



Familienbericht 2021

Laufende Massnahmen und geplante Weiterentwicklung der Familienpolitik des Kantons Bern



Inhaltsverzeichnis

1. EINLEITUNG	1
2. ZUR SITUATION DER FAMILIEN IM KANTON BERN	2
3. FAMILIENPOLITISCHE STRATEGIE: BISHERIGE ANSÄTZE UND DEREN WEITERFÜHRUNG	4
4. LAUFENDE FAMILIENPOLITISCHE MASSNAHMEN	6
4.1 FRÜHE FÖRDERUNG	6
4.1.1 Mütter- und Väterberatung	7
4.1.2 Regionale Vernetzung	8
4.1.3 Familienportal	8
4.1.4 Früherkennung von Kindeswohlgefährdungen	9
4.1.5 Niederschwellige Elternbildung	10
4.1.6 Hausbesuchsprogramme	11
4.1.7 Vorschulische Sprachförderung in Kitas	13
4.1.8 Soziale Integration in Kitas	15
4.2 FAMILIENERGÄNZENDE KINDERBETREUUNG	15
4.3 SCHULERGÄNZENDE KINDERBETREUUNG	16
4.4 FERIENBETREUUNG	16
4.5 STEUERLICHE ENTLASTUNG VON FAMILIEN: ABZUG FÜR FREMDBETREUUNG	17
4.6 ERHÖHUNG DER PRÄMIENVERBILLIGUNGEN (KRANKENVERSICHERUNG)	17
4.7 ALIMENTENBEVORSCHUSSUNG	18
4.8 ZIELGRUPPENERREICHUNG UND BILDUNGSVORBEREITUNG ALS QUERSCHNITTAUFGABEN	18
4.8.1 Erreichen spezifischer Zielgruppen	18
4.8.2 Frühe Förderung und Elternbildung als Vorbereitung für Bildung und Beruf	20
5. ERWOGENE UND VERWORFENE MASSNAHMEN	20
5.1 FAMILIENMIETZINSBEITRÄGE	20
5.2 ERHÖHUNG FAMILIENZULAGEN	22
5.3 STEUERABZÜGE FÜR FAMILIEN, WELCHE IHRE KINDER SELBER BETREUEN	22
6. MASSNAHMEN ZUR WEITERFÜHRENDEN ENTWICKLUNG DER KANTONALEN FAMILIENPOLITIK	23
6.1 GRÖSSERE OPTIMIERUNGEN BESTEHENDER MASSNAHMEN	23
6.1.1 Optimierung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung	24
6.1.2 Finanzierungsmodell Hausbesuchsprogramme anpassen	24
6.2 NEUE, ERGÄNZENDE MASSNAHMEN	25
6.2.1 Lohnpromille zur Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung ..	25
6.2.2 Geleitete Familienzentren	26
6.2.3 Situationsspezifische Familienpauschale (SFP)	27
7. FAMILIENPOLITISCHE MASSNAHMEN IM ÜBERBLICK	33
7.1 LAUFENDE UND ERWARTETE KOSTEN	34
LITERATUR	37
ANHANG	38

Wichtige Vorbemerkung: Der vorliegende Bericht zeigt u.a. auf, dass der Kanton Bern in familienpolitischer Hinsicht bereits mit zahlreichen wichtigen und sinnvollen Massnahmen aktiv ist. Die ergänzend dazu vorgeschlagenen Massnahmen sind als fachliche Einschätzung zu sehen, in welchen Bereichen dieses Engagement weiter optimiert werden kann. Die Ausarbeitung dieser Massnahmen wurde bereits vor der Corona-Pandemie gestartet. Sie zeigen die Richtung auf, in welcher der Regierungsrat die Familienpolitik längerfristig weiterentwickeln möchte. Die dazu notwendigen finanziellen Spielräume erachtet der Regierungsrat indes – nicht zuletzt aufgrund der massiven Kosten der Corona-Pandemie – für derzeit sowie auf weitere Sicht nicht gegeben.

Die Aufnahme der Umsetzung zusätzlicher Massnahmen und damit auch deren Budgetierung wird erst angegangen, wenn dies auch aus Sicht der Kantonsfinanzen und der wirtschaftlichen Situation im Kanton als tragbar erscheint.

1. Einleitung

Familien erfüllen wichtige Funktionen für das darin aufwachsende Kind selber wie auch für die Gesellschaft. Dazu gehören neben dem Erhalt der Generationenfolge insbesondere die gegenseitige Fürsorge und wirtschaftliche Solidarität, der Schutz sowie die Sozialisierung (explizite und implizite Vermittlung von gesellschaftlichen Werten und Normen), die Erziehung und die Förderung des Kindes.

Die Möglichkeiten und Grenzen einer Familie (etwa in finanzieller, zeitlicher oder pädagogischer Hinsicht) beeinflussen indes die Entwicklung des darin aufwachsenden Kindes deutlich und nachhaltig (vgl. etwa Walter & Grgic 2013). Durch eine sichere und vertrauensvolle Beziehung zu den Eltern und Anregungen und Herausforderungen, welche dem individuellen und altersspezifischen Entwicklungsstand entsprechen, erwirbt das Kind von Geburt an aufeinander aufbauende Kompetenzen in allen Bereichen (motorisch, sozio-emotional und kognitiv). Fehlende Vernetzung und Unterstützung sowie unzureichende Kompetenzen der Eltern, aber auch anregungsarme oder gefährliche Lebenswelten wirken sich dagegen negativ auf die Möglichkeiten des Kindes aus, in der Auseinandersetzung mit der Umwelt seine Anlagen zu entfalten und sich seinen individuellen Voraussetzungen entsprechend zu entwickeln.

Unzureichende Ausstattung der Familien sowohl mit materiellen Ressourcen wie auch elterlichen Kompetenzen und geeigneten Unterstützungsmassnahmen verringern die Bildungs- und Lebenschancen der Kinder und Jugendlichen. Neben den unverschuldeten individuellen Nachteilen für die Heranwachsenden erhöhen geringe oder fehlende Kompetenzen, Bildungsabschlüsse ebenso wie unzureichend verinnerlichte soziale Normen die Wahrscheinlichkeit für Arbeitslosigkeit, Abhängigkeit von Unterstützungsleistungen und Delinquenz mit entsprechenden finanziellen Folgen für die Gesellschaft. Sowohl aus moralischer wie auch aus wirtschaftlicher Sicht sind deshalb Massnahmen, welche die Familien bei der Erfüllung ihrer wichtigen Funktionen unterstützen, von gesamtgesellschaftlichem Interesse.

Dieses gesellschaftliche Interesse an Familien, die ihren Kindern eine gesunde und positive Entwicklung ermöglichen, rechtfertigt gezielte Unterstützungsmassnahmen der öffentlichen Hand. Diese kommen jedoch stets subsidiär zum Tragen: In erster Linie ist es Aufgabe der Eltern, für ihre Kinder angemessen zu sorgen. Wann immer möglich sind staatliche Unterstützungsmassnahmen deshalb als Hilfe zu Selbsthilfe auszugestalten.

Die Rahmenbedingungen von Familien haben sich in den vergangenen Jahrzehnten verändert. So stellt etwa eine in weiten Teilen globalisierte Wirtschaft hohe Anforderungen an die Flexibilität und Mobilität von Arbeitnehmenden, soziale Disparitäten haben sich verschärft, Zuwanderungen erweitern die Heterogenität der Gesellschaft, Lebensentwürfe, Wertvorstellungen und Familienformen sind vielfältig geworden (vgl. etwa Höppner 2007, p. 7-8). Während die Bedeutung der Funktionen von Familien vor diesem Hintergrund eher noch steigt, wird deren Erfüllung dadurch vor weitere Herausforderungen gestellt.

Die Verbesserung und die Sicherstellung guter Rahmenbedingungen für Familien bleibt damit auch auf weitere Sicht ein wichtiges Anliegen. Da die Faktoren, welche die Lebenssituation von Familien und Kindern beeinflussen, vielfältig sind, müssen auch die familienpolitischen Massnahmen dieser Multikausalität Rechnung tragen. Sie sind zudem bei Bedarf an veränderte gesellschaftliche Bedingungen anzupassen. Der vorliegende Bericht hat zum Ziel, eine solche Bestandsaufnahme und Aktualisierung der familienpolitischen Massnahmen im Kanton Bern zu leisten.

Die Motion „Für eine wirkungsvolle Familienpolitik“ (109-2015, Schnegg-Affolter) beauftragt den Regierungsrat insbesondere im Hinblick auf die in der bisher diskutierten Form derzeit nicht umsetzbaren Ergänzungsleistungen für Familien sowohl „im nächsten Bericht zum Familienkonzept eine Strategie sowie einen Terminplan zur Umsetzung der geplanten Massnahmen aufzuzeigen“ wie auch „eine Neupriorisierung der Massnahmen“ vorzunehmen. Eine Planungserklärung des Grossen Rats verlangt zudem, dass der Bericht zur Umsetzung des Familienkonzepts dem Grossen Rat alternierend zum Sozialbericht alle vier Jahre vorzulegen ist. Dies soll mit dem vorliegenden Bericht wie folgt umgesetzt werden:

Kapitel 2 gibt einen kurzen Abriss über die Informationen, die zur Lebenssituation von Familien in der Schweiz und im Kanton Bern bestehen. Kapitel 3 legt vor dem Hintergrund der im Familienkonzept von 2009 sowie im ersten Familienbericht von 2014 erwogenen Handlungsmöglichkeiten die Konzeption einer in ihren Zielen und Handlungsfeldern konstanten familienpolitischen Strategie im Kanton Bern dar. Kapitel 4 zeigt auf, welche Massnahmen bereits umgesetzt werden. In Kapitel 5 werden Massnahmen diskutiert, die zwar erwogen, jedoch begründet verworfen wurden. Kapitel 6 schliesslich stellt die Massnahmen zur Weiterentwicklung der Bernischen Familienpolitik vor. Wie in der Vorbemerkung zu diesem Bericht erwähnt, können diese erst angegangen werden, wenn die finanzielle Situation im Kanton Bern dies zulässt. Sie sind daher als Aussicht auf eine längerfristige Planung zu verstehen.

2. Zur Situation der Familien im Kanton Bern

Der Kanton Bern führt keine eigenen statistischen Erhebungen spezifisch zur Situation der Familien durch. Indikatoren müssen sich deshalb auf Datenquellen Dritter, insbesondere des Bundesamtes für Statistik, stützen, welche in vielen Fällen nicht gesondert für den Kanton Bern vorliegen und je nach Art der Daten bzw. deren Erhebungsintervalle mit mindestens einem Jahr Verzögerung verfügbar sind.

Die ständige Wohnbevölkerung des Kantons Bern lag 2019 bei 1'039'474 Personen. Von den 474'162 privaten Haushalten lebten dabei in 117'548 Haushalten ein Paar mit mindestens einem Kind, in 25'031 Haushalten ein Elternteil mit mindestens einem Kind und in 2'630 Haushalten mehrere Familien mit je mindestens einem Kind zusammen. Somit lebten 2019 rund 145'000 Familien im Kanton Bern und bei rund 31% der Haushalte handelt es sich um Familienhaushalte. Dieser Anteil ist im Vergleich zur gesamten Schweiz, welche einen Anteil der Familienhaushalte von rund 34% aufweist, leicht unterdurchschnittlich. Gegenüber 2013 blieb die absolute Anzahl an Familienhaushalten nahezu unverändert, während der Anteil an der steigenden Gesamtzahl an Privathaushalten um rund ein Prozent gesunken ist, was der schweizweiten Entwicklung entspricht.¹

Ein kausaler Rückschluss von der Anzahl Familienhaushalte auf die Wirkung familienpolitischer Massnahmen ist indes nicht möglich, denn kantonale Unterschiede in der Entscheidungsrate für eine Familiengründung oder Gründe für den Wohnortwechsel einer bestehenden Familie hängen auch von Faktoren ab, welche unabhängig von familienpolitischen Rahmenbedingungen sind. Dazu gehören beispielsweise Unterschiede in der Bevölkerungszusammensetzung bezüglich Religion und kulturellem Hintergrund, aber auch das soziale Netz der Eltern oder Kinderbetreuungsmöglichkeiten durch Verwandte und Bekannte.

