



# **Familienkonzept des Kantons Bern**

## **Bericht des Regierungsrates**

Bericht zur Umsetzung der Motion (M 177/2006) Streiff-Feller, Oberwangen (EVP) vom 4. September 2006 „Einführung einer directionsübergreifenden Familienkonferenz“ und der Motion (M 178/2006) Schnegg-Affolter, Lyss (EVP) vom 4. September 2006 „Erarbeitung eines Familienkonzepts“

**(RRB Nr. 1902)**

## Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b>	6
<b>Einleitung</b>	12
Parlamentarischer Auftrag	12
Aufbau des Familienkonzepts	12
<b>I Grundlagen und –begriffe der Familienpolitik</b>	14
A Familienbegriff	14
B Funktionen und Leistungen der Familie	15
C Familienpolitik	16
1 Ziel und Massnahmen der Familienpolitik	16
2 Interventionsebenen und Themenfelder der Familienpolitik	16
a) Sozialökologische Interventionen	17
b) Pädagogische Interventionen	17
c) Familieninterne Interventionen	17
d) Ökonomische Interventionen	18
D Rahmenbedingungen der kantonalen Familienpolitik	19
3 Doppelte Subsidiarität	19
a) Subsidiarität Staat/Eigenverantwortung des Einzelnen	19
b) Subsidiarität Bund/Kantone	19
4 Familienpolitische Leistungen des Bundes	20
<b>II Familien(politik) im Kanton Bern</b>	22
E Portrait der Familie im Kanton Bern	22
5 Bevölkerungsentwicklung und Haushaltsformen im Kanton Bern	22
6 Veränderungen der Familienformen	24
7 Familien und Erwerbsarbeit bzw. Bildung	26
a) Erwerbsspensum nach Familienform und Bildung	26
b) Erwerbsmodelle von Paaren mit Kindern	27
8 Familien und ihre finanzielle Situation	29
a) Einkommensverteilung	29
b) Kinderkosten	30
c) Familienarmut	31
9 Familien und Verkehr bzw. Mobilität	32

F	Leistungen der kantonalen Familienpolitik	34
	10 Familienpolitische Leistungen der kantonalen Direktionen	34
	a) Staatskanzlei (STA)	34
	b) Volkswirtschaftsdirektion (VOL)	35
	c) Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF)	36
	d) Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK)	38
	e) Polizei- und Militärdirektion (POM)	40
	f) Finanzdirektion (FIN)	41
	g) Erziehungsdirektion (ERZ)	42
	h) Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (BVE)	44
	11 Familienpolitische Leistungen im Überblick	45
<b>III</b>	<b>Familienpolitische Leistungen: Würdigung und Herausforderungen</b>	50
G	Sozialökologische Interventionen	50
H	Pädagogische Interventionen	52
I	Familieninterne Interventionen	52
J	Ökonomische Interventionen	53
<b>IV</b>	<b>Künftige Familienpolitik des Kantons Bern</b>	56
K	Zwei Hauptstossrichtungen der Familienpolitik	56
L	Definition von Einzelmassnahmen	57
	12 Stärkung der ökonomischen und pädagogischen Ressourcen der Familien	57
	a) Steuerliche Entlastung von Familien	57
	b) Erhöhung der Familienzulagen	58
	c) Einführung einer Kinderrente	59
	d) Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien	60
	e) Stärkere Verbilligung der Krankenversicherungsprämien	61
	f) Einführung von Mietzinsbeiträgen	61
	g) Einführung eines Elternurlaubs	62
	h) Vernetzung des Beratungsangebots für Familien	62
	13 Förderung der sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen für das Familienleben	63
	a) Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuungsangebote	63
	b) Verbesserung der Kinderbetreuungsangebote für besondere Situationen	64
	c) Förderung einer familienfreundlichen Arbeitswelt	65
	d) Förderung einer familienfreundlichen Aus- und Weiterbildung	66
	e) Förderung eines familienfreundlichen Kulturangebots, Woh-	66

	nens und Wohnumfelds	
	14 Familienpolitische Massnahmen im Überblick	67
M	Priorisierte Massnahmen zur Weiterentwicklung der bernischen Familienpolitik	69
	15 Priorisierung im Bereich der ökonomischen Ressourcen	70
	a) Priorisierung der Transferleistungen	70
	b) Priorisierung der Massnahmen zur steuerlichen Entlastung	70
	c) Priorisierung Transferleistungen/Massnahmen zur steuerlichen Entlastung	71
	16 Priorisierung im Bereich der pädagogischen Ressourcen	72
	17 Priorisierung im Bereich der sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen	72
	18 Priorisierte Massnahmen im Überblick	73
<b>V</b>	<b>Strategische und operative Umsetzung der Familienpolitik</b>	<b>74</b>
<b>VI</b>	<b>Antrag</b>	<b>76</b>
	Anhang 1: Glossar	78
	Anhang 2: Ergänzungsleistungen für Familien: Übersicht über bestehende kantonale Modelle	80
	Anhang 3: Literatur	85
	Anhang 4: Abkürzungsverzeichnis	87



## Zusammenfassung

Ausgangspunkt des Familienkonzeptes des Regierungsrates sind – neben den Richtlinien des Regierungsrates 2007 – 2010, in die verschiedene familienpolitische Aspekte eingeflossen sind (Schwerpunkt Gesellschaftspolitik) – zwei Motionen, die in der Märzsession 2007 überwiesen worden sind und zum einen eine direktionsübergreifende Konferenz zur Vernetzung der Familienpolitik auf Kantonsebene (M 177/2006), zum anderen ein umfassendes Konzept mit konkreten Massnahmen zur Familienförderung fordern (M 178/2006).

Der Schwerpunkt einer Strategie der Regierung liegt - ganz allgemein, aber erst recht in einem gesellschaftspolitisch bedeutenden Politikfeld wie die Familienpolitik – in der Entwicklung von konkreten Massnahmen, um das Wohlstandsniveau der Bevölkerung zu erhalten oder zu verbessern. Diese Entwicklung von Massnahmen setzt aber – weitgehend gestützt auf theoretische Grundlagen und Grundbegriffe (Kapitel A bis D), die im Familienbericht des Eidgenössischen Departements des Innern aus dem Jahr 2004 entwickelt worden sind - zunächst voraus, dass der Ist-Zustand der Familie und der Familienpolitik im Kanton Bern festgestellt und analysiert wird.

### Grundbegriffe der Familienpolitik

**Familie:** Der Begriff der Familie bezeichnet jene Lebensformen, die in den Beziehungen von Eltern und Kindern im Mehrgenerationenverbund begründet sind. Im Zentrum steht dabei die Familie mit unmündigen oder finanziell abhängigen Kindern.

**Funktionen der Familie:** Erziehungs- und Sozialisationsfunktion, biologische und soziale Reproduktionsfunktion, emotionale Funktion, wirtschaftliche Funktion.

**Ziel der Familienpolitik:** Familienpolitik hat zum Ziel, die Familien in ihren familialen Leistungen zu fördern und u.a. finanziell zu unterstützen.

**Gegenstand der Familienpolitik:** Familienpolitik umfasst alle öffentlichen Aktivitäten, Massnahmen oder Einrichtungen, deren Zweck darin besteht, familiale Leistungen anzuerkennen, zu fördern und zu beeinflussen. Dieser Gegenstand der Familienpolitik lässt sich in 10 Themenfelder strukturieren, die vier Interventionsebenen zugeordnet werden können.

Die Themenfelder der einzelnen Interventionsebenen:

- Sozialökologische Interventionen: Familienergänzende Kinderbetreuung; Familienverträgliche Arbeitswelt; Familienverträgliches Schul- und Bildungssystem; Wohn- und Wohnumfeld.
- Pädagogische Interventionen: Präventive Familienarbeit
- Familieninterne Interventionen: Kinderschutz/Gewalt in der Familie; Familiäre Ersatzangebote
- Ökonomische Interventionen: Familienzulagen; Familienbesteuerung; Bedarfsbezogene Leistungen an Familien.

Das Familienkonzept arbeitet daher in einem ersten Schritt einerseits die aktuellen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für das Familienleben im Kanton Bern (Kapitel E) und andererseits die bestehenden kantonalen familienpolitischen Aktivitäten auf (Kapitel F). Dabei zeigt sich insbesondere, dass

- sich in den letzten drei Jahrzehnten die Familienstruktur deutlich verändert hat, hin zu einer verstärkten Fragmentierung der Familientypen und einer gestiegenen Erwerbstätigkeit von Frauen mit Kindern; diese Entwicklungen haben insbesondere Auswirkungen auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf;
- der Kanton Bern bereits heute in allen vier Interventionsebenen der Familienpolitik (sozialökologische, pädagogische, familieninterne und ökonomische Interventionen) eine umfassende Palette an unmittelbaren familienpolitischen Leistungen erbringt.

Sozialökologische Interventionen: Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Familienergänzende Kinderbetreuungsangebote, Tagesschulen/Horte/Mittagstische

Pädagogische Interventionen: Mütter- und Väterberatung, Ehe- und Familienberatung, Offene Kinder- und Jugendarbeit, Gesundheitsförderung und Suchtpräventionsangebote, Jugendförderung, Elternbildung, Erziehungs- und Berufsberatung

Familieninterne Interventionen: Frauenhäuser, Kinderschutz und Vormundschaftspflege, Kinderschutzkommission, Jugendhilfemassnahmen, Berner Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt

Ökonomische Interventionen: Einkommensabhängige Tarifgestaltung der öffentlich finanzierten familienergänzenden Kinderbetreuungsangebote, Prämienverbilligung in der Krankenversicherung, kantonale Familienzulagen, Alimenterbevorschussung, Familienbesteuerung, Betreuungszulagen.

In einem zweiten Schritt würdigt der Bericht des Regierungsrates die bestehenden familienpolitischen Leistungen. Aus dieser Würdigung ergeben sich die familienpolitischen Herausforderungen, denen es im Rahmen der künftigen Familienpolitik zu begegnen gilt:

- Sozialökologische Interventionen: Unter den Rahmenbedingungen für das Familienleben hat seit den Siebziger Jahren insbesondere die Vereinbarkeit von Familie und Beruf an Bedeutung gewonnen, weil die Erwerbstätigkeit von Frauen mit Kindern kontinuierlich gestiegen ist, ohne dass sich die Erwerbstätigkeit der Männer gleichzeitig reduziert hat. Diese gestiegene Nachfrage spiegelt sich im kontinuierlichen Ausbau des Angebots an familienergänzender Kinderbetreuung, insbesondere in den letzten fünf Jahren. Trotz dieser Dynamik übersteigt über die ganze öffentlich finanzierte Angebotspalette gesehen die Nachfrage weiterhin das Angebot.
- Pädagogische Interventionen: Das familiäre Zusammenleben sieht sich gegenwärtig mit neuen Herausforderungen konfrontiert, die sich aus jüngeren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen ergeben, insbesondere öko-

nomische Unsicherheitsgefühle, die gestiegene berufliche wie ausserberufliche Mobilität oder die vielfältigeren Lebensentwürfe und –biografien (ändernde Lebensformen und Erwerbsmodelle). Diese Entwicklungen können sich im Einzelfall negativ auf die Erziehungs- und Sozialisationsfunktion der Familie und auf den Schulerfolg der Kinder auswirken.

- Familieninterne Interventionen: Der Schutz des Kindes ist grundsätzlich Privatsache, doch falls dieser Schutz, durch Vernachlässigung oder psychische oder physische Gewalt, gefährdet ist, müssen staatliche Massnahmen greifen. Über den Schutz des Kindes hinaus müssen generell innerhalb von Paarbeziehungen Opfer häuslicher Gewalt geschützt werden. Diese verschiedenen Dimensionen des Schutzes innerhalb der Familie bzw. Partnerschaft stellen permanente Herausforderungen dar, zu deren Bewältigung bei Bedarf ein adäquates Instrumentarium an Massnahmen bereit stehen muss.
- Ökonomische Interventionen: Die gesellschaftliche Individualisierung wirkt sich auch auf die finanzielle Situation von Familien aus. Insbesondere Alleinerziehende und kinderreiche Familien sind mit hohen Kinderkosten konfrontiert, die von Familienzulagen und Alimenten nicht gedeckt werden, und sind daher besonders armutsgefährdet. Bei Alleinerziehenden kommen zu den hohen Kinderkosten oft eine prekäre Stellung auf dem Arbeitsmarkt oder eine (durch die problematische Vereinbarkeit von Familie und Beruf bedingte) Teilzeiterwerbstätigkeit hinzu, die zu einer hohen Armutsquote von 28 Prozent führen. Kinderreiche Familien zählen überdurchschnittlich oft zu den Working Poor, da ein volles Erwerbsspensum den existenzsichernden Bedarf einer grossen Familie nicht zu decken vermag. Die ökonomischen Interventionen können grundsätzlich auf den Ebenen der ökonomischen Gesamtsituation, der obligatorischen Ausgaben sowie der Lebenshaltungskosten beurteilt werden.

Vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Funktion von Familien und der Einschätzung der bestehenden unmittelbaren familienpolitischen Leistungen lässt sich das übergeordnete Ziel der künftigen Familienpolitik des Kantons Bern darin sehen, die Familie zu befähigen, ihre gesellschaftspolitisch bedeutenden Leistungen zu erbringen. Dieser Befähigungsprozess hat sowohl bei internen Ressourcen der Familie (pädagogische, familieninterne und ökonomische Interventionsebene) wie bei den externen Rahmenbedingungen (sozialökologische Interventionsebene) anzuknüpfen. Folgerichtig lassen sich diesen beiden Anknüpfungspunkten je ein Teilziel der bernischen Familienpolitik zuordnen:

Teilziel 1: Stärkung der ökonomischen und pädagogischen Ressourcen der Familien.

Teilziel 2: Förderung der sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen für das Familienleben.

Ausgehend von den erkannten Herausforderungen und der strategischen Ausrichtung der Familienpolitik werden in einem dritten Schritt 13 potenzielle Einzelmassnahmen formuliert, die den beiden Teilzielen zugeordnet werden. Die Palette der geprüften

Massnahmen reicht dabei von der steuerlichen Entlastung von Familien über die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien bis zum Ausbau des familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsangebots und der Förderung eines familienfreundlichen Wohnumfeldes.

In einem vierten und letzten Schritt werden die erläuterten Einzelmassnahmen priorisiert und zu einem Massnahmenpaket geschnürt, das aus Sicht des Regierungsrates weiterverfolgt werden soll.

#### Präferenzmodell der familienpolitischen Massnahmen<sup>1</sup>

Stärkung der Ressourcen der Familien (Teilziel 1)		Förderung der sozialen/kulturellen Rahmenbedingungen (Teilziel 2)
Ökonomische Ressourcen	Pädagogische Ressourcen	
<p><b>1. Priorität</b> Ergänzungsleistungen für Familien</p>	<p><b>1. Priorität</b> Vernetzung des Beratungsangebotes für Familien (inkl. Stärkung des Dreiecks Eltern - Schüler – Lehrpersonen)</p>	<p><b>1. Priorität</b> Ausbau des familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsangebotes</p>
<p><b>2. Priorität</b> Steuerliche Entlastung von Familien</p>		<p><b>2. Priorität</b> Kinderbetreuungsangebote für besondere Situationen</p>
<p><b>3. Priorität</b> Ausbau der individuellen Prämienverbilligung</p>		<p><i>Begleitmassnahme</i> Familienfreundliche Arbeitswelt</p>
<p><b>3. Priorität</b> Einführung von Mietzinsbeiträgen</p>		<p><i>Begleitmassnahme</i> Familienfreundliche Aus- und Weiterbildung</p>
<p><b>3. Priorität</b> Erhöhung der Familienzulagen</p>		<p><i>Begleitmassnahme</i> Förderung von Kultur- und Freizeitangeboten für Familien und familienfreundlichem Wohnen</p>

<sup>1</sup> Die Grafik enthält nur 11 der 13 Massnahmen, weil zwei Massnahmen im Kanton Bern nicht unmittelbar umsetzbar sind.

Für die Priorisierung hat sich der Regierungsrat nicht zuletzt von der gegenwärtigen Wirtschafts- und Finanzkrise leiten lassen, deren wirtschaftliche und gesellschaftliche Folgen noch lange zu spüren sein werden. Er hat den ökonomischen Aspekten in seiner familienpolitischen Strategie der nächsten Jahre daher eine besondere Bedeutung zugemessen.

- Ergänzungsleistungen für Familien: Die im Kanton Bern bestehende Familienarmut stellt ein strukturelles Risiko dar, zu dessen Abdeckung die Sozialhilfe als vorübergehende individuelle Unterstützung nicht konzipiert ist. Im Kern zielt die Ergänzungsleistung für Familien als bedarfsabhängige Leistung darauf ab, das Finanzdefizit einer Familie, in Ergänzung zu einem bestehenden Erwerbseinkommen, zu decken. Die Ergänzungsleistungen für Familien greifen auf der Ebene der ökonomischen Gesamtsituation und bieten einen ganzheitlichen Lösungsansatz, der sich von anderen Transferleistungen (Mietzinsbeiträgen, individuelle Verbilligung der Krankenversicherungsprämie) abhebt und daher zu priorisieren ist.
- Vernetzung des Beratungsangebotes für Familien: Die bestehenden Beratungsangebote decken zwar je einzelne Problembereiche ab, vermögen jedoch den oft multikausalen Problemsituationen kaum gerecht zu werden, was grundsätzlich für eine verstärkte institutionelle und fallbezogene Vernetzung der einzelnen Angebote spricht.
- Ausbau des familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsangebotes: Im Bereich der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung spricht neben der Förderung der Integration sowie der Chancengleichheit von Eltern und Kindern auch der ausgewiesene volkswirtschaftliche Nutzen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Möglichkeit eines Zweiterwerbs, Generieren von Steuereinkommen, Schaffen von Arbeitsplätzen etc.) dafür, den quantitativen Ausbau des Angebots in den nächsten Jahren zu priorisieren. Dies muss umso mehr gelten, als die Aufbauphase eines flächendeckenden Kinderbetreuungsangebotes, wie der Nachfrageüberhang zeigt, noch nicht abgeschlossen ist.

Zur operativen Umsetzung der Familienpolitik wird der Regierungsrat eine verwaltungsinterne Familienkonferenz einsetzen.



## Einleitung

### Parlamentarischer Auftrag

Am 27. März 2007 hat der Grosse Rat<sup>2</sup> zwei Motionen mit familienpolitischen Zielsetzungen angenommen und damit den Regierungsrat beauftragt,

- „eine direktionsübergreifende Konferenz unter der Federführung der Gesundheits- und Fürsorgedirektion ins Leben zu rufen, die eine wirkungsvolle Familienpolitik auf Kantonsebene effizient und vernetzt umsetzt“ (M 177/2006; angenommen mit 79:62 Stimmen);
- „ein umfassendes Konzept mit konkreten Massnahmen zur Familienförderung zu erarbeiten, das im Grossen Rat diskutiert und verabschiedet werden kann. Aufzuzeigen sind ebenfalls die finanziellen Folgen der einzelnen Umsetzungsmassnahmen“ (M 178/2006; angenommen mit 129:15 Stimmen).

Ausgehend von der grossen gesellschaftlichen Bedeutung der Familie, den demografischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie den bestehenden kantonalen familienpolitischen Aktivitäten zielt das vorliegende Konzept darauf ab, einen wesentlichen Beitrag zur Umsetzung der beiden Motionen zu leisten: Zum einen wird das Modell einer möglichen Familienkonferenz entworfen, zum anderen werden aus einer ganzheitlichen familienpolitischen Perspektive heraus die strategische Ausrichtung der künftigen Familienpolitik des Kantons Bern und Massnahmen zur Familienförderung formuliert. Die im vorliegenden Konzept dargestellten Massnahmen werden in einem nicht allzu hohen Konkretisierungsgrad vorgestellt, weil die priorisierten Massnahmen ohnehin noch – unter Berücksichtigung insbesondere der Finanzierbarkeit - im Detail auszuarbeiten und in den ordentlichen Gesetzgebungsprozess einzuspeisen sein werden.

### Aufbau des Familienkonzepts

Inhaltlich ist das vorliegende Familienkonzept in fünf Teile gegliedert:

Der erste Teil (*Ziffer 1*) umfasst die theoretische Grundlage für die Beurteilung der bestehenden familienpolitischen Aktivitäten und der Entwicklung der künftigen kantonalen Familienpolitik. Im Vordergrund steht die Definition des Familienbegriffs, die Umschreibung der wichtigsten familialen Funktionen sowie des Ziels und des Gegenstands der Familienpolitik, der inhaltlich in vier Interventionsebenen und zehn Themenfelder gegliedert wird. Diese theoretischen Ausführungen greifen schwergewichtig auf den Familienbericht des Eidgenössischen Departements des Innern aus dem Jahr 2004<sup>3</sup> zurück.

---

<sup>2</sup> Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern 2007: 463ff.

<sup>3</sup> Vgl. BSV 2004

Der zweite Teil (*Ziffer II*) besteht einerseits aus einer Beschreibung der gesellschaftlichen, demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die für die Familien im Kanton Bern von besonderer Bedeutung sind. Andererseits umfasst dieser Berichtsteil eine Bestandesaufnahme der familienpolitischen Leistungen, die der Kanton Bern bereits heute erbringt und zum Teil gerade in den letzten Jahren deutlich ausgebaut hat (insbesondere das Betreuungsangebot in Kindertagesstätten, bei Tageseltern oder in Tagesschulen). Dabei werden diese familienpolitischen Leistungen nach den einzelnen Direktionen strukturiert, was die breite Verankerung der Familienpolitik innerhalb der Kantonsverwaltung verdeutlicht. Am Ende dieses Teils wird der Bogen geschlagen zu den einleitend eingeführten Interventionsebenen der Familienpolitik, indem die einzelnen Leistungen einer der vier Interventionsebenen zugeordnet werden.

Der dritte Teil (*Ziffer III*) würdigt die bestehenden familienpolitischen Leistungen und zeigt die familienpolitischen Herausforderungen auf, denen es im Rahmen der künftigen Familienpolitik zu begegnen gilt. Die Ausführungen richten sich nach den vier Interventionsebenen, um die zentralen inhaltlichen Stossrichtungen der Familienpolitik zu verdeutlichen.

Im vierten Teil (*Ziffer IV*) wird die strategische Bedeutung und Ausrichtung der künftigen Familienpolitik des Kantons Bern entwickelt und erläutert. Die vier Interventionsebenen werden zu zwei Teilzielen verdichtet, die einer künftigen Familienpolitik als Orientierungspunkte dienen sollen. Ausgehend von den erkannten Herausforderungen und der strategischen Ausrichtung der Familienpolitik werden potenzielle Einzelmassnahmen formuliert, die den beiden Teilzielen zugeordnet werden. In einem weiteren Schritt werden die erläuterten Einzelmassnahmen priorisiert und zu einem Massnahmenpaket geschnürt, das aus Sicht des Regierungsrates weiterverfolgt werden soll.

Der abschliessende fünfte Teil (*Ziffer V*) schlägt ein Modell für eine Familienkonferenz vor, welche die strategische und operative Umsetzung der Familienpolitik begleiten soll. Die Ausführungen skizzieren Aufgaben, Zusammensetzung sowie Organisation der Familienkonferenz.

## I Grundlagen und –begriffe der Familienpolitik

### A Familienbegriff

Familie und Familienpolitik sind emotional bedeutsame Themen. Schon deshalb ist es schwierig, eine Definition zu finden. Es gibt aber auch weitere Gründe. Erstens lehrt die Erfahrung, dass es sich bei der Familie um keine universelle, quasi natürliche Einheit handelt, sondern um einen kulturell geprägten Begriff.<sup>4</sup> Zweitens muss eine Definition auch die Vielfalt gelebter Familienformen berücksichtigen. Familien bestehen nicht länger ausschliesslich aus einem Vater, einer Mutter und deren leiblichen, unmündigen Kindern, die im gleichen Haushalt leben.

Einigkeit besteht am ehesten darin, dass Familie um und durch Kinder entsteht. Auf dieses zentrale Kriterium des Kindsverhältnisses fusst auch die Familienpolitik des Bundes: In der Bundesverfassung wird Familie als „Gemeinschaft von Erwachsenen und Kindern“ definiert<sup>5</sup> und auch die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen erklärt das Kindsverhältnis zum Dreh- und Angelpunkt ihres Familienbegriffs, indem im Kern jene Lebensformen als Familie bezeichnet werden, die in den Beziehungen von Eltern und Kindern im Mehrgenerationenverbund begründet sind.<sup>6</sup> Im Zentrum dieser Definition, die in verschiedene kantonale Familienberichte eingeflossen ist<sup>7</sup>, steht die Familie mit unmündigen oder finanziell abhängigen Kindern, wobei kein gemeinsamer Haushalt vorausgesetzt wird.<sup>8</sup>

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

Diese offen gehaltene Definition des Familienbegriffs trägt, wie vom Grossen Rat in verschiedenen Voten gefordert,<sup>9</sup> der real gelebten Vielfalt der Familienformen Rechnung und ist auch der Familienpolitik des Kantons Bern zu Grunde zu legen.

<sup>4</sup> Vgl. Herzog, Böni und Guldemann 1997: 74ff.

<sup>5</sup> Art. 41 Abs. 1 Bst. c BV.

<sup>6</sup> Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen 2005: 9. Diese Umschreibung wiederum ist angelehnt an die Definition des Familienberichtes von 1982 (Eidgenössisches Departement des Innern 1982).

<sup>7</sup> Vgl. etwa die Familienberichte der Kantone Graubünden (Seite 2), Solothurn (Seite 9) und Luzern (Seite 11).

<sup>8</sup> Diese Fokussierung bringt es mit sich, dass andere familiäre Beziehungen (etwa zwischen erwachsenen Kindern und ihren Eltern) in diesem Bericht eher in den Hintergrund treten. Für Teilaspekte dieses Themenkomplexes kann auf die Altersberichterstattung des Regierungsrates verwiesen werden (Alterspolitik im Kanton Bern, Planungsbericht und Konzept vom Dezember 2004 und Zwischenbericht vom April 2007).

<sup>9</sup> Voten Schnegg-Affolter, Wälchli-Lehmann und Gasser, Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern 2007: 465ff.

## **B Funktionen und Leistungen der Familie**

In unserer Gesellschaft spielen zwischenmenschliche Beziehungen eine zentrale Rolle, sei dies beim Lösen alltäglicher Probleme oder beim Bewältigen einschneidender Krisensituationen. Wo auch immer sie zum Tragen kommen, erfüllen sie wichtige soziale Funktionen, die insbesondere für den sozialen Zusammenhalt und die Solidarität innerhalb einer Gesellschaft von grundlegender Bedeutung sind. Die Familie, als primäres soziales Beziehungsnetz, spielt vor diesem Hintergrund eine besonders wichtige Rolle, da sie gesellschaftliche Funktionen übernimmt, ohne die dieser soziale Zusammenhalt bröckeln würde.

