diese Kräfteverhältnisse änderten sich jedoch gegen Ende der 1990er Jahre, als die liberalen Akteur/-innen die Fronten der familienpolitischen Koalitionen wechselten und sich fortan dem gleichstellungspolitischen Motiv anschlossen. Die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt Mitte der 1990er Jahre hatte einen Mangel an hochqualifizierten Arbeitskräften zutage gefördert. Um die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nicht zu gefährden, musste diese Nachfrage gedeckt werden. Neben (untauglichen) Vorschlägen zum Zuzug entsprechend qualifizierter Personen aus Schwellenländern forderten Arbeitgebervertreter und Wirtschaftsverbände nun vermehrt, gut ausgebildete nicht-erwerbstätige 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 1990er Jahre nicht nur von den nationalen und kantonalen Interessensorganisationen der Wirtschaft vertreten, sondern auch von den ihnen nahestehenden Parteien, insbesondere der FDP, aufgenommen.

Aufgrund dieses „Seitenwechsels“ hatten sich gegen Ende der 1990er Jahre die familienpolitischen Kräfteverhältnisse verschoben. Das gleichstellungspolitische Motiv in der Familienpolitik war auch für Teile des „Bürgerblocks“ salonfähig geworden. Es fanden sich in den politischen Instanzen nun auch neue Mehrheiten für derartige Massnahmen. Dementsprechend kann in den untersuchten Kantonen und Städten rund um den Jahrtausendwechsel ein signifikanter Wandel der familienpolitischen Programme festgestellt werden, der auf diesen Wechsel der Kräfteverhältnisse zurückzuführen ist. Nicht von ungefähr zielt dieser Wandel im Wesentlichen auf eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Zu betonen ist, dass diese Entwicklung nicht nur auf der Ebene der politischen 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, was aber in der Volksabstimmung abgelehnt wurde. In der Stadt Zürich wurden in den Schulen Blockzeiten eingeführt und im Jahre 2001 ein stärkeres Engagement für 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 zugunsten von Familien mit zwei erwerbstätigen Eltern sowie erwerbstätigen Alleinerziehenden.
- 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 2003-2007 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 umfassenden Instrumentariums für Familien in schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen aus. Parallel dazu ist im September 2002 vom Grossrat ein neues Gesetz gutgeheissen worden, welches ein stärkeres Engagement des Kantons im Bereich der familienexternen Kinderbetreuung vorsieht. Voraussichtlich wird es auf den 1. Januar 2005 im Kraft treten.

Literatur

- Année politique suisse / Schweizerische Politik (verschiedene Jahrgänge), Bern.
- Arbeitsgruppe Familienbericht (1982): Familienpolitik in der Schweiz, Eidgenössisches Departement des Innern, Bern.
- Balthasar, Andreas (2003): Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen. Monitoring 2002, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, BSV-Forschungsbericht 20/03, Bern.
- Balthasar, Andreas; Bieri, Oliver; Furrer, Cornelia (2001): Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung. Eine Untersuchung in den Kantonen Genf, Neuenburg, Basel-Stadt, Zürich, Luzern und Appenzell; Beiträge zur Sozialen Sicherheit, BSV-Forschungsbericht 5/01, Bern.
- Bezirksjugendkommissionen: Resolution zur Schaffung eines Familienrates für den Kanton Zürich, 16.11.2001, Dokument auf Internet: www.kanton.zh.ch, ausgedruckt am 28.02.2003.
- Binder, Hans-Martin; Bächtiger, Christine; Müller, Barbara (2000): Nicht-monetäre Angebote für Familien: Angebotskategorien und Empfehlungen für das weitere Vorgehen, Diskussionsgrundlage, Interface Institut für Politikstudien, Luzern.
- Bohny, Regula; Meroni, Ruth (2002): Zur Belastungssituation der Jugend- und Familienberatung im Kanton Zürich. Analyse, Beurteilung, Massnahmen, Amt für Jugend- und Berufsberatung Kanton Zürich, Zürich.
- Brennpunkt Nr. 3/2003, Informationszeitung der Stadt Luzern, Luzern.
- Bundesamt für Sozialversicherung (2003): Grundzüge der kantonalen Familienzulagenordnung, Bundespublikation Nr. 318.801.03d, Bern.
- Bundesamt für Statistik (2002): Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2002, Zürich.
- Bundesamt für Statistik (2002): Bevölkerungsentwicklung der Gemeinden 1850-2000, Eidgenössische Volkszählung 2000, Neuchâtel.
- 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.
- Cobb, Roger W.; Elder, Charles 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.
- Cuénod, François (1995): Allocations familiales en Suisse de 1943 à 1961. De l'espoir à l'enlisement : Mise en perspective pour 1995, Lausanne.
- Dafflon, Bernard (2003): La politique familiale en Suisse : Enjeux et défis, Lausanne.
- Statistisches Amt des Kantons Zürich: Wenn das Geld nirgends hinreicht – Armut im Kanton Zürich, Pressemitteilung, 11.07.2002.
- Duc, Jérôme: Bourses et études : Le canton veut changer la donne, in: 24 heures, 25 Juin 2003.
- Dupuis, Monique; Rey, Urs (2002): Armut und Armutsgefährdung im Kanton Zürich 1991-2001, Statistisches Amt des Kantons Zürich.
- Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF (1992): Familienexterne Kinderbetreuung: Bericht der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen, Bern.
- Fachstelle für Stadtentwicklung: Wohnen für alle. Fakten und Zusammenhänge, Zürich, August 2002, Dokument auf Internet: www.stzh.ch/fste, ausgedruckt am 06.06.2003.
- Fleury, Stéphane et al. (2003): Sozialbericht Kanton Zürich 2001. Ergebnisse der Schweizerischen Sozialhilfestatistik, Neuenburg.
- Fux, Beat (1999): Familienpolitik: Interventionsformen, Regimes und politische Doktrinen, in: Familienfragen/Questions familiales/Questioni famigliari, Bern (2/99): 2-10.
- Gesundheits- und Sozialdepartement Kanton Luzern (2003): Familienpolitisches Rahmenkonzept. Bericht der Kommission für Familienfragen zuhanden des Gesundheits- und Sozialdepartements, nicht veröffentlicht.
- Grossenbacher, Silvia (1987): Familienpolitik und Frauenfrage in der Schweiz, Grösch, Zürich.