Anhand der Strukturhebung des BfS lässt sich daneben die folgende Verteilung von Familientypen im Kanton Bern ablesen:

¹ Datenquelle: Bundesamt für Statistik: Strukturhebung (SE) des Jahres 2019, publiziert Februar 2021. Berechnungen: Kanton Bern, AIS.

- Einelternfamilien mit mindestens einem Kind unter 25 Jahren: 19'524, 4.1% aller Haushalte, 15.4% der Haushalte mit Kindern < 25 Jahren² (Vergleich ganze Schweiz: 4.7% aller Haushalte, 16.2% der Haushalte mit Kindern < 25 Jahren),
- Paare mit mindestens einem Kind unter 25 Jahren: 106'569, 22.5% aller Haushalte, 84.5% der Haushalte mit Kindern < 25 Jahren (Vergleich ganze Schweiz: 24.5% aller Haushalte, 83.8% der Haushalte mit Kindern < 25 Jahren),
- Mehrfamilienhaushalte (Haushalte mit mindestens zwei unabhängigen Familienkernen): 2'630, 0.6% aller Haushalte, 2.1% der Haushalte mit Kindern < 25 Jahren (Vergleich ganze Schweiz: 0.7% aller Haushalte, 2.5% der Haushalte mit Kindern < 25 Jahren).

Weitere quantitative Indikatoren zur Situation der Familien in der Schweiz bieten insbesondere die Familienberichterstattung des Bundes 2017 (Familienbericht 2017) mit dem dazugehörigen statistischen Bericht (BFS 2017). Diese stützen sich allerdings auf Erhebungen des Jahres 2013. 2018 hat eine neuerliche Stichprobenerhebung des Bundes zu Familien und Generationen stattgefunden. Mit der vollständigen Publikation deren Ergebnisse wird im Verlauf des Jahrs 2021 gerechnet (zum Zeitpunkt der Fertigstellung des vorliegenden Berichtes nicht greifbar). Aus den ersten Ergebnissen (BFS 2019) können an dieser Stelle folgende Erkenntnisse zusammenfassend herausgegriffen werden:

Familiengründung	Anteil der schweizerischen Bevölkerung im Alter von 25 bis 80 Jahren mit mindestens einem Kind:		
	<ul style="list-style-type: none"> - Frauen: 69% - Männer: 62% 		
Geschlechterrollen im Haushalten mit Kindern	Partner, der sich hauptsächlich um die Hausarbeit kümmert:	Haushalte	
		mit Kindern	ohne Kinder
	Frau	69%	42 %
	beide gemeinsam	26%	50 %
	Mann	5%	8%
Kinderbetreuung	Anteil der Familien mit Kindern unter 13 Jahren, in welchen auch andere Personen als die Eltern Betreuungsaufgaben übernehmen: 68%		
	Anteil der Grosseltern, die ihre Enkelkinder min. einmal pro Woche betreuen: 40% (Grossmütter 45 %, Grossväter 33 %)		
	Nutzung von familien- und schulergänzender Kinderbetreuung (Kitas und Tagesschulen, ohne Tagesfamilien)		
	nach Sprachregion	nach Regionstyp	
	- CH-D: 34 %	- Grossstädte: 62 %	
	- CH-F: 48 %	- übrige städtische Gebiete: 37 %	
	- CH-I: 24 %	- ländliche Gebiete: 24 %	
Unterstützung gesundheitlich eingeschränkter Personen	Anteil der Personen, die mindestens einmal pro Woche unentgeltlich praktische Unterstützung für gesundheitlich eingeschränkte Personen in ihrem Umfeld leisten: 18 %		
	Zeitaufwand davon: 1-3 Stunden (46 %), 4-9 Stunden (32%), 10-19 Stunden (12%), 20+ Stunden (10 %).		
Bedeutung der Ehe	Anteil der zusammenlebenden Paare ab 25 Jahren, die verheiratet sind: 81%		

² Jeweils ohne Mehrfamilienhaushalte, da hierfür das Alter des jüngsten Kindes nicht bekannt

Anteil der Paare mit gemeinsamen Kindern, die verheiratet sind: 93%

Die nennenswerteste Veränderung in diesen Ergebnissen im Vergleich zum Bericht des Bundes von 2017 liegt in einer leicht gleichmässigeren Aufteilung der Arbeit in Haushalten mit Kindern. Während 2013 noch in 74% der Paarhaushalte mit Kindern die Frau hauptsächlich für die Hausarbeit zuständig war, waren es wie oben ersichtlich 2018 noch 69%. Diese Tendenz spiegelt sich auch in der Befragung zu den Werten und Einstellungen wieder: Während 2013 noch 44% der Männer auf die Frage, ob ein Kind im Vorschulalter und einer Berufstätigkeit der Mutter leide, mit «stimme zu» geantwortet haben, reduzierte sich dieser Anteil 2018 auf 36%. Bei den Frauen war im selben Zeitraum ebenfalls eine Abnahme der Zustimmung zu dieser Aussage von 33 % auf 27% festzustellen.

Keine Ergebnisse aus der Erhebung von 2018 sind bislang verfügbar zur Frage, wie gut die Familien mit den ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen auskommen: Fühlen sie sich von der Erziehung überfordert? Fehlt ihnen Geld für wichtige Anschaffungen oder den Besuch von kulturellen Anlässen? Verfügen sie über Anlaufstellen, wo sie sich bei Fragen Unterstützung holen können?

Hinweise auf die wirtschaftliche Situation von Familien gibt die Erhebung über Einkommen und Lebensbedingungen des BFS (SILC), aus welcher Daten aus dem Jahr 2017 verfügbar sind. Hier wurden Mitglieder unterschiedlicher Haushaltstypen dazu befragt, ob sie es schwierig finden, finanziell über die Runden zu kommen. Dabei zeigt sich klar, dass die finanziellen Verhältnisse insbesondere in Einelternhaushalten in vielen Fällen prekär sind: 27% der Personen aus einem Haushalt dieses Typs gaben an, finanzielle Schwierigkeiten zu haben. Bei Einpersonenhaushalten ohne Kinder sind es im Vergleich dazu lediglich 13% und bei Paaren mit Kindern 14%. Von den Paaren mit Kindern geben indes 22% der Familien mit drei oder mehr Kindern an, finanzielle Schwierigkeiten zu haben, während es bei den Familien mit zwei Kindern lediglich 11% sind. Neben der subjektiven Einschätzung stützt auch die Beurteilung des Einkommens diese Befunde: 22% der Personen in Einelternhaushalten sowie 20% der Personen aus Paarhaushalten mit drei oder mehr Kindern ist demnach auch nach Erhalt von sog. Sozialtransferleistungen (wie beispielsweise Arbeitslosenentschädigungen, Krankentaggelder, Invaliditätsrenten, Familienzulagen, Sozialhilfeleistungen, Prämienverbilligungen oder AHV-Renten) als armutsgefährdet³ zu klassifizieren.

Anhand dieser quantitativen Eckwerte lässt sich erkennen, dass Familien im Kanton Bern wie in der gesamten Schweiz als strukturierende und gesellschaftsbildende Organisationsform alle übrigen Strukturierungsmerkmale wie soziale oder ethnische Herkunft oder Wohnregion durchdringt. Entsprechend gibt es nicht nur unterschiedlich zusammengesetzte Familien, sondern auch eine grosse Bandbreite in Bezug auf das Ausmass und die Art, in welchem Familien auf eine Unterstützung durch die öffentliche Hand angewiesen sind bzw. eine solche zum Nutzen der Gesamtgesellschaft ist. Familienpolitische Massnahmen sind somit selten für alle Familien in einheitlicher Ausprägung sinnvoll, sondern müssen Zielgruppenspezifisch ausgewählt (z.B. aufsuchende Programme für schwer erreichbare Familien) oder angepasst (z.B. einkommensabhängige Tarife bzw. Betreuungsgutscheine für familienergänzende Kinderbetreuung) werden.

3. Familienpolitische Strategie: Bisherige Ansätze und deren Weiterführung

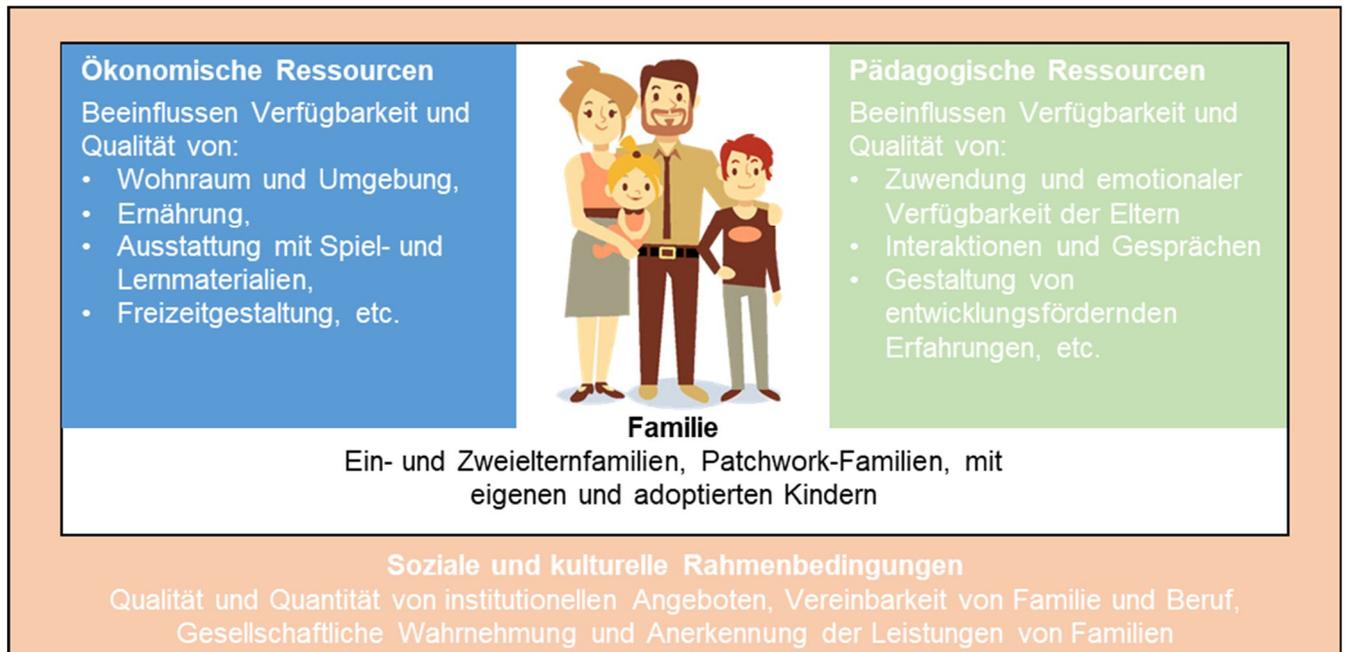
Das Familienkonzept 2009 (2010 vom Grosse Rat zur Kenntnis genommen) in Erfüllung der Motion „Erarbeitung eines Familienkonzepts“ (178-2006, Schnegg-Affolter) formulierte als Ziel der Familienpolitik, „die Familien zu befähigen, ihre gesellschaftspolitisch bedeutenden Leistungen zu erbringen“ (ebd., S. 8). Die Aufarbeitung der Rahmenbedingungen für das Familienleben zeigte eine zunehmende Fragmentierung in den Familienstrukturen sowie eine gestiegene Erwerbstätigkeit von Frauen mit Kindern. Bestehende sowie zusätzlich als sinnvoll vorgeschlagene Massnahmen wurden in vier Bereichen verortet: sozialökologische, pädagogische, familieninterne und ökonomische Interventionen. Als prioritär umzusetzende

³ Armutsgefährdungsschwelle gemäss BFS in Anwendung der Definition der EU = 60% des verfügbaren Medianäquivalenzeinkommens.