In der Literatur<sup>10</sup> wird die Frage, welche Aufgaben die Familie wahrnimmt, erstaunlich einheitlich beantwortet. Obwohl die Gruppierung einzelner Aufgaben von Quelle zu Quelle wechseln kann, wird in der Regel folgende Feststellung gemacht: Die Familie...

- (a) ... sichert den Bestand der Gesellschaft (biologische und soziale Reproduktionsfunktion, Nachwuchssicherung);
- (b) ... bietet allen Generationen ein Umfeld, in dem sie sich lebenslang gesund und zum Vorteil der Gemeinschaft entwickeln (Erziehungs- und Sozialisationsfunktion);
- (c) ... ermöglicht gegenseitige materielle und immaterielle Unterstützung unter den Mitgliedern (wirtschaftliche Funktion, soziale Absicherung, Generationenzusammenhalt);
- (d) ... gibt Rückhalt, ermöglicht Rückzug und Rückbesinnung, und erlaubt den Familienmitgliedern, in und mit ihr Kraft zu tanken (emotionale Funktion).

Die hohe gesellschaftspolitische Bedeutung der Familie spricht dafür, die Rahmenbedingungen für Familien so auszugestalten, dass diese die ihnen zugedachten Aufgaben und Funktionen wahrnehmen können.

---

<sup>10</sup> Vgl. z.B. Gerlach 2004: 39; Hamann 1988: 28ff; Lüscher 2003: 61; Mitterauer 1991: 100ff.

## **C Familienpolitik**

### **1 Ziel und Massnahmen der Familienpolitik**

Die Leistungen der Familie bringen nicht nur der Familie, sondern der gesamten Gesellschaft einen hohen Nutzen. Familienpolitik hat deshalb zum Ziel, die Familien in ihren familialen Leistungen zu fördern und u.a. finanziell zu unterstützen. Familienpolitik ist folglich ein eigenständiger Politikbereich, welcher die Entscheidung zu Gunsten der Familie attraktiver macht und damit darauf ausgerichtet ist, eine möglichst grosse Wahlfreiheit für oder gegen verschiedene Familien- und Lebensformen zu eröffnen.<sup>11</sup>

Auf der Ebene der Massnahmen ist Familienpolitik eine Querschnittsaufgabe mit Verbindungen zur Kinder- und Jugend-, Bildungs-, Sozial-, Gesundheits-, Migrations-, Gleichstellungs-, Wirtschafts-, Finanz-, Steuer- und Sicherheitspolitik. So ist beispielsweise gute Familienpolitik auch erfolgreiche Wachstumspolitik, indem sie den einzelnen Familienmitgliedern in ihren unterschiedlichen Lebensphasen Aus- und Weiterbildung ermöglicht und mithilft, arbeitsmarktliche Ein- und Austrittsschranken für Eltern und Jugendliche abzubauen.<sup>12</sup>

Alle gesellschaftlichen bzw. politischen Bereiche sind aufgefordert, die Familien zu stützen, weil Familien für alle Lebensbereiche Nutzen erzeugen. Die Vernetzung, Koordination und konsistente Abstimmung dieser Bereiche hinsichtlich familienpolitischer Massnahmen stellt eine anspruchsvolle und wichtige Aufgabe von Regierung und Verwaltung dar.

### **2 Interventionsebenen und Themenfelder der Familienpolitik**

Familienpolitik meint daher im weitesten Sinn alle gesellschaftlichen und staatlichen Aktivitäten, welche die Gestaltung familialer Aufgaben beeinflussen. Der vorliegende Bericht geht jedoch von einem engeren Verständnis aus. Die Merkmale der Familienpolitik in diesem Sinn sind:<sup>13</sup>

- (a) Es handelt sich um gewollte *öffentliche Aktivitäten*, Massnahmen oder Einrichtungen.
- (b) Der Zweck dieser Aktivitäten besteht darin, *familiale Leistungen*, die explizit oder implizit erbracht werden, anzuerkennen, zu fördern und zu beeinflussen.

Dieser Gegenstand der Familienpolitik lässt sich, in Anlehnung an den Familienbericht 2004 des Eidgenössischen Departements des Innern, in 10 Themenfelder strukturieren, die den Ebenen der sozialpolitischen Interventionen zugeordnet werden

---

<sup>11</sup> Vgl. BSV 2004: 99.

<sup>12</sup> Vgl. Straubhaar 2009.

<sup>13</sup> Vgl. Lüscher 2003: 14; EKFF 2005.

können, wie sie die Sozialwissenschaften definieren (sozialökologische, pädagogische, familieninterne und ökonomische Interventionen):<sup>14</sup>

*a) Sozialökologische Interventionen*

Die sozialökologischen Interventionen umfassen gemäss dem eidgenössischen Familienbericht die Gestaltung der sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen des Familienlebens. Dazu gehören Aktivitäten, Massnahmen und Einrichtungen im Familienumfeld.

Themenfeld 1: Familienergänzende Kinderbetreuung

Zu diesem Themenfeld gehören Stützungsnetze für Familien, um sie in der Erziehung und Betreuung der Kinder zu unterstützen. Dies erhöht unter anderem die Zeitsouveränität und schafft damit Voraussetzungen, dass sich Familienarbeit und andere Tätigkeiten (Ausbildung, Weiterbildung, Erwerbsarbeit) vereinbaren lassen.

Themenfeld 2: Familienverträgliche Arbeitswelt

Zu diesem Themenfeld gehören Ansätze des Kantons in der Gestaltung der Arbeitswelt, welche die Vereinbarkeit der Erwerbstätigkeit mit der Wahrnehmung der Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsaufgaben der Eltern fördern.

Themenfeld 3: Familienverträgliches Schul- und Bildungssystem

Zu diesem Themenfeld gehören Ansätze des Schul- und Bildungssystems, welche die Familien in ihren Betreuungs- und Erziehungsaufgaben unterstützen und entlasten.

Themenfeld 4: Wohnen und Wohnumfeld

Zu diesem Themenfeld gehören die Ansätze zur Gestaltung eines familienfreundlichen Wohnumfelds.

*b) Pädagogische Interventionen*

Die pädagogischen Interventionen umfassen neben familienspezifischer Bildung im engeren Sinn auch Beratungsdienste sowie Mediation bei Konflikten.

Themenfeld 5: Präventive Familienarbeit

Zu diesem Themenfeld gehören Ansätze, die die Ressourcen der Familien zur Bewältigung ihrer Aufgaben und Herausforderungen stärken und somit familiäre Probleme verhindern sollen.

*c) Familieninterne Interventionen*

Familienpolitik darf die Familie nicht nur als harmonisches Ganzes auffassen, sondern muss auch die konkurrierenden Interessen der verschiedenen Familienangehörigen thematisieren. Das Familienleben soll grundsätzlich als Privatsache respektiert werden. Dennoch gilt es nicht nur „fairplay at home“ anzustreben, sondern auch

---

<sup>14</sup> Vgl. BSV 2004: 104.

in familieninternen Konfliktsituationen die Schwächeren zu schützen und Strukturen zu schaffen, die Kindern in Notlagen ein gutes Aufwachsen ausserhalb der eigenen Familie ermöglichen.

#### Themenfeld 6: Kinderschutz / Gewalt in der Familie

Im breiten Bereich des Kinderschutzes gehören im Zusammenhang mit familieninternen Interventionen insbesondere die Ansätze, welche die einzelnen Mitglieder der Familie vor Missbrauch und Gewalt schützen, zu diesem Themenfeld.

#### Themenfeld 7: Familiäre Ersatzangebote

Zu diesem Themenfeld gehören die Ansätze, welche Kindern und Jugendlichen bei Bedarf familiäre Ersatzangebote bereitstellen (Pflegeeltern, Heimplatzierungen).

### *d) Ökonomische Interventionen*

Die ökonomischen Interventionen umfassen finanzielle Leistungen an Familien (Transferleistungen) und die Entlastung von Familien im Steuersystem. Sie folgen der Logik der Subjektförderung.

#### Themenfeld 8: Familienzulagen

Zu diesem Themenfeld gehören finanzielle Leistungen an die Familien zur Wahrnehmung ihrer Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsaufgaben. Die Leistungsberechtigung ist nicht abhängig von der wirtschaftlichen Situation der Familien.

#### Themenfeld 9: Familienbesteuerung

Zu diesem Themenfeld gehören Ansätze zur familienfreundlichen Gestaltung des Besteuerungssystems, insbesondere in Übereinstimmung mit den Tarifen für die familienergänzende Kinderbetreuung.

#### Themenfeld 10: Bedarfsbezogene Leistungen an Familien

Zu diesem Themenfeld gehören bedarfsbezogene Leistungen, mit denen die Kaufkraft zur Deckung des Lebensunterhalts der Familien gesichert wird, die nicht über ausreichendes Einkommen und Vermögen verfügen.

## **D Rahmenbedingungen der kantonalen Familienpolitik**

### **3 Doppelte Subsidiarität**

Zentrale Rahmenbedingung der Familienpolitik in der Schweiz ist die Subsidiarität, und zwar in einem doppelten Sinn:

#### *a) Subsidiarität Staat/Eigenverantwortung des Einzelnen*

Die Eigenverantwortung des Einzelnen und der Familie geht vor und hat nicht durch staatliche Massnahmen in Frage gestellt zu werden. Vielmehr soll der Staat, d.h. Bund, Kantone und Gemeinden, in Ergänzung zu privaten Initiativen (u.a. von Nichtregierungsorganisationen) für die Familien günstige Rahmenbedingungen schaffen.<sup>15</sup> Die Ausrichtung staatlicher Leistungen orientiert sich am Bedarf, der durch Wirkungsziele legitimiert ist und sich an der finanziellen Machbarkeit orientiert.

#### *b) Subsidiarität Bund/Kantone*

Grundsätzlich kommen den Kantonen und Gemeinden Kompetenzen in all jenen Bereichen zu, in welchen sie die Aufgaben selbst erfüllen können, der Bund kommt nur ergänzend und fördernd zum Zug. Wie für die Sozial-, Bildungs-, Gesundheits- und Kulturpolitik sind deshalb auch für die Familienpolitik in vielen Bereichen hauptsächlich die Kantone und Gemeinden zuständig. Sie gestalten die Familienpolitik nach ihren Bedürfnissen.

- Zuständigkeiten des Bundes: In der bundesstaatlichen Kompetenzordnung nach Art. 3 BV, die von einem Verfassungsvorbehalt zulasten des Bundes und einer subsidiären Generalkompetenz der Kantone ausgeht, ist die Familienpolitik grundsätzlich Aufgabe der Kantone. Die familienpolitischen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes beschränken sich im geltenden Recht auf den Erlass von Vorschriften über die Familienzulagen und die Errichtung einer Mutterschaftsversicherung (Art. 116 BV). Zudem hat der Bund gestützt auf die Zuständigkeit auf dem Gebiet des Zivilrechts nach Art. 122 BV im Schweizerischen Zivilgesetzbuch die Kantone verpflichtet, für das Alimenteninkasso und die Alimentenbevorschussung zu sorgen sowie gestützt auf Art. 8 BV das Gleichstellungsgesetz erlassen, das auf die tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann in Familie, Ausbildung und Arbeit abzielt.

Als zwar nicht kompetenzbegründend, aber von zentraler programmatischer Bedeutung erscheint das in Art. 41 BV verankerte Sozialziel, wonach sich Bund und Kantone in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür einsetzen, dass Familien als Gemeinschaften von Erwachsenen und Kindern geschützt und gefördert werden.

- Zuständigkeiten der Kantone: Aufgaben, welche nicht dem Bund übertragen wurden, fallen in die Kompetenz der Kantone.<sup>16</sup> Diese föderalistische Struktur hat Vor-

---

<sup>15</sup> Vgl. BSV 2008.

<sup>16</sup> Vgl. BSV 2004.

(grosse Freiheit in der Prioritätensetzung und der Erfüllung der Aufgaben, Bürger-nähe) wie Nachteile (systemimmanente Gefahr von Ungleichbehandlungen im schweizweiten Vergleich).

#### **4 Familienpolitische Leistungen des Bundes**

Im Rahmen der bundesstaatlichen Kompetenzordnung, die dem Bund lediglich punktuelle familienpolitische Zuständigkeiten zuweist, werden folgende familienpolitische Leistungen bundesrechtlich geregelt:

- *Familienzulagen*: Das im Jahr 2006 verabschiedete Bundesgesetz über die Familienzulagen strebt eine gewisse Vereinheitlichung der Familienzulagen an, indem Minimalvorgaben definiert werden, die auf kantonaler Ebene einzuhalten sind, aber auch überschritten werden können, womit den Kantonen ein beachtlicher Spielraum verbleibt. Im Leistungsbereich haben die kantonalen Regelungen zum einen Kinderzulagen (für Kinder bis 16 Jahren) in einer minimalen Höhe von 200 Franken pro Monat, zum anderen Ausbildungszulagen (für Kinder in Ausbildung zwischen 16 und 25 Jahren) in einer minimalen Höhe von 250 Franken pro Monat zwingend vorzusehen. Eine besondere bundesrechtliche Familienzulagenordnung gilt seit den Fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts für landwirtschaftliche Arbeitnehmende, selbständigerwerbende Landwirte und Berufsfischer.
- *Mutterschaftsentschädigung*: Um dem Verfassungsauftrag nachzukommen, eine Mutterschaftsversicherung einzurichten, hat der Bundesgesetzgeber im Jahr 2003 das Bundesgesetz über die Erwerbsersatzordnung für Dienstleistende in Armee, Zivildienst und Zivilschutz dahingehend ergänzt, dass auch bei Mutterschaft ein Erwerbsersatz gewährt wird. Dieser Erwerbsersatz steht erwerbstätigen Müttern zu, die während 14 Wochen ein Taggeld ausgerichtet erhalten, das 80 Prozent des durchschnittlichen Erwerbseinkommens erreicht.

Neben den Familienzulagen und der Mutterschaftsentschädigung, die darauf abzielen, aktuelle Familienlasten (Erwerbsausfall, direkte Kinderkosten) auszugleichen, kennt das Bundesrecht auch ein Instrument, um künftige Nachteile, die wegen Familienlasten entstehen können, zumindest zu mildern: Seit 1997 werden bei der Berechnung einer AHV-Rente so genannte Erziehungsgutschriften (gegenwärtig rund 41'000 Franken pro Jahr) für die Jahre angerechnet, während derer eine versicherte Person die elterliche Sorge für Kinder unter 16 Jahren hatte. Mit den Erziehungsgutschriften wird so bei der Rentenberechnung eine Art fiktives Einkommen angerechnet, das die vollständige oder teilweise Aufgabe einer Erwerbstätigkeit zugunsten der Familienarbeit kompensieren und damit verhindern soll, dass geleistete Familienarbeit mit einer tiefen AHV-Rente bestraft wird.

Schliesslich wirkt der Bundesgesetzgeber mit dem Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung, das seit dem Jahr 2003 in Kraft ist, auch auf die Rahmenbedingungen für eine verbesserte Vereinbarkeit von Familie und Beruf ein: Es handelt sich um ein gegenwärtig bis Ende 2011 befristetes Impulsprogramm, das die Schaffung zusätzlicher Plätze für die Tagesbetreuung von Kindern fördern soll, damit die Eltern Erwerbsarbeit und Familie besser vereinbaren können. Für die Jahre 2007

bis 2010 stehen schweizweit insgesamt 120 Mio. Franken Bundesmittel zur Verfügung.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Zur Zeit steht die Verlängerung des Impulsprogrammes bis ins Jahr 2015 im Parlament zur Diskussion.

## **II Familien(politik) im Kanton Bern**

### **E Portrait der Familie im Kanton Bern**

Die Bevölkerungsentwicklung, die Veränderung der Lebensformen, die finanzielle Situation von Familien, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit bzw. Bildung sowie die Mobilität sind wichtige Rahmenbedingungen anhand deren die gesellschaftliche und wirtschaftliche Situation von Familien im Kanton Bern beschrieben werden kann.<sup>18</sup>

Die in den gängigen demografischen Statistiken abgebildeten Familienformen orientieren sich an einer Familiendefinition, deren Dreh- und Angelpunkt, im Unterschied zu der einleitend eingeführten Definition der Familie, nicht nur das Kindsverhältnis zwischen Eltern und unmündigen Kindern, sondern der Mehrgenerationenhaushalt ist. Demnach bezeichnet der Begriff der Familie in den folgenden Auswertungen jene Haushalte, in denen Eltern (Ehe- oder Konkubinatspaare) oder ein Elternteil mit ihren Kindern zusammenleben. Auch erwachsene Einzelpersonen, die mit ihren Eltern zusammenleben, bilden einen Familienhaushalt.

### **5 Bevölkerungsentwicklung und Haushaltsformen im Kanton Bern**

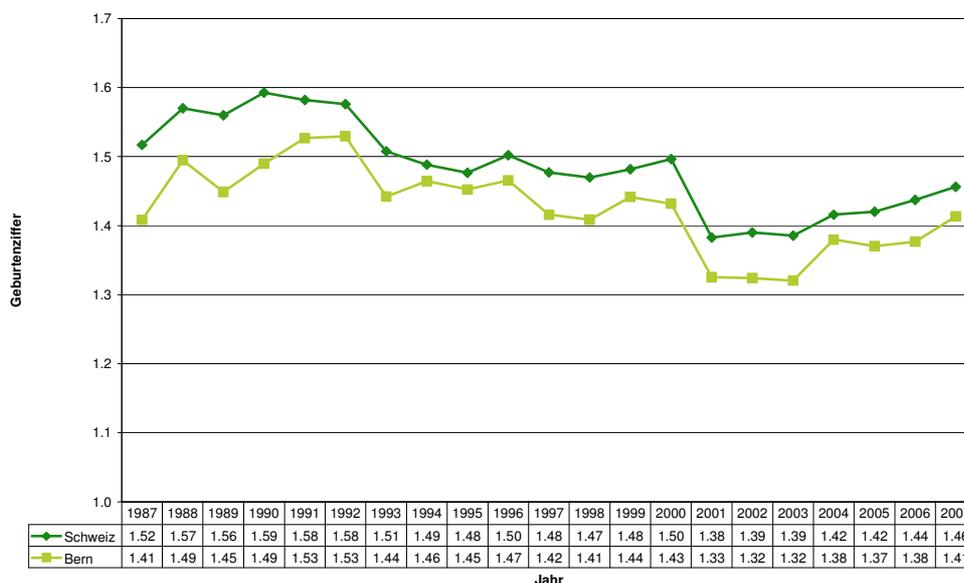
Die Geburtenziffer liegt im Kanton Bern bei 1.4 Kindern pro Frau, was leicht unter dem schweizerischen Mittel liegt. Im Jahr 1992 erreichte die Geburtenziffer einen vorläufigen Höhepunkt von 1.5 Kindern pro Frau (zwischen 15 und 49 Jahren). Während den Neunziger Jahren sank diese Ziffer kontinuierlich, bis auf den Wert von 1.3 Kindern pro Frau im Jahr 2003. Seither ist die Geburtenziffer wieder leicht gestiegen, im Jahr 2007 lag sie bei 1.4 Kindern pro Frau. Dieser Wert liegt nicht nur unter dem schweizerischen Mittel, sondern dürfte auch unter der von Paaren durchschnittlich gewünschten Anzahl Kinder liegen. Der Entscheid von Paaren für oder gegen ein Kind oder weitere Kinder wird unter anderem auch durch institutionelle und ökonomische Faktoren, wie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie hohe Kinderkosten, beeinflusst.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Die folgenden Erläuterungen zur demografischen Entwicklung stützen sich auf die Daten der Eidgenössischen Volkszählung sowie der Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes des Bundesamtes für Statistik ab und bilden die Bevölkerungsentwicklung seit dem Jahr 1970 ab. Für zukunftsgerichtete Aussagen zur Entwicklung der Berner Bevölkerung sind grundsätzlich die regionalisierten Bevölkerungsprojektionen des Kantons Bern als Referenzgrösse beizuziehen (Vgl. RRB 1981 vom 3. Dezember 2008).

<sup>19</sup> Vgl. Wanner 2008.

Grafik 1: Anzahl Kinder pro Frau, Schweiz – Kanton Bern, 1987-2007



Quelle: BFS; BEVNAT, ESPOP

Darstellung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

*Lesebeispiel:* Im Jahr 2007 betrug die Geburtenziffer im schweizerischen Durchschnitt 1.46 Kinder pro Frau (obere Kurve, letzter Punkt), während sie im Kanton Bern bei 1.41 Kindern pro Frau (untere Kurve, letzter Punkt) lag.

Der Anteil Kinder an der Gesamtbevölkerung ist in den vergangenen 30 Jahren deutlich gesunken: War im Jahr 1970 noch knapp ein Viertel (23.4%) der Berner Kantonsbevölkerung jünger als 15 Jahre alt, beträgt der Anteil Kinder im Jahr 2000 nur noch rund 16 Prozent.

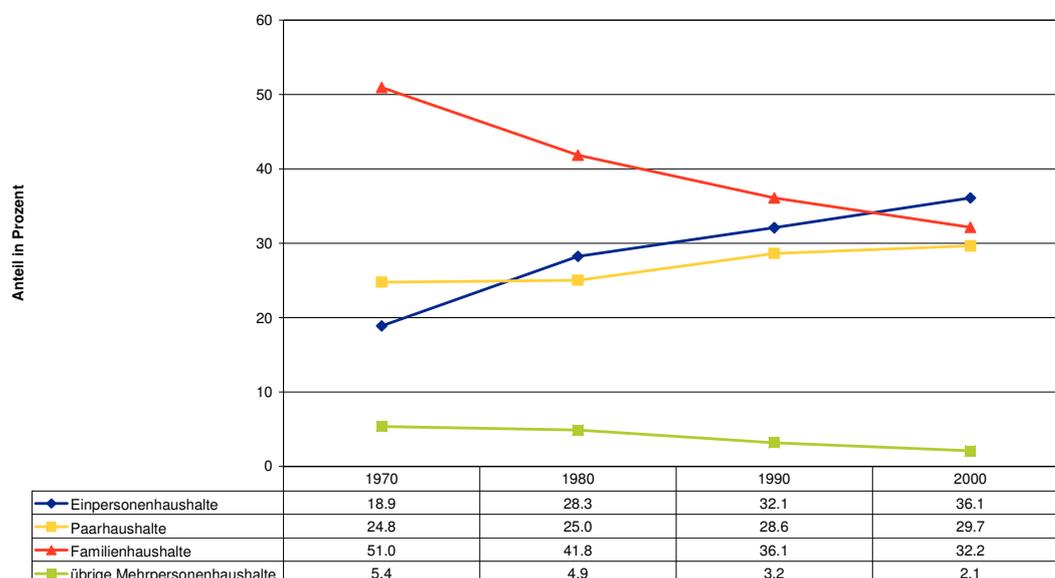
Dieser demografische Wandel bewirkt nicht nur einen Rückgang des zukünftigen Arbeitskräftepotenzials, sondern verändert zudem das zahlenmässige Verhältnis zwischen den älteren Menschen, die nicht mehr ins Erwerbsleben eingebunden sind, und den Personen im Erwerbsalter. So stehen immer weniger erwerbstätige Personen einer wachsenden Zahl älterer Menschen gegenüber, was bedeutende Auswirkungen auf die gesellschaftliche, wirtschaftliche und sozialpolitische Entwicklung haben kann.

In den vergangenen 30 Jahren hat sich im Kanton Bern, wie auch in den übrigen Teilen der Schweiz, die Haushaltsstruktur erheblich verändert. Aus familienpolitischer Sicht sind insbesondere zwei Entwicklungen von Bedeutung:

- Seit dem Jahr 1970 hat sich der Anteil der Einpersonenhaushalte von 19 Prozent auf 36 Prozent um die Jahrtausendwende beinahe verdoppelt.
- Der Anteil der Familienhaushalte ist stark gesunken: Während es sich im Jahr 1970 noch bei 51 Prozent aller Privathaushalte um Familien handelte, war dies im Jahr 2000 nur noch bei 32 Prozent der Fall.

Diese beiden Entwicklungen können als ein Indiz für die tendenzielle Individualisierung der Lebensformen im Kanton Bern verstanden werden.

Grafik 2: Privathaushalte nach Haushaltstypen, Kanton Bern 1970-2000



Quelle: BFS; Volkszählung

Auswertung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

*Lesebeispiel:* Im Jahr 1990 waren 36,1% aller Privathaushalte Familienhaushalte (Spalte 1990: oberste Kurve, 3. Punkt von links), 32,1% waren Einpersonenhaushalte (Spalte 1990: zweitoberste Kurve, dritter Punkt von links), 28,6% waren Paarhaushalte (Spalte 1990: zweitunterste Kurve, dritter Punkt von links) und 3,2% waren übrige Mehrpersonenhaushalte (Spalte 1990: unterste Kurve, dritter Punkt von links).

Der gesunkene Anteil der Familienhaushalte darf jedoch nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass immer noch mehr als die Hälfte (54%) der Bevölkerung des Kantons Bern in Familienhaushalten lebt.

## 6 Veränderungen der Familienformen

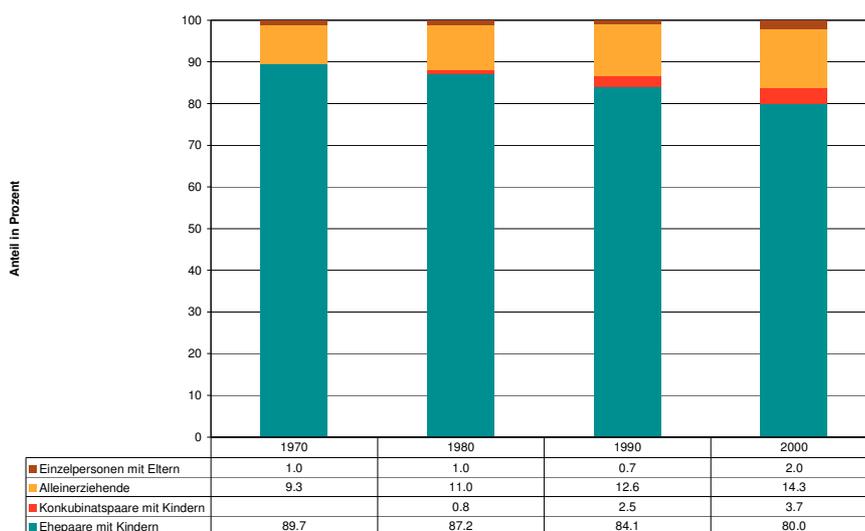
Sind Familienhaushalte nur seltener geworden, oder haben sich auch die gelebten Familienformen verändert?