- Hauser-Schönbächler, Gerhard (2002): Kinder- und Familienzulagen in der Schweiz. Untersuchung im Hinblick auf eine Neuordnung, Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen, Bundesamt für Sozialversicherung, Bern.
- Hüttner, Eveline; Bauer, Tobias (2002): Abklärungen zu einem gesamtschweizerischen System von Familien-Ergänzungsleistungen, Bundesamt für Sozialversicherung: Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen, Bern.
- Jugendsekretariat des Bezirks Uster (1992): FEB. Familienergänzende Betreuung im Bezirk Uster, Uster.
- Kämpf, Richard; Kübler Thomas (2001): Wertschöpfung im Kanton Zürich. Entwicklung von Regionen und Branchen 1980 bis 2005, Zürich.
- Kingdon, John W. (1984): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Little, Brown and Company, Boston, Toronto.
- Knoepfel, Peter; Varone, Frédéric; Bussmann, Werner; Mader, Luzius (1997): Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien, in: Bussmann Werner et al. (Eds.): *Einführung in die Politikevaluation*, Helbing & Lichtenhahn, Basel, Frankfurt a. Main.
- Linder, Stephan H.; Peters, Guy B. (1990): The design of instruments for public policy, in: Nagel, Stuart S. (Ed.): *Policy theory and policy evaluation: Concepts, knowledge, causes and norms*, Greenwood Press, New York.
- Meyer, Gil; Spack, Annyse; Schenk, Sabine (2002): Politique de l'éducation préscolaire et de l'accueil socio-éducatif de la petite enfance en Suisse, Cahier de l'EESP 33, Lausanne.
- Müller Kucera, Karin; Bauer, Tobias (2001): Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten: Welchen Nutzen lösen die privaten und städtischen Kindertagesstätten in der Stadt Zürich aus? Schlussbericht zuhanden des Sozialdepartementes der Stadt Zürich, Edition Sozialpolitik Nr. 5, Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien, Bern.
- „Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil en matière de politique familiale“ (1991), Lausanne.
- „Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil concernant l'accueil de jour de la petite enfance“, Séance du mardi 13 mai 1997, Lausanne.
- „Rapport annuel du Fonds cantonal pour la famille“ (2001), Clarens.
- „Rapport annuel du Conseil d'Etat“ (2002), Lausanne.
- „Rapport Métrailler“ (2003), Lausanne.
- Regierungsrat des Kantons Zürich: Regierungsrat verabschiedet Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich, Pressemitteilung, 23.01.2003, Dokument auf Internet: www.kanton.zh.ch, ausgedruckt am 28.02.2003.
- Richard-De Paolis, Paola; Pierre-Yves, Troutot ; Pascal-Eric, Gaberel; Claude, Kaiser; Gil, Meyer; Simone, Pavillard; Muriel, Pecorini; Spack, Annyse (1995): *Petite enfance en Suisse romande*, Editions Réalités sociales, Lausanne.
- Sabatier, Paul A. (1986): Top-Down and Bottom-Up approaches to implementation research: A critical analysis and suggested synthesis, in: *Journal of Public Policy* 6(1):21-48.
- Sabatier, Paul A. (1993a): Advocacy-Koalitionen. Policy-Wandel und Policy-Lernen: Eine Alternative zur Phasenheuristik, in: *Politische Vierteljahrschrift* 34 (Sonderheft 24):116-148.
- Sabatier, Paul A. (1993b): Policy changes over a decade or more, in: Sabatier, Paul A.; Jenkins-Smith, Hank C. (Eds.): *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition approach*, Westview Press, Boulder (Colorado): pp. 13-40.
- Sabatier, Paul A.; Jenkins-Smith, Hank C. (1993): *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*, Westview Press, Boulder (Colorado).
- Sabatier, Paul A.; Jenkins-Smith, Hank C. (1999): The advocacy coalition framework: An assessment, in: Sabatier P. A. (Ed.): *Theories of the policy process*, Westview Press, Boulder (Colorado): pp. 117-166.
- Schul- und Sportdepartement der Stadt Zürich (Hg.) (2000): Elternbeiträge. Das städtische Elternbeitragsreglement, Zürich.
- Sciboz-Revaz, Renée: Pour des places suffisantes en nurseries et garderies, in: *Le monde du travail*, édité par le Mouvement Populaire des Familles, Octobre 2000.