Massnahmen wurden vorgeschlagen: Ergänzungsleistungen für Familien (ökonomische Ressourcen), Vernetzung des Beratungsangebotes für Familien (pädagogische Ressourcen), Ausbau des familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsangebotes (soziale/kulturelle Rahmenbedingungen).

Im Jahr 2014 erschien der erste Bericht zur Umsetzung des Familienkonzepts. Darin wurde anhand aktualisierter Daten aufgezeigt, dass die im Familienkonzept aufgezeigten Herausforderungen weiterhin bestehen und damit die Umsetzung von Massnahmen in allen identifizierten Handlungsfeldern wichtig wäre. Verschiedene Massnahmen konnten umgesetzt oder zumindest angegangen werden. So wurden Strukturen zur Vernetzung von Beratungsangeboten geschaffen, ein bedarfsgerechtes Angebot an schulergänzender Betreuung aufgebaut und die familienergänzende Betreuung ausgebaut. Demgegenüber wurde jedoch während des Berichtszeitraums durch den Grossen Rat auf Grund der finanziellen Situation des Kantons entschieden, Familien in prekären ökonomischen Situationen nicht durch Ergänzungsleistungen zu entlasten. In einem Ausblick wurde vor dem Hintergrund beschränkter finanzieller Ressourcen das Ziel hervorgehoben, „Familien so zu fördern, dass sie selber existenzsichernde Einkommen erwirtschaften können“ (ebd., S. 21).

Erklärtes Ziel der familienpolitischen Strategie im Kanton Bern war es somit seit jeher, die Familien bei der Erfüllung ihrer in der Einleitung hervorgehobenen Funktionen zu unterstützen bzw. sie zu befähigen, diese zu erbringen. Für die überwiegende Zahl der Kinder stellt die Familie zumindest im jüngeren Alter die primäre Lebensumwelt dar, was die weitreichenden Einflüsse der Lebenssituation und der materiellen und immateriellen Ressourcenausstattung der Eltern begründet. Wie aufgezeigt wurde, sind die Einflüsse auf die familiären Lebensbedingungen zahlreich, so dass eine ganzheitliche familienpolitische Strategie immer aus einem Bündel von Massnahmen zusammengesetzt sein muss. Diese Massnahmen lassen sich in die im Familienkonzept von 2009 aufgezeigten Handlungsfelder kategorisieren:



Auch vor dem Hintergrund der mit den familienpolitischen Massnahmen gemachten Erfahrungen seit dem Erscheinen des letzten Familienberichtes erscheint es sinnvoll, dieses übergeordnete Ziel und die Strukturierung der Massnahmen in die drei dargestellten Handlungsfelder beizubehalten. **Es bleibt somit die erklärte familienpolitische Strategie des Kantons Bern, die ökonomischen und pädagogischen Ressourcen von Familien zu stärken und soziokulturelle Rahmenbedingungen sicherzustellen, damit die Familien ihre Funktionen möglichst gut wahrnehmen und die Kinder ihr Potenzial entfalten können.** Der Kanton Bern bleibt entsprechend in dieser Zielsetzung und strategischen Ausrichtung konstant und damit auch für die Bevölkerung und bestehende Familien verlässlich.

Bei der Wahl der Massnahmen, mit welchen diese konstant verfolgte Strategie umgesetzt wird, ist demgegenüber eine gewisse Anpassungsfähigkeit notwendig. Dies liegt darin begründet, dass familienpolitische

Massnahmen als solche auf komplexe Systeme wirken: Im Zentrum stehen Entscheidungen von Paaren bzw. Familien, auf welche nur indirekt über die Gestaltung von Rahmenbedingungen Einfluss genommen werden kann. Elemente dieser Rahmenbedingungen interagieren zudem wiederum untereinander und verändern dadurch gegenseitig ihren Einfluss auf solche individuellen Entscheidungen. Dies gilt zwar für alle Lebensbereiche, in besonderem Masse jedoch für Familien, stellen diese doch einen Querschnitt durch zahlreiche andere Bereiche wie Finanzen, Recht, Bildung, Kultur oder Gesundheit dar. Schliesslich gilt in vielen Bereichen eine weitgehende Wahl- und Entscheidungsfreiheit. Die Wirkungen von Massnahmen sind somit nicht immer vollständig vorhersagbar und können sich durch Veränderungen in der Gesellschaft oder durch andere politische Massnahmen verändern. Insbesondere familienpolitische Massnahmen müssen deshalb anhand der damit gemachten Erfahrungen weiterentwickelt, durch geeignetere Massnahmen abgelöst oder durch weitere Massnahmen ergänzt werden können.

Nachfolgend wird in Kapitel 4 der aktuelle Stand der bisherigen und laufenden Massnahmen beschrieben. Kapitel 6 zeigt die Massnahmen auf, welche in Übereinstimmung mit der oben formulierten Strategie angepasst und ergänzt werden sollen.

4. Laufende familienpolitische Massnahmen

Wie in Kapitel 3 beschrieben, werden die familienpolitischen Massnahmen, welche im Hinblick auf die formulierte Strategie ergriffen wurden, laufend weiterentwickelt. Seit 2014 der letzte Familienbericht erschienen ist, wurden denn auch wichtige Schritte gemacht: Die frühe Förderung (Kapitel 4.1) wurde ausgehend vom Konzept frühe Förderung (2012) etabliert. Alle im Konzept vorgeschlagenen Massnahmen wurden geprüft, grösstenteils initiiert, erprobt und wo sie sich bewährten, weitergeführt. Punktuell konnten zudem wichtige Ergänzungen aufgegleist werden. Bei der familienergänzenden Kinderbetreuung (Kapitel 4.2) wurde mit der Einführung von Betreuungsgutscheinen ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg zu einem bedarfsgerechten Angebot erreicht. Ein solcher ist bei der schulergänzenden Kinderbetreuung (Kapitel 4.3) bereits erreicht, wobei im Bereich der Ferienbetreuung (Kapitel 4.4) durch die neue Mitfinanzierung der Bemühungen der Gemeinden ein Anreiz geschaffen wird, die bisher problematische Betreuungslücke zu schliessen. Mit einer Erhöhung der Steuerabzüge für die familienergänzende Kinderbetreuung wird in vielen Fällen eine steuerliche Entlastung von Familien umgesetzt (Kapitel 4.5). Die Familien werden zudem durch eine Erhöhung der Prämienverbilligung (Kapitel 4.6) weiter finanziell entlastet. Mit der Alimentenbevorschussung (Kapitel 4.7) werden weiterhin finanzielle Engpässe verhindert. Nachfolgend wird der aktuelle Stand der wichtigsten Massnahmen dieser jeweiligen Bereiche kurz beschrieben und die wichtigsten Kennzahlen präsentiert.

4.1 Frühe Förderung

Kinder brauchen ein anregungsreiches Umfeld und eine Begleitung in ihrer Entwicklung, welche für Erfahrungen und damit wichtige Lerngelegenheiten sorgt. Nicht alle Familien verfügen indes in gleichem Masse über die dafür notwendigen materiellen und immateriellen Ressourcen. Frühe Förderung bezweckt, allen Vorschulkindern eine ihrem Alter und ihren individuellen Voraussetzungen entsprechende Entwicklung zu ermöglichen. Die Ressourcen von Familien sollen dergestalt gestärkt werden, dass die Kinder stabile Beziehungen erfahren, in anregende Interaktionen treten, dadurch ihre Lebenswelt spielerisch und sicher entdecken und sich darin physisch und psychisch zu bewegen lernen können. Im Vorschulalter erworbene motorische, kognitive, emotionale und soziale Kompetenzen sind wichtige Grundlagen für die weitere Entwicklung und dadurch auch spätere Lebenschancen. Sichtbarstes Beispiel dafür ist der Erwerb der regionalen Schulsprache (Deutsch oder Französisch), welche es erst ermöglicht, zum Zeitpunkt der Einschulung vom schulischen Bildungsangebot von Anfang an zu profitieren und in der Folge seine Berufs- und Lebensperspektiven zu gestalten. Damit hilft frühe Förderung, die Chancengleichheit zu erhöhen, die Gesundheit zu stärken und Armut zu verhindern und kann auch aus wirtschaftlicher Perspektive als lohnende Investition gesehen werden.

Im Jahr 2012 wurde das Konzept frühe Förderung vom Grosse Rat des Kantons Bern zur Kenntnis genommen. In der Umsetzung haben sich einige der darin vorgeschlagenen Massnahmen nicht oder nicht in dieser Form bewährt, während in anderen Feldern bislang nicht identifizierter Handlungsbedarf sichtbar wurde. Über die entsprechenden Anpassungen wurde der Grosse Rat im Rahmen des Sozialberichts 2015 (frühe Förderung stellt ein wichtiges Handlungsfeld der Armutsbekämpfung dar) informiert. Auf die Umsetzung der im Sozialbericht 2015 als neue Massnahmen vorgeschlagene Notfallbetreuung sowie die Unterstützung von Spielgruppen in Zusammenarbeit mit den Gemeinden wurde indes im Rahmen des Entlastungspakets 2018 verzichtet (die Beträge dafür waren in der Sammel-Massnahme 44.7.7 «Kleinstbeiträge streichen und weitere Kürzungen auf Leistungsverträgen» enthalten). Im Gesetz über die sozialen Leistungsangebote (SLG, Inkrafttreten per 2022 vorgesehen) wird die frühe Förderung als kantonale Aufgabe verankert. Der derzeitige Umsetzungsstand wird ebenfalls im auf Verwaltungsebene erscheinenden Bericht «Frühe Förderung im Kanton Bern – Strategien und Massnahmen» (Abteilung Familie, letzte Aktualisierung 2020) zusammengefasst.

Aktuell werden die folgenden Angebote der frühen Förderung weitergeführt oder aufgebaut:

4.1.1 Mütter- und Väterberatung⁴

Die seit 2009 kantonsweit organisierte Mütter- und Väterberatung stellt im Bereich der frühen Förderung eine wichtige Partnerin im Kanton Bern dar. Eltern mit Kindern von 0-5 Jahren haben eine Ansprechstelle (persönlich in ihrer Region oder je nach Präferenz auch telefonisch/per Mail), welche ihnen bei Fragen und Problemen rund um die kindliche Entwicklung und Erziehung wie auch Pflege, Gesundheit und Ernährung innert nützlicher Frist Unterstützung leisten oder sie an eine geeignete Unterstützungsstelle weiterleiten kann. Ziel aller Unterstützungsleistungen ist die Stärkung der Betreuungs- und Erziehungskompetenz, damit Kinder in einem Umfeld aufwachsen können, das ihrer Entwicklung förderlich ist.

Deutlich mehr als die Hälfte aller Eltern mit einem neugeborenen Kind nehmen das Beratungsangebot der Mütter- und Väterberatung während des ersten Lebensjahres ihres Kindes in Anspruch. Dies bringt auch die Chance mit sich, dass gesundheitliche Probleme und Entwicklungsauffälligkeiten von Säuglingen und Kindern möglichst früh erkannt und die notwendigen Massnahmen eingeleitet werden können.