Auf den ersten Blick fällt auf, dass Ehepaare mit Kindern immer noch die grosse Mehrheit der Familienhaushalte ausmachen. Ihr Anteil ist seit dem Jahr 1970 zwar um rund 10 Prozentpunkte gesunken, machte aber im Jahr 2000 immer noch 80 Prozent der Familienhaushalte aus. Demgegenüber wurden im selben Zeitraum die Alleinerziehendenhaushalte sowie die Konkubinatspaare mit Kindern häufiger. Die Zahl der Konkubinatspaare hat sich seit dem Jahr 1980<sup>20</sup> mehr als vervierfacht, der direkte Vergleich mit den Ehepaaren und Alleinerziehenden zeigt jedoch, dass nach wie vor nur ein kleiner Teil der Familien Konkubinatspaare mit Kinder sind (3.7%).

<sup>20</sup> Die Konkubinatspaare wurden in der Volkszählung erst ab diesem Zeitpunkt erhoben.

Der Anteil Alleinerziehender am Total aller Familienhaushalte ist im Verlauf der letzten Jahrzehnte gestiegen: Während im Jahr 1970 noch knapp 10 Prozent der Familienhaushalte Alleinerziehende waren, betrug dieser Anteil um die Jahrtausendwende bereits rund 14 Prozent. Von besonderer Bedeutung ist der Anstieg der Alleinerziehenden, die ohne weitere erwachsene Person im Haushalt leben: Im Jahr 1970 lebten 67 Prozent aller Alleinerziehenden in Haushalten ohne weitere erwachsene Personen. Im Jahr 2000 betrug dieser Anteil bereits 90 Prozent; 9 von 10 Alleinerziehenden leben also ohne weitere erwachsene Person mit ihren Kindern zusammen. Diese Entwicklung zeigt, dass Alleinerziehende zunehmend mit ihren Kindern alleine in einem Haushalt leben, was möglicherweise eine Folge der Individualisierung der Familienstrukturen ist, die sich unter anderem in einem verringerten Anteil an Mehrgenerationenhaushalten manifestiert. So lebten 1970 schweizweit noch rund 4 Prozent aller Kinder mit mindestens einem Grosselternteil zusammen. Der entsprechende Anteil hat sich im Verlauf der Jahre kontinuierlich verringert und lag im Jahr 2000 noch bei knapp 1.5 Prozent.<sup>21</sup>

Grafik 3: Familienhaushalte nach Haushaltstypen, Kanton Bern 1970-2000



Quelle: BFS; Volkszählung

Auswertung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

*Lesebeispiel:* Im Jahr 2000 waren im Kanton Bern (4. Säule von links) 80% der Familienhaushalte Ehepaare mit Kindern (unterste Schicht), 3,7% Konkubinatspaare mit Kindern (zweitunterste Schicht), 14,3% Alleinerziehende (zweitoberste Schicht) und 2% Einzelpersonen mit Eltern (oberste Schicht).

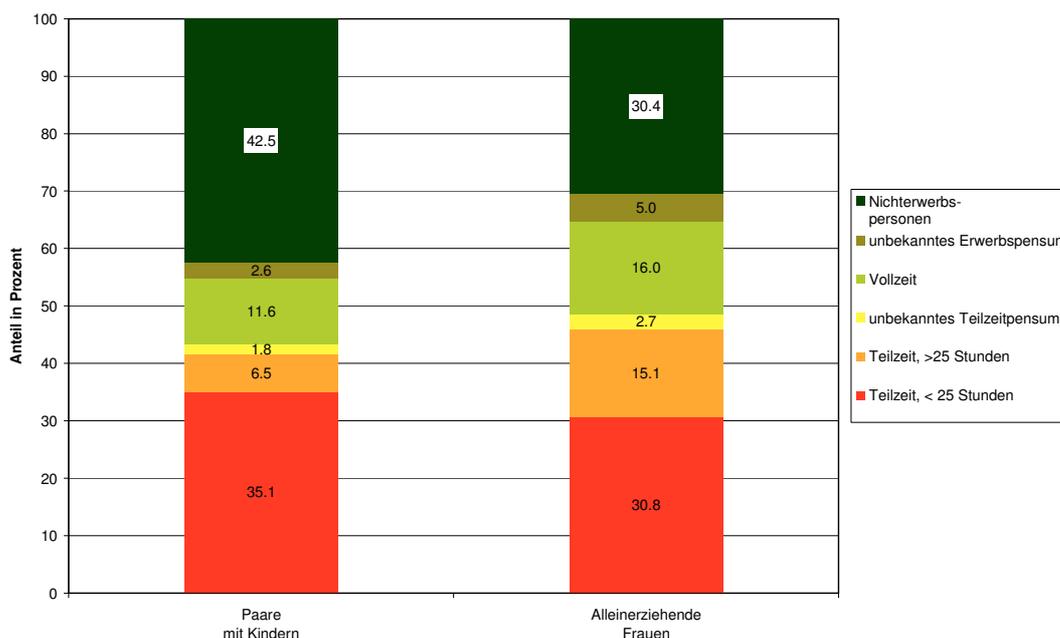
<sup>21</sup> Vgl. BFS 2005: 64.

## 7 Familien und Erwerbsarbeit bzw. Bildung

### a) Erwerbsspensum nach Familienform und Bildung

Eine klare Mehrheit der Mütter ist heute erwerbstätig. Die Familiensituation und das Bildungsniveau haben nach wie vor einen starken Einfluss auf die Erwerbssituation und den Erwerbsumfang der Mütter.

Grafik 4: Erwerbsspensum von Frauen mit mindestens 1 Kind unter 7 Jahren nach Familienform, Kanton Bern 2000



Quelle: BFS; Volkszählung

Auswertung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

*Lesebeispiel:* Bei Paaren mit mindestens einem Kind unter 7 Jahren sind 42.5% der Frauen nicht erwerbstätig (linke Säule, oberste Schicht), bei alleinerziehenden Frauen mit mindestens einem Kind unter 7 Jahren sind dies 30.4% (rechte Säule, oberste Schicht).

Alleinerziehende Frauen mit mindestens einem Kind unter sieben Jahren sind häufiger erwerbstätig (70%) als Mütter mit Partnern (57%). Mütter mit Partnern arbeiten zudem mehrheitlich Teilzeit, oft mit tiefem Erwerbsspensum. So gehen 35 Prozent von ihnen weniger als 25 Stunden pro Woche einer Erwerbsarbeit nach. Alleinerziehende Mütter andererseits sind nicht nur häufiger erwerbstätig, sondern übernehmen allgemein auch höhere Erwerbsspensum. Rund 30 Prozent arbeiten 25 oder mehr Stunden, die Hälfte davon Vollzeit. Bei Müttern mit Partnern beträgt dieser Anteil nur 18 Prozent.

Aktuelle Auswertungen des Bundesamtes für Statistik<sup>22</sup> haben ergeben, dass das Erwerbsverhalten von Männern kaum durch die Familiensituation (Alter der Kinder) beeinflusst wird. Sie sind immer zu über 97 Prozent ins Erwerbsleben integriert. Tendenziell ist der Anteil Väter, die einer Erwerbsarbeit nachgehen, umso höher, je kleiner die

<sup>22</sup> Vgl. BFS 2008: 19.

Kinder sind. Alleinerziehende Väter sind tendenziell weniger häufig Vollzeit berufstätig als Väter in Paarhaushalten, aber gleichzeitig deutlich häufiger als alleinerziehende Mütter. Weitergehende Differenzierungen bezüglich des Erwerbsspensums von alleinerziehenden Vätern sind aufgrund der kleinen Fallzahlen nicht möglich.

Neben der Familienform wirkt sich auch das Bildungsniveau der Mütter auf deren Erwerbssituation und -umfang aus:

Mit steigender Bildung steigt der Anteil an erwerbstätigen Müttern. So gehen 52 Prozent der Mütter ohne berufliche Ausbildung einer Erwerbstätigkeit nach, während es bei Müttern mit einer tertiären Ausbildung 72 Prozent sind. Dies ist wohl damit zu erklären, dass Frauen mit einer besseren Ausbildung einerseits häufiger versuchen, Familie und Berufstätigkeit zu verbinden, andererseits aber auch weniger häufig von Erwerbslosigkeit betroffen sind.

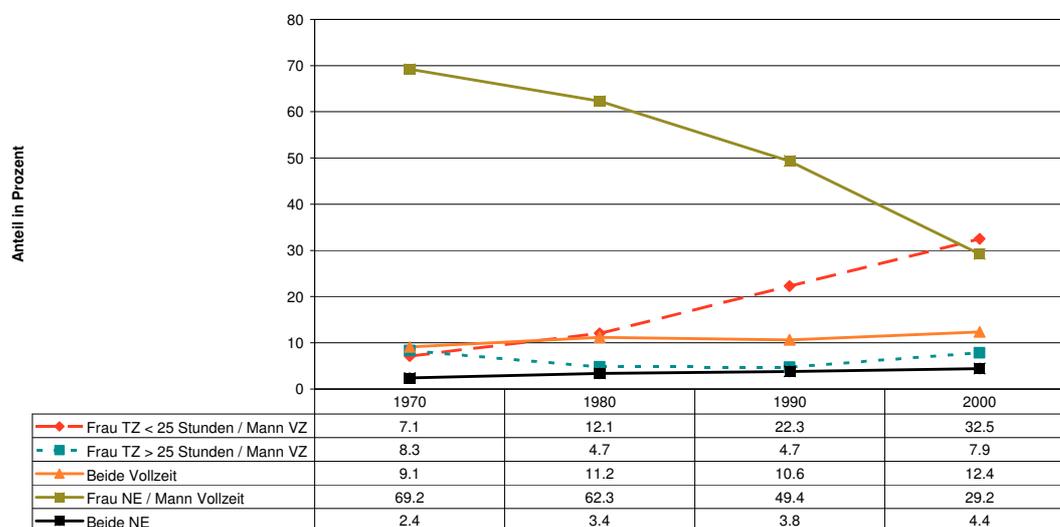
Bei Müttern, die keine oder nur die obligatorische Schulbildung absolviert haben, fällt der Anteil der Vollzeit Erwerbstätigen höher aus als bei Frauen mit einer höheren Berufsbildung. Jede fünfte Mutter mit mindestens einem Kind unter sieben Jahren, die keine Schulbildung abgeschlossen hat, arbeitet Vollzeit, bei Frauen mit einer Berufsbildung ist dies nur rund jede Zehnte. Die häufigere Vollzeiterwerbstätigkeit von Müttern ohne abgeschlossene Schulbildung begründet sich wohl mit der zwingenden Notwendigkeit eines zusätzlichen Haushaltseinkommens.

#### *b) Erwerbsmodelle von Paaren mit Kindern*

Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte schlagen sich unter anderem auf die Erwerbsmodelle von Paaren mit Kindern nieder. Grundsätzlich hat sich die Erwerbstätigkeit von Paaren mit Kindern ausgedehnt, im Jahr 2000 arbeiten häufig beide Partner.

Seit den Siebziger Jahren ist der Anteil Paare, bei welchen die Frau weniger als 25 Stunden pro Woche und der Mann Vollzeit arbeitet, von 7 auf 33 Prozent gestiegen, hat sich also beinahe verfünffacht. Demgegenüber wurden diejenigen Paare seltener, bei welchen die Frau nicht erwerbstätig ist und der Mann einem Vollzeiterwerbsspensum nachgeht. Ihr Anteil ist von rund 70 auf knapp 30 Prozent gesunken. Die stärkere Erwerbsbeteiligung von Müttern erhöht die Bedeutung der Vereinbarkeitsproblematik, insbesondere für Familien mit Kindern im Vorschulalter, und dürfte das Bedürfnis an familienergänzenden Kinderbetreuungsangeboten sowie an familienfreundlichen Arbeitsbedingungen und Teilzeitarbeit für beide Geschlechter steigern.

Grafik 5: Entwicklung der Erwerbsmodelle von Paaren mit Kindern, Kanton Bern 1970-2000



Quelle: BFS; Volkszählung

Auswertung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

*Lesebeispiel:* Im Jahr 1990 waren bei 49.4% der Paare mit Kindern (oberste Kurve, 3. Punkt) die Frau nicht und der Mann Vollzeit erwerbstätig, und bei 3.8% waren weder die Frau noch der Mann erwerbstätig (unterste Kurve, 3. Punkt).

Es zeigt sich, dass die Veränderung der Erwerbsmodelle auf die gestiegene Erwerbsbeteiligung der Frauen zurückgeführt werden kann. Die Männer arbeiten nach wie vor, unabhängig von Zivilstand und Kinderzahl, in den meisten Fällen Vollzeit, während auch heute noch hauptsächlich die Frauen den grösseren Teil der Haus- und Familienarbeit übernehmen. Zeitlich am stärksten eingespannt sind Mütter und Väter mit Kleinkindern: Ist das jüngste Kind 0- bis 4-jährig, wenden Väter in Paarhaushalten rund 41 Stunden pro Woche für Erwerbsarbeit auf. Erst wenn das jüngste Kind 20 bis 24 Jahre alt ist, reduziert sich das durchschnittliche Erwerbsspensum auf 39.5 Stunden pro Woche. Der Aufwand der Väter für Haus- und Familienarbeit reduziert sich im selben Zeitraum von 33 Stunden pro Woche auf 16 Stunden. Mütter in Paarhaushalten mit Kleinkindern zwischen 0 und 4 Jahren gehen durchschnittlich 11 Stunden pro Woche einer Erwerbsarbeit nach. Mit zunehmendem Alter des jüngsten Kindes vergrössert sich der Aufwand für Erwerbsarbeit kontinuierlich auf rund 20 Stunden pro Woche. Die Entwicklung der aufgewendeten Zeit für Haus- und Familienarbeit verläuft gerade umgekehrt: Ist das jüngste Kind 0- bis 4-jährig, wenden Mütter rund 61 Stunden pro Woche für Haus- und Familienarbeit auf. Dieser Zeitaufwand reduziert sich auf rund 33 Stunden pro Woche, wenn das jüngste Kind 20 bis 24 Jahre alt ist.<sup>23</sup>

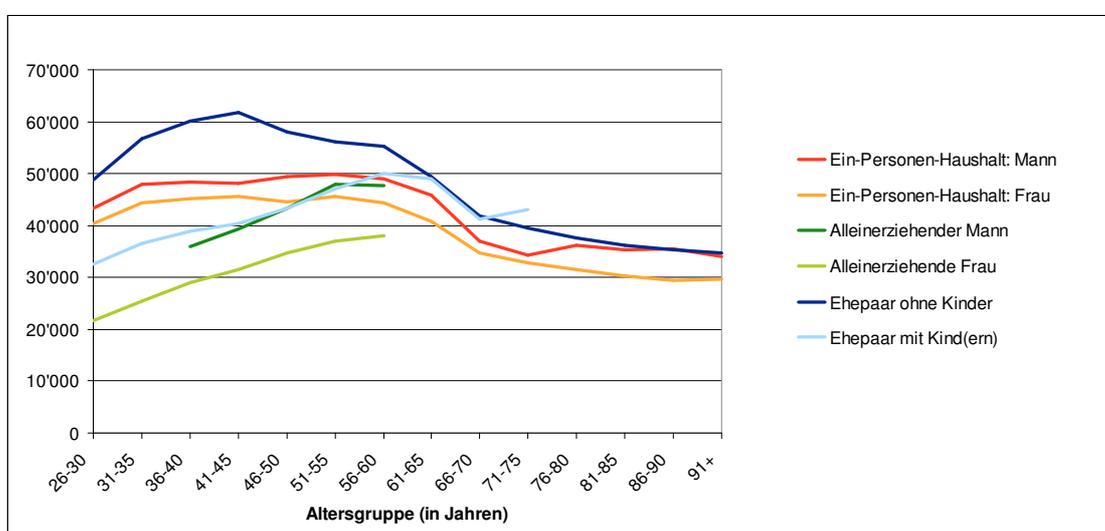
<sup>23</sup> Vgl. BFS 2008: 68.

## 8 Familien und ihre finanzielle Situation

### a) Einkommensverteilung

Die Analyse des verfügbaren Äquivalenzeinkommens (Haushaltseinkommen gewichtet nach der Anzahl Familienmitglieder) nach Haushaltstyp für das Jahr 2006 bestätigt, dass kinderlose Ehepaare das grösste verfügbare Einkommen haben. Alleinstehende und Alleinerziehende haben teilweise deutlich weniger Geld zur Verfügung, wobei bei beiden Gruppen ein beachtlicher Geschlechterunterschied zu beobachten ist.

Grafik 6: Verfügbares Äquivalenzeinkommen (pro Jahr) nach Haushaltstyp und Alter des Haushaltsvorstandes, Kanton Bern 2006



Quelle: Berner Sozialbericht

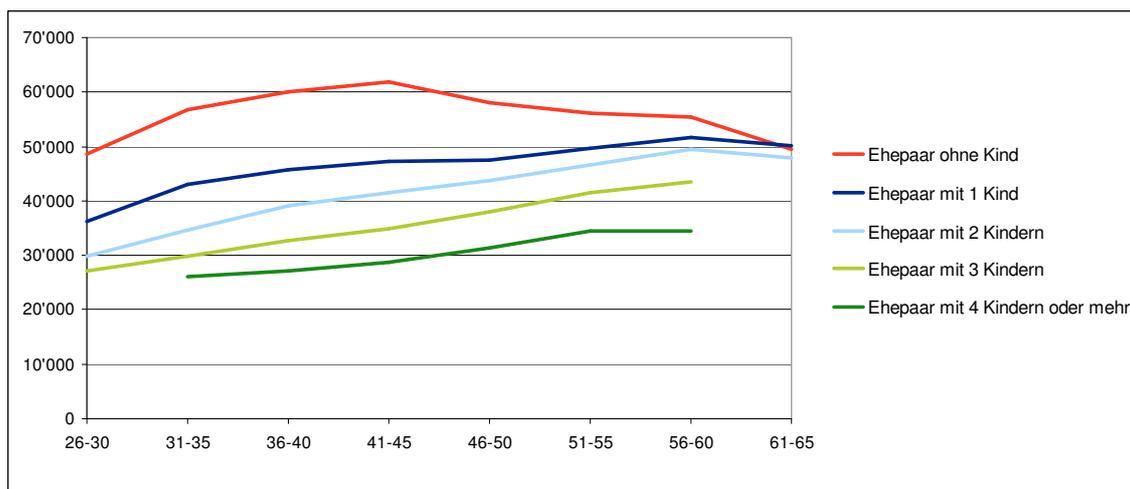
*Lesebeispiel:* Das verfügbare Äquivalenzeinkommen von Paaren ohne Kinder (oberste Kurve) bewegt sich je nach Alter des Haushaltsvorstandes zwischen rund 60'000 und 35'000 Franken und liegt während dem Erwerbsalter (26-65 Jahren) über dem verfügbaren Äquivalenzeinkommen aller anderen Haushaltstypen.

Das verfügbare Äquivalenzeinkommen von alleinstehenden Männern liegt für alle Altersgruppen über jenem der Frauen, was in erster Linie mit besseren Löhnen zu erklären ist. Deutlich besser gestellt als die alleinstehenden Männer sind nur kinderlose Ehepaare. Werden diese mit Ehepaaren mit Kindern verglichen, zeigt sich, wie stark Kinder das Wohlstandsniveau senken können, vor allem, wenn die Kinder noch jünger sind. Bei den über 50-Jährigen beginnt die Lücke sich allmählich zu schliessen.

Alleinerziehende Frauen und Männer befinden sich in einer ganz anderen finanziellen Situation. Während das verfügbare Einkommen von alleinerziehenden Müttern weit unter demjenigen von Ehepaaren mit Kindern zu liegen kommt, haben alleinerziehende Väter ein in etwa gleich hohes verfügbares Einkommen wie Ehepaare mit Kindern. Diese Differenz hat stark mit der Arbeitsteilung vor der Scheidung zu tun, mit den generell tieferen Einkommen der Frauen und damit, dass kleinere, betreuungsintensive Kinder, die zu einem entsprechenden Erwerbsausfall führen, meist bei der Mutter bleiben.

Gegenüber einem Paar ohne Kinder bedeutet das erste Kind die stärkste Einbusse beim verfügbaren Äquivalenzeinkommen. Dies, weil schon wegen dem ersten Kind häufig ein Elternteil die Erwerbsarbeit einschränkt. Jedes weitere Kind führt zu einer weiteren, wenn auch weniger starken Reduktion des verfügbaren Äquivalenzeinkommens, was in vielen Fällen die Existenzsicherung des Haushaltes bedrohen kann.

Grafik 7: Verfügbares Äquivalenzeinkommen (pro Jahr) von Ehepaaren nach Anzahl Kinder, Kanton Bern 2006



Quelle: Berner Sozialbericht

*Lesebeispiel:* Das verfügbare Äquivalenzeinkommen von Ehepaaren mit vier oder mehr Kindern bewegt sich je nach Alter des Haushaltsvorstandes zwischen rund 26'000 und 35'000 Franken und liegt während dem Erwerbssalter (31-60 Jahren) unter dem verfügbaren Äquivalenzeinkommen aller anderen Paarhaushalte.

### b) Kinderkosten

Die finanzielle Situation von Paaren mit Kindern wird nicht nur einkommensseitig, durch die Reduktion des Erwerbseinkommens, geprägt, sondern auch durch die entstehenden direkten Kinderkosten. Dies sind insbesondere Konsumkosten (für Kleider, Nahrung etc.), Prämien für die Krankenversicherung oder Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung.

Schätzungen des Bundesamtes für Statistik<sup>24</sup> haben ergeben, dass die Konsumkosten pro Kind, je nach Haushaltstyp und Kinderzahl, deutlich variieren. Bei Paaren mit einem Kind betragen die Konsumkosten rund 820 Franken pro Monat. Bei zwei Kindern reduzieren sich die Kosten pro Kind auf 665 Franken, bei drei Kindern auf rund 530 Franken pro Monat. Für Alleinerziehende mit einem Kind betragen die Kosten rund 1'100 Franken im Monat. Diese im Vergleich zu Paaren mit einem Kind deutlich höheren Kosten sind einerseits darauf zurückzuführen, dass die Lebenshaltungskosten in kleineren Haushalten generell höher sind. Andererseits sind die Kinder in Alleinerziehendenhaushalten durchschnittlich älter, was die Konsumkosten ansteigen lässt.

<sup>24</sup> Vgl. BFS 2008: 31ff.

Je nach Erwerbsmodell der Eltern bilden Ausgaben für familienergänzende Kinderbetreuung eine weitere bedeutende Komponente der Haushaltsausgaben. Auch hier, wenn auch in geringerem Ausmass, unterscheiden sich die durchschnittlich anfallenden Ausgaben der Haushalte je nach Haushaltstyp und Kinderzahl. Bei Paaren mit einem Kind und Alleinerziehenden beträgt der durchschnittliche Betrag 490 bzw. 411 Franken pro Monat. Bei steigender Kinderzahl nimmt die ökonomische Gesamtbelastung des Haushaltes zu, obwohl die zusätzlichen Ausgaben pro Kind abnehmen.

Weil die Krankenversicherung über Kopfprämien finanziert wird, sind mehrköpfige Haushalte und damit Familien stärker belastet. Als Ausgleich erhalten sie zwar überdurchschnittlich oft Prämienverbilligung in der Grundversicherung, doch bleibt gesamtschweizerisch ein monatlicher Durchschnittsbetrag von rund 76 Franken pro Kind, der von den Familien getragen werden muss. Je nach Alter des Kindes bewegt sich dieser zwischen 62 und 105 Franken pro Monat.

### c) Familienarmut

Familienarmut ist nicht bei allen Familienformen gleich stark verbreitet. Besonders hervorzuheben ist hier die hohe Armuts- und Sozialhilfequote von Alleinerziehenden.

Trotz Kinderzulagen und Alimentenbevorschussung liegen insgesamt rund 10,5 Prozent der Familienhaushalte unter der Sozialhilfegrenze. Alleinerziehende Frauen haben, unabhängig von der Anzahl Kinder, ein sehr viel höheres Armutsrisiko als Paare mit Kindern (27 bis 36% gegenüber 5,5 bis 13,5%). Sie haben nach Scheidungen oft längere Unterbrüche im Erwerbsleben hinter sich und müssen wieder neu ins Erwerbsleben einsteigen. Ohne familienergänzende Kinderbetreuung ist dies, wenn überhaupt, oft nur zu einem Teilzeitpensum möglich. Dies schlägt sich nicht nur unmittelbar in einem geringen Erwerbseinkommen nieder, sondern wirkt sich auch auf die mittel- und langfristigen Lohnaussichten aus. Denn Teilzeiterwerbstätige haben oft schlechtere Karrierechancen, was sich, unabhängig vom Erwerbsumsatz, in tieferen Löhnen äussert. Hinzu kommt die wenig konsequente Umsetzung des verfassungsrechtlichen Auftrages nach Lohngleichheit von Frau und Mann,<sup>25</sup> die das überdurchschnittliche Armutsrisiko von alleinerziehenden Frauen weiter verstärkt. Neben dem Erwerbseinkommen sind Alimentenzahlungen eine bedeutende Einkommenskomponente von Alleinerziehendenhaushalten. Auswertungen der Steuerdaten haben ergeben, dass rund 60 Prozent der alleinerziehenden Frauen Alimente erhalten, wenn sie ein Kind haben, und rund 80 Prozent, wenn mehrere Kinder im Haushalt leben. Bei alleinerziehenden Frauen mit einem Kind decken Alimente rund einen Fünftel des Haushaltseinkommens ab, bei Frauen mit drei und mehr Kindern sind es gut 45 Prozent des Haushaltseinkommens. Alimente sind also eine wichtige Einkommensquelle, obwohl sie bei weitem nicht existenzsichernd sind.

---

<sup>25</sup> Im Jahr 2006 verdienten Frauen knapp 20% weniger als ihre männlichen Kollegen. 60% dieses Unterschiedes sind auf objektive Faktoren wie Alter, Ausbildung, Dienstalter oder Wirtschaftssektor zurückzuführen. Die übrigen 40% sind als Lohndiskriminierung zu werten. Vgl. BFS 2007.

Alleinerziehende Männer sind deutlich weniger arm als alleinerziehende Frauen (9,5% gegenüber 27 bis 36%). Einerseits sind die Kinder von alleinerziehenden Männern oft älter, was die Vereinbarkeit von Familie und Beruf erleichtert, andererseits haben Männer tendenziell eine bessere Stellung auf dem Arbeitsmarkt und können daher häufiger ihre und die Existenz ihrer Familie durch Erwerbsarbeit sichern.

Im Vergleich zu Alleinerziehenden sind Ehepaare mit Kindern mit einem deutlich geringeren Armutsrisiko konfrontiert. Zwar steigt das Armutsrisiko mit der Anzahl Kinder, doch erreicht es bei weitem nie das Ausmass wie bei alleinerziehenden Frauen. Arme Paarhaushalte mit Kindern zählen überdurchschnittlich häufig zu den Working Poor, insbesondere bei kinderreichen Familien vermag ein volles Erwerbsspensum den existenzsichernden Haushaltsbedarf nicht zu decken.<sup>26</sup>

Ändert man die Perspektive und betrachtet nicht das Armutsrisiko, sondern die absolute Anzahl der Personen, die in armutsbetroffenen Haushalten leben, bekommt die vergleichsweise tiefe Armutsquote von Paaren mit Kindern ein neues Gewicht. So leben mehr als doppelt so viele Personen in Paarhaushalten mit Kindern als in Alleinerziehendenhaushalten. Insgesamt leben rund 40 Prozent der armen oder armutsgefährdeten Personen im Kanton Bern in Ehepaarhaushalten mit Kindern.