- Skrivan, Monique (1993): Quels équipements et quels coûts sont-ils consentis à la petite enfance? Etude comparative entre communes suisses: Genève-Lausanne-Berne-Zürich; Lausanne.
- Skrivan, Monique (2003): Politique familiale menée par la ville de Lausanne et aperçu à l'échelon fédéral et cantonal, Direction de l'enfance, de la jeunesse et de l'éducation, Lausanne (noch nicht veröffentlicht).
- Sozialamt des Kantons Zürich (2003): Sozialbericht Kanton Zürich 2001, Zürich.
- Sozialdepartement der Stadt Zürich und Departement Soziales der Stadt Winterthur (Hg.) (2001): Armutsrisiko Familie! Referate, Zusammenfassungen und Hintergrundberichte zur Tagung vom 7. Mai 2001, Zürich.
- Sozialdepartement der Stadt Zürich (2001): Kindertagesstätten zahlen sich aus. Jeder eingesetzte Franken bringt drei bis vier Franken an die Gesellschaft zurück, Edition Sozialpolitik Nr.5a, Büro für Arbeits- und Sozialpolitische Studien, Bern.
- Stadt Luzern (2003): Familienergänzende Kinderbetreuung / Vorschule, Bericht und Antrag Nr. 9/2003, Luzern.
- Stadt Luzern (2002): Zwischenbericht Familienergänzende Kinderbetreuung, Ausbau Chinderhus Maihof, Gewährung einer Bürgerschaft, Bericht und Antrag Nr. 38/2002, Luzern.
- Stadt Sursee (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, 2, 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, Georg et al. (2003): Neue Unterrichtszeiten (Blockzeiten) an der Unterstufe, Pädagogisches Institut der Universität Zürich, Zürich.
- Stutz, Heidi (2002): Familienpolitik heute – was beinhaltet sie? Definition und Strukturierung für den thematischen Teil des Familienberichts, Vorstudie BASS, Bern.
- Troxler, Bea et al. (2002): Report Frühbereich 2001/02, Sozialdepartement der Stadt Zürich, Zürich.
- „Uster – eine Stadt mit fehlendem Profil. Höchste Arbeitslosenquote und Strukturprobleme“, in: Neue Zürcher Zeitung, 18. Juni 2003.
- Varone, Frédéric (1998): Le choix des instruments des politiques publiques: Une analyse comparée des politiques d'efficience énergétique du Canada, du Danemark, des Etats-Unis, de la Suède et de la Suisse, Paul Haupt, Bern, (Zugl.: Diss. rer. pol. Bern, 1998)
- Vatter, Adrian; Sager, Fritz; Ledermann, Simone (2003): Familienpolitik auf Bundesebene, (im Erscheinen) Bern.
- Verein Kinderbetreuung Sursee (2003): Generalversammlung und Jahresberichte 2003, Sursee.
- Walter, Therese (1999): Erfahrene Armut in Familien. Befragte als Experten der eigenen Situation. Eine qualitative Befragung in der Stadt Uster, im Auftrag der Caritas Zürich, Zürich.
- Werner, Karin (2002): Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich, Hochschule für Soziale Arbeit, Zürich.