Die Leistungen der Mütter- und Väterberatung müssen sich formal und inhaltlich kontinuierlich den Entwicklungen der Gesellschaft anpassen. Es wird deshalb auch grosser Wert daraufgelegt, das Angebot passend für die verschiedenen Bedürfnisse und natürlich auch niederschwellig zu gestalten. Dies beginnt bei den zahlreichen abgedeckten Kommunikationskanälen (Beratung per Telefon, Online, im persönlichen Gespräch mit und ohne Anmeldung) und geht über die kantonsweite Verfügbarkeit von persönlichen Beratungsterminen an 270 Standorten hin zu einem Netzwerk von sog. Schlüsselpersonen aus unterschiedlichen Sprach- und Kulturkreisen, die bei Beratungen übersetzen und erklären können. Die Erreichbarkeit der Familien bleibt indes eine Herausforderung, an welcher auch in Zukunft mit geeigneten Massnahmen und Anpassungen kontinuierlich gearbeitet werden muss.

Kennzahlen 2019	
Anzahl Beratungen mit Fallführung (insbesondere Face-to-Face, per Telefon, per E-Mail)	32'241
Anzahl telefonische Beratungen (ohne Fallführung)	11'177
Anzahl Gruppenberatungen/Anzahl Teilnehmende Eltern	771/4'243
Jährliche Anzahl anonymer Online-Beratungen	181
Erreichungsgrad von Eltern bei ihrem ersten Kind im Rahmen von Beratungen mit Fallführung ⁵	60.1%
Kosten ⁶	7.5 Mio. Franken

⁴ Verantwortung liegt beim Amt für Integration und Soziales der GSI.

⁵ Nicht einbezogen sind Beratungen von Eltern, die telefonisch, in der anonymen Onlineberatung, in Gruppenberatungen, Tür- und Angelgesprächen sowie im öffentlichen Raum erfolgten.

⁶ Die Gesamtkosten werden über den Lastenausgleich abgerechnet: 50% davon trägt der Kanton, 50% das Kollektiv der Gemeinden.

4.1.2 Regionale Vernetzung⁷

Damit Angebote der frühen Förderung aufeinander abgestimmt werden können, ist es wichtig, dass sich die Akteure gegenseitig kennen: So wird die Schwelle für eine konkrete, fallspezifische Zusammenarbeit zum Nutzen des Kindes gesenkt. Eine Vernetzung auf regionaler Stufe macht deshalb Sinn, weil viele kleinere Angebote nur regional oder gar lokal tätig sind. Deren Vernetzung dient gleichzeitig der Koordination: Übergeordnete Themen können aufgenommen, eine gemeinsame Sprache entwickelt und unterhalten sowie eine gemeinsame Ausrichtung sichergestellt werden. Seitens des Kantons kann so herausgefunden werden, welche Themen bei den Akteuren gerade kritisch sind und umgekehrt über eigene Ansätze, Anliegen und Fragen diskutieren.

Aktuell finden in 16 spezifisch für diesen Zweck definierten Regionen jährlich ein bis zwei Vernetzungstreffen statt. Diese werden moderiert und wo immer sinnvoll zusammen mit lokalen Partnern vorbereitet und ggf. auch mit deren Beteiligung durchgeführt. In allen Regionen werden Vertretende aus der Fachberatung, der Betreuung, dem Schulbereich, dem Feld der Bildung, Begegnung und Integration sowie aus Behörden und Ämtern eingeladen. Je nach Region nehmen zwischen rund 20 und 70 Vertreterinnen und Vertreter der jeweiligen Arbeitsgebiete an den Treffen teil. Zu den eingeladenen Akteuren aus dem Frühbereich gehören insbesondere Hebammen, Pädiater, Geburtsspitäler, Mütter- und Väterberatung Bern, Erziehungsberatung, Früherziehungsdienst, Elternvereine, Spielgruppenleiterinnen, Kitas, Offene Kinder- und Jugendarbeit, Tageselternvereine, Kindergärtnerinnen, Schulleitungen, Tagesschulen, Regionale Sozialdienste, Regierungsstatthalter, Gemeinderäte Soziales, KESB, die Berner Gesundheit oder das Blaue Kreuz.

Je nach Bedarf der einzelnen Regionen können zudem die Themen und die Frequenzen der Treffen variieren.

Kennzahlen	
Anzahl Regionen	16
Jährliche Anzahl teilnehmender Akteure	500-600
Jährliche Kosten ⁸	100'000 Franken

4.1.3 Familienportal⁹

Die Motion 094-2010 «Einrichten einer Website *Familienhandbuch Kanton Bern*» hat gefordert, ein Webportal zu schaffen, in welchem zu familienrelevanten Themen ein Einstieg geboten wird. Seit Ende 2015 betreibt die Abteilung Familie in der Folge die Kantonswebseite www.be.ch/familie (deutsch) bzw. www.be.ch/famille (französisch). Das Anliegen der Motion wird insbesondere durch die Rubrik «Familienthemen» erfüllt. Daneben ist in der Seite eine Suchfunktion integriert, welche das Finden von Kitas und Tagesfamilienorganisationen, von Tagesschulen und Ferienbetreuungsangeboten sowie von Angeboten der frühen Förderung ermöglicht. Die Angaben zu den Angeboten der frühen Förderung werden von den Mütter- und VäterberaterInnen aktualisiert, welche über teils lokale und regionale Kenntnisse der Angebotslandschaft verfügen. Gleichzeitig können die BeraterInnen die Datenbank in der Beratung verwenden, um Eltern, Grosseltern und Erziehungsberechtigten Angebote in ihrer Region empfehlen zu können. Die Webseite erfüllt somit das Ziel, dass Eltern Angebote in ihrer Region kennen sowie einen Einstieg zu Informationen zu häufigen Fragen des Familienlebens haben.

Die Webseite wird regelmässig aktualisiert und bei entsprechendem Bedarf auch strukturell überarbeitet. Seit September 2020 erscheint sie in einem neuen Design mit nutzerzentrierter Menüführung.

⁷ Verantwortung liegt beim Amt für Integration und Soziales der GSI.

⁸ Die Gesamtkosten werden über den Lastenausgleich abgerechnet: 50% davon trägt der Kanton, 50% das Kollektiv der Gemeinden.

⁹ Verantwortung liegt beim Amt für Integration und Soziales der GSI.

Die Webseite laufend aktuell zu halten ist aufwändig. Zugleich scheint es sehr wichtig, dass die bestehenden Angebote auch an einem zentralen Ort gefunden und dadurch genutzt werden können. Je vollständiger die Datenbank der Webseite ist, desto eher entlastet sie auch einzelne Gemeinden von der Aufgabe, ihrerseits für die Bevölkerung entsprechende Angebotsverzeichnisse elektronisch oder physisch zu erstellen und zu bewirtschaften.

Kennzahlen	
Jährliche Anzahl Besucher (Interpolation 2020)	43'500
Laufende Kosten	derzeit keine zusätzlichen (Bewirtschaftung im Rahmen der Personalressourcen des Kantons und der Mütter- und Väterberatung)
Einmalige Kosten Re-Design 2020	rund 75'000 Franken

4.1.4 Früherkennung von Kindeswohlgefährdungen¹⁰

Das Konzept frühe Förderung im Kanton Bern (2012, S. 6) hält fest:

Im Gegensatz zum Begriff der frühen Förderung geht es beim Kinderschutz selbst nicht primär um die Förderung der Kinder, sondern um deren Schutz vor latenten und manifesten Gefährdungen. Der Begriff Kinderschutz steht für sämtliche Massnahmen, welche die physische, psychische und sexuelle Integrität und Gesundheit von Kindern sicherstellen. Man unterscheidet dabei zwischen der Früherkennung und der Gefährdungsabwehr, bei der eine Gefährdung des Kindeswohls sich bereits manifestiert hat und durch eine freiwillige Massnahme oder eine behördliche Kinderschutzmassnahme abgewendet werden soll.

Bei der Identifikation von gefährdeten Kindern hat die Früherkennung in familienunterstützenden (z.B. Mütter- und Väterberatung) sowie in familienergänzenden Angeboten (z.B. Kindertagesstätten) ein grosses Wirkungspotenzial: Kinder, die in ihrer psychischen und physischen Integrität gefährdet sind, früh zu erkennen, ermöglicht es, auf Risikofaktoren zu reagieren, Missstände zu beseitigen und für die betroffenen Kinder möglichst rasch ein geschütztes Entwicklungs- und Lebensumfeld schaffen zu können. Akteure der frühen Förderung sollen in der Lage sein, erste Anzeichen einer möglichen Kindeswohlgefährdung zu erkennen, einzuschätzen und die Eltern mit angemessenen und koordinierten Hilfestellungen zu unterstützen.

Wichtige Elemente dieser Massnahme sind die Publikation «Einschätzungshilfen zur Früherkennung von Kindeswohlgefährdung für Fachpersonen im Frühbereich (0-5 Jahre)», welche eine schriftliche Orientierung für die Akteure der frühen Förderung bei dieser wichtigen Aufgabe bietet¹¹. Diese Publikation ist kostenlos verfügbar und für ausgewählte Berufsgruppen werden in bedarfsgerechten Wellen Schulungen in der Anwendung angeboten. Darüber hinaus besteht eine sogenannte Kooperationsstruktur, in welcher Beobachtungen im Rahmen einer Fachberatung zu Kinderschutzfragen besprochen werden können. Dies ermöglicht es, die gemachten Beobachtungen und Einschätzungen reflektieren und geeignete weitere Schritte bzw. Anlaufstellen gemeinsam definieren zu können. Die Fachberatung steht mit und ohne Anwendung der Einschätzungshilfen kostenlos zur Verfügung und orientiert sich am konkreten Bedarf der anfragenden Fachpersonen.

Ebenfalls Teil der Früherkennung von Kindeswohlgefährdungen ist die Finanzierung von Übergaben freipraktizierender Hebammen vor Ort an die Mütter- und Väterberatung: Nach der Geburt zahlt die Krankenkasse bis zu zehn Hebammenbesuche während den ersten 56 Tagen nach der Geburt. Im Fokus stehen hier neben Fragen der Kinderpflege auch Aspekte der Frauenheilkunde (Rückbildung, etc.), welche von der Mütter- und Väterberatung nicht abgedeckt werden. Bei diesen Besuchen erhalten die Hebammen oft

¹⁰ Verantwortung liegt beim Kantonalen Jugendamt der DIJ. Die finanziellen Mittel, die dafür im Rahmen der frühen Förderung eingestellt sind, werden von der GSI an die DIJ transferiert.

¹¹ Eine analoge Publikation existiert mit der Broschüre «Früherkennung von Kindeswohlgefährdung in den Volksschulen des Kantons Bern» auch für Schulen mit Kindern zwischen 6 und 16 Jahren.

einen guten Einblick, ob die Eltern mit den durch das Kind an sie gestellten Anforderungen zurechtkommen. Dabei können auch Risikofaktoren erkannt werden: z.B. ein problematisches oder unangemessenes Verhalten der Mutter gegenüber dem Kind, Überforderungsreaktionen, etc. Bei Familien, von denen davon ausgegangen werden kann, dass sie Regelangebote nutzen sowie bereit und in der Lage dazu sind, Hilfe zu suchen und anzunehmen, reicht es, nach Auslaufen der zur Verfügung stehenden Termine darauf hinzuweisen, dass die Mütter- und Väterberatung sowohl für Fragen der Kindspflege (z.B. Stillen, Ernährung, Schlafen, etc.) als auch für weitere Beratungsthemen (psychosoziale Aspekte, Mutter-Kind-Bindung) zur Verfügung stehen. Bei verhältnismässig wenigen Familien muss allerdings aufgrund deren Situation (z.B. soziale Isolation, fehlende Sprachkenntnisse, keine Erfahrung in der Nutzung von institutionellen Hilfsangeboten) befürchtet werden, dass sie sich nicht von sich aus an die Mütter- und Väterberatung wenden. Diese Familien drohen «verloren» zu gehen. Die Hebammen haben deshalb die Möglichkeit, Übergabetermine zu organisieren. An diesen können die Hebammen die Mütter- und Väterberatung darüber informieren, wie die Familiensituation ist und wo Unterstützung notwendig oder sinnvoll scheint. Die Familien, welche die Hebamme bereits kennen und Vertrauen zu ihr haben, lernen über sie die Mütter- und Väterberaterin kennen, was die Chance deutlich erhöht, dass sie deren Unterstützung annehmen. Dadurch kann besser sichergestellt werden, dass diese Familien nicht aus dem Unterstützungsnetz fallen.