Diese empirischen Befunde zeigen auf, dass viele Familien unter den heutigen wirtschaftlichen, sozialen und institutionellen Rahmenbedingungen nicht mehr in der Lage sind, ihre Existenz aus eigener Kraft zu sichern.

Wegen zu geringen finanziellen Mitteln können Familien ihre gesellschaftlichen Funktionen nur eingeschränkt wahrnehmen, was unter anderem auch die Chancengleichheit der Kinder beeinträchtigt.

## **9 Familien und Verkehr bzw. Mobilität**

Mobilität ist ein zentrales gesellschaftliches Bedürfnis. Der Kanton ist verpflichtet, allen Bewohnerinnen und Bewohner den Zugang zu Mobilität zu gewähren und das Verkehrsaufkommen für alle Bewohner verträglich zu gestalten. Familien, ältere Personen sowie gehbehinderte Personen sind dabei besonders zu berücksichtigen.

Zwischen Wohnen und Verkehr besteht ein enger Zusammenhang, dies gilt insbesondere für Familien. Kinder sind einerseits weniger mobil als Erwachsene und sind andererseits verletzlicher im Strassenverkehr.

Die starke Verkehrszunahme auf einer mehr oder weniger gleich bleibenden Verkehrsfläche über die letzten Jahrzehnte führte dazu, dass Kinder im Strassenbereich zunehmend gefährdet sind. Es kann zu einer Verdrängung der Kinder aus dem öffentlichen Raum in institutionalisierte Innenräume kommen. Die so genannte Verinselung kindlicher Lebensräume kann die Kinder in ihrer Freizeitgestaltung stark einschränken. Damit ist gemeint, dass Kinder zunehmend Mühe haben, sich zwischen Inseln zu bewegen, wo geschütztes Spielen möglich ist. Diese Verinselung macht vermehrt einen

---

<sup>26</sup> Vgl. BFS 2008: 44.

Begleitdienst der Eltern notwendig, der wiederum die Kinder daran hindert, ihre unmittelbare Umgebung selbständig zu entdecken. Die zunehmende Begleitung der Kinder ist zu bedauern, weil dem selbständig zurückgelegten Schulweg zu Fuss und mit dem Velo eine grosse soziale und gesundheitliche Bedeutung zukommt. Auf dem Schulweg erwerben die Kinder wichtige soziale Fähigkeiten, gewinnen an motorischer Beweglichkeit und an Selbständigkeit.<sup>27</sup> Eltern, die ihre Kinder im Auto zur Schule begleiten, tun dies oft aus Angst vor den Gefahren des Strassenverkehrs. Doch der elterliche Fahrdienst erzeugt selbst ein erneutes Verkehrsaufkommen.

Die letzten Jahrzehnte waren durch eine starke Zersiedelung und damit verbunden durch ein wachsendes Verkehrsaufkommen geprägt. Gleichzeitig hat auch der Wohnflächenbedarf stark zugenommen. Zunehmend ziehen vor allem junge Familien an den Stadtrand und in ländliche Gebiete. Das Wohnen ausserhalb grosser Siedlungskerne hat auf das Mobilitätsverhalten von Familien einen grossen Einfluss. Weil die Strecken für die Kinder zu gross sind, um mit dem Fahrrad oder zu Fuss bewältigt zu werden oder von den Eltern als zu gefährlich empfunden werden, müssen sie vermehrt begleitet bzw. im Auto gefahren werden. Es sind vor allem die Mütter, die längere Fahrten im Auto unternehmen, um ihre Kinder in den Kindergarten, in die Schule oder zu Freizeitveranstaltungen zu fahren.

Die Ergebnisse des Mikrozensus Mobilität 2005 zeigen, dass insbesondere bei Familien mit mehreren Kindern die Mutter einen grossen Teil ihrer Mobilität dazu aufwendet, ihre Kinder zu bringen und abzuholen. Zu Beginn der Primarschulzeit erfolgen 10 Prozent der Schulwege als Mitfahrten im Auto. Bedeutend grösser ist dieser Anteil in der Romandie, in einkommensstarken Gemeinden sowie in Haushalten mit mehreren Autos. Service- und Begleitfahrten machen 1.4 Prozent der Verkehrszwecke an der Tagesdistanz aus. Das scheint wenig, ist aber gemessen an den meist kurzen Distanzen dennoch relevant. Pro Person und Tag wird ein halber Kilometer für Begleit Zwecke zurückgelegt. Einkaufsfahrten, die einen grösseren Anteil ausmachen, sind in diesen Zahlen nicht enthalten.

Familienfreundliche Wohnkonzepte sind gefragt, sowohl im städtischen als auch im ländlichen Raum. Diese Wohnumgebungen beinhalten beispielsweise verkehrsberuhigte Zonen und eine gute Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr. Denn der öffentliche Verkehr ist für viele Familien wichtig für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die Anbindung an den öffentlichen Verkehr ist auch erstrebenswert für Schüler und Auszubildende, die weitere Distanzen zurücklegen müssen. Um viele Autofahrten zu sparen, können diese selbständig den Weg zurücklegen. Ergebnisse des Mikrozensus' zum Verkehrsverhalten zeigen nämlich auch, dass das Velo gegenüber dem öffentlichen Verkehr an Bedeutung verliert. Kinder und Jugendliche sind immer stärker auf den öffentlichen Verkehr angewiesen.

Neben dem Zugang sind insbesondere die Kosten der Mobilität wichtig für Familien. Durchschnittlich geben die Haushalte in der Schweiz monatlich 720 Franken aus für Verkehr. Die Ausgaben für Verkehr in Paarhaushalten mit Kindern machen je nach

---

<sup>27</sup> Vgl. Sauter 2008.

Kinderzahl 7.4 bis 7.9 Prozent der Haushaltsausgaben aus. Der Anteil nimmt ab mit steigender Anzahl Kinder im Haushalt.<sup>28</sup>

## **F Leistungen der kantonalen Familienpolitik**

Der ausgesprochene Querschnittscharakter der Familienpolitik führt dazu, dass heute ausnahmslos in allen Direktionen Tätigkeiten zu finden sind, die als familienpolitische Massnahmen dargestellt werden können. Eine Bestandesaufnahme muss daher, soll sie einen verdichteten Überblick bieten, zwingend eine Auswahl treffen und definieren, welche staatlichen Aktivitäten als familienpolitische Massnahme zu qualifizieren sind, auch wenn damit der Anspruch einer allumfassenden, abschliessenden Darstellung aller familienpolitischen Massnahmen des Kantons nicht eingelöst werden kann. Der folgende nach Direktionen strukturierte Überblick beruht dabei auf der Unterscheidung zwischen Leistungen mit einem unmittelbaren und Leistungen mit einem mittelbaren familienpolitischen Bezug: Eine Leistung mit einem unmittelbaren familienpolitischen Bezug liegt vor, wenn die Familie als prioritäre Zielgruppe einer Leistung zu betrachten ist. Ist die Familie von einer Massnahme nicht qualifiziert stärker betroffen, als andere gesellschaftliche Gruppen, so wird eine Leistung mit einem mittelbaren familienpolitischen Bezug angenommen.

Die Übersicht wird ergänzt mit Informationen zu den finanziellen Ausgaben (gestützt auf die Rechnung 2007), die mit einer familienpolitischen Massnahme verbunden sind. Die Staatsrechnung erlaubt die klare Zuordnung von Ausgaben allerdings nicht in jedem Fall, was ausgeprägt für die Leistungen mit einem bloss mittelbaren familienpolitischen Bezug gilt, da die familienpolitisch relevanten Anteile einer Produktgruppe in aller Regel kaum ausgeschieden werden können.

## **10 Familienpolitische Leistungen der kantonalen Direktionen**

### *a) Staatskanzlei (STA)*

#### Leistungen der Staatskanzlei mit einem unmittelbaren familienpolitischen Bezug

Die Fachstelle für Gleichstellung *fördert die tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann* in allen gesellschaftlichen Bereichen sowie die Beseitigung direkter und indirekter Geschlechterdiskriminierung. Mittels Grundlagenarbeit, Information und Sensibilisierungsmassnahmen setzt sie sich für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und eine gleichstellungsfreundliche Familienpolitik ein. Innerhalb der Vereinbarkeitsthematik ergreift sie schwerpunktmässig Massnahmen zur Erweiterung des Rollenverständnisses von Frauen und Männern in Familie und Beruf sowie zur Förderung der Familienfreundlichkeit von Unternehmen.

---

<sup>28</sup> Vgl. BFS 2008.

<b>Ausgaben gemäss Rechnung 2007</b>	
Gleichstellung	20'000 CHF <sup>29</sup>

#### Leistungen der Staatskanzlei mit einem mittelbaren familienpolitischen Bezug

Die Fachstelle für *Gleichstellung* ergreift Massnahmen zur Überwindung von Geschlechterstereotypen bei Berufswahl und Laufbahnplanung sowie zur Förderung von Lohngleichheit und Gleichstellung im Erwerbsleben. Diese tragen zur Selbstbestimmung beider Elternteile und zur materiellen Sicherheit von Familien bei. Sie beugen dem Armutsrisiko Alleinerziehender vor.

#### *b) Volkswirtschaftsdirektion (VOL)*

#### Leistungen der Volkswirtschaftsdirektion mit einem unmittelbaren familienpolitischen Bezug

Die Volkswirtschaftsdirektion erbringt keine Leistungen, die einen unmittelbaren familienpolitischen Bezug haben. Die Direktion stellt jedoch im Zusammenhang mit volkswirtschaftlichen Analysen familienpolitisch relevantes Know-how zur Verfügung und setzt mit der Wachstumsstrategie einen Rahmen, in dem Massnahmen umgesetzt werden können, die auch von familienpolitischer Relevanz sind (z.B. die Errichtung einer Internetplattform zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf/Massnahme Nr. 6 der Wachstumsstrategie).

#### Leistungen der Volkswirtschaftsdirektion mit einem mittelbaren familienpolitischen Bezug

Die Arbeitslosenversicherung richtet arbeitslosen Personen während einer bestimmten Zeit Taggelder aus, um den Erwerbsausfall zu ersetzen (während 400 bzw. 520 Tagen 70 bzw. 80% des versicherten Verdienstes). Neben Geldleistungen zur Existenzsicherung werden aus der Arbeitslosenversicherung auch *Massnahmen zur beruflichen Integration* (Aus- und Weiterbildung, Beschäftigungsprogramme, Praktika) finanziert. Im Vollzug wird jeweils die Familiensituation der betroffenen Personen berücksichtigt.

Die *Arbeitsmarktaufsicht* setzt faire Arbeitsbedingungen für alle durch, was insbesondere Personen in Familiensituationen zu Gute kommt (z.B. Lohn- und Arbeitszeitregelungen, Feiertage und Ruhetage, Bekämpfung der Schwarzarbeit).

<sup>29</sup> Der ausgewiesene Betrag enthält Ausgaben für projektbezogene Informations- und Sensibilisierungsarbeiten im Bereich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Nicht enthalten sind allgemeine Personalkosten der Fachstelle für Gleichstellung.

c) *Gesundheits- und Fürsorgedirektion (GEF)*

Leistungen der Gesundheits- und Fürsorgedirektion mit einem unmittelbaren familienpolitischen Bezug

Die Gesundheits- und Fürsorgedirektion erbringt in den Bereichen Integration und Gesundheitsförderung wesentliche familienpolitische Leistungen mit einem unmittelbaren familienpolitischen Bezug:

Im Bereich der *familienergänzenden Kinderbetreuungsangebote* stellt die Direktion Betreuungsangebote (Kindertagesstätten und Tagesfamilien) sicher, welche die Tagesbetreuung von Kindern ausserhalb des elterlichen Haushalts gewährleisten. Mit diesen Angeboten werden die Integration von Kindern in ein soziales Netz und die Chancengleichheit der Kinder und der Eltern gefördert sowie die Vereinbarkeit von Familie und Beruf vereinfacht, was die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass Familien ein existenzsicherndes Erwerbseinkommen erwirtschaften können. Gesteuert werden die Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung über die Verordnung über die Angebote zur sozialen Integration. Sie regelt die Höhe der abzugeltenden Normkosten, macht Vorgaben bezüglich der Qualität der Angebote sowie des geltenden Tarifs. Das Tarifsystem orientiert sich grundsätzlich an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern oder Erziehungsberechtigten. Konkret bemessen sich die Tarife nach dem Einkommen und Vermögen der Eltern oder Erziehungsberechtigten, der Betreuungsdauer sowie der Familiengrösse. Die Tarife variieren zwischen 0.65 und 11.10 Franken pro Betreuungsstunde. Der Maximaltarif entspricht den Normkosten und deckt die Vollkosten eines Betreuungsplatzes.

Die *Mütter- und Väterberatung* unterstützt und fördert Mütter und Väter in ihrer Pflege- und Erziehungskompetenz und der Gestaltung eines gesunden Umfeldes für die Kinder und die ganze Familie.

Die *Ehe- und Familienberatungsstellen* beraten Paare und Familien bei Beziehungsproblemen, um prekären Lebenssituationen vorzubeugen.

Die *Frauenhäuser* bieten Notunterkunft, Schutz und Beratung von Frauen und ihren Kindern, die von häuslicher Gewalt betroffen sind.

Die *offene Kinder- und Jugendarbeit* fördert die soziale Partizipation, die Integration und das Gesundheitsverhalten von Kindern und Jugendlichen. Die niederschwellig ausgerichteten Angebote bieten einen geeigneten Rahmen, um auf die Bedürfnisse der Zielgruppen einzugehen und sie ermöglichen die Früherkennung von schwierigen Lebenssituationen. Die offene Kinder- und Jugendarbeit ist ein Teilbereich der professionellen sozialen Arbeit mit einem sozialräumlichen Bezug und einem sozialpolitischen, pädagogischen und soziokulturellen Auftrag. Die offene Kinder- und Jugendarbeit begleitet und fördert Kinder und Jugendliche in ihrer persönlichen Entwicklung.

Die *Gesundheitsförderungs- und Suchtpräventionsangebote* sind ausgerichtet auf die Förderung, die Stützung und die Erhaltung eines gesunden Umfeldes für das Kind und seine Familie, die Förderung der Chancengleichheit und die soziale Integration. Im Weiteren geht es darum, Änderungen im Risikoverhalten rechtzeitig zu erkennen und darauf zu reagieren. Schliesslich ist es ein Ziel, das zunehmende Ungleichgewicht zwi-

schen Gesundheitsressourcen und -belastungen bei Kindern und Jugendlichen zu bekämpfen sowie den Jugendschutz nachhaltig umzusetzen.

<b>Ausgaben gemäss Rechnung 2007<sup>30</sup></b>	
Familienergänzende Kinderbetreuungsangebote	28'142'000 CHF <sup>31</sup>
Mütter- und Väterberatung	2'430'000 CHF
Ehe- und Familienberatungsstellen	810'000 CHF
Frauenhäuser	1'000'000 CHF
Offene Kinder- und Jugendarbeit	6'415'000 CHF
Gesundheitsförderung- und Suchtpräventionsangebote	3'400'000 CHF

#### Leistungen der Gesundheits- und Fürsorgedirektion mit einem mittelbaren familienpolitischen Bezug

Die *individuelle Sozialhilfe* sichert mit wirtschaftlicher Hilfe und Beratung die Existenz bedürftiger Personen als letztes Auffangnetz im System der sozialen Sicherheit. Die individuelle Sozialhilfe ist als subsidiäre und vorübergehende Hilfe in individuellen Notlagen konzipiert und orientiert sich an einem sozialen Existenzminimum, das auch ein Mindestmass an sozialer Integration und an Möglichkeiten zur Teilnahme am gesellschaftlichen Leben umfasst. Von diesen Leistungen profitieren in vielen Fällen Familien, da diese besonders häufig von Armut betroffen sind.

Mit der *Opferhilfe* werden Personen unterstützt, die durch eine Straftat in ihrer körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität unmittelbar beeinträchtigt worden sind. Gestützt auf das Opferhilfegesetz erhalten sie unentgeltliche Beratung, Soforthilfe (z.B. Bezahlung einer Notunterkunft, psychologische Krisenintervention, erste juristische Abklärungen), allenfalls eine Entschädigung für den durch die Straftat erlittenen Schaden sowie eine Genugtuung. Damit werden nicht zuletzt Familien in einer Krisensituation unterstützt.

Die *Kinder- und Jugendpsychiatrie* befasst sich in erster Linie mit der Abklärung von vermuteten oder vorhandenen Störungen bei Kindern und Jugendlichen sowie deren Behandlung. Sie ist ein Teil innerhalb eines differenzierten Netzes von pädagogischen, medizinischen, therapeutischen, psychologischen, heilpädagogischen und sozialarbei-

<sup>30</sup> Bei den ausgewiesenen Beträgen handelt es sich um den Kantonsanteil. Die Kosten der institutionellen Sozialhilfe werden über den Finanz- und Lastenausgleich je zur Hälfte vom Kanton und der Gesamtheit aller Gemeinden getragen.

<sup>31</sup> Im Rahmen der Revision des Volksschulgesetzes gehen verschiedene Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung (Tagesschulen, Horte und Mittagstische) in den Jahren 2008 bis 2010 gestaffelt von der Zuständigkeit der GEF in die Zuständigkeit der ERZ über. Da die vorliegende Darstellung allerdings auf dem Rechnungsjahr 2007 beruht, sind in der ausgewiesenen Summe noch *alle* Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung in der GEF-Rechnung enthalten.

terischen Stellen und Angeboten. Der Grundsatz, die betroffenen Kinder und Jugendlichen in deren Lebensumfeld und unter Einbezug der vorhandenen Ressourcen zu behandeln und betreuen, verstärkt die Einbindung in das Versorgungsnetz. Da die Behandlungsansätze multidimensional sind, sich nicht nur auf eine enge Arzt-Patientenbeziehung beschränken, sondern auch vielfältige Interventionen im Umfeld erfordern, kann der Zuständigkeitsbereich der Kinder- und Jugendpsychiatrie nicht immer klar definiert werden. Gesellschaftliche Veränderungen (zunehmende Vielfalt familiären Zusammenlebens, Aufweichung traditioneller gesellschaftlicher Rollen und Strukturen, Migration, Armut u.a.), denen Kinder und Jugendliche, als vulnerable Gesellschaftsgruppen, besonders ausgesetzt sind, wirken sich unmittelbar auf den Bedarf nach und die Anspruchnahme von kinder- und jugendpsychiatrischen Angeboten und Leistungen aus.

Für *Menschen mit einem spezifischen Integrationsbedarf* wird eine breite Palette an ambulanten und stationären Unterstützungsangeboten bereitgestellt, wie heilpädagogische Früherziehung, sozialraumorientierte Kinder-, Jugend- und Familienhilfe, Assistenz- und Pflegebudget sowie stationäre Unterbringung. Mit diesen verschiedenen Angeboten wird ein menschenwürdiges und möglichst autonomes Leben gefördert und für die Betroffenen ein Platz in der Gesellschaft gesichert. Dabei spielt die Stärkung und Entlastung der Familien der Zielpersonen oder die Bereitstellung von familiären Ersatzstrukturen eine zentrale Rolle.

Für Menschen mit einem durch Alter, Unfall, Schwangerschaft, Geburt und/oder Krankheit bedingten *Pflege- und Betreuungsbedarf* bestehen ambulante oder stationäre Angebote zur Pflege und Betreuung. Für chronischkranke Menschen und deren Angehörige besteht ein Beratungsangebot für Fragen des Umgangs mit der Krankheit. Ältere und/oder chronischkranke Menschen erhalten Angebote zur Erhaltung und Entwicklung der körperlichen und geistigen Fähigkeiten (Prävention).

#### *d) Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion (JGK)*

##### Leistungen der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion mit einem unmittelbaren familienpolitischen Bezug

Die meisten der auf Kinder und Jugendliche ausgerichteten Massnahmen der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion berühren Familieninteressen, da diese in der Regel Teil einer Familie sind und ihre Lebenswelt stark von ihrem familiären Umfeld geprägt wird.

Im Rahmen des *Kindsschutzes und der Vormundschaftspflege* (Pflegekinderwesen, private Tagespflege, Alimentenbevorschussung) erbringt die Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion Leistungen in den Bereichen Beratung, Beaufsichtigung und Bewilligungserteilung. Sie stellt die zweckmässige Zusammenarbeit der zuständigen Behör-

den und Stellen sicher. Sie fördert die Handlungskompetenz von vormundschaftlichen Behörden und Sozialdiensten im gesamten Vormundschaftsbereich.<sup>32</sup>

Die *Elternbildung* fördert Bildungsangebote für Eltern und Erziehende und unterstützt auf diese Weise die Familie in ihrer Aufgabe.

Im Zusammenhang mit der *Jugendförderung* werden Beiträge zu Anliegen und Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen geleistet. Die Partizipation von Kindern und Jugendlichen wird durch Sensibilisierung von Behörden sowie öffentlichen und privaten Trägerschaften gefördert.

Im Bereich der *Jugendhelfmassnahmen* werden Jugendliche in gezielt gestalteten interdisziplinären Abklärungs- und Betreuungsmassnahmen mit unterschiedlicher Dauer betreut und gefördert. Mit präventiven Massnahmen werden Ressourcen im sozialen Umfeld gestärkt, um dadurch eine Fremdplatzierung zeitlich zu minimieren oder zu verhindern. Durch angemessene Ausbildungs- und Betreuungsunterstützung werden geeignete Voraussetzungen für die berufliche und soziale Integration sowie die persönliche Entwicklung geschaffen.

Im Rahmen des Vollzugs der Sozialversicherungen sind insbesondere die *Prämienverbilligung in der Krankenversicherung* und die Familienzulagen von familienpolitischer Relevanz. Durch die Prämienverbilligung der Krankenversicherung wird die finanzielle Belastung durch die Krankenversicherungsprämien für Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen, insbesondere von Familien, reduziert.

*Familienzulagen* dienen dazu, die finanzielle Belastung durch ein oder mehrere Kinder teilweise auszugleichen. Seit dem 1. Januar 2009 ist das Bundesgesetz über die Familienzulagen in Kraft, welches eine Kinderzulage von mindestens 200 Franken für Kinder bis 16 Jahren und eine Ausbildungszulage von mindestens 250 Franken für Kinder zwischen 16 und 25 Jahren vorschreibt. Ab dem 1. Januar 2009 sind im Kanton Bern die obligatorischen Kinder- und Ausbildungszulagen bei 230 bzw. 290 Franken festgesetzt. Dem kantonalen Familienzulagengesetz unterstellt sind Selbständig- und Unselbständigerwerbstätige sowie nichterwerbstätige Personen.

Unterhaltsberechtigten Kindern werden Unterhaltsbeiträge bevorschusst, wenn der unterhaltspflichtige Elternteil seiner Unterhaltspflicht nicht, nur teilweise oder nicht rechtzeitig nachkommt. Die *Alimentenbevorschussung* wird bis zum Erreichen der Mündigkeit gewährt. Befindet sich das Kind nach Erreichen der Mündigkeit noch in Ausbildung, besteht der Anspruch auf Bevorschussung solange, bis diese Ausbildung ordentlicherweise abgeschlossen werden kann. Die Bevorschussung wird bedarfsunabhängig gewährt, die Höhe der Vorschüsse richtet sich nach der gerichtlich oder vertraglich festgesetzten Summe. Die Bevorschussung darf jedoch den Betrag der ma-

---

<sup>32</sup> In der Frage der Umsetzung des neuen bundesrechtlichen Erwachsenen- und Kindesschutzrechts, welches insbesondere den Kindesschutz stärken will, bleibt die Grundsatzfrage der kommunalen und kantonalen Kompetenz für diesen Bereich zu klären. Der Regierungsrat hat am 14. Oktober 2009 zu diesem Thema einen Bericht zu Händen des Grossen Rates verabschiedet, welcher voraussichtlich in der Januarsession 2010 behandelt wird.

ximalen einfachen Waisenrente nicht übersteigen, d.h. monatlich 912 Franken (Stand 2009).

<b>Ausgaben gemäss Rechnung 2007</b>	
Kinderschutz und Vormundschaftspflege	1'539'000 CHF <sup>33</sup>
Jugendförderung	518'000 CHF
Jugendhilfemassnahmen	4'039'000 CHF
Prämienverbilligung für Familien	200'000'000 CHF <sup>34</sup>
Familienzulagen	__ <sup>35</sup>

#### Leistungen der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion mit einem mittelbaren familienpolitischen Bezug

Im Rahmen der kantonalen *Raumentwicklung* sowie der Orts- und Regionalplanung wird die räumliche Entwicklung des Kantons gestaltet. Mit Blick auf eine geordnete Besiedlung des Landes, zur Sicherstellung einer haushälterischen Nutzung des Bodens und zum Erhalt der natürlichen Lebensgrundlage wird der Wohn- und Lebensraum für Familien erhalten und gestaltet. Die Schaffung wohnlicher Siedlungen ist als ausdrückliches Ziel in der Raumplanungsgesetzgebung verankert und mit diversen Einzelregelungen in der kantonalen Gesetzgebung konkretisiert (z.B. Anforderungen an Spielplätze).

#### *e) Polizei- und Militärdirektion (POM)*

#### Leistungen der Polizei- und Militärdirektion mit einem unmittelbaren familienpolitischen Bezug

Mit der *Berner Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt* (big) zielt die Polizei- und Militärdirektion auf weniger Gewalt in Familien ab. Dies geschieht hauptsächlich durch Vernetzung und Information. Die Interventionsstelle erarbeitet zudem Massnahmen, um Opfer und deren Kinder besser schützen und Täter besser zur Verantwortung ziehen zu können. Beispielsweise stellt die Interventionsstelle das „Lernprogramm gegen Gewalt in Ehe, Familie und Partnerschaft“ zur Verfügung.

<sup>33</sup> Nicht enthalten sind die Löhne der Sozialdienste und die Kosten der getroffenen Massnahmen.

<sup>34</sup> Schätzung der JGK, da sich das an Familien ausgerichtete Prämienvolumen nicht unmittelbar aus der Rechnung 2007 ergibt.

<sup>35</sup> Das Familienzulagengesetz ist erst seit dem 1. Januar 2009 in Kraft. Finanzielle Angaben zu den ausgerichteten Zulagen können zur Zeit nicht gemacht werden, da die Familienzulagen von den Arbeitgebenden finanziert werden und das zentrale Familienzulagenregister noch nicht zur Verfügung steht.