Kennzahlen	
Jährliche Coachings von Fachpersonen bei der möglichen Feststellung von Kindeswohlgefährdungen und daraus folgenden Triagen	ca. 40
Jährliche Anzahl Übergaben Hebammen-MVB	ca. 100
Jährliche Kosten ¹²	150'000 Franken

4.1.5 Niederschwellige Elternbildung¹³

Zunehmend geben Eltern an, sich „im Erziehungsalltag oftmals überfordert, hilflos und unsicher“ (Tschöpe-Scheffler 2005, S. 249) zu fühlen. Elternbildung bezweckt deshalb, Eltern Wissen und Fähigkeiten zu vermitteln und Handlungsoptionen zu eröffnen, welche sie zur Erfüllung ihrer Erziehungs- und Sozialisationsaufgaben befähigen – eine Aufgabe, welche vom formellen Bildungssystem nicht abgedeckt wird. Insbesondere bildungsferne und sozioökonomisch schlechter gestellte Familien und/oder Familien mit einem kulturellen Hintergrund, welcher die von Schule und Gesellschaft vorausgesetzten Fähigkeiten und Kenntnisse nicht abzudecken vermag, profitieren von einer Stärkung und Erweiterung ihrer ansonsten ungünstigen Ressourcenausstattung (vgl. Friedrich & Smolka 2012, S. 179).

Während für bildungsgewohnte Familien zahlreiche Angebote auf dem freien Markt zur Verfügung stehen (kostenlose bzw. werbefinanzierte Informationsseiten im Internet, Ratgeberliteratur, Kurse und Vorträge zu Erziehungsthemen), werden andere Eltern davon durch Zugangshürden wie fehlende finanzielle Ressourcen, geringe Sprachkenntnisse, fehlende/andere Bildungsgewohnheiten oder kulturelle Vorbehalte gegenüber der Inanspruchnahme von diesen Unterstützungsangeboten ausgeschlossen. Gerade Eltern, welche durch solche Hürden ausgeschlossen werden, verfügen jedoch häufig über einen besonderen Bedarf nach Information, Sensibilisierung und Befähigung in ihrer wichtigen Rolle. Niederschwellige Elternbildung bezweckt entsprechend, auch diese Eltern bzw. Erziehungsberechtigten mit Angeboten zu erreichen, welche sie darin stärken, ein entwicklungsförderliches Umfeld für ihre Kinder bereitzustellen.

Im Fokus steht jeweils die Eltern-Kind-Beziehung: Zahlreiche Untersuchungen konnten zeigen, dass eine gute Beziehung zwischen Bezugsperson und Kind nicht nur die effektstärkste Einflussgrösse darstellt, sondern dass diese auch daneben vorhandene ungünstige Bedingung (biologische, psychologische und psychosoziale Entwicklungsrisiken) zu kompensieren vermag (vgl. etwa Tschöpe-Scheffler 2003, S. 116; Wustmann 2004, S. 9). Eine gute Beziehung wird als eng, stabil und mit positiven Emotionen besetzt

¹² Die Gesamtkosten werden über den Lastenausgleich abgerechnet: 50% davon trägt der Kanton, 50% das Kollektiv der Gemeinden.

¹³ Verantwortung liegt beim Amt für Integration und Soziales der GSI.

beschrieben, wobei die Bezugsperson Signale des Kindes feinfühlig wahrnimmt und angemessen auf seine Bedürfnisse eingeht, so dass das Kind ein sicheres Bindungsmuster aufbauen kann.

Seit 2014 betreibt der Kanton Bern für diese Angebote ein sog. Fördergefäss: Trägerschaften können sich mit einem Gesuch um Mittel zur Durchführung der von ihnen konzipierten Angebote bewerben. Der Kanton gibt einige Kriterien vor, welchen diese Angebote genügen müssen; insbesondere sind sie so zu gestalten, dass die genannten Hürden aktiv umgangen bzw. abgebaut werden. Die Idee hinter dem Fördergefäss ist, dass dadurch Innovationen und regional oder gar lokal verankerte Angebote aufgebaut und unterstützt werden können.

Mittelfristig ist eine Konsolidierung der bestehenden und eine Ausweitung bewährter Angebote vorgesehen. Es wird in Betracht gezogen, hierzu den Ansatz von zahlreichen kleineren Anbietern fallen zu lassen und einen entsprechend aufgestellten Anbieter damit zu verpflichten, ein auf den bislang gemachten Erfahrungen mit den verschiedenen Ansätzen beruhendes Angebot kantonsweit bereitzustellen. Die Herausforderung dabei wäre, die lokalen Bezüge und Vernetzungen beizubehalten bzw. herzustellen. Zudem ist das Fördergefäss derzeit finanziell zwar im Hinblick auf die eingehenden Gesuche von interessierten Anbietern ausreichend ausgestattet. Da die in diesem Rahmen mitfinanzierten Angebote aber bei weitem keinen kantonsweiten Wirkungsgrad entfalten, wäre ein entsprechendes Vorhaben gegenüber der heutigen Situation zumindest längerfristig mit grosser Wahrscheinlichkeit mit einer Kostensteigerung verbunden.

Kennzahlen	
Anzahl unterstützte Angebote (2021)	15 (an 22 Standorten)
Anzahl erreichte Eltern (2019)	3'559
Jährliche Kosten ¹⁴	500'000 Franken

4.1.6 Hausbesuchsprogramme¹⁵

Hausbesuchsprogramme richten sich an Familien mit erhöhtem Risiko, Schwierigkeiten bei einer angemessenen Erziehung und Förderung ihrer Kinder aufzuweisen oder zu entwickeln. So können schwierige Lebensumstände wie Armut oder Sprachbarrieren beim Zugang zu wichtigen Ressourcen trotz guter Absichten der Eltern die sozio-emotionale und kognitive Entwicklung der Kinder durch zu wenig stimulierende oder konsistente Erziehung und ein nicht bedarfsgerechtes Entwicklungsumfeld langfristig beeinträchtigen. Hausbesuchsprogramme erreichen Eltern, welche von sich aus Angebote wie die Mütter- und Väterberatung nicht wahrnehmen – beispielsweise aus Unkenntnis des Angebotes oder Angst vor Verständigungsschwierigkeiten. Solche Eltern verfügen nicht über die Kompetenzen, Alternativen zu ihrem Erziehungsverhalten beispielsweise auf Basis von Büchern oder Internetquellen zu reflektieren. Oft orientiert sich der Umgang mit den Kindern an den zeitlichen und wirtschaftlichen Erfordernissen des Alltags und den eigenen Kindheitserfahrungen. Das soziale Umfeld, sofern vorhanden, vermag keine Alternativen aufzuzeigen. Dysfunktionale Erziehungselemente (z.B. „beschäftigen“ durch TV-Konsum statt Förderung der motorischen, sprachlichen, kognitiven und sozio-emotionalen Entwicklung durch anregungsreiche Interaktionen) werden deshalb aufrechterhalten und gefährden die Entwicklung der Kinder. Hausbesuchsprogramme gehen in diese isolierte Situation der Familien hinein und zeigen möglichst nahe am Alltag der Familie auf, mit welchem Verhalten eine gesunde Entwicklung der Kinder gefördert und gesichert werden kann. Dies ist nur für eine relativ geringe Anzahl von Familien notwendig, leitet dort aber entscheidende und nachhaltige Veränderungen ein. Ziel ist es auch, die Familien aus der Isolation zu holen und dazu zu befähigen, zukünftig reguläre Angebote (wie die Beratung bei der MVB oder EB) zu nutzen.

Im Konzept frühe Förderung im Kantons Bern (2012) stellt das Hausbesuchsprogramm «schritt:weise» eine zentrale Massnahme dar. Die Erfahrungen mit diesem Programm haben gezeigt, dass es vorwiegend

¹⁴ 120'000.- Franken davon werden über Mittel des Bundes aus dem Kantonalen Integrationsprogramms (KIP) abgedeckt, der restliche Betrag wird über den Lastenausgleich abgerechnet: 50% davon trägt der Kanton, 50% das Kollektiv der Gemeinden.

¹⁵ Verantwortung liegt beim Amt für Integration und Soziales der GSI.

für grössere Gemeinden geeignet ist. In der Folge wurde ein ergänzendes Hausbesuchsangebot zusammen mit der Mütter- und Väterberatung konzipiert, welche über ein kantonsweites Netz mit Personal vor Ort ist, welches mit einer entsprechenden Weiterbildung für diese spezifische Begleitung qualifiziert wird. Dadurch wird es möglich, dass die Gemeinden teilnehmende Familien anmelden können, ohne zuvor eine eigene Organisation aufbauen zu müssen. Seit 2020 wird das Programm «schritt:weise» nur noch an den bisherigen fünf Standorten unterstützt und für den weiteren Ausbau auf dieses sogenannte «Hausbesuchsangebot Plus» gesetzt.

Im Hausbesuchsangebot plus werden Eltern (idealerweise) direkt ab Geburt ihres 1. Kindes während 25 Monaten engmaschig, praxisnah und konkret von speziell ausgebildeten Mütter- und Väterberaterinnen angeleitet, wie sie die individuellen und altersgemässen Bedürfnisse ihres Kindes erkennen und damit umgehen können. Je nach Unterstützungsbedarf werden die Eltern zusätzlich an spezialisierte Fachstellen triagiert und der Erstkontakt mit diesen unterstützt. Die Intensität der Begleitung orientiert sich am individuellen Bedarf und an den Entwicklungsschritten der Familie. Die Begleitung erfolgt zuhause und via Telefon sowie mehrsprachig mittels Einsatz von Brückenbauerinnen:

Erfahrungen des Hausbesuchsprogrammes «Zeppelin» in Zürich haben gezeigt, dass zwar rund 90% der ins Programm aufgenommen Familien einen Migrationshintergrund aufweisen, jedoch nur ca. ein Drittel davon tatsächlich eine interkulturelle Übersetzung benötigt. Um dies realisieren zu können, wird ein Netzwerk von Brückenbauerinnen aufgebaut. Hierfür werden pro Region die Kulturkreise mit dem höchsten Anteil an Kleinkindern (0-3 Jahren) definiert und pro Kulturkreis 1-2 Brückenbauerinnen auf Stundenlohnbasis von der Mütter- und Väterberatung angestellt. Sie begleiten die Hausbesucherinnen in sprach- und kulturentfernte Familien, fungieren als Übersetzerinnen und unterstützen die Familien zudem in weiteren Bereichen, in dem sie beispielsweise den Zugang zu öffentlichen Angeboten erleichtern. Eine interne Schulung bereitet die Brückenbauerinnen auf ihre Aufgaben und die Zusammenarbeit mit der Hausbesucherin vor. Dieses Vorgehen ist kostengünstiger als die Mandatierung von Interkulturellen Übersetzerinnen über einen Vermittlungsdienst (diese werden indes im Falle von drohender Kindeswohlgefährdung eingesetzt, um eine Überforderung der Brückenbauerinnen zu verhindern).

Mit Gruppentreffen und dem Initiieren sowohl von Anschlusslösungen wie einem Kita- oder Spielgruppenbesuch wie auch dem Zugang zu anderen Unterstützungsangeboten wie der regulären Mütter- und Väterberatung oder der Erziehungsberatung wird zudem auf eine Vernetzung und Integration für eine nachhaltige positive Weiterentwicklung hingearbeitet.

Die Teilnahme am Hausbesuchsangebot plus ist für die Familien freiwillig: Die Eltern sind in der Beratungsbeziehung gleichwertige und verantwortliche Partner. Es ist die Entscheidung der Eltern das Angebot anzunehmen. Ein Ausstieg aus dem Angebot ist jederzeit möglich.

Exkurs: Abgrenzung von sozialpädagogischer Familienbegleitung

Mit der sozialpädagogischen Familienbegleitung besteht ein Angebot, das den aufsuchenden Ansatz mit Hausbesuchsprogrammen gemein hat. Die Angebote unterscheiden sich jedoch in Bezug auf das Verhältnis von Belastungen und Ressourcen der Zielgruppe: Hausbesuchsprogramme richten sich als Beratung und Unterstützung an Familien, die trotz identifizierter Belastungen in anderen Bereichen noch gut funktionieren, bei welchen aber die angemessene Förderung und Begleitung der Kinder nicht sichergestellt und deshalb mittelfristig die gesunde Entwicklung des Kindes in Frage gestellt ist. Sozialpädagogische Familienbegleitung richtet sich demgegenüber an Familien, deren Belastungen soweit überwiegen, dass sie unmittelbar Unterstützung benötigen, um ihre Funktionen für das Kind (wie insbesondere Schutz, Förderung und Entwicklung) erfüllen zu können. Sozialpädagogische Familienbegleitung wird in der Regel über einen Sozialdienst vermittelt oder von einer Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde angeordnet. Hausbesuchsprogramme stellen ein vorgelagertes, präventives Angebot dar, das verhindern soll, dass später sog. besondere Förder- und Schutzleistungen notwendig werden (vgl. entsprechende Abgrenzung im Fachbericht «Optimierung der ergänzenden Hilfen zur Erziehung im Kanton Bern», DIJ 2017, S. 13-15).

Eine Herausforderung stellt die bislang geforderte Mitfinanzierung durch die Gemeinden dar. Hausbesuchsprogramme sind wie alle Angebote der frühen Förderung eine präventive Massnahme: Da einem

Problem vorgebeugt werden soll, das als solches noch nicht manifest ist, ist es (anders als bei einer Kindeswohlgefährdung oder einer diagnostizierten Entwicklungsverzögerung) nicht augenfällig, weshalb es einer Massnahme bedarf. Es kann deshalb kommunalpolitisch schwierig zu vermitteln sein, dass einem Hausbesuchsprogramm mit entsprechender Weitsicht ein grosser Wert zukommt. Der bisherige Ansatz, dass Gemeinden den Grossteil der Kosten selber tragen müssen, schränkt deshalb die Verbreitung von Hausbesuchsprogrammen ein. Aus finanzpolitischen Gründen kann der Kanton nicht mehr als ein Drittel der Kosten übernehmen.

Kennzahlen	
Anzahl Gemeinden, in welchen schritt:weise angeboten wird (2021)	5
Anzahl mit schritt:weise 2021 voraussichtlich erreichter Familien	217
Mit dem im Rahmen des Budget 2021 durch das Hausbesuchsprogramm Plus potentiell erreichbare Anzahl Familien ¹⁶	420
Kantonale Kostenbeteiligung an schritt:weise 2021 ¹⁶	440'000 Franken
Budgetierte jährliche Kosten Hausbesuchsprogramm Plus nach kantonsweitem Ausbau ¹⁶	rund 1 Mio. Franken
Total geplante Ausgaben für Hausbesuchsprogramme ¹⁷	rund 1.45 Mio. Franken

4.1.7 Vorschulische Sprachförderung in Kitas¹⁸

Analog zum Fördergefäss der niederschweligen Elternbildung wurde seit 2014 eine kantonale Mitfinanzierung von Angeboten der frühen Sprachförderung ausgeschrieben. Auch hier war das Ziel, Erfahrung mit unterschiedlichen Angebotsformen sammeln zu können. Bis 2017 waren jedoch erst relativ wenige Angebote zur frühen Sprachförderung verfügbar, die sich zudem vorwiegend in zwei Städten konzentrierten.

Die Erfahrungen mit den bestehenden Angeboten zeigten zugleich auf, worin wahrscheinliche Gründe für die geringe Anzahl an bereitgestellten Plätzen der frühen Sprachförderung liegen. Da eine Förderung bei den Kindern zuhause wirtschaftlich nicht effizient wäre, müssen einerseits zunächst Betreuungssettings für Kindergruppen geschaffen werden, in deren Rahmen frühe Förderung betrieben werden kann. Zum Schutz der Kinder kann hierbei auf den Erlass minimaler Qualitätskriterien nicht verzichtet werden. Selbst minimale Anforderungen an diesen Rahmen sind jedoch bereits mit relativ hohen Aufwendungen verbunden. Tatsächlich sind denn auch vor allem dort Angebote der frühen Sprachförderung entstanden, wo an bestehende Betreuungssettings angeschlossen werden konnte, wie beispielsweise im Rahmen von parallel zu Sprachkursen angebotenen Kinderbetreuungsstrukturen. Andererseits ist es schwierig, für Angebote, die lediglich eine stundenweise oder temporäre Anstellung erlauben, qualifiziertes Personal zu finden.

Die entstandenen Angebote lagen zudem alle in einem Zeitbereich unter 3 Stunden und einer Programmdauer von einem halben bis einem Jahr. Aus den Selbstbeurteilungen und Evaluationen wurde ersichtlich, dass diese Dauer und Intensität an der unteren Grenze des Bereiches liegen, in welchem noch relevante Effekte erwartet werden können. Auch die Evaluation anderer Angebote, insbesondere der Sprachförderung in Basel, zeigt, dass im Bereich von Betreuungszeiten zwischen 0 und 20 Stunden „mit jeder zusätzlichen extrafamilialen Betreuungsstunde höhere Deutschkenntnisse zu erwarten sind“ (Grob, Keller & Trösch, 2014). Wie ebenfalls in der Studie zum Angebot in Basel festgehalten, ist davon auszugehen, dass selbst bei guter Qualifikation der Sprachförderfachpersonen trotz nachweisbarer positiver Effekte „ein Einrichtungsbesuch vom Umfang von zwei Halbtagen pro Woche nicht ausreicht, um den Rückstand in den Deutschkenntnissen verglichen mit Kindern mit Deutsch als Erstsprache aufzuholen“ (ebd., S. 49).

¹⁶ Anmeldung und Mitfinanzierung durch die Gemeinden gemäss dem derzeitigen Finanzierungsschlüssel vorausgesetzt

¹⁷ Es handelt sich dabei um die Mittel, die für den kantonalen Beitrag im Umfang von einem Drittel der Gesamtkosten bereitgestellt werden. Diese werden über den Lastenausgleich abgerechnet: 50% davon trägt der Kanton, 50% das Kollektiv der Gemeinden.

¹⁸ Verantwortung liegt beim Amt für Integration und Soziales der GSI.

Um dieser Problemlage zu begegnen wurde die frühe Sprachförderung im Rahmen des Betreuungsgutscheinsystems in die Förderung in Kitas und bei Tagesfamilien integriert. Statt für die Kinder mit Sprachförderbedarf, welche keine Kindertagesstätte besuchen, spezifische Angebote aufzubauen, wird diesen Kindern nun ebenfalls der Besuch einer Kita bzw. einer Tagesfamilie ermöglicht. Diese familienergänzenden Betreuungsangebote verbinden mehrere Ziele. So stellen sie sicher, dass Eltern einer Arbeit nachgehen können, fördern aber gleichzeitig auch die Entwicklung der Kinder in allen Dimensionen. Aufgrund der höheren Betreuungszeiten in Kitas und einer mehrjährigen pädagogischen Ausbildung zumindest eines Teils der Betreuenden (Kenntnisse darüber, wie Lerngelegenheiten geschaffen bzw. erkannt und genutzt werden können) ist in der Regel von einer guten Vorbereitung der Kinder auf die schulischen Anforderungen auch in Bezug auf die Sprachfähigkeiten auszugehen. Zudem besteht eine gute Grundlage, um Kenntnisse in der Sprachförderung im Rahmen von Weiterbildungen für Kita-Mitarbeitende zu erweitern und so breitenwirksam umzusetzen. Es ist geplant, ab 2021 eine entsprechende Weiterbildungskampagne zu lancieren.

Kinder, welche einen Sprachförderbedarf aufweisen und nicht ohnehin bereits in einer Kita oder bei einer geeigneten Tagesfamilie betreut werden, können unabhängig vom Ausmass der Arbeitstätigkeit der Eltern einen Betreuungsgutschein im Umfang von 40% bekommen. Der Sprachförderbedarf wird dazu von einer Fachstelle niederschwellig bestätigt. Voraussetzung für die Eingabe eines entsprechenden Antrags um einen Betreuungsgutschein ist wie üblich die Teilnahme der Wohngemeinde am Gutscheinsystem des Kantons. Seit August 2020 bezahlen zudem Gemeinden für Gutscheine von Familien aus dem Asylbereich, die spezifisch aufgrund eines Sprachförderbedarfs ausgestellt werden, keinen Selbstbehalt mehr und die verbleibenden Elterntarife können über die Asylsozialhilfe abgerechnet werden.

Im Rahmen von Erstgesprächen und Beratungsgesprächen bei den Ansprechstellen für die Integration wird auf das Angebot einkommensabhängig subventionierter Kita-Plätze zum Spracherwerb für Kinder hingewiesen. Darüber hinaus machen Sozialdienste, die Mütter- und Väterberatung, Kinderärzte und weitere Fachstellen der frühen Förderung bei Bedarf auf das Angebot aufmerksam.

Den Gemeinden steht es frei, eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, um die Wahrnehmung eines Angebotes der frühen Sprachförderung bei entsprechendem Bedarf für obligatorisch zu erklären. In diesem Zusammenhang können die Kita-Plätze einer Gemeinde als mögliches Angebot eingesetzt werden, wodurch sich der Kanton automatisch an den Kosten der frühen Sprachförderung in einem solchen Setting beteiligt. Im *Asyl- und Flüchtlingsbereich* haben zudem die regionalen Partner bereits heute einen verbindlichen Auftrag zur Umsetzung der Integrationsziele, welche auch die Sprachförderung von Kindern im Vorschulalter betreffen. Bei den Migrantinnen und Migranten, die (ohne Asylantrag) *aus Drittstaaten einreisen* bzw. innerhalb ihres ersten Aufenthaltsjahres in der Schweiz in den Kanton Bern umziehen wird im Rahmen von Erstgesprächen gestützt auf das kantonale Integrationsgesetz abgeklärt, ob ein weiterführender Beratungs- und Integrationsbedarf besteht (wobei der Bereich Kinder/Familie explizit berücksichtigt wird) und die Betroffenen ggf. an eine von vier Ansprechstellen Integration überwiesen. Die Ansprechstellen Integration haben die Möglichkeit, Zielvereinbarungen zu treffen, welche im Rahmen der Unterstützung der Kinder in ihrer Entwicklung auch Massnahmen zur vorschulischen Sprachförderung beinhalten können. Weigern sich Eltern oder sind nicht in der Lage, für die angemessene Förderung ihrer Kinder zu sorgen, kann zusammen mit den Migrationsbehörden schliesslich auch noch eine Integrationsvereinbarung getroffen werden, welche ausländerrechtliche Konsequenzen im Falle einer Missachtung androht¹⁹.