<b>Ausgaben gemäss Rechnung 2007</b>	
Berner Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt	280'000 CHF

Leistungen der Polizei- und Militärdirektion mit einem mittelbaren familienpolitischen Bezug

Die *polizeiliche Tätigkeit* ist ausgerichtet auf die Sicherheit von Bürgerinnen und Bürger und auf den Schutz von Rechtsgütern, wovon namentlich auch Familien profitieren. Damit fördert die Polizei den Erhalt und die Erhöhung des Sicherheitsempfindens in der Bevölkerung.

Im Bereich von *Freiheitsentzug* und Betreuung gegenüber Erwachsenen und Jugendlichen sorgt die Polizei- und Militärdirektion für ein optimales Vollzugsregime unter Berücksichtigung der rechtlichen Vorgaben und individueller Risikomerkmale sowie durch angemessene Persönlichkeitsförderung der eingewiesenen Personen während der Vollzugszeit. Damit wird ein Beitrag zur öffentlichen Sicherheit geleistet. Jugendliche und Erwachsene sollen nach Beendigung des Vollzugs möglichst wieder in ihre Familie integriert werden können.

Im Bereich *Migration* fällt die Polizei- und Militärdirektion Entscheide, welche die Anwesenheit oder erleichterte Einbürgerung von ausländischen Staatsangehörigen betreffen. Die dem Kanton Bern zugewiesenen Asylsuchenden (Familien und Einzelpersonen) erhalten Unterbringung, Unterstützung, Betreuung und Begleitung. Härtefallgesuche werde beurteilt und weitergeleitet, wobei in diesen Fällen oft Familiensituationen bestehen.

f) *Finanzdirektion (FIN)*

Leistungen der Finanzdirektion mit einem unmittelbaren familienpolitischen Bezug

Mit der *Gestaltung* und dem Vollzug *des Besteuerungssystems* werden die finanziellen Rahmenbedingungen von Familien mitgestaltet. Die kantonale Steuerverwaltung handelt nach dem Prinzip der Gleichbehandlung aller steuerpflichtigen Personen bei der Veranlagung und beim Bezug. Sie prüft die Anliegen auf ihre Vereinbarkeit mit Verfassung, Gesetz und Praxisdurchsetzbarkeit. In den in jüngster Vergangenheit umgesetzten Steuerrevisionen wurden familienpolitische Aspekte jeweils stark gewichtet: Im Rahmen der letzten Steuergesetzrevision wurden mit Wirkung auf den 1. Januar 2009 die kinderrelevanten Abzüge von der Bemessungsgrundlage erhöht (der Kinderabzug von 4'400 auf 6'300 Franken; der Abzug für Ausbildungskosten von 4'400 auf 6'000 Franken; der Abzug für die Drittbetreuung von Kindern von 1'500 auf 3'000 Franken; der Abzug für Versicherungsprämien von 600 auf 700 Franken). Die Steuergesetzrevision 2008 stellt eine Massnahme dar, um die Steuerbelastung gezielt, d.h. insbesondere für Familien des Mittelstands, zusätzlich zu reduzieren und führt zu jährlichen Steuerausfällen von rund 40 Mio. Franken.

Bei der Erbschafts- und Schenkungssteuer führte die Aufhebung der Besteuerung der Ehegatten und der Nachkommen sowie bei der Unternehmensnachfolge zu einer steuerlichen Entlastung von Familien.

Das Kantonspersonal (inkl. Lehrkräfte und Personal der Universität) erhält zusätzlich zu den Familienzulagen eine so genannte *Betreuungszulage*.

<b>Ausgaben gemäss Rechnung 2007</b>	
Betreuungszulagen für das Kantonspersonal	21'000'000 CHF

#### Leistungen der Finanzdirektion mit einem mittelbarem familienpolitischen Bezug

Der Kanton Bern positioniert sich in seiner *Personalpolitik* als familienfreundlicher Arbeitgeber. In der kantonalen Verwaltung wird auf die Gleichstellung der Geschlechter Wert gelegt und durch die Gleichstellungsrichtlinien<sup>36</sup> sind entsprechende Grundsätze und Standards explizit definiert, die in den einzelnen Direktionen zu vollziehen sind. Als weiterer Schritt ist in den Leistungsvereinbarungen der Direktionen mit ihren Ämtern seit 2006 ein Gleichstellungscontrolling verankert.

Der Kanton Bern ist als Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt in einer vorteilhaften Position, da potenzielle Bewerberinnen und Bewerber mit einem breiten Angebot an Teilzeitstellen (inkl. Kaderstellen) gewonnen werden können. In familienpolitischer Hinsicht von Bedeutung ist zudem auch das in hohem Mass flexible Jahresarbeitszeitmodell.

Insgesamt ist das Image des Kantons Bern als familienfreundlicher Arbeitgeber ein wichtiger Eckpfeiler des Personalmarketings.

Im Rahmen der Personalentwicklung bietet das Personalamt zentrale Aus- und Weiterbildungsangebote, Förderprogramme und Führungskoachings an. Es sichert und fördert den Gesundheitsschutz und die Arbeitssicherheit und bietet Beratung und Unterstützung des Personals beim Umgang mit schwierigen betrieblichen und beruflichen Situationen. Diese Massnahmen kommen namentlich auch Familien zu Gute.

#### *g) Erziehungsdirektion (ERZ)*

##### Leistungen der Erziehungsdirektion mit einem unmittelbarem familienpolitischen Bezug

Mit der Revision des Volksschulgesetzes 2008 (REVOS 08) vollzog der Kanton Bern einen grossen Schritt hin zu einer familienfreundlichen Schule:

Seit dem 1. August 2008 ist der Ausbau des Tagesschulangebots, die Einführung von Blockzeiten und die Subventionierung von Schülertransporten in Gemeinden mit schwierigen topographischen Verhältnissen gesetzlich verankert, womit bildungs- und familienpolitische Schwerpunkte der Richtlinien der Regierungspolitik 2007 – 2010 umgesetzt wurden. Dabei haben die bernischen Gemeinden ein *Tagesschulangebot* zu führen, wenn dafür eine verbindliche Nachfrage von mindestens zehn Schülerinnen

<sup>36</sup> Vgl. RRB 1884 vom 20. Juni 2004.

und Schülern besteht,<sup>37</sup> was bereits zu einem deutlichen Ausbau des Tagesschulangebots geführt hat. Blockzeiten und Tagesschulen haben eine grosse familienpolitische Relevanz. Sie führen zu zeitlicher und fallweise auch zu finanzieller Entlastung von Familien mit Kindern im Schulalter.

Die *Erziehungs- und Berufsberatung* erbringt Abklärungen und Beratungen, welche die Klientinnen und Klienten (Kinder, Jugendliche, Eltern) befähigen, Schwierigkeiten zu erkennen und tragfähige Entscheidungen treffen zu können. Die Leistungen umfassen psychologische Abklärungen, Beurteilungen, Beratungen, Begleitungen und psychotherapeutische Behandlungen von Kindern und Jugendlichen in Bezug auf Fragen der Bildung, Erziehung und Entwicklung. Jugendliche und Erwachsene werden in der Wahl der Ausbildung und des Berufes sowie in der Gestaltung der beruflichen Laufbahn beraten und unterstützt. Diese Beratungs- und Unterstützungsleistungen stärken die Familie, fördern die soziale Vernetzung und den Zugang zum Bildungssystem.

Die Erziehungsdirektion gewährt zudem einmalige oder wiederkehrende, in der Regel nicht rückzahlungspflichtige Beiträge an individuelle Kosten für eine Aus- oder Weiterbildung, die vielfach ein Familienbudget entlasten. Die Ziele von *Ausbildungsbeiträgen* sind Chancengleichheit, Zugang zu Bildung, Existenzsicherung während der Ausbildung und Freiheit in der Wahl der Ausbildung und der Ausbildungsstätte.

<b>Ausgaben gemäss Rechnung 2007</b>	
Tagesschulangebote (Tagesschulen, Horte, Mittagstische)	0 <sup>38</sup>
Erziehungs- und Berufsberatung	32'200'000 CHF <sup>39</sup>
Ausbildungsbeiträge (ohne Darlehen)	16'000'000 CHF

#### Leistungen der Erziehungsdirektion mit einem mittelbaren familienpolitischen Bezug

Die *Volksschule* und die weiter führenden Bildungseinrichtungen der Sekundarstufe II übernehmen Bildungs- und Erziehungsaufträge. Kinder und Jugendliche werden durch die Förderung ihrer intellektuellen, emotionalen und handlungsmässigen Möglichkeiten auf dem Weg zur Mündigkeit unterstützt. Durch die Vermittlung grundlegender Fähigkeiten, die Heranwachsende auf die berufliche und weiterführende schulische Ausbildung vorbereiten und ein lebenslanges Lernen ermöglichen, werden die Familien unterstützt und entlastet. Die Schule übernimmt dabei aus gesellschaftspolitischen Gründen zahlreiche Aufgaben ganz oder teilweise, die früher der Familie zugewiesen waren.

<sup>37</sup> Allerdings steht es dem Regierungsrat zu, zur Erhaltung eines ausgeglichenen Finanzhaushaltes den maximalen Umfang des Tagesschulangebots festzulegen.

<sup>38</sup> Vgl. Fussnote 31.

<sup>39</sup> Beim ausgewiesenen Betrag handelt es sich um den Kantonsanteil.

Damit die von der Schule angestrebte Bildungsleistung erbracht werden kann, kommt der Aus- und Weiterbildung der Lehrpersonen eine zentrale Bedeutung zu. Die Aus- und Weiterbildung an den *pädagogischen Hochschulen* orientiert sich an den Bedürfnissen der Gesellschaft, der Schülerinnen und Schüler sowie der Wissenschaft und Forschung. Sie befähigt Lehrpersonen, Kinder und Jugendliche - unter Berücksichtigung der soziokulturellen und individuellen Unterschiede - den Fähigkeiten und Interessen gemäss zu fördern.

Auch *kulturelle Institutionen* wie Museen, Bibliotheken, Musikschulen und andere Einrichtungen erbringen Leistungen, von denen nicht zuletzt die Familien profitieren. Über die Leistungsverträge will die Erziehungsdirektion die von ihr unterstützten kulturellen Institutionen verpflichten, ihre Kulturvermittlungstätigkeit in Zukunft noch zu verstärken. Diese Absicht ist auch in der Kulturstrategie für den Kanton Bern 2009 festgehalten.

#### *h) Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion (BVE)*

##### Leistungen der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion mit einem unmittelbaren familienpolitischen Bezug

Die Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion erbringt keine Leistungen mit einem unmittelbaren familienpolitischen Bezug.

##### Leistungen der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion mit einem mittelbaren familienpolitischen Bezug

Die Kantonsstrassen werden so geplant, ausgeführt, bereitgestellt, betrieben und unterhalten, dass die Summe aller Wirkungen einer nachhaltigen Entwicklung von Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt dienlich ist. Eine besondere Bedeutung kommt der *Schulwegsicherheit*, insbesondere bezüglich Veloverkehr (beispielsweise Radwege), zu.

Im Bereich der *Mobilität* und der *Verkehrssicherheit* werden die Leistungsempfangenden mit planerischen, Beraterischen und finanziellen Leistungen so unterstützt, dass die Mobilitätsbedürfnisse aller Verkehrsteilnehmenden berücksichtigt und die negativen Auswirkungen der Mobilität möglichst gering gehalten werden. Das bestellte Angebot an öffentlichem Regional- und Ortsverkehr im Kanton Bern orientiert sich an den Bedürfnissen von Gesellschaft, Umwelt und Wirtschaft. Es wird sichergestellt, dass genehmigte ÖV-Konzepte rechtzeitig, wirtschaftlich, in der erforderlichen Qualität und nachfragegerecht realisiert werden können.

Mit seiner Gesamtmobilitätsstrategie verfolgt der Kanton Bern drei Hauptziele: Vermeiden, Verlagern und verträglich Gestalten. Diese Ziele sind besonders für Familien relevant. Das Wachstum des motorisierten Individualverkehrs wird begrenzt mit einer verbesserten Abstimmung zwischen Siedlungs- und Verkehrsentwicklung. Zudem soll der Verkehr vermehrt auf öffentlichen Verkehr und den Fuss- und Veloverkehr verlagert werden. Die Stärkung dieser Verkehrsträger erleichtert Kindern und Jugendlichen vermehrt den Zugang zu Mobilität. Die verträgliche Gestaltung des Verkehrs schützt Fussgänger, insbesondere Kinder. Mit dem öffentlichen Verkehr und auf sicheren Rad-

und Fussgängerstrecken können sich Kinder ohne Begleitung Erwachsener bewegen. Damit wird den Kindern der Zugang zu Mobilität gewährleistet.

## 11 Familienpolitische Leistungen im Überblick

Die folgenden Übersichtstabellen weisen die verschiedenen familienpolitischen Leistungen des Kantons den vier Interventionsebenen zu:

<b>Sozialökologische Interventionen</b> (Gestaltung der sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen vom Familienleben)		
	<i>Unmittelbare Leistungen</i>	<i>Mittelbare Leistungen</i>
<b>Bund</b>	<b>Familienergänzende Kinderbetreuungsangebote:</b> Impulsprogramm zur Schaffung von zusätzlichen Plätzen.	
<b>STA</b>	Förderung der <b>Vereinbarkeit von Familie und Beruf</b>	Förderung der <b>Gleichstellung von Frau und Mann</b>
<b>VOL</b>		<b>Arbeitsmarktregelungen und –aufsicht</b> (Schwarzarbeit, Arbeitszeiten und –bedingungen).
<b>GEF</b>	<b>Familienergänzende Kinderbetreuungsangebote:</b> Angebote, welche die Tagesbetreuung von Kindern ausserhalb des elterlichen Haushalts gewährleisten	Familieninterne Entlastung durch <b>Angebote für ältere Menschen</b> (Pflege, Betreuung, Beratung):
<b>JGK</b>		<b>Kantonale Raumentwicklung:</b> fördert die Erhaltung und Gestaltung des familienfreundlichen Wohn- und Lebensraumes.
<b>POM</b>		<b>Polizeiliche Tätigkeit:</b> erhöht das allgemeine Sicherheitsempfinden von Familien.
<b>FIN</b>		<b>Familienfreundliche Personalpolitik:</b> fördert die Vereinbarkeit von Familie und Beruf.
<b>ERZ</b>	<b>Tagesschulen/Horte/Mittags-tische:</b> bieten Kindern im Schulalter eine Tagesbetreuung.	<b>Kulturelle Leistungen</b> für Familien im Rahmen der Kulturstrategie. <b>Erziehung, Bildung:</b> Das Schulsystem unterstützt die Eltern in ihrer Erziehungs- und Bildungsaufgabe.
<b>BVE</b>		<b>Mobilität</b> (öffentlicher Verkehr) und Verkehrssicherheit (insbesondere Strassennetz)

<b>Pädagogische Interventionen</b> (Familienspezifische Bildung und Beratung)		
	<i>Unmittelbare Leistungen</i>	<i>Mittelbare Leistungen</i>
<b>Bund</b>		
<b>STA</b>		<b>Fachstelle für Gleichstellung:</b> Auskünfte zu Gleichstellungsfragen in allen Lebensbereichen.
<b>VOL</b>		
<b>GEF</b>	<p><b>Mütter- und Väterberatung:</b> unterstützt und fördert Mütter und Väter in ihrer Pflege- und Erziehungskompetenz und der Gestaltung eines gesunden Umfeldes für die Kinder und die ganze Familie.</p> <p><b>Ehe- und Familienberatung:</b> beraten Paare und Familien bei Beziehungsproblemen, um prekären Lebenssituationen vorzubeugen</p> <p><b>Offene Kinder- und Jugendarbeit:</b> fördert die soziale Partizipation, die Integration und das Gesundheitsverhalten von Kindern und Jugendlichen.</p> <p><b>Gesundheitsförderung und Suchtpräventionsangebote:</b> fördert ein gesundes Umfeld für das Kind und seine Familie, die Chancengleichheit und die soziale Integration.</p>	<p><b>Kinder- und Jugendpsychiatrie:</b> befasst sich in erster Linie mit der Abklärung von vermuteten oder vorhandenen Störungen bei Kindern und Jugendlichen sowie deren Behandlung.</p> <p><b>Angebote für Menschen mit einem spezifischen Integrationsbedarf:</b> fördern mit Hilfe von ambulanten und stationären Angeboten (Bsp. heilpädagogische Früherziehung, sozialraumorientierte Kinder-, Jugend- und Familienhilfe) ein menschenwürdiges und möglichst autonomes Leben und sichern den Betroffenen einen Platz in unserer Gesellschaft.</p>
<b>JGK</b>	<p><b>Jugendförderung:</b> fördert die Partizipation von Kindern und Jugendlichen durch Sensibilisierung von Behörden sowie öffentlichen und privaten Trägerschaften.</p> <p><b>Elternbildung:</b> fördert Bildungsangebote für Eltern und Erziehende und unterstützt auf diese Weise die Familie in ihrer Aufgabe.</p>	
<b>POM</b>		
<b>FIN</b>		
<b>ERZ</b>	<p><b>Erziehungs- und Berufsberatung:</b> erbringt Abklärungen und Beratungen, welche Kinder, Jugendliche und Eltern befähigen, Schwierigkeiten zu erkennen und tragfähige Entscheidungen treffen zu können.</p>	<p>Die Bildung in <b>Kindergarten und Volksschule:</b> unterstützt die Entwicklung der Kinder sowie deren Integration in die Gesellschaft und vermittelt den Kindern grundlegende Fähigkeiten, die sie auf die berufliche und weiterführende schulische Ausbildung vorbereitet und ihnen ein lebenslanges Lernen ermöglicht.</p> <p><b>Ausbildungsbeiträge:</b> fördern Chancengleichheit, Zugang zu Bildung, Existenzsicherung während der Ausbildung sowie Freiheit in der Wahl der Ausbildung und der Ausbildungsstätte.</p>
<b>BVE</b>		

<b>Familieninterne Interventionen</b> (Prävention und Bewältigung familieninterner Konfliktsituationen)		
	<i>Unmittelbare Leistungen</i>	<i>Mittelbare Leistungen</i>
<b>Bund</b>		
<b>STA</b>		
<b>VOL</b>		
<b>GEF</b>	<b>Frauenhäuser:</b> bieten Notunterkunft, Schutz und Beratung von Frauen und ihren Kindern, die von häuslicher Gewalt betroffen sind.	<b>Opferhilfe:</b> unterstützt Personen, die durch eine Straftat in ihrer körperlichen, sexuellen oder psychischen Integrität unmittelbar beeinträchtigt worden sind.
<b>JGK</b>	<p><b>Kindesschutz und Vormundschaftspflege:</b> fördert die Handlungskompetenz von vormundschaftlichen Behörden und Sozialdiensten im gesamten Vormundschaftsbereich.</p> <p><b>Kindesschutzkommission:</b> unterstützt und vernetzt die mit dem Thema Kindesschutz befassten Stellen und Institutionen und trägt so dazu bei, Kindesmisshandlungen zu verhindern.</p> <p><b>Jugendhilfemassnahmen:</b> durch gezielte Abklärungs- und Betreuungsmassnahmen und präventiven Massnahmen werden geeignete Voraussetzungen für die berufliche und soziale Integration sowie die persönliche Entwicklung geschaffen.</p>	
<b>POM</b>	<b>Berner Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt:</b> hilft, die häusliche Gewalt zu verhindern.	
<b>FIN</b>		
<b>ERZ</b>		
<b>BVE</b>		

<b>Ökonomische Interventionen</b> (Finanzielle Leistungen an Familien)		
	<i>Unmittelbare Leistungen</i>	<i>Mittelbare Leistungen</i>
<b>Bund</b>	<p><b>Familienzulagen:</b> Bundesrechtliche Rahmenordnung.</p> <p><b>Mutterschaftsentschädigung:</b> Ersatz des Erwerbsausfalls während den ersten 14 Wochen nach der Geburt.</p>	
<b>STA</b>		
<b>VOL</b>		Taggelder zur Existenzsicherung und arbeitsmarktliche Massnahmen zur beruflichen Integration, finanziert durch die <b>Arbeitslosenversicherung</b> ; Berücksichtigung der familiären Situation beim Vollzug.
<b>GEF</b>	Familienexterne Kinderbetreuung: <b>Einkommensabhängige Tarifgestaltung</b> der öffentlich finanzierten Angebote.	<b>Individuelle Sozialhilfe:</b> sichert mit wirtschaftlicher Hilfe und Beratung die Existenz bedürftiger Personen als letztes Auffangnetz im System der sozialen Sicherheit.
<b>JGK</b>	<p><b>Prämienverbilligung der Krankenversicherung:</b> reduziert die finanzielle Belastung durch die Krankenversicherungsprämien für Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen.</p> <p><b>Kantonale Familienzulagen:</b> gleicht die finanzielle Belastung durch ein oder mehrere Kinder teilweise aus.</p> <p><b>Alimentenbevorschussung:</b> unterhaltsberechtigten Kindern werden die Unterhaltsbeiträge bevorschusst, wenn der unterhaltspflichtige Elternteil seiner Unterhaltspflicht nicht, nur teilweise oder nicht rechtzeitig nachkommt.</p>	
<b>POM</b>		
<b>FIN</b>	<p><b>Familienbesteuerung:</b> regelt die Steuerbelastung von Familien.</p> <p><b>Betreuungszulagen:</b> ergänzen die Familienzulagen für das Kantonspersonal.</p>	
<b>ERZ</b>		
<b>BVE</b>		



### III Familienpolitische Leistungen: Würdigung und Herausforderungen

Die Definition einer Strategie der Familienpolitik setzt voraus, die bestehenden familienpolitisch relevanten Leistungen zu strukturieren, im Lichte der gesellschaftlichen, demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu betrachten und auf Herausforderungen zu analysieren. Dies erfolgt entlang den definierten familienpolitischen Interventionsebenen:

#### G Sozialökologische Interventionen

Unter den Rahmenbedingungen für das Familienleben hat seit den Siebziger Jahren insbesondere die Vereinbarkeit von Familie und Beruf an Bedeutung gewonnen, weil die Erwerbstätigkeit der Frauen mit Kindern kontinuierlich gestiegen ist, ohne dass sich die Erwerbstätigkeit der Männer gleichzeitig reduziert hat. Dies ist einerseits mit dem gestiegenen Bildungsniveau der Frauen, andererseits mit der ökonomischen Notwendigkeit eines Zweiteinkommens zu erklären. Diese Entwicklung zeigt sich auch in der Tatsache, dass heute lediglich noch rund ein Drittel der Familien für die Kinderbetreuung nicht auf eine familienexterne Unterstützung angewiesen sind.

Diese gestiegene Nachfrage spiegelt sich im kontinuierlichen Ausbau des Angebots an familienergänzender Kinderbetreuung insbesondere in den letzten fünf Jahren: So ist die Anzahl Betreuungsplätze in Kindertagesstätten um rund 25 Prozent, das Angebot an Betreuungsstunden bei Tageseltern um ca. 55 Prozent und die angebotenen Betreuungsstunden in Tagesschulen bzw. –horte um 62 bzw. 20 Prozent gestiegen. Auch die weniger betreuungsintensiven Angebote wie Mittagstische wurden, aufgrund der hohen Nachfrage, kontinuierlich ausgebaut und nun in Tagesschulangebote überführt. Die familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsangebote fördern nicht nur die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, sondern leisten auch einen wesentlichen Beitrag zur sozialen Integration und zur ökonomischen Unabhängigkeit der Familien, indem den Eltern der zeitliche Freiraum für die Erwerbsarbeit ermöglicht wird.

Darüber hinaus zeichnen sich die familien- und schulergänzenden Betreuungsangebote durch weitere, angebotsspezifische Vorzüge der Kindertagesstätten (Möglichkeit der Vernetzung der Eltern mit verschiedensten Institutionen, wie psychologische Beratungsstellen, soziale Dienste oder medizinischen Angeboten; Elemente der Sprachförderung) und der Tagesschulen (enge Zusammenarbeit zwischen Eltern und Lehrpersonen; zeitlich und pädagogisch erweiterter Förderrahmen zum Ausgleich der Bildungschancen) aus. Diese Vorzüge setzen allerdings eine hohe Qualität der Angebote voraus, weshalb gesetzliche Rahmenbedingungen (z.B. Aus- und Weiterbildung des Personals) erforderlich sind, wie sie der Kanton Bern auf Verordnungsebene bereits verankert hat<sup>40</sup>.

Trotz der festgestellten Ausbaudynamik übersteigt über die ganze öffentlich finanzierte Angebotspalette gesehen die Nachfrage weiterhin das Angebot. In der Frage, inwieweit

---

<sup>40</sup> Zur Evaluation der Qualitätsvorgaben im bernischen System vgl. Ecoplan 2008.

Massnahmen zur Erhöhung des Angebots zu treffen sind, ist allerdings nach Leistung zu differenzieren:

- Kinder im Vorschulalter: Die bestehenden Wartelisten, die Gesuche für Neugründungen und die Auslastung von bestehenden Angeboten zeigen, dass die Nachfrage nach öffentlich finanzierten familienergänzenden Betreuungsstrukturen das Angebot nach wie vor übersteigt. Neben der verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf sprechen die integrative Wirkung und der volkswirtschaftliche Nutzen dieser Angebote für einen gezielten Weiterausbau in den kommenden Jahren.
- Kinder im Schulalter: Mit der Verankerung der Tagesschulen im Volksschulgesetz ist ein Automatismus für die Abdeckung des Betreuungsbedarfs eingeführt worden.<sup>41</sup> Die Nachfrangelücke der schulergänzenden Kinderbetreuung wird damit ab 1. August 2010 während der Schulwochen gedeckt. Die nachfrageorientierte, modulare Verpflichtung der Gemeinden (ein Tagesschulangebot entsteht i.d.R. nur, wenn 10 Kinder dieses verbindlich nachfragen) wird im ländlichen Raum zu fehlenden Angeboten oder geringen Öffnungszeiten führen. Wie weit diese Angebote die Berufstätigkeit der Eltern tatsächlich ermöglichen, wird im Rahmen der Umsetzung evaluiert.

Ein weiterer wichtiger Betreuungsbaustein für berufstätige Eltern sind Betreuungsangebote in den Schulferien, die gegenwärtig erst in einigen Gemeinden geplant und finanziert werden.

- Alle Kinder: Über die altersabhängigen Angebote hinaus wird insoweit eine Differenzierung des Angebots mitzuberücksichtigen sein, als sich in der Praxis ein Bedarf an Angeboten für besondere, meist unerwartet eintretende Situationen (wie Krankheit der Kinder, der Eltern oder anderer Familienangehöriger) zeigt, der von den bestehenden Kinderbetreuungsangeboten nicht abgedeckt wird.

Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird neben einem ausgebauten Kinderbetreuungsangebot insbesondere durch eine familienverträgliche Arbeitswelt (z.B. Förderung von Teilzeitstellen, flexible Aus- und Weiterbildungsangebote) gefördert. Aufgrund der flexiblen Jahresarbeitszeit und dem vergleichsweise hohen Anteil an Teilzeitstellen kann die kantonale Verwaltung grundsätzlich als familienfreundlicher Arbeitgeber bezeichnet werden. Noch nicht ausgeschöpft scheint das Potenzial insbesondere bei der gezielten Förderung von Teilzeitstellen in Kaderpositionen und für männliche Mitarbeiter.

Neben der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind das Wohnumfeld und die Gestaltung des öffentlichen Raumes als wichtige Rahmenbedingung für das Familienleben zu fördern. In diesem Bereich ist die Familienfreundlichkeit nicht ein für allemal erreicht, sondern als permanente Aufgabe kontinuierlich in die verschiedensten Projekte einzubeziehen.

---

<sup>41</sup> Dies im Unterschied zu den Angeboten der institutionellen Sozialhilfe (Kindertagesstätten, Tageseltern), deren Umfang sich aus den jährlichen Budgetvorgaben ergibt.

## H Pädagogische Interventionen

Das familiäre Zusammenleben sieht sich gegenwärtig mit neuen Herausforderungen konfrontiert, die sich aus jüngeren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen ergeben, insbesondere ökonomische Unsicherheitsgefühle, die gestiegene berufliche wie ausserberufliche Mobilität oder die vielfältigeren Lebensentwürfe und –biografien (ändernde Lebensformen und Erwerbsmodelle).

Diese Entwicklungen können sich im Einzelfall negativ auf die Erziehungs- und Sozialisationsfunktion der Familie und den Schulerfolg der Kinder auswirken. Die bestehenden Beratungsangebote decken zwar je einzelne Problembereiche ab, vermögen aber wegen ihrer tendenziellen Segmentierung einer multikausalen Problemsituation kaum gerecht zu werden. Neben der Erhaltung der punktuellen Angebote steht daher eine Vernetzung der verschiedenen Angebote im Vordergrund. Diese Vernetzung macht zudem umso mehr Sinn, als alle Angebote die Stärkung der Familie als Ganzes anstreben, auch wenn im Einzelfall nur ein einzelnes Familienmitglied im Fokus der angebotenen Leistung steht.

Obwohl der Schule nur ein mittelbarer familienpolitischer Auftrag zugeschrieben wird, verbringen die Kinder den grösseren Teil ihres Alltags in ihrer Obhut. Es ist deshalb für die Familien wichtig, dass das Zusammenspiel des Dreiecks Schüler/-in, Lehrperson und Eltern gelingt. Die Volksschule des Kantons Bern legt mit dem Ausbau der Integrations- und Beratungsleistungen und den schulergänzenden Massnahmen (Tagesschulen, Einführung von Schulsozialarbeit) grössten Wert darauf, Grundlagen zu schaffen, damit Schule und Familien gemeinsam der heranwachsenden Generation die nötigen Werthaltungen, Fähigkeiten, Wissensinhalte, aber auch Sozialkompetenzen vermitteln.

## I Familieninterne Interventionen

Der Schutz des Kindes an sich ist Privatsache, aber falls dieser Schutz, durch Vernachlässigung oder physische oder psychische Gewalt, gefährdet ist, müssen staatliche Massnahmen greifen. Diese Erkenntnis hat sich im Verlauf des 20. Jahrhunderts zunehmend durchgesetzt und zur Ausbildung des heutigen Kindesschutzrechts geführt.<sup>42</sup> Der bestehende rechtliche Rahmen verpflichtet die Behörden, das Wohl des Kindes durch geeignete Massnahmen zu schützen. Die konkrete Umsetzung dieser Verpflichtung erfordert einen transparenten und stringenten Vollzug der bestehenden Rechtsnormen. Insbesondere im Bereich des Vormundschaftswesens gilt es, der strukturellen Ausgestaltung der Angebote besondere Beachtung zu schenken, da diese die Qualität der Massnahmen entscheidend beeinflussen kann und daher von zentraler Bedeutung ist.

Über den Schutz des Kindes hinaus müssen generell innerhalb von Partnerbeziehungen Opfer vor häuslicher Gewalt geschützt werden. Mit der Offizialisierung der Delikte in Ehe und Partnerschaft hat die Polizei diese Delikte von Amtes wegen zu verfolgen.

---

<sup>42</sup> Vgl. Schultheis et al. 2008: 152.

## J Ökonomische Interventionen

Die gesellschaftliche Individualisierung wirkt sich auch auf die finanzielle Situation von Familien aus. Insbesondere kinderreiche Familien und Alleinerziehende sind mit hohen Kinderkosten konfrontiert, die von Familienzulagen (trotz Neuordnung per 1. Januar 2009) und Alimenten nicht gedeckt werden, und sind daher besonders armutsgefährdet. Die ökonomischen Interventionen können grundsätzlich auf drei verschiedenen Ebenen betrachtet und beurteilt werden:

- Ebene der ökonomischen Gesamtsituation: Familienarmut manifestiert sich insbesondere in der hohen Sozialhilfequote von einzelnen Familientypen, da Sozialhilfe die einzige existenzsichernde Transferleistung für Familien ist. In Anbetracht der Bedeutung der Sozialhilfe für einkommensschwache Familien muss das Fehlen einer existenzsichernden familienspezifischen Transferleistung, die sich am Bedarf orientiert, als Schwäche der heutigen Familienpolitik bezeichnet werden.
- Ebene der obligatorischen Ausgaben: Neben verschiedenen Gebühren (Kehrricht, Elektrizität, Wasser etc.) fallen als obligatorische Ausgaben insbesondere die Steuern und die Krankenversicherungsprämien für ein Familienbudget ins Gewicht:

Die steuerliche Belastung von Familien ist durch eine Erhöhung der familienspezifischen Abzüge per 1. Januar 2009 bereits reduziert worden. Mit der in der Herbstsession 2009 verabschiedeten Anpassung der Abzüge bei der direkten Bundessteuer, wird sich der Kanton Bern über allfällige Folgeanpassungen im bernischen Steuergesetz Gedanken machen müssen. Zu prüfen ist auch das Zusammenspiel von Steuern und Ausgaben für die familienergänzende Kinderbetreuung in der Belastung des Haushaltsbudgets. Damit die familienpolitischen Zielsetzungen der Armutsverhinderung und des Einbezugs gut ausgebildeter Mütter und Väter in den Arbeitsmarkt erreicht wird, muss sich die Arbeit der zweitverdienenden Person in einer gesamtheitlichen finanziellen Betrachtung lohnen, was bisher nicht in allen Einkommensgruppen der Fall ist.<sup>43</sup>

Im Bereich der Krankenversicherungsprämien beträgt die monatliche Verbilligung für eine erwachsene Person, die nicht sozialhilfeabhängig ist, heute zwischen 45 und 170 Franken, während die kantonale Durchschnittsprämie für erwachsene Versicherte bei rund 345 Franken (Stand 2009) liegt. Gemessen an der Durchschnittsprämie wird also nicht einmal die Hälfte der Krankenversicherungsprämie verbilligt<sup>44</sup>. Gerade bei Haushalten in bescheidenen finanziellen Verhältnissen kann bereits ein kleiner zusätzlicher Betrag das Haushaltsbudget beträchtlich belasten. Das Prinzip der Kopfprämien bringt es zudem mit sich, dass sich die Prämienbelastung, auch wenn sie reduziert ist, bei Familien kumuliert. Die individuelle Prämienverbilligung garantiert demnach nur eine beschränkte Linderung der finanziellen Prämienlast.

---

<sup>43</sup> Vgl. Egalité.ch 2009

<sup>44</sup> Der Regierungsrat hat den monatlichen Maximalbetrag der Prämienverbilligung auf den 1. Januar 2010 von 170 auf 200 CHF erhöht.

- Ebene der Lebenshaltungskosten: Der Mietzins ist einer der gewichtigsten Budgetposten von Familienhaushalten. Rund 23 Prozent des verfügbaren Einkommens werden im durchschnittlichen Privathaushalt für das Wohnen ausgegeben.<sup>45</sup> Es ist nicht auszuschliessen, dass dieser Anteil bei einkommensschwachen Familien sogar noch höher ist. Individuelle Mietzinsbeiträge, allenfalls in Ergänzung zur Förderung des preisgünstigen Mietwohnungsangebots, könnten das Haushaltsbudget von Familien mit geringen finanziellen Mitteln wesentlich entlasten.

---

<sup>45</sup> Vgl. Caritas 2009: 49.



## IV Künftige Familienpolitik des Kantons Bern

Kollektive Ressourcen und der soziale Zusammenhalt bilden eine wichtige Grundlage jeder Gesellschaft. Dieses soziale Kapital unterstützt das soziale Sicherheitsempfinden der Bevölkerung und das Vertrauen in bestehende Institutionen. In diesem Zusammenhang kommt der Familie als zentrales soziales Beziehungsnetz und damit der Familienpolitik eine besondere Bedeutung zu, die es gerade in wirtschaftlich prekären Zeiten zu stärken gilt.

Vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Funktion von Familien und der Einschätzung der bestehenden unmittelbaren familienpolitischen Leistungen lässt sich das übergeordnete Ziel der künftigen Familienpolitik des Kantons Bern darin sehen, die Familie zu befähigen, ihre gesellschaftspolitisch bedeutenden Leistungen zu erbringen.<sup>46</sup>

### K Zwei Hauptstossrichtungen der Familienpolitik

Dieser Befähigungsprozess hat sowohl bei den internen Ressourcen der Familie (pädagogische, familieninterne und ökonomische Interventionsebene) wie bei den externen Rahmenbedingungen (sozialökologische Interventionsebene) anzuknüpfen. Folgerichtig lassen sich diesen beiden Anknüpfungspunkten je ein Teilziel der bernischen Familienpolitik zuordnen:

#### Stärkung der ökonomischen und pädagogischen **Ressourcen** der Familien

Gegenseitige materielle Unterstützung und Sozialisationsfunktion sind zwei zentrale familiäre Leistungen und Ressourcen, die es im Rahmen einer Familienpolitik als zentrale Elemente zu unterstützen und anzuerkennen gilt. Dabei sollen bestehende Ressourcen erkannt und gefördert werden.

Die Stärkung der ökonomischen und pädagogischen Ressourcen sind zwei wichtige Stossrichtungen, in welchen der Kanton bereits aktiv ist, welche es konsequent weiterverfolgen und, wo Bedarf besteht, auszubauen und zu optimieren gilt.

#### Förderung der sozialen und kulturellen **Rahmenbedingungen** für das Familienleben

Die Gestaltung der sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen für das Familienleben ist ein wichtiges Element der Familienpolitik, da das Familienleben massgebend von Massnahmen, Einrichtungen und Aktivitäten im Familienumfeld beeinflusst wird. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, welche unter anderem die Zeitsouveränität erhöht und Voraussetzungen schafft, dass sich Familienarbeit und andere Tätigkeiten (Ausbildung, Weiterbildung, Erwerbsarbeit) vereinbaren lassen. Zudem können Familien in ihrer gesellschaftlichen Funktion gestärkt werden durch niederschwellige Beratungs-, Kultur- und Freizeitangebote, sowie durch

<sup>46</sup> Vgl. Kapitel C1

eine angemessene Verteilung der räumlich gebundenen Teilhabemöglichkeiten, wie ein familienfreundliches Wohnumfeld oder die Gestaltung des öffentlichen Raumes.

## **L Definition von Einzelmassnahmen**

Ausgehend von den erkannten Entwicklungspotenzialen und der strategischen Ausrichtung der Familienpolitik lassen sich potenzielle Einzelmassnahmen formulieren und den beiden familienpolitischen Teilzielen zuordnen.

## **12 Stärkung der ökonomischen und pädagogischen Ressourcen der Familien**

### *a) Steuerliche Entlastung von Familien*

Im heutigen Einkommenssteuerrecht können Eltern in steuerlicher Hinsicht systemkonform grundsätzlich durch kinderrelevante Abzüge, die von der Bemessungsgrundlage vorgenommen werden, oder durch die Einführung eines eigenen (milderen) Tarifs für steuerpflichtige Personen mit Kindern, sofern sie für deren Unterhalt sorgen, entlastet werden. Gründe der Einfachheit des Vollzugs, der raschen Umsetzbarkeit und der Transparenz sprechen dafür, eine allfällige steuerliche Entlastung von Familien über Abzüge anzustreben, wobei sowohl die Erhöhung bereits bestehender Abzüge (Kinderabzug, Drittbetreuungsabzug) wie die Einführung neuer Abzüge grundsätzlich geprüft werden kann. Die Abzüge können dabei auf einer beliebigen, politisch ausgehandelten Höhe festgelegt werden:

- *Erhöhung des Kinderabzugs:* Beim allgemeinen Kinderabzug handelt es sich um einen Pauschalabzug, der die Belastung eines Haushaltes durch hohe Kinderkosten<sup>47</sup> bei der Steuerberechnung zumindest teilweise berücksichtigt. Da die anfallenden Kinderkosten den geltenden Pauschalabzug – im Kanton Bern gegenwärtig 6'300 Franken – deutlich übersteigen, ist es angezeigt, eine Erhöhung des allgemeinen Kinderabzuges in den Katalog möglicher Massnahmen zur Stärkung der ökonomischen Ressourcen der Familien aufzunehmen. Eine Erhöhung des Kinderabzuges auf beispielsweise 8'000 Franken würde im Kanton Bern zu steuerlichen Mindereinnahmen von 30 Mio. Franken führen.
- *Erhöhung des Drittbetreuungsabzugs:* Während die Kinderabzüge allen Familien zu Gute kommen, können die tatsächlichen Kosten für Drittbetreuung nur diejenigen Familien geltend machen, die auch tatsächlich eine kostenpflichtige Fremdbetreuung beanspruchen. Bei erwerbstätigen Eltern können die Drittbetreuungskosten daher als Gewinnungskosten betrachtet werden. Eine Erhöhung des Abzugs für Drittbetreuungskosten von heute 3'000 Franken auf denjenigen Betrag (10'000 CHF), der im Bundesgesetz vom 25. September 2009 über die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern festgesetzt worden ist, würde zu steuerlichen Mindereinnahmen von 23 Mio. Franken führen.

- *Einführung eines Eigenbetreuungsabzugs*: Gegenwärtig wird in verschiedenen Kantonen (Schwyz, Luzern, Thurgau, Nidwalden) die Einführung von Eigenbetreuungsabzügen diskutiert. Die Grundidee des Eigenbetreuungsabzuges besteht darin, Eltern steuerlich zu entlasten, die ihre Kinder zu Hause betreuen, wobei schwergewichtig Eltern im Vordergrund stehen, die keine Fremdbetreuung in Anspruch nehmen. Da aber auch Familien mit Fremdbetreuung ihre Kinder während der meisten Zeit selber betreuen, ist nur ein Modell vertretbar, das allen Familien einen - wenn auch abgestuften (je höher der Fremdbetreuungsgrad, desto tiefer der Eigenbetreuungsabzug) - Abzug gewährt. In einem Modell, das beispielsweise einen minimalen Abzug von 1'000 Franken bzw. einen maximalen Abzug von 2'000 Franken vorsieht, entstehen für den Kanton Bern jährliche Steuerausfälle von rund 21 Mio. Franken.<sup>48</sup>

#### *b) Erhöhung der Familienzulagen*

Mit einer Erhöhung der Familienzulagen kann die Belastung aller Familien durch die Kinderkosten, und damit das Armutsrisiko, verkleinert werden. Der Kanton Bern hat bei der Umsetzung des Bundesrechts Zulagen festgelegt, die über dem bundesrechtlichen Minimum liegen (230 statt 200 CHF bei der Kinder-, 290 statt 250 CHF bei der Ausbildungszulage). Die Zulagen könnten in einem zweiten Ausbauschnitt im selben Ausmass noch einmal (auf 260 bzw. 320 CHF) erhöht werden, allerdings lassen sich die Mehrkosten zum jetzigen Zeitpunkt systembedingt nicht berechnen<sup>49</sup>. Höhere Zulagen als der Kanton Bern kennen die Kantone Nidwalden (Kinderzulage von 240 CHF), Zug (Kinder- und Ausbildungszulage von je 300 CHF), Jura (Ausbildungszulage von 300 CHF) sowie Waadt (370 CHF), Genf (300 CHF) und Freiburg (250 CHF) ab dem dritten Kind.

---

<sup>47</sup> Vgl. die Ausführungen zu den Kinderkosten auf Seite 30.

<sup>48</sup> Unter der Annahme, dass jeder Haushalt mit Kindern 1'500 CHF abzieht. Zu den grundsätzlichen Vorbehalten gegenüber dem Eigenbetreuungsabzug vgl. die Ausführungen in Ziffer 15 Buchstabe b.

<sup>49</sup> Im geltenden System werden ausschliesslich die Familienzulagen für Nichterwerbstätige von der öffentlichen Hand finanziert, während die Familienzulagen für Erwerbstätige von den Arbeitgebenden bezahlt werden, allerdings noch nicht in einem zentralen Familienzulagenregister erfasst werden. Deshalb können die Folgekosten für Anpassungen der Familienzulagen gegenwärtig nicht beziffert werden.

*c) Einführung einer Kinderrente<sup>50</sup>*

Unter dem Titel Kinderrente<sup>51</sup> wird die Idee einer weitgehend bedarfsunabhängigen Geldleistung postuliert, die grundsätzlich allen Familien während der ersten Phase der Erziehungs- und Betreuungszeit ausgerichtet wird, sofern die Eltern oder andere Verwandte die Betreuung und Erziehung eines Kleinkindes vollumfänglich übernehmen, was im Kanton Bern noch für rund einen Drittel der Familien gilt.<sup>52</sup> In Finnland, wo ein solches Modell (sog. ‚Home Care Allowance‘) eingeführt worden ist,<sup>53</sup> beträgt die Unterstützung monatlich 314 Euro für ein Kind und 94 Euro für jedes weitere Kind unter 3 Jahren bzw. 60 Euro für Geschwister zwischen 3 und 7 Jahren. Diese Unterstützungsleistung wird ergänzt durch eine bedarfsabhängige monatliche Zulage von maximal 168 Euro. Eltern, deren Kinder in öffentlicher oder privater Kinderbetreuung sind, haben kein Anrecht auf die ‚Home Care Allowance‘, können jedoch bis zum Schuleintritt Zuschüsse für private Betreuungsstrukturen oder staatlich subventionierte Angebote in Anspruch nehmen.

Hintergrund der ‚Home Care Allowance‘ ist das Ermöglichen einer echten Wahlfreiheit der Eltern, ob sie in der Kleinkindphase familienergänzende Kinderbetreuung in Anspruch nehmen wollen oder nicht. Dieses Konzept der Wahlfreiheit setzt voraus, dass Eltern zwischen verschiedenen Betreuungsformen wählen können und durch entsprechende Leistungen unterstützt werden, d.h. dass neben einer Geldleistung für Eltern, die keine familienergänzende Kinderbetreuung beanspruchen, auch eine Sachleistung für diejenigen Eltern bestehen muss, die Familie und Beruf vereinbaren möchten, indem sie auf eine entsprechende Angebotsstruktur der familienergänzenden Kinderbetreuung zurückgreifen. Dies ist in Finnland der Fall, besteht doch seit den Neunziger Jahren ein Rechtsanspruch auf Leistungen der familienergänzenden Kinderbetreuung für Kinder unter 7 Jahren, womit den Eltern ein Betreuungsplatz garantiert wird.

Die isolierte Einführung einer Geldleistung nach dem Modell der finnischen ‚Home Care Allowance‘ ohne dass gleichzeitig ein flächendeckendes Kinderbetreuungsangebot

---

<sup>50</sup> Die Einführung einer Kinderrente ist die im Vordergrund stehende Möglichkeit, die Motion (M 247/2008) Streiff-Feller, Oberwangen (EVP), vom 10. September 2008 „Unterstützung für Eltern, die ihre Kinder selber betreuen“, die am 7. April 2009 mit 125:14 Stimmen als Postulat überwiesen worden ist (Tagblatt des Grossen Rates 2009: 441ff.), umzusetzen. Eine andere, indirektere Umsetzungsmöglichkeit bestünde in der Einführung eines Eigenbetreuungsabzugs (vgl. oben Bst. a).

<sup>51</sup> Diese Definition der Kinderrente weicht vom Kinderrentenbegriff, wie er in der Schweiz in der AHV- und IV-Gesetzgebung verwendet wird, ab. Die AHV- und IV-Kinderrente wird zusätzlich zur Rente von rentenberechtigten Personen gewährt, und zwar für Söhne und Töchter bis zur Vollendung ihres 18. Altersjahres bzw. in Ausbildung bis zum Abschluss der Ausbildung, längstens aber bis zum vollendeten 25. Altersjahr. Bei voller Beitragsdauer beträgt die ordentliche Vollrente je nach Durchschnittseinkommen mindestens 456 CHF bzw. höchstens 912 CHF pro Monat.

<sup>52</sup> Vgl. Ausführungen über die Erwerbsmodelle von Paaren mit Kindern auf Seite 27f.

<sup>53</sup> Und auf das sich die Motionärin explizit bezieht. Vgl. Fussnote 50.

bereit gestellt wird, stellt die angestrebte Wahlfreiheit nicht her, weshalb die Kinderrente im Kanton Bern erst nach Abschluss der Ausbauphase der familienergänzenden Kinderbetreuungsangebote vertiefter zu prüfen wäre. Da die Einführung einer Kinderrente zum jetzigen Zeitpunkt nicht in Frage kommt, wird auch auf die Berechnung der möglichen Folgekosten verzichtet.

#### *d) Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien*

Die im Kanton Bern bestehende Familienarmut stellt ein strukturelles Risiko dar, zu dessen Abdeckung die Sozialhilfe als vorübergehende individuelle Hilfe grundsätzlich nicht konzipiert ist. Als wirksames Instrument zur Armutsreduktion in Familien haben andere Kantone auf Ergänzungsleistungen zurückgegriffen,<sup>54</sup> ebenso ist auf Bundesebene die Idee der Familienergänzungsleistungen diskutiert, vorläufig aber nicht weiterverfolgt worden<sup>55</sup>. Im Kern zielen die Ergänzungsleistungen als bedarfsabhängige Leistungen darauf ab, das Finanzdefizit eines Haushalts, d.h. die Differenz zwischen Einkommen und Ausgaben, zu decken. Dieses sozialpolitische Konzept, das sich im Rahmen der Ergänzung von AHV- und IV-Leistungen bereits bewährt hat, ist zur Bekämpfung der Familienarmut um so geeigneter, als häufig Working Poor-Familienhaushalte von Armut betroffen sind, wo es eben gerade darum geht, ein bestehendes Erwerbseinkommen bis zu einem Existenz sichernden Niveau zu ergänzen.

In der konkreten Ausgestaltung der Ergänzung des Elterneinkommens finden sich in anderen Kantonen eine Kombination von (bedarfsunabhängigen) Zulagenelementen und eigentlichen (bedarfsabhängigen) Ergänzungsleistungen. Mit der im Kanton Bern am 1. Januar 2009 in Kraft getretenen Umsetzung des bundesrechtlichen Familienzulagengesetzes kann sich die Modelldiskussion auf die bedarfsabhängigen Ergänzungsleistungen beschränken. Die Kosten eines solchen Ergänzungsleistungssystems hängen wesentlich von der Definition der anerkannten Ausgaben und der anrechenbaren Einnahmen ab, deren Differenz die auszurichtende Leistung bestimmen. Sowohl auf der Ausgaben- (Pauschale für die Deckung des allgemeinen Lebensbedarfs, Mietkosten) wie auf der Einnahmenseite (Ausmass der Berücksichtigung des Erwerbseinkommens, Berücksichtigung des Vermögens) bestehen Freiräume in der Definition verschiedener Parameter, was eine Schätzung der möglichen Modellkosten erschwert. Im Sinne einer ersten Annäherung muss mit jährlichen Nettokosten (EL-Kosten abzüg-

---

<sup>54</sup> Unter anderem der Kanton Solothurn, der in der Volksabstimmung vom 17. Mai 2009 eine entsprechende Gesetzesvorlage angenommen hat. Zu den verschiedenen kantonalen Modellvarianten der Familienergänzungsleistungen vgl. Anhang 2.

<sup>55</sup> Die nationalrätliche Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit hat die Beratung zweier parlamentarischen Initiativen, die die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien verlangen, im Februar 2009 sistiert. Gegenwärtig ist unklar, ob und allenfalls wann die Beratung wieder aufgenommen wird.

lich Entlastung der Sozialhilfe) von 43 bis 112 Mio. Franken<sup>56</sup> gerechnet werden, soll die Zielwirksamkeit des Modells in der Bekämpfung der Familienarmut noch erreicht werden.

*e) Stärkere Verbilligung der Krankenversicherungsprämie*

Das geltende Recht sieht – bestimmte finanzielle Verhältnisse vorausgesetzt – eine maximale monatliche Verbilligung der Erwachsenenprämie von 170 Franken<sup>57</sup> vor, die Kinderprämien werden grundsätzlich zur Hälfte verbilligt. Bei dieser Ausgestaltung der Prämienverbilligung wird die Verbilligungslücke pro Familie jährlich auf 5'300 Franken geschätzt.<sup>58</sup> Zur Verringerung der Verbilligungslücke (Differenz zwischen der durchschnittlichen Prämienbelastung der Familien und der durchschnittlichen Prämienverbilligung) sind von folgenden Kosten auszugehen: Für eine 10-prozentige Verringerung der Verbilligungslücke ist mit Mehraufwendungen von schätzungsweise 34 Millionen Franken und für eine 20-prozentige Verringerung mit schätzungsweise 59 Millionen Franken zu rechnen. Zu berücksichtigen ist dabei, dass diese Beiträge aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung der Krankenversicherungsprämien in naher Zukunft erheblich steigen können.

*f) Einführung von Mietzinsbeiträgen*

Neben der Verbesserung der ökonomischen Gesamtsituation und der Entlastung im Bereich der obligatorischen Ausgaben können Familienhaushalte auch auf der Ebene der Lebenshaltungskosten entlastet werden. Die individuelle Reduktion des Mietzinses (einer erheblichen, nur beschränkt steuerbaren Kostengrösse) bietet sich hierbei als geeignetes Instrument an. Sie ist als gezielte Ergänzung zu den bereits bestehenden objektbezogenen Instrumenten der bundesrechtlich geregelten Wohnbauförderung zu verstehen. Neben der Förderung eines genügend grossen Angebots an preisgünstigen Wohnungen ist es aus familienpolitischer Sicht angezeigt, Mietzinse, die ein Familienbudget übermässig belasten, durch individuelle Mietzinsbeiträge zu senken. Mit den Mietzinsbeiträgen soll vermieden werden, dass Familien mit bescheideneren Einkommen wegen der hohen Mietzinsbelastung auf Leistungen der Sozialhilfe angewiesen sind.