Kennzahlen Januar 2021	
Anzahl Kinder mit Betreuungsgutschein, der aufgrund einer sprachlichen Indikation verfügt wurde	316
Anzahl Kinder mit Betreuungsgutschein, die zu Hause nicht die regionale Amtssprache (Deutsch oder Französisch) sprechen	1'933 (15.5% aller Kinder mit Gutschein)

¹⁹ Dies ist nicht möglich bei Personen aus EU/EFTA-Staaten und Personen, die im Rahmen des Familiennachzuges zu einer Person mit Schweizer Bürgerschaft oder Bürgerschaft eines EU/EFTA-Staates nachgezogen werden.

4.1.8 Soziale Integration in Kitas²⁰

Wie in Kapitel 4.1.7 (Vorschulische Sprachförderung in Kitas) beschrieben, stellen Kitas nicht nur sicher, dass Eltern einer Arbeit nachgehen können, sondern fördern gleichzeitig auch die Entwicklung der Kinder sowohl in motorischer und kognitiver wie auch in sozio-emotionaler Hinsicht. Im Rahmen des Betreuungsgutscheinsystems können Familien für ihr Kind unabhängig vom Ausmass der Erwerbstätigkeit der Eltern einen Gutschein für eine Betreuung im Umfang von 20-60 Prozent erhalten, wenn das Kind von einem Kita-Besuch im Hinblick auf seine soziale Integration besonders profitiert. Dieser Bedarf wird analog der vorschulischen Sprachförderung von einer Fachstelle niederschwellig bestätigt. Diese Fachstelle legt auch fest, welcher Betreuungsumfang geeignet ist.

Zu denken ist bei dieser Massnahme insbesondere an Kinder, die aufgrund ihrer familiären Situation ansonsten in einem wenig anregungsreichen Umfeld mit kaum altersgerechte Interaktionen und Beschäftigungsmöglichkeiten oder eher isoliert aufwachsen und beispielsweise kaum Kontakt zu Gleichaltrigen haben. Durch den Besuch der Kita können sie lernen, Teil einer Gruppe zu sein, ihre Bedürfnisse gegenüber anderen Menschen zu kommunizieren und umgekehrt Bedürfnisse anderer wahrzunehmen und zu respektieren, Konflikte auszutragen oder mit positiven und negativen Emotionen konstruktiv umzugehen. Diese Lernprozesse finden integriert in das alltägliche Zusammenleben in der Kita statt und werden von den hierfür ausgebildeten Betreuungspersonen begleitet.

Auch auf dieses Förderangebot machen Gemeinden, die Mütter- und Väterberatung, die regionalen Partner und Erstberatungsstellen sowie weitere Akteure der frühen Förderung aufmerksam.

Kennzahlen (Stand Januar 2021)	
Anzahl Kinder mit Betreuungsgutschein, der aufgrund einer sozialen Indikation verfügt wurde	682

4.2 Familienergänzende Kinderbetreuung²¹

Seit August 2019 können die Berner Gemeinden auf Betreuungsgutscheine umsteigen. Im System Betreuungsgutscheine vergünstigen die Gemeinden den Besuch einer Kita oder einer Tagesfamilie, in dem sie den Eltern einen Gutschein ausgeben. Die Höhe dieses Gutscheins hängt vom Einkommen, dem Vermögen, der Familiengrösse und dem Betreuungspensum ab. Die Kita oder die Tagesfamilienorganisation zieht den Gutscheinbetrag von der monatlichen Rechnung ab. Die Eltern können den Gutschein im ganzen Kanton einlösen – sofern die betreffende Kita oder Tagesfamilienorganisation zum System zugelassen ist.

Im August 2020 sind bereits 250 Gemeinden dem Betreuungsgutscheinsystem beigetreten und über 9'000 Kinder erhalten einen Betreuungsgutschein. Mindestens weitere 40 Gemeinden kommen per 1.1.2021 dazu. Aktuell treffen regelmässig Gesuche von Gemeinden oder Leistungserbringer um Zulassung zum neuen System ein.

Mit dem Inkrafttreten des Gesetzes über die sozialen Leistungsangebote (voraussichtlich per 1.1.2022) soll das bisherige Gebührensystem abgeschafft werden. Bis dahin laufen das Gebührensystem und das Betreuungsgutscheinsystem parallel. Der Kanton finanziert jeden Gutschein mit. Gemeinden welche Gutscheine ausgeben, können die Kosten für Gutscheine abzüglich eines Selbstbehalts von 20% über den Lastenausgleich abrechnen. Damit setzt der Kanton einen zentralen Anreiz zur Entwicklung eines bedarfsgerechten Systems in der familienergänzenden Kinderbetreuung. Ein Monitoring des Gutscheinsystems wird aufgebaut. Dieses soll u.a. Auskunft geben zur Ausgestaltung des Betreuungsgutscheinsystems in den Gemeinden, zur Preisentwicklung der Angebote und der Kosten für die Eltern und zur Entwicklung von Angebot und Nachfrage.

Kennzahlen (Stand Januar 2021)	
--------------------------------	--

²⁰ Verantwortung liegt beim Amt für Integration und Soziales der GSI.

²¹ Verantwortung liegt beim Amt für Integration und Soziales der GSI.

Anzahl Gemeinden, die am Gutscheinsystem teilnehmen	301 (per 1.8.2021: 307)
Institutionen im Gutscheinsystem	Tagesfamilienorganisations: 27/27 (100%) Kitas: 322/333 (97%)
Anzahl zum Betreuungsgutscheinsystem zugelassenen Kita-Plätze	8'831
Zum Vergleich: Anzahl subventionierte Kita-Plätze im Gebührensystem 2018	3'977
Kinder mit Betreuungsgutschein	12'781
Kosten Kanton vor Lastenausgleich (Budget 2021, Kanton und Gemeinden je 50%)	68.5 Mio. Franken

4.3 Schulergänzende Kinderbetreuung²²

Der Ausbau des Tagesschulangebots wurde mit der Revision des Volksschulgesetzes 2008 gesetzlich verankert. Das Volksschulgesetz verpflichtet den Kanton zur Mitfinanzierung eines bedarfsgerechten schulergänzenden Betreuungsangebots. Die Gemeinden sind verpflichtet, jährlich bei ihren Familien den Bedarf an schulergänzender Betreuung (Tagesschulen) zu erheben und diejenigen Angebote zu führen, für die verbindliche Anmeldungen von mindestens zehn Kindern/Jugendlichen vorliegen (vgl. Art. 2 Abs. 1 Tagesschulverordnung vom 28. Mai 2008 (TSV)). Den Gemeinden steht es offen, auch Tagesschulen zu führen, wenn die Nachfrage geringer ist.

Mittlerweile haben beinahe 90 % aller Schülerinnen und Schüler Zugang zu einem Tagesschulangebot. Jährlich nimmt die Zahl der geleisteten Betreuungsstunden weiter zu. Das starke Wachstum der Tagesschulen in den letzten 10 Jahren bedeutet für viele Gemeinden eine grosse Herausforderung: Sie müssen ihre Infrastruktur ausbauen, um der zunehmenden Nachfrage vor allem in den Mittagsmodulen begegnen zu können. Die Rekrutierung von qualifiziertem Personal ist schwierig, auch weil die Arbeitsbedingungen in den Tagesschulen teilweise wenig attraktiv sind.

Kennzahlen Schuljahr 2019/20	
Anzahl Gemeinden mit einem Tagesschulangebot	164
Anteil Schülerinnen und Schüler mit Zugang zu einem Tagesschulangebot	90 %
Anzahl Kinder in Tagesschulen	20'022
Kosten ²³	51 Mio. Franken

4.4 Ferienbetreuung²⁴

Die Tagesschulen sind in den Schulferien geschlossen. Insbesondere berufstätige Eltern sind darauf angewiesen, auch in den Ferien eine gute und bezahlbare Betreuung für ihre Kinder zu finden. 40 Gemeinden im Kanton bieten mittlerweile Ferienbetreuungsangebote an, welche sie zusammen mit den Eltern finanzieren.

Der Grosse Rat des Kantons Bern hat in der Märzsession 2018 beschlossen, dass sich der Kanton ab Januar 2019 an der Finanzierung von Angeboten für die Betreuung von Schulkindern in den Schulferien beteiligen kann (Änderung des Volksschulgesetzes). In der Folge beteiligt sich der Kanton Bern ab dem 1.

²² Verantwortung liegt beim Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung der BKD.

²³ Die Normlohnkosten in der Höhe von 39 Mio. Franken werden über den Lastenausgleich Lehrergehälter abgerechnet: 70% davon trägt der Kanton, 30% das Kollektiv der Gemeinden. Die weiteren Kosten (v.a. Infrastruktur) in der Höhe von 12 Mio. Franken tragen die Standortgemeinden. Im Jahr 2020 sind zusätzlich gut 4 Mio. Franken an Mehrkosten (70% davon zu Lasten des Kantons und 30% zu Lasten der Gemeinden) für die Übernahme der Elternbeiträge während der Corona-bedingten Schulschliessung (März-Mai) angefallen.

²⁴ Verantwortung liegt beim Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung der BKD.

September 2020 an den Kosten der Gemeinden für die Ferienbetreuung. Art. 20a – 20g der Volksschulverordnung regeln die Bedingungen für eine Mitfinanzierung durch den Kanton sowie den Umfang des Kantonsbeitrags (30 Franken pro Kind und Tag).

Der Kanton unterstützt die Gemeinden bei der Einführung von Ferienbetreuung zudem mit einem Leitfaden.

4.5 Steuerliche Entlastung von Familien: Abzug für Fremdbetreuung²⁵

Familien können bei der Steuerberechnung diverse Einkommensabzüge geltend machen. Auf Bundesebene beträgt der allgemeine Abzug pro Kind 6500 Franken, die Kosten der Drittbetreuung können bis zur Höhe von 10'100 Franken abgezogen werden. Eine Erhöhung des allgemeinen Abzuges auf 10'000 Franken und des maximalen Abzuges von Kinderdrittbetreuungskosten auf 25'000 Franken wurde im Rahmen der Volksabstimmung vom 27. September 2020 abgelehnt²⁶.

Im Kanton Bern wurde der Abzug für die Fremdbetreuungskosten seit dem letzten Familienbericht 2014 zweimal erhöht. Zunächst erfolgte per 1.1.2017 eine Erhöhung auf CHF 8'000 pro Kind. Im Rahmen der Steuergesetzrevision 2021 wurde schliesslich eine weitere Erhöhung des Abzuges für die Kinderdrittbetreuung auf CHF 12'000 beschlossen²⁷. Dieser Betrag hat sich insofern als mehrheitsfähig erwiesen, als dass er dem Umstand Rechnung trägt, dass die familienergänzende Kinderbetreuung die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglicht und so auch den Fachkräftemangel zu bekämpfen hilft, jedoch möglichst keine Familien mitfinanziert werden, welche sich aufgrund ihrer Einkommens- und Vermögenssituation die Drittbetreuung aus eigener Kraft leisten können bzw. deren Engagement auf dem Arbeitsmarkt die Einkommenssituation der Familie auch dann relevant verbessert, wenn keine weiteren Steuerabzüge vorgenommen werden können.