---

<sup>56</sup> Hochrechnung der Schätzungen des Kantons Solothurn im Hinblick auf die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien (Änderung des Sozialgesetzes), Vernehmlassungsentwurf vom Juli 2008.

<sup>57</sup> Zu den ab dem 1. Januar 2010 geltenden Ansätzen vgl. Fussnote 44.

<sup>58</sup> Als Basis wurde die hohe kantonale Durchschnittsprämie für die Ergänzungsleistungen herangezogen.

Die Höhe der ausbezahlten Mietzinsbeiträge sowie der Kreis der Anspruchsberechtigten (und damit auch die Kosten) sind abhängig von zu definierenden Eckwerten, wie dem anrechenbaren Mietzins und dem anrechenbaren Jahreseinkommen. Damit hängt das Modell von derart vielen Parametern ab, dass ohne deren Definition keine plausible Kostenschätzung erfolgen kann. Als Vergleichsgrösse kann auf den Kanton Basel-Stadt verwiesen werden, der für sein System der Mietzinsbeiträge jährlich rund 1.2 Mio. Franken ausgibt.

#### *g) Einführung eines Elternurlaubs*

Der Elternurlaub bezeichnet einen Zeitraum der in der Regel zumindest teilweise bezahlten Freistellung von der Arbeit nach der Geburt eines Kindes. Im europäischen Raum ist der Elternurlaub bereits in verschiedenen Ländern eingeführt worden, wobei sich die Modelle beispielsweise in der Dauer der Freistellung (2 Jahre in Österreich, 3 Jahre in Deutschland, Finnland und Frankreich, 480 Tage in Schweden) oder der Flexibilität des Bezugs (z.B. Rechtsanspruch auf Reduktion der Arbeitszeit bis zum 7. Geburtstag des Kindes in Österreich, freie Aufteilung der Elterntage auf Mutter und Vater in Schweden) zum Teil deutlich unterscheiden.

In der Schweiz liegt der (bezahlte oder unbezahlte) Elternurlaub gegenwärtig in der Verantwortung der Sozialpartner, die branchenspezifische Lösungen in Gesamtarbeitsverträgen regeln können. Einer Einführung des Elternurlaubs auf kantonaler Ebene steht das geltende Bundesrecht entgegen, namentlich das Obligationenrecht, das den Urlaub abschliessend regelt, aber auch die Erwerbsersatzordnung, die die Finanzierung des Urlaubs über paritätische Lohnabzüge festlegt. Diese bundesrechtlichen Hindernisse sprechen dafür, die Einführung eines Elternurlaubs im Kanton Bern gegenwärtig nicht vertieft zu prüfen, obwohl das Modell verschiedene familienpolitisch relevante Vorteile aufweist (Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, Erleichterung des Aufbaus einer Mutter-Kind- bzw. Vater-Kind-Beziehung im Kleinkindalter). Deshalb wird auch auf die Schätzung der finanziellen Auswirkungen verschiedener Modellvarianten verzichtet.

#### *h) Vernetzung des Beratungsangebots für Familien*

Im Kanton Bern besteht bereits eine vielfältige Palette an Beratungsangeboten (z.B. familienergänzende Kinderbetreuung, Mütter- und Väterberatung, heilpädagogische Früherziehung, Erziehungsberatung, Kinderärzte, neuropsychologische Dienste, Fachstelle für häusliche Gewalt, sozialpädagogische Familienbegleitung sowie Ehe- und Familienberatungsstellen). Ein Weiterausbau der Angebote steht grundsätzlich nicht im Vordergrund, obwohl die gezielte Schliessung von Angebotslücken im Einzelfall durchaus prüfenswert scheint (z.B. Beratung von Scheidungsvätern). Hingegen ist es angezeigt, die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Angeboten strukturell wie auch fallbezogen (Case-Management) prioritär zu verstärken, da die beratenden Per-

sonen oft mit multikausalen Problemsituationen konfrontiert sind, denen sie einzeln kaum gerecht werden können.

Im Bereich der frühen Förderung wird, auf fachlicher wie auch auf politischer Ebene,<sup>59</sup> die Idee diskutiert, ein kantonales Konzept zu erarbeiten, das alle unterschiedlichen Angebote im Bereich der frühen Förderung ordnet, die Abläufe und Zuständigkeiten klärt und die Zusammenarbeit unter den Akteuren verbindlicher gestaltet.

In der fachlichen und operativen Vernetzung der unterschiedlichen Angebote könnte die Mütter- und Väterberatung eine besondere Rolle einnehmen. Sie ist ein Angebot der Grundversorgung und erreicht rund 90 Prozent der Mütter und Väter im Kanton Bern und hat somit das Potenzial einer ‚Frühwarnstelle‘, die mögliche Problemsituationen frühzeitig erkennen und die Familie an die entsprechende Stelle vermitteln kann, bevor sich negative Folgen auf den Familienalltag auswirken. Vor diesem Hintergrund scheint diese niederschwellige Anlaufstelle ein idealer Ausgangspunkt für eine Vernetzung der verschiedenen Akteure im Frühbereich. Im Rahmen des Leistungsvertrags 2009 erteilte daher die Gesundheits- und Fürsorgedirektion der Mütter- und Väterberatung Bern den Auftrag zur Erarbeitung geeigneter Strukturen und Gefässe für eine effiziente und effektive Zusammenarbeit mit den oben erwähnten Akteuren im Frühbereich. In die Konzepte können Erfahrungen einfließen, die in zwei Pilotprojekten mit einem ähnlichen Vernetzungsansatz (die Projekte Primano und Temprano) gesammelt worden sind.

### **13 Förderung der sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen für das Familienleben**

#### *a) Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuungsangebote*

Ein genügend grosses und differenziertes Angebot an familienexterner Kinderbetreuung fördert die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Integration von Kindern in ein soziales Netz sowie die Chancengleichheit von Eltern und Kindern.

Wie in vielen wissenschaftlichen Studien gefordert, braucht es ein durchgehendes System an familienergänzender Betreuung – ein sogenannter zusammenhängender Bildungs- und Betreuungsraum<sup>60</sup> –, das die Betreuung der Kinder von 0 bis 8 Jahren sicherstellt (Empfehlung der OECD<sup>61</sup>).

Während weitgehend unbestritten ist, dass die Bedarfssituation einen Weiterausbau des öffentlich finanzierten Betreuungsangebotes rechtfertigt, ist nicht von vornherein

---

<sup>59</sup> Vgl. die Motion (M 068/2009) Messerli, Nidau (EVP) vom 28. Januar 2009 „Integration fördern – Das frühkindliche Potenzial besser ausschöpfen! Für ein Frühförderungskonzept im Kanton Bern“, die am 10. September 2009 mit 88:47 Stimmen angenommen worden ist.

<sup>60</sup> Vgl. Stamm 2009: 93.

<sup>61</sup> Vgl. OECD 2006.

klar, welcher Umfang des Angebots im Endausbau anzustreben ist. Als Vergleichsmöglichkeit bieten sich hier verschiedene internationale Studien und Richtlinien an: So fordert die UNICEF in ihrem Beitrag „The Child Care Transition“, dass ein substantieller Anteil der Kinder unter drei Jahren Zugang zu subventionierter Betreuung haben muss. Den substantiellen Anteil definiert sie mit einem Anteil von 25 Prozent der Kinder unter drei Jahren.<sup>62</sup> Auch die EU hat ihren Mitgliedsstaaten eine Zielsetzung bezüglich der anzustrebenden Betreuungsquote vorgegeben: Bis ins Jahr 2010 sollten in den EU-Mitgliedstaaten mindestens 33 Prozent der Vorschulkinder Zugang zu familienergänzender Betreuung haben.<sup>63</sup>

Als Annäherung an den künftigen Bedarf kann - in Anlehnung an die erwähnten internationalen Richtwerte und an die Schätzungen des Regierungsrates für die schulergänzende Kinderbetreuung, die im Rahmen der Volksschulgesetzrevision formuliert worden sind<sup>64</sup> - für den Kanton Bern als Zielvorgabe postuliert werden, dass in 10 Jahren 20 Prozent der Vorschulkinder an 2.5 Tagen pro Woche in öffentlich finanzierten Angeboten der familienergänzenden Kinderbetreuung betreut werden können. Um diese Vorgabe erfüllen zu können, wären zirka 9.8 Mio. Betreuungsstunden und ein Brutto-Budget von 79 Mio. Franken notwendig. Im Vergleich: Das Budget für die familienexterne Kinderbetreuung beträgt heute rund 66 Mio. Franken, wovon 61 Mio. Franken ausschliesslich für Kindertagesstätten- und Tageselternangebote. Diese Massnahme wäre somit mit Mehrkosten von rund 18 Mio. Franken verbunden. Diese zusätzlichen Mittel sind schwergewichtig für den quantitativen Ausbau der Angebote einzusetzen, während sich die bestehenden Qualitätsvorgaben (wie Ausbildung des Personals oder Betreuungsschlüssel) bewährt haben und vorläufig nicht anzupassen sind.<sup>65</sup>

#### *b) Verbesserung der Kinderbetreuungsangebote für besondere Situationen*

Der Kanton Bern unterstützt bereits Angebote der regelmässigen familienergänzenden Kinderbetreuung. Allerdings gibt es auch besondere Situationen, in denen die Eltern dringend eine Betreuung für ihre Kinder benötigen: im Vordergrund stehen Betreuungslücken während den Schulferien oder wegen Krankheit der Eltern, der Kinder oder anderen sonstigen schwierigen Situationen (z.B. ein Todesfall in der Familie). In einzelnen Leistungsbereichen und/oder Gemeinden bestehen zwar bereits heute Angebote, um diese Betreuungslücken zu schliessen (z.B. Kinderbetreuung zu Hause vom Roten Kreuz oder die Ferieninsel der Stadt Bern). Da diese vom Kanton allerdings nicht finanziert werden, ist kein flächendeckendes Angebot im Kanton garantiert. Der punktuelle Charakter der bestehenden Angebote lässt heute keine Rückschlüsse auf einen

---

<sup>62</sup> Vgl. UNICEF 2008.

<sup>63</sup> Presidency Conclusion Barcelona, 15 and 16 March 2002.

<sup>64</sup> Vgl. Volksschulgesetz (Änderung), Gemeinsamer Antrag des Regierungsrates und der Kommission, Tagblatt des Grossen Rates 2007, Beilage 32, S. 11.

<sup>65</sup> Vgl. Ecoplan 2008.

flächendeckenden Bedarf an Betreuungsangeboten für besondere Situationen zu. In einem ersten Schritt ist deshalb dieser Bedarf abzuklären.

*c) Förderung einer familienfreundlichen Arbeitswelt*

Die Arbeitsbedingungen und –strukturen können in verschiedener Hinsicht den Familienalltag beeinflussen. Der Familienfreundlichkeit der Arbeitswelt ist daher, insbesondere im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, besondere Beachtung zu schenken. In der Ausgestaltung der Arbeitswelt kommt dem Kanton Bern eine doppelte Rolle zu:

Zum einen kann er als Arbeitgeber noch gezielter Teilzeitstellen fördern (u.a. Möglichkeit von Pensumsreduktionen, Beratung bei personal- und sozialversicherungsrechtlichen Fragen in Zusammenhang mit Teilzeitarbeit, Unterstützung bei der Suche eines Kinderbetreuungsplatzes etc.). Gestützt auf die Rückmeldungen und Erfahrungen der von der Gender-Konferenz initiierten Sensibilisierungskampagne zur Förderung der Teilzeitarbeit soll die Formulierung von konkreten Massnahmen folgen. Dabei wird insbesondere ein Fokus auf den Teilzeitanteil bei Kaderstellen und für männliche Mitarbeiter gelegt.

Zum anderen scheinen Unternehmer zunehmend den Wert einer familienfreundlichen Unternehmenskultur zu erkennen. Familienbewusstsein ist auch auf der Ebene des einzelnen Unternehmens mitentscheidend für dessen zukünftigen Erfolg, allerdings fehlen oft die entsprechenden Strategien und Massnahmen. Deshalb soll der Kanton durch gezielte Informationsarbeit andere Akteure (privatwirtschaftliche und öffentliche Arbeitgeber, sowie Verbände und Arbeitnehmendenvertretungen) für die Thematik sensibilisieren und auf den „Erfolgsfaktor Familie“ hinweisen. Beispielsweise können familienfreundliche Unternehmensnetzwerke angeregt oder eine „Unternehmens- und Familienkonferenz“ mit einer gemeinsamen Absichtserklärung zur Förderung der familienbewussten Arbeitswelt organisiert werden.<sup>66</sup>

Die geplante kantonale Informationsplattform „Familie und Beruf“ kann künftig für die familienpolitischen Stossrichtungen einer auch wirtschaftsorientierten Familienpolitik genutzt werden: Familien und Arbeitnehmende werden informiert, zudem können Unternehmen und Institutionen, die sich für eine familienbewusste Personalpolitik interessieren, vernetzt werden, indem beispielsweise über innovative Best-Practice-Beispiele oder über betrieblich unterstützte Kinderbetreuung berichtet wird.

---

<sup>66</sup> Vgl. Unternehmensprogramm „Erfolgsfaktor Familie“ des Bundesfamilienministeriums zusammen mit den Spitzenverbänden der deutschen Wirtschaft, <http://www.erfolgsfaktor-familie.de>.

*d) Förderung einer familienfreundlichen Aus- und Weiterbildung*

Die Durchlässigkeit und Familienfreundlichkeit des Aus- und Weiterbildungsangebots für Eltern ist zu fördern. So können beispielsweise E-Learning-Module die örtliche Abhängigkeit von Ausbildungsstätten verringern und eine flexible zeitliche Gestaltung der Ausbildungsmodule können, in Analogie zu flexiblen Arbeitszeiten, die zeitliche Vereinbarkeit von Familie und Aus- oder Weiterbildung vereinfachen.

Die Gefahr, nach der Phase einer vollumfänglich familienintern geleisteten Kinderbetreuung, den qualifizierten Wiedereinstieg in die sich schnell wandelnde Arbeitswelt nicht mehr zu schaffen, hat stark zugenommen. Dieses Risiko betrifft aus gesellschaftlichen Gründen bisher v.a. Frauen. Es bleibt ihnen wegen ungünstigen Aus- und Weiterbildungsvoraussetzungen oft nur eine berufliche Tätigkeit im Niedriglohnbereich. Die lückenhaften Altersvorsorge während der Mutterschaft, und das heute hohe Risiko einer Ehescheidung, verbunden mit einem Ehescheidungsrecht, welches nach der Elternzeit von hoher finanzieller und beruflicher Eigenverantwortung der Ehepartner ausgeht, bewirken ein zunehmendes Armutsrisiko für ältere Frauen.

*e) Förderung eines familienfreundlichen Kulturangebots, Wohnens und Wohnumfelds*

Kantonale Massnahmen können eine Kulturförderungspolitik beinhalten, welche die Bedürfnisse der Familien einschliesst. Familienfreundliche Eintrittspreise, Familienkonzerte am Nachmittag, museumspädagogische Angebote etc. bereichern den familiären Alltag und erleichtern es, soziale Kontakte aufzubauen und zu pflegen. Zudem sind soziale Netzwerke, in denen Familien sich gegenseitig unterstützen können, oft stark vom Wohnumfeld oder von familienfreundlichen Nutzungsmöglichkeiten des öffentlichen Raums geprägt.

Ein gutes Wohnumfeld hat einen bedeutenden Einfluss auf die motorische und soziale Entwicklung sowie auf die Selbstständigkeit der Kinder. In allen Siedlungstypen (Agglomeration, städtische und ländliche Gebiete) ist ein familienfreundliches Wohnumfeld insbesondere durch einen geeigneten Wohnungsbau, eine familienfreundliche Raumentwicklung oder eine hohe Verkehrssicherheit in Wohnquartieren und Schulräumen zu fördern. Eine Möglichkeit, wie kantonale Behörden die Wohnbautätigkeit beeinflussen können, sind Wettbewerbe, bei denen besonders förderungswerte Wohnbauprojekte ausgezeichnet und finanziell unterstützt werden. Bei der Auswahl und Gewichtung von Entscheidungskriterien könnte der Familienfreundlichkeit eine besondere Bedeutung eingeräumt werden. Die Raumentwicklung kann in erster Linie über im kantonalen Richtplan verankerte Grundsätze, an die sich die Gemeinden bei ihren Ortsplanungen halten müssten, beeinflusst werden. Die betroffenen Gemeinden und Bauherren können durch Arbeitshilfen mit Umsetzungsvorschlägen, die vom Kanton bereitgestellt werden, bei der Realisierung unterstützt werden.

### 14 Familienpolitische Massnahmen im Überblick

Die in Kapitel L skizzierten Einzelmassnahmen lassen sich synoptisch und in ihren Kostenfolgen wie folgt darstellen:

Grafik 8: Familienpolitische Massnahmen im Überblick

Stärkung der Ressourcen der Familien (Teilziel 1)		Förderung der sozialen/kulturellen Rahmenbedingungen (Teilziel 2)
Ökonomische Ressourcen	Pädagogische Ressourcen	
<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;">Steuerliche Entlastung von Familien</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;">Erhöhung der Familienzulagen</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;">Einführung einer Kindererente</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;">Einführen von Ergänzungsleistungen für Familien</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;">Stärkere Verbilligung der Krankenversicherungsprämien</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">Einführung von Mietzinsbeiträgen</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;">Einführung eines Elternurlaubs</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;">Vernetzung des Beratungsangebots für Familien (inkl. Stärkung des Dreiecks Eltern - Schüler – Lehrpersonen)</div>	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;">Ausbau des familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsangebots</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;">Verbesserung des Kinderbetreuungsangebots für besondere Situationen</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;">Förderung einer familienfreundlichen Arbeitswelt</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin-bottom: 10px;">Förderung einer familienfreundlichen Aus- und Weiterbildung</div> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px;">Förderung eines familienfreundlichen Kultur-Freizeit- und Wohnangebots</div>

Die folgende Tabelle bietet einen Überblick über die Kostenschätzungen der einzelnen Massnahmen, denen je eigene Annahmen unterlegt sind (vgl. jeweilige Kapitel). Die hier ausgewiesenen Kostenschätzungen sind als Grössenordnungen zu verstehen, die bei der allfälligen Ausarbeitung einer konkreten Massnahme mit den dann zumal geltenden Rahmenbedingungen aktualisiert werden müssten. Die Kostenfolgen der einzelnen Massnahmen können zudem nicht summiert werden, da diese zumindest teilweise in einer Wechselwirkung zueinander stehen.

Grafik 9: Kostenfolgen der Einzelmassnahmen im Überblick

Massnahmen	Modellvarianten	Kostenfolgen
Steuerliche Entlastung von Familien	Erhöhung des Kinderabzugs von 6'300 auf 8'000 CHF	30 Mio. CHF
	Erhöhung des Abzugs für Drittbetreuungskosten von 3'000 auf 10'000 CHF	23 Mio CHF
	Einführung eines Eigenbetreuungsabzuges (je nach Betreuungssituation zw. 1'000 und 2'000 CHF)	21 Mio. CHF
Erhöhung der Familienzulagen	Erhöhung der Familienzulagen: - Kinderzulage von 230 auf 260 CHF - Ausbildungszulage von 290 auf 320 CHF	Nicht quantifizierbar
Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien	Konkrete Modellvarianten sind noch zu erarbeiten.	43 – 112 Mio. CHF <sup>67</sup>
Stärkere Verbilligung der Krankenversicherungsprämien	Verringerung der Verbilligungslücke um: - 10% - 20%	34 Mio. CHF 59 Mio. CHF <sup>68</sup>

<sup>67</sup> Hochrechnung der Schätzung des Kantons Solothurn im Hinblick auf die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien (Änderung des Sozialgesetzes, Vernehmlassungsentwurf vom Juli 2008).

<sup>68</sup> Zu berücksichtigen ist dabei, dass diese Beiträge aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung und der Entwicklung der Krankenversicherungsprämien in naher Zukunft erheblich steigen können.

Massnahmen	Modellvarianten	Kostenfolgen
Einführung von Mietzinsbeiträgen	Konkrete Modellvarianten sind noch zu erarbeiten.	Kostenfolgen hängen von Modellwahl ab
Vernetzung des Betreuungsangebots für Familien	Erarbeitung eines kantonalen Konzepts	Kostenfolgen können zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beziffert werden.
Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuungsangebote	Öffentlich finanziertes Angebot, das für 20% der Vorschulkinder an 2.5 Tagen pro Woche eine familienexterne Betreuung ermöglicht.	18 Mio. CHF
Verbesserung der Kinderbetreuungsangebote für besondere Situationen	Bedarfsabklärung	Kostenfolgen können nicht beziffert werden.
Förderung einer familienfreundlichen Arbeitswelt		Kostenfolgen können nicht beziffert werden.
Förderung einer familienfreundlichen Aus- und Weiterbildung		Kostenfolgen können nicht beziffert werden.
Förderung eines familienfreundlichen Kultur-, Freizeit- und Wohnangebots		Kostenfolgen können nicht beziffert werden.

### **M Priorisierte Massnahmen zur Weiterentwicklung der bernischen Familienpolitik**

Die Einzelmassnahmen lassen sich, je nach gewählten Kriterien, modellhaft zu verschiedenen Massnahmenpaketen mit unterschiedlichen inhaltlichen Schwerpunkten und finanziellen Konsequenzen verbinden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die verschiedenen Massnahmen in einer Wechselbeziehung zueinander stehen, die deren Wirkungsgrad beeinflussen kann.

Die gegenwärtige Wirtschafts- und Finanzkrise, deren wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Folgen noch lange zu spüren sein werden, spricht aus Sicht des Regierungsrates dafür, sowohl bei der Stärkung der Ressourcen der Familie (Teilziel 1) wie bei der Förderung der sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen (Teilziel 2) ökonomischen Aspekten eine besondere Bedeutung zuzumessen. Folgerichtig baut das Präferenzmodell des Regierungsrates auf folgenden Massnahmen auf:

## 15 **Priorisierung im Bereich der ökonomischen Ressourcen**

### a) *Priorisierung der Transferleistungen*

Für die Stärkung der ökonomischen Ressourcen der Familien drängt sich die weitere Prüfung von Ergänzungsleistungen, die der Grosse Rat mit der Überweisung zweier Vorstösse bereits unterstützt hat,<sup>69</sup> als Massnahme auf, da die Ergänzungsleistungen – als Einzige aller familienspezifischen Transferleistungen, die geprüft worden sind – zwei entscheidende Vorteile kumulieren:

- *Bedarfsleistung*: Ergänzungsleistungen sind als Bedarfsleistung zielgenau und versprechen eine optimale sozialpolitische Wirkung der eingesetzten finanziellen Mittel, während beispielsweise die Erhöhung der Kinderzulagen oder die Einführung einer Kinderrente die tatsächliche ökonomische Bedarfssituation nicht berücksichtigt. Ergänzungsleistungen dürften zudem tendenziell das herrschende System an bedarfsorientierten Leistungen vereinfachen.
- *Ökonomischer Gesamtansatz*: Die Ergänzungsleistungen greifen auf der Ebene der ökonomischen Gesamtsituation ein, und bieten damit einen ganzheitlichen Lösungsansatz, der sie von anderen Transferleistungen (Mietzinsbeiträge, individuelle Verbilligung der Krankenversicherungsprämien) abhebt, die die wirtschaftliche Situation von Familien lediglich punktuell verbessern. Diese Einzelmassnahmen haben zudem den Nachteil, dass sie die Komplexität des bestehenden Leistungssystems zusätzlich erhöhen.

Andere Transferleistungen sollten deshalb nur dann vertieft geprüft werden, falls sich Ergänzungsleistungen nicht etablieren lassen sollten. Eine solche punktuelle Anpassung ist im heutigen System beispielsweise bei den Prämienverbilligungen erfolgt, indem der Regierungsrat die Verbilligungsbeiträge auf den 1. Januar 2010 erhöht hat.

### b) *Priorisierung der Massnahmen zur steuerlichen Entlastung*

In einem ersten Priorisierungsentscheid ist die steuerliche Entlastung der Familien unter Ausschluss eines Eigenbetreuungsabzugs über allfällige Anpassungen der bestehenden Kinder- und Drittbetreuungsabzüge anzustreben:

Während den Kinder- und Drittbetreuungsabzügen effektive Zusatzkosten gegenüberstehen, die Steuerpflichtigen ohne Kinder nicht erwachsen, so haben Eltern, die ihre Kinder selbst betreuen, keine vergleichbaren Kosten vorzuweisen. Würde eine weitergehende Entlastung dennoch in Form eines Abzugs für die Eigenbetreuung der Kinder gewährt, wäre die Besteuerung in Bezug auf die Gleichbehandlung zwischen Eltern mit

---

<sup>69</sup> Das Postulat (P 128/08) Contini, Biel (Grüne), vom 10. April 2008 „Massnahmen zur Vermeidung der Armut von Familien, Kindern und Jugendlichen“, am 4. September 2008 mit 97:0 Stimmen überwiesen (Tagblatt des Grossen Rates 2008: 839) und die Motion (M 219/2008) Steiner-Brütsch, Langenthal (EVP), vom 1. September 2008 „Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien als wirksames Mittel gegen Familienarmut“, am 27. Januar 2009 mit 81:58 Stimmen überwiesen (Tagblatt des Grossen Rates 2009: 126ff.).

Eigen- oder Fremdbetreuung der Kinder zulasten der Zweiverdienerehepaare, die ihre Kinder fremdbetreuen lassen, unausgeglichen. Die Besteuerung würde sich zudem ausserhalb des Konzepts der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bewegen, da Familien mit dem gleichen verfügbaren Einkommen nicht den gleichen Steuerbetrag zahlen, mit anderen Worten: Familien mit einer Fremdbetreuung werden steuerlich schlechter gestellt. Die Forderung nach einem Eigenbetreuungsabzug verletzt daher das Rechtsgleichheitsgebot sowie das Leistungsfähigkeitsprinzip, und ist somit als verfassungswidrig zu betrachten. Hinzu kommt, dass ein Eigenbetreuungsabzug je nach Ausgestaltung zu einem hohen administrativen Aufwand bei der verantwortlichen Behörde führen würde. Ohne aufwändige Kontrollinstrumente wäre kaum feststellbar, ob die Eltern ihre Kinder tatsächlich selber betreuen oder nicht, dies insbesondere, wenn die Kinder – beispielsweise von den Grosseltern – kostenlos fremdbetreut werden.<sup>70</sup> Zudem ist auch ein gestaffelter Abzug für die Kosten der Eigenbetreuung abzulehnen, weil er zu einer zusätzlichen Verkomplizierung des Steuerrechts führen würde.

In einem zweiten Priorisierungsschritt ist die Erhöhung der Kinderabzüge gegenüber einer Erhöhung des Drittbetreuungskostenabzugs vorzuziehen. Aus Sicht des Regierungsrates soll die Steuergesetzgebung auf Eingriffe in die Familienorganisation so weit als möglich verzichten. Der Entscheid, ob die eigenen Kinder unter Verzicht auf ein zusätzliches Familieneinkommen selbst betreut werden, oder ob die Kinder – um ein zusätzliches Familieneinkommen zu erzielen – fremdbetreut werden, muss in einem freiheitlich konzipierten Staatswesen den Eltern überlassen bleiben. Den Kinderkosten und der damit verbundenen Herabsetzung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist daher in erster Linie mit pauschalen Abzügen pro Kind Rechnung zu tragen.

### *c) Priorisierung Transferleistungen/Massnahmen zur steuerlichen Entlastung*

Die Ergänzungsleistungen als zielgenaue Bedarfsleistungen sind einer steuerlichen Entlastung vorzuziehen, die systembedingt nicht auf tiefere Einkommen beschränkt werden kann, es sei denn über einen Kinderabzug vom Steuerbetrag (statt von der Bemessungsgrundlage), wie er im Kanton Basel-Landschaft besteht und nun auf Bundesebene bei der direkten Bundessteuer ansatzweise eingeführt wird.<sup>71</sup> Da Steuerpflichtige, die keine oder nur geringe Steuern zahlen, nur entlastet würden, wenn ihnen die Differenz zwischen Abzug und Steuerbetrag ausbezahlt wird, müssten Steuergutschriften als negative Steuer ausbezahlt werden. Der administrative Aufwand, der im

---

<sup>70</sup> Dies auch die Begründung des Bundesrates zur Ablehnung eines Eigenbetreuungsabzuges bei der direkten Bundessteuer, vgl. die bundesrätliche Antwort auf die Motion 08.3896 Haller (Eigen- und Fremdbetreuungsabzug bei der direkten Bundessteuer) und die Botschaft des Bundesrates vom 20. Mai 2009 zum Bundesgesetz über die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern, BBl 2009 4760ff.

<sup>71</sup> Im Rahmen des Bundesgesetzes vom 25. September 2009 über die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern wird, wer direkte Bundessteuern bezahlt, künftig direkt vom geschuldeten Steuerbetrag 250 CHF pro Kind abziehen können.

Vollzug ausgelöst würde, spricht dafür, auf diese Form der steuerlichen Entlastung zu verzichten.

### **16 Priorisierung im Bereich der pädagogischen Ressourcen**

Bei den pädagogischen Ressourcen besteht bereits ein breites Angebot an Einzelmassnahmen, deren Wirkung durch eine konsequente Vernetzung, wie sie auch in einer überwiesenen Motion<sup>72</sup> gefordert wird, gesteigert werden könnte. Mit einer solchen Vernetzung können zudem eine Optimierung und Effizienzgewinne erzielt werden, was gerade in Zeiten knapper finanzieller Ressourcen nicht zu vernachlässigen ist. In diese Richtung geht die Umsetzung der Revision des Volksschulgesetzes 2008, welche prioritär daran arbeitet, das Zusammenwirken von Eltern, Schülern und Schülerinnen sowie der Lehrpersonen zu unterstützen, das gegenseitige Vertrauen zu erhöhen und das Familienleben zu vereinfachen.

### **17 Priorisierung im Bereich der sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen**

Im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung spricht neben der Förderung der Integration sowie der Chancengleichheit von Eltern und Kindern auch der ausgewiesene volkswirtschaftliche Nutzen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Möglichkeit eines Zweiterwerbs, Generieren von Steuereinkommen, Schaffen von Arbeitsplätzen etc.) dafür, den quantitativen Ausbau des Angebots an familienexterner Kinderbetreuung gegenüber einer Angebotsdifferenzierung (insbesondere Betreuungsangebote in besonderen Situationen) in den nächsten Jahren zu priorisieren. Dies muss umso mehr gelten, als die Aufbauphase eines flächendeckenden Kinderbetreuungsangebotes, wie der Nachfrageüberhang zeigt, noch nicht abgeschlossen ist.

Neben Massnahmen, die von ihrer Grundidee her für eine bestimmte Dauer eine Aktion auslösen, gibt es Massnahmen, die permanent im alltäglichen Verwaltungshandeln einfließen müssen und zu berücksichtigen sind. Unter der Vielzahl an Begleitmassnahmen, die im Bereich der Familienpolitik in Frage kommen könnten, sind die Förderung des familienfreundlichen Wohnens und der familienfreundlichen Arbeitswelt sowie Aus- und Weiterbildung besonders hervorzuheben.

---

<sup>72</sup> vgl. Fussnote 59

### 18 **Priorisierte Massnahmen im Überblick**

Die priorisierten Massnahmen lassen sich synoptisch wie folgt darstellen:

Grafik 10: Präferenzmodell der familienpolitischen Massnahmen

Stärkung der Ressourcen der Familien (Teilziel 1)		Förderung der sozialen/kulturellen Rahmenbedingungen (Teilziel 2)
Ökonomische Ressourcen	Pädagogische Ressourcen	
<p><b>1. Priorität</b> Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien</p>	<p><b>1. Priorität</b> Vernetzung des Beratungsangebotes für Familien (inkl. Stärkung des Dreiecks Eltern - Schüler – Lehrpersonen)</p>	<p><b>1. Priorität</b> Ausbau des familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsangebotes</p>
<p><b>2. Priorität</b> Steuerliche Entlastung von Familien</p>		<p><b>2. Priorität</b> Verbesserung des Kinderbetreuungsangebots für besondere Situationen</p>
<p><b>3. Priorität</b> Stärkere Verbilligung der Krankenversicherungsprämien</p>		<p><i>Begleitmassnahme</i> Förderung einer familienfreundlichen Arbeitswelt</p>
<p><b>3. Priorität</b> Einführung von Mietzinsbeiträgen</p>		<p><i>Begleitmassnahme</i> Förderung einer familienfreundlichen Aus- und Weiterbildung</p>
<p><b>3. Priorität</b> Erhöhung der Familienzulagen</p>		<p><i>Begleitmassnahme</i> Förderung von familienfreundlichen Kultur-, Freizeit- und Wohnangebots</p>

## V     **Strategische und operative Umsetzung der Familienpolitik**

Die Motion (M 177/2006) Streiff-Feller verlangt die Einführung einer direktionsübergreifenden Familienkonferenz, insbesondere um die verschiedenen Verwaltungsstellen im Hinblick auf die Priorisierung von Massnahmen zur Förderung der Familien zu vernetzen. Bereits in seiner Stellungnahme vom 21. Februar 2007 hat der Regierungsrat das Anliegen der Motion im Grundsatz unterstützt, da eine konsolidierte und direktionsübergreifende Zusammenarbeit im Bereich der Familienpolitik „unerlässlich“ sei.<sup>73</sup>

Die Einzelheiten zur Zusammensetzung und Arbeitsweise der Familienkonferenz, die unter der Leitung der Gesundheits- und Fürsorgedirektion stehen wird, sind noch zu regeln. Ziel ist, dass die Familienkonferenz unmittelbar im Anschluss an die grossrätliche Diskussion des Familienkonzeptes ihre Tätigkeit aufnehmen kann.

---

<sup>73</sup> Tagblatt des Grossen Rates 2007: 464.



**VI Antrag**

Der Regierungsrat beantragt dem Grossen Rat, vom Bericht Kenntnis zu nehmen.

Bern, 4. November 2009

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: *Käser*

Der Staatsschreiber: *Nuspliger*



## Anhang 1: Glossar

### Armut

Als arm gelten jene Menschen, die bei der Berücksichtigung aller verfügbaren materiellen und immateriellen Ressourcen eine definierte Armutsgrenze unterschreiten. In der Schweiz gibt es keine allgemeingültige Armutsgrenze. Die meist verwendeten Armutsgrenzen sind jene der 50 Prozent des mittleren Haushaltseinkommens, der Sozialhilfe oder der Ergänzungsleistungen der AHV/IV.

### Äquivalenzeinkommen

Das verfügbare Äquivalenzeinkommen wird berechnet, um die Einkommen der verschiedenen Haushaltstypen besser vergleichen zu können, indem es die Grösse und die Zusammensetzung eines Haushalts berücksichtigt und gewichtet. Dabei wird das Einkommen (vor Steuern) durch die „Äquivalenzgrösse“ des Haushalts dividiert.

### Geburtenziffer

Die Geburtenziffer entspricht der durchschnittlichen Anzahl Kinder pro Frau im Alter von 15 bis 49 Jahren.

### Produkt

Ein Produkt ist ein Leistungsangebot einer Verwaltungseinheit und beinhaltet eine Umschreibung, Ziele mit Leistungsindikatoren und -standards sowie Kosten und Erlöse.

### Produktgruppe

Eine Produktgruppe besteht aus einem oder mehreren → Produkten.

### Sozialhilfegrenze

Soziales Existenzminimum, das sich aus den folgenden Ausgabepositionen zusammensetzt:

- *Grundbedarf für den Lebensunterhalt*: Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt deckt die Aufwendungen für den alltäglichen Verbrauch ab. Er wird als Pauschale ausgerichtet und bemisst sich nach der Haushaltsgrösse. Die Höhe des Grundbedarfs bemisst sich am Konsumverhalten des untersten Einkommensdezils, d.h. der einkommensschwächsten zehn Prozent der Haushalte. Für einen Einpersonenhaushalt beträgt der Grundbedarf monatlich 960 Franken.
- *Wohnkosten*: Die Wohnungs- und Wohnnebenkosten.

- *Medizinische Grundversorgung*: Kosten der medizinischen Grundversorgung, die nicht durch die obligatorische Krankenpflegeversicherung abgedeckt sind (z.B. Kostenbeteiligung oder Zahnarztkosten).
- *Situationsbedingte Leistungen*: Auslagen, die aus besonderen gesundheitlichen, wirtschaftlichen oder familiären Gründen in der konkreten Lebenssituation zwingend notwendig sind (z.B. Kinderbetreuungskosten).

#### Working poor

Personen, die mindestens eine Stunde pro Woche erwerbstätig sind, in einem Haushalt leben, der mindestens über ein volles Erwerbsspensum verfügt (d.h. alle Haushaltsmitglieder arbeiten zusammen mindestens 36 Stunden pro Woche) und trotzdem nicht über ein existenzsicherndes Einkommen verfügen. Kinder und nichterwerbstätige Erwachsene gelten nicht als Working Poor.

## Anhang 2: Ergänzungsleistungen für Familien: Übersicht über bestehende kantonale Modelle

### Übersicht über bestehende kantonale Modelle von Ergänzungsleistungen für Familien

Parameter		Modell SO	Modell SZ	Modell GE	Modell ZH
<b>Status</b>		Das Gesetz wurde in der Volksabstimmung vom 17. Mai 2009 angenommen. Die Einführung ist per 1. Januar 2010 geplant.	Das Gesetz wurde nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens aus dem Gesetzgebungsprozess gestrichen.	Gesetzesvorlage ist seit Juni 2009 in der Vernehmlassung.	Das im Rahmen der Volksinitiative „Chancen für Kinder“ vorgeschlagene Modell wurde am 17. Juni 2007 von der Bevölkerung abgelehnt.
<b>Anspruchsvoraussetzungen</b>	<b>Anspruchsberechtigte</b>	Personen in häuslicher Gemeinschaft mit Kindern unter 6 Jahren.	Personen in gemeinsamem Haushalt mit Kindern unter 7 Jahren.	Personen in gemeinsamem Haushalt mit Kindern unter 18 Jahren.	Personen, deren Kinder noch nicht schulpflichtig sind und die keinen Anspruch auf AHV oder IV-Rente haben.
	<b>Mindesterwerbseinkommen</b>	Jährliches Bruttoeinkommen bei Kindern unter 3 J. von 7'500 für eine und 30'000 für zwei erwachsene Personen; sonst 15'000 für eine und 30'000 für zwei erwachsene Personen.			
	<b>Beschäftigungsgrad</b>			Erwerbstätigkeit mit einem Beschäftigungsgrad bei einer erw. Person von 40 resp. bei zwei erw. Personen von 90%.	
<b>Leistungskomponenten</b>		Jährliche FamEL (Differenz von anrechenbaren Einnahmen und anerkannten Ausgaben) und Kosten für Fremdbetreuung.	Jährliche FamEL	Jährliche FamEL und Kosten für Fremdbetreuung oder ausschliesslich Kosten für Fremdbetreuung.	Jährliche FamEL und Vergütung von Krankheitskosten.

Parameter		Modell SO	Modell SZ	Modell GE	Modell ZH
Berechnung		In die Berechnung werden Ausgaben/Einnahmen für/von allen Familienmitgliedern einbezogen.	In die Berechnung werden Ausgaben/Einnahmen für/von allen Familienmitgliedern einbezogen.	In die Berechnung werden Ausgaben/Einnahmen für/von allen Familienmitgliedern einbezogen. Volljährige Kinder werden nicht in die Berechnung einbezogen.	In der Berechnung werden Ausgaben/Einnahmen von Ehe- und Lebenspartnern und Kindern, die im gleichen Haushalt leben, zusammengerechnet.
Maximale Leistung/Jahr		Doppelte jährliche AHV Mindestrente (2009: 27'360.-) plus 5'000.- für jedes weitere Kind ab dem 3. Kind.	Dreifache minimale einfache AHV Mindestrente (2009: 41'040.-). Erhöhung des Höchstbetrags ab drei Kindern um die halbe jährliche einfache AHV Mindestrente (2009: 6'840).	Fünffache jährliche AHV Mindestrente (2009: 68'400.-).	
Anerkannte Ausgaben	<b>Lebensbedarf</b>	Pauschalen gemäss EL. Eine Person 18'720.-, zwei Personen 28'080.-, 1./2. Kind 9'480.- (voller Betrag), 3./4. Kind 6'520.- (2/3), weitere Kinder 3'260.- (1/3). Der RR kann den Betrag um max. 20% vermindern.	Pauschalen gemäss EL.	Jährliche Grundpauschale analog Mindesteinkommen der Sozialhilfe: 1 Person: 24'906.- 2 Personen: 38'106.- (1.53) 3 Personen: 46'325.- (1.86) 4 Personen: 53'299.- (2.14) 5 Personen: 60'272.- (2.42) 0.26 (6'973.-) pro weitere Person.	Pauschalen gemäss EL.
	<b>KK-Prämie</b>	Pauschale gemäss EL: Kantonale bzw. regionale Durchschnittsprämie für KVG.	Richtprämie gemäss Gesetz über Prämienverbilligung.	Effektive Prämie bis max. kantonale Durchschnittsprämie für EL-BezügerInnen.	Pauschale gemäss EL.
	<b>Krankheitskosten</b>				Anspruch auf Vergütung von Zahnbehandlung, Franchise und Selbstbehalt. Max. Vergütung/Jahr: 8'000.-.

Parameter	Modell SO	Modell SZ	Modell GE	Modell ZH
<b>Miete und Hypothekarzins</b>	Miete: Analog EL, d.h. effektiv bzw. bis zum Höchstbetrag von 1250.-/Monat (15'000.-/Jahr) Bewohnt die Familie ein Eigenheim, so kommen die Bestimmungen der EL zu AHV und IV zur Anwendung.  Gebäudeunterhaltskosten und Hypothekarzinsen bis zur Höhe des Bruttoertrages der Liegenschaft.	Berechnung der Miete gemäss EL, Aufwendung für Liegenschaften werden als Einkommensminderung anerkannt.  Für die Berücksichtigung von Gebäudeunterhalt und Hypothekarzinsen erlässt der Regierungsrat entsprechende Bestimmungen.	Miete: Effektiv bis maximal zu den Höchstbeträgen der individuellen Sozialhilfe, d.h. bis 1'300.- / Monat für 2 und 1600.- / Monat für 3-5 Personen.  Bewohnt die Familie ein Eigenheim, so kommen die Bestimmungen der EL zu AHV und IV zur Anwendung.	Mietzins einer Wohnung und Nebenkosten gemäss EL  Gebäudeunterhaltskosten und Hypothekarzinsen bis zur Höhe des Bruttoertrags der Liegenschaft.
<b>Fremdbetreuung</b>	Nachgewiesene Kosten bis max. 6000.- pro Kind.		Rückerstattung der effektiven Kosten für Fremdbetreuung von Kindern unter 13 J. (Krippe, Hort, Tagesmutter) entsprechend den fixen Tarifen für Fremdbetreuung. Max. pro Jahr/Kind: 6'300.-  Personen, die wegen Einnahmenüberschuss keinen Anspruch auf FamEL haben, haben Anspruch auf die Rückerstattung der Kosten für Kinderbetreuung (analog Krankheitskosten EL).	
<b>Weitere anerkannte Ausgaben</b>	Anrechnung von weiteren Ausgaben gemäss ELG. Gewinnungskosten bis zur Höhe des Bruttoerwerbseinkommens.  Beiträge an die Sozialversicherungen des Bundes unter Ausschluss der Prämie für die Krankenversicherung.  Geleistete familienrechtliche	Weitere anerkannte Ausgaben sowie die Abzugsfähigkeit von Gewinnungskosten, Gebäudeunterhaltskosten und der Hypothekarzinsen sollen durch den Regierungsrat geregelt werden.	Anrechnung von weiteren Ausgaben gemäss EL.	Berufsauslagen bis zur Höhe des Bruttoerwerbseinkommens. Geleistete familienrechtliche Unterhaltsbeiträge.  Beiträge an Sozialversicherungen unter Ausschluss der Krankenversicherung.

Parameter		Modell SO	Modell SZ	Modell GE	Modell ZH	
		Unterhaltsbeiträge				
<b>Anrechenbare Einnahmen</b>	Erwerbseinkommen	Vollständige Anrechnung des jährlichen Nettoerwerbseinkommens bis zur Höhe des hypothetischen Einkommens, dann teilweise Anrechnung (differenziert nach Familienform und Alter der Kinder) bis zu einem Grenzbetrag - nachher wieder vollständige Einrechnung.	Jährliches Nettoerwerbseinkommen abzüglich Freibetrag.	Jährliches Nettoerwerbseinkommen der Erwachsenen wird zu 100% und jenes der Kinder zu 50% eingerechnet.	Erwerbseinkünfte abzüglich Freibetrag.	
	Arbeitsanreiz	Erwerbsfreibetrag	Einkommensfreibetrag von 20% innerhalb bestimmter Grenze für das Einkommen, welches das hypothetische Einkommen übersteigt.	Jährlicher Einkommensfreibetrag von 2'400.- für Nettoerwerbseinkommen oberhalb des hypothetischen Einkommens.	Kein Einkommensfreibetrag für Erwachsene bzw. 50% des Einkommens bei Kindern.	Maximal 5'000.- pro Jahr.
	Hypothetisches Einkommen	Jährlich wird als hypothetisches Einkommen bei Kindern unter 3 J. 10'000.- für eine und 40'000.- für zwei erwachsene Personen resp. bei Kindern über 3 J. 20'000.- für eine und 40'000.- für zwei erwachsene Personen eingerechnet.	Alleinerziehende mit einem Kind über 5 Jahren resp. für Paare in der Höhe des Lebensbedarfs gemäss ELG (2009: 18'720.-/Jahr bzw. 1'560.-/Monat resp. 28'080/Jahr bzw. 2'340.-/Monat) eingerechnet.	Teilzeiterwerbstätigkeit: Hälfte der Differenz zwischen effektivem Einkommen und 100% - Einkommen.  Falls bei Familien mit zwei Erwachsenen eine Person nicht erwerbstätig ist, wird für diese Person 1'588.-/Monat angerechnet.	Bei zusammenlebenden Eltern ist für einen Elternteil der Mindestbetrag gemäss ELV Art. 14b einzurechnen (Anrechnung des Erwerbseinkommens bei nichtinvaliden Witwen).	

Parameter	Modell SO	Modell SZ	Modell GE	Modell ZH
Weitere Einkommen	Anrechnung von weiteren Einnahmen gemäss Art. 11 ELG wie: Einkünfte aus beweglichem und unbeweglichem Vermögen. Renten, Pensionen und weitere wiederkehrende Leistungen, einschliesslich der Renten der AHV und IV. Familienzulagen. Einkommen und Vermögenswerte, auf die verzichtet wurde. Familienrechtliche Unterhaltsbeiträge.	Anrechnung von weiteren Einnahmen in Anlehnung an die EL. Einkünfte aus beweglichem und unbeweglichem Vermögen. Renten, Pensionen und weitere wiederkehrende Leistungen, jedoch keine Leistungen der Sozialhilfe. Leistungen aus Verpfändungsvertrag und ähnlichen Vereinbarungen. Familienzulagen. Einkommen und Vermögenswerte, auf die verzichtet wurde. Familienrechtliche Unterhaltsbeiträge.	Stipendien sowie weitere Ausbildungsbeiträge. Hyp. Alimente, sofern diese für Erwachsene/Kinder nicht geltend gemacht werden. Einkünfte aus beweglichem und unbeweglichem Vermögen.	Anrechnung von Einnahmen analog der EL. Einkünfte aus beweglichem und unbeweglichem Vermögen. Renten, Pensionen und weitere wiederkehrende Leistungen. Familienzulagen. Einkünfte und Vermögenswerte, auf die verzichtet wurde. Familienrechtliche Unterhaltsbeiträge.
Vermögen	$\frac{1}{10}$ des Vermögens der gesamten Familien, das den Freibetrag von 40'000.-	$\frac{1}{10}$ des Vermögens, das die Freibeträge für EL übersteigt. Freibeträge: 1 Person: 25'000.- 2 Personen: 40'000.- Kinder: 15'000.- Wird eingerechnet.	Bewegliches Vermögen: $\frac{1}{5}$ des Nettovermögens, das Freibeträge gemäss ELG übersteigt. Wird eingerechnet.	$\frac{1}{10}$ des Vermögens, das die Freibeträge gemäss ELG übersteigt.
Liegenschaft	Analog EL. Wenn Person, die in Berechnung einbezogen wird, eine Liegenschaft bewohnt, wird der 112'500 übersteigende Wert als Vermögen berücksichtigt.	Analog EL.	$\frac{1}{5}$ des Wertes über 112'500.-	Wert der Liegenschaft, der den Betrag von 75'000.- übersteigt, ist beim Vermögen zu berücksichtigen.

### Anhang 3: Literatur

- Amt für soziale Sicherheit des Kantons Solothurn (2007). *Kantonales Leitbild und Konzept für eine bedürfnisgerechte Familien-, Kinder- und Jugendpolitik*. Solothurn.
- Bundesamt für Sozialversicherungen, BSV (2008). *Merkmale der Familienpolitik in der Schweiz*, online unter:  
[www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00058/index.html?lang=de#sprungmarke0\\_45](http://www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00058/index.html?lang=de#sprungmarke0_45)
- Bundesamt für Sozialversicherungen, BSV (Hrsg.) (2004). *Familienbericht 2004 – Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik*. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.
- Bundesamt für Statistik, BFS (2005). *Familiale Lebensformen im Wandel*. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik, BFS (2007). *Schweizerische Lohnstrukturerhebung 2006. Erste Ergebnisse*. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik, BFS (2008). *Familien in der Schweiz*. Statistischer Bericht 2008. Neuchâtel.
- Caritas (2009): *Sozialalmanach 2009*. Zukunft der Arbeitsgesellschaft. Luzern. Caritas-Verlag.
- Ecoplan (2008). *Qualitätsvorschriften und Anzahl Betreuungsplätze*. Im Auftrag des Sozialamts des Kantons Bern und des Generalsekretariats der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion.
- Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen, EKFF (2005). *Die Leistungen der Familien anerkennen und fördern. Strategische Leitlinien 2010*. Bundesamt für Sozialversicherungen. Bern.
- egalite.ch (2009). *Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte*. Etude sur l'impact de la fiscalité et des frais de crèche sur l'activité professionnelle des femmes en Suisse romande.
- Eidgenössisches Departement des Innern, EDI (1982). *Familienpolitik in der Schweiz: Schlussbericht der Arbeitsgruppe Familienbericht zuhanden des Vorstehers des Eidgenössischen Departements des Innern*. Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale. Bern.
- Gerlach, Irene (2004). *Familienpolitik*. Wiesbaden. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern (2007). *Familienleitbild – Grundlagenbericht*. Luzern.
- Hamann, Bruno (1988). *Familie heute. Ihre Funktion und Aufgabe als gesellschaftliche und pädagogische Institution*. Frankfurt a. M.
- Herzog, Walter; Böni, Edi und Guldemann, Joana (1997). *Partnerschaft und Elternschaft. Die Modernisierung der Familie*. Bern. Haupt.
- Kantonales Sozialamt Graubünden (2007). *Familienbericht Graubünden*. Chur.
- Lüscher, Kurt (2003). *Warum Familienpolitik? Argumente und Thesen zu ihrer Begründung*. Bern: Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen.

- Mitterauer, Michael (1991). Funktionsverlust der Familie? *Vom Patriarchat zur Partnerschaft. Zum Strukturwandel der Familie*. In: Mitterauer, Michael und Sieder, Reinhard. München. Beck: 100-125.
- OECD (2006). *Starting Strong II: Early Childhood Education and Care*. Paris.
- Sauter, Daniel (2008). *Mobilität von Kindern und Jugendlichen: Fakten und Trends aus den Mikrozensus zum Verkehrsverhalten 1994, 2000 und 2005*. Bundesamt für Strassen. Bern.
- Schultheis, Franz; Perrig-Chiello, Pasqualina; Egger, Stephan (Hrsg.) (2008). *Kindheit und Jugend in der Schweiz*. Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms «Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel». Basel, Weinheim. Beltz Verlag.
- Stamm, Margrit (2009). *Frühkindliche Bildung in der Schweiz*. Eine Grundlagenstudie im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission. Universität Fribourg.
- Straubhaar, Thomas (2009). *Familienpolitik ist Wirtschaftspolitik!*, [http://www.fuerstenberg-institut.de/pdf/Prof\\_Dr\\_Thomas\\_Straubhaar\\_Vortrag.pdf](http://www.fuerstenberg-institut.de/pdf/Prof_Dr_Thomas_Straubhaar_Vortrag.pdf), 13.08.2009.
- Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern 2007: 463ff.; 2008: 839; 2009: 126ff, 441ff.
- UNICEF (2008). *The Child Care Transition*. A League Table of Early Childhood Education and Care in Economically Advanced Countries. Innocenti Research Centre, Report Card 8.
- Wanner, Philippe (2008). *Développer une politique familiale qui permette aux parents d'avoir le nombre d'enfant qu'ils souhaitent*. In: Bonoli, Giuliano, Bertozzi Fabio (Hrsg.). *Neue Herausforderungen für den Sozialstaat*. Bern.: Haupt: 137-150.

**Anhang 4: Abkürzungsverzeichnis**

BBl	Bundesblatt
BEVNAT	Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung
BFS	Bundesamt für Statistik
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EKFF	Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen
ESPOP	Statistik des jährlichen Bevölkerungsstandes
EU	Europäische Union
NE	nicht erwerbstätig
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
TZ	Teilzeit
UNICEF	Kinderfonds der Vereinten Nationen
VZ	Vollzeit