Kennzahlen	
Entlastungsumfang der Familien ab 2021 im Verhältnis zu den Vorjahren	3.3 Mio. Franken
Steuermindereinnahmen Kanton/Gemeinden ab 2021 im Verhältnis zu den Vorjahren	Kanton: 2.2 Mio. Franken Gemeinden: 1.1 Mio. Franken

4.6 Erhöhung der Prämienverbilligungen (Krankenversicherung)²⁸

Per 1. Januar 2020 wurde der Sozialabzug, der in der Berechnung des Prämienverbilligungsanspruchs berücksichtigt wird, für das erste Kind von 10'000 Franken auf 15'000 Franken erhöht. Dadurch erhalten mehr Familien entweder neu eine Prämienverbilligung, oder eine bestehende Prämienverbilligung wird erhöht. Zudem wurden bei Kindern und jungen Erwachsenen bei einem massgebenden Einkommen von 35'001 bis 38'000 Franken die Prämienverbilligungen von 25 auf 50 Prozent angehoben. Die kantonalen Mehrausgaben für beide Zielgruppen zusammen belaufen sich auf rund 23 Millionen Franken

Nachdem steigende Krankenkassenprämien in gewissen Fällen mit dazu beitragen können, dass Familien mit geringen Einkommen Sozialhilfe beziehen müssen, wurde geprüft, ob mit einer weiteren Erhöhung der Verbilligungen der Krankenkassenprämien *selektiv für erwerbstätige Familien* eine relevante Anzahl Familien aus der Sozialhilfe abgelöst werden könnten. Die Kosten für die Krankenkassenprämien aller Familien in der Sozialhilfe beliefen sich 2018 auf rund 57 Mio. Franken, wovon damals bereits rund 23 Mio. Franken durch die Prämienverbilligungen gedeckt wurden. Von den verbleibenden rund 34 Mio. Franken

²⁵ Verantwortung liegt bei der Steuerverwaltung der FIN.

²⁶ <https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/das-efd/gesetzgebung/abstimmungen/kinderabzug/kinderabzug-dossier.html>

²⁷ <https://www.gr.be.ch/gr/de/index/geschaeft/geschaeft/suche/geschaeft.gid-524aa45149c44cfe820b1869e1b95028.html>

²⁸ Verantwortung liegt beim Amt für Sozialversicherungen der DJJ.

wurde der Grossteil von der Sozialhilfe getragen²⁹. Durch die Erhöhung der Prämienverbilligungen dürften diese Kosten zukünftig tiefer ausfallen. Aber auch unter Annahme einer gleichbleibenden Prämienlast für Familien haben Berechnungen mit Daten für den Kanton Bern der schweizerischen Sozialhilfestatistik gezeigt, dass die Anzahl Unterstützungseinheiten (Haushalte), in denen mindestens eine Person erwerbstätig ist und deren Unterstützungsbedarf so gering ist, dass dieser Fehlbetrag mit zusätzlichen Prämienverbilligungen abgedeckt werden kann, sehr gering ist. Selbst bei verhältnismässig massiver Erhöhung würden deutlich weniger als 10% der erwerbstätigen Familien aus der Sozialhilfe abgelöst (vgl. Anhang)³⁰. Entsprechend ist durch die bereits beschlossene Erhöhung der Prämienverbilligungen auch nur ein geringer Rückgang der Sozialhilfequote zu erwarten.

Zu berücksichtigen ist weiter, dass am 17.03.2017 vom Bundesparlament eine Änderung des KVG beschlossen wurde. Darin enthalten ist eine Erhöhung der Prämienverbilligung für Kinder durch die Kantone von 50 auf mindestens 80 Prozent (Art. 65 Abs. 1bis KVG). Diese Änderung trat am 1. Januar 2021 in Kraft. Die kantonalen Mehrausgaben betragen im 2021 rund 7 Millionen Franken.

Kantonale Mehrausgaben für die Erhöhung der Prämienverbilligung zu Gunsten von Familien und jungen Erwachsenen in Ausbildung	
2020	23 Mio. Franken
2021	30 Mio. Franken

4.7 Alimentenbevorschussung³¹

Kinder haben Anspruch auf einen Vorschuss für laufende elterliche Unterhaltsbeiträge, wenn die ihnen zustehenden Alimentenzahlungen ausbleiben. Der Bevorschussungsanspruch steht auch volljährigen Kindern in Ausbildung zu, sofern sie über einen Alimententitel verfügen, der über die Volljährigkeit hinaus gültig und vollstreckbar ist. Zuständig ist die Gemeinde am zivilrechtlichen Wohnsitz der berechtigten Person. Die nicht einbringbaren Vorschüsse der Gemeinde- oder Korporationsbehörden auf Unterhaltsbeiträgen sowie Inkassokosten werden in den Lastenausgleich nach Sozialhilfegesetzgebung einbezogen.

Kennzahlen 2019	
Anzahl der bevorschussten Kinder	3800
Bevorschusste Summe	24 Mio. Franken
Rückerstattung	14 Mio. Franken
Inkassokosten/-aufwand	0.3 Mio. Franken

4.8 Zielgruppenerreichung und Bildungsvorbereitung als Querschnittsaufgaben

Neben den bisher aufgezeigten Massnahmen werden zwei weitere Massnahmen umgesetzt, welche in die obengenannten als Querschnittsaufgaben integriert sind: Massnahmen, um spezifische Zielgruppen zu erreichen und Massnahmen zur Unterstützung der Familien im Hinblick auf ihre Bildungs- und Berufslaufbahn.

4.8.1 Erreichen spezifischer Zielgruppen³²

Wie zum Ende von Kapitel 2 aufgezeigt, befinden sich die Familien im Kanton Bern in sehr unterschiedlichen Situationen. Sie benötigen entsprechend unterschiedliche Arten von Unterstützungsleistungen in unterschiedlichem Ausmass. Bei allen bisher umgesetzten und geplanten familienpolitischen Massnahmen

²⁹ Vgl. Sozialhilfestatistik des BfS für den Kanton Bern. Eine Ausdifferenzierung der Fälle, in welchen die Prämien die anrechenbare Maximalhöhe überschritten, ist aufgrund der Datenlage nicht möglich.

³⁰ Berechnungen des Amtes für Integration und Soziales der GSI auf Basis der Daten der Sozialhilfestatistik des BfS für den Kanton Bern.

³¹ Verantwortung liegt beim Kantonalen Jugendamt der DIJ.

³² Verantwortung liegt beim Amt für Integration und Soziales der GSI.

wird deshalb zugleich formuliert, an welche Zielgruppe sie sich wendet. Einige Angebote sind dabei prinzipiell für alle Familien offen, wie beispielsweise die Mütter- und Väterberatung. Allerdings findet auch dort eine Binnendifferenzierung des Angebotes statt. Dieses reicht von einfachen Informationen, welche von allen Eltern genutzt werden, bis hin zu Abklärungen und Unterstützung von schwer belasteten Familien. Besondere Massnahmen sind jeweils dann in den Angeboten vorzusehen, wenn Familien zur intendierten Zielgruppe gehören, deren Angebotsnutzung mit Hürden verbunden ist. Eine solche Hürde stellen beispielsweise kulturelle Überzeugungen dar, welche mit Vorbehalten gegenüber der Inanspruchnahme von (insbesondere staatlich organisierten) Unterstützungsangeboten einhergehen. Auch fehlende Sprachkompetenzen, soziale Isolation oder eingeschränkte Mobilität können solche Hürden sein. Die Bemühungen, Familien trotz solcher Hürden zu erreichen, stellen dabei kein eigenständiges Angebot dar, sondern sind als Querschnittsmassnahme bei allen familienpolitisch motivierten Angeboten zu berücksichtigen. Beispiele für diese Umsetzung sind vielfältig:

- Die Mütter- und Väterberatung als wichtige Anlaufstelle für Familien mit Kindern im Vorschulalter arbeitet mit sog. Brückenbauerinnen zusammen, welche durch sprachliche und kulturelle Übersetzungen dazu beitragen, dass das Angebot auch von Eltern gewinnbringend genutzt werden kann, welche diese Art von institutionalisierten Hilfsangeboten wenig kennen oder aufgrund mangelnder Sprachkompetenz andernfalls nicht aufsuchen würden.
- Die kantonal mitfinanzierten Hausbesuchsprogramme «Hausbesuchsangebot plus» und «schritt:weise» setzen ebenfalls solche Brückenbauerinnen ein bzw. rekrutieren bei letzterem die Hausbesuchenden bereits aus kompatiblen Sprach- und Kulturkreisen. Diese Hausbesuchsangebote richten sich explizit an Familien mit Kindern im Vorschulalter und einem erhöhten Unterstützungsbedarf, welche sich aufgrund von Faktoren wie sozialer Isolation oder fehlendem Bezug zu familienexternen Bildungs- und Unterstützungsangeboten nicht von sich aus Hilfe suchen könnten. Durch eine regionale und lokale Verankerung beider Hausbesuchsangebote (Vernetzung mit Kinderärzten, Sozialdiensten, Quartierarbeitenden, etc.) wird sichergestellt, dass Familien mit entsprechendem Bedarf erkannt, individuell angesprochen und für die Teilnahme an dem Programm gewonnen werden können.
- Im Rahmen der Unterstützung von niederschweligen Elternbildungsangeboten werden explizit Angebote initiiert, koordiniert und mitfinanziert, welche so konzipiert sind, dass Hürden bezüglich der Finanzkraft, Sprachkompetenz oder Bildungsgewohnheit umgangen und somit auch bildungsferne und sozial benachteiligte Eltern von den Unterstützungsleistungen profitieren können. Da es bei der Ansprache dieser Zielgruppe bislang keine einfache bzw. universell anwendbare Strategie gibt, wird bei der Auswahl dieser Angebote auf eine starke Verankerung vor Ort und auf individuelle Bezüge zu der Zielgruppe Wert gelegt. Aktuelle Beispiele solcher Angebote sind etwa die EIMiKi-Gruppen, die Eltern-Kind-Kaffees oder die sogenannten FemmesTische.
- Auch die Förderung des Sprachlernprozesses von Kindern, die nicht über altersgemässe Kenntnisse der Schulsprache verfügen und diese aufgrund des familiären Umfeldes auch nur schwer erwerben können, im Rahmen einer familienergänzenden Kinderbetreuung zu 40%, stellt ein wichtiges Beispiel für die Gestaltung von Zugängen von sozial benachteiligten und bildungsfernen Familien zu vorschulischen Unterstützung dar: Die Integration der Förderung in einer Regelstruktur verhindert Ausgrenzung und Stigmatisierung und schafft zugleich Anknüpfungspunkte auch für eine soziale Integration.

Eine wichtige solche spezifische Zielgruppe sind Familien mit Migrationshintergrund. Familienpolitische Massnahmen insbesondere der frühen Förderung, die sich an diese Zielgruppe richtet, haben damit zugleich auch eine wichtige Funktion für deren Integration. Massnahmen der frühen Förderung sind denn auch Teil der Integrationsagenda Schweiz (IAS) und finden Niederschlag im Kantonalen Integrationsprogramm (KIP) des Kantons Bern sowie in dessen Konzept zur Nutzung der Integrationspauschale (IP) des Bundes. Konkret bedeutet dies:

- Es werden Mittel aus der Integrationspauschale dafür eingesetzt, um Familien aus dem Asylbereich mit Hausbesuchsprogrammen erreichen zu können (ab 2021 0.5 Mio. Franken jährlich)
- Der im Betreuungsgutscheinsystem vorgesehene Selbstbehalt von 20% für die Wohnsitzgemeinden wird bei den Familien aus dem Asylbereich, welche aufgrund eines Sprachförderbedarfs ihres Kindes einen Gutschein erhalten, über die Integrationspauschale finanziert.

- Mittel aus dem KIP werden eingesetzt, um Angebote der niederschweligen Elternbildung mitzufinanzieren (aktuell 120'000.- Franken jährlich).

Männer bzw. Väter stellen ebenfalls eine spezifische Zielgruppe dar, die nicht durch alle Angebote gleichermassen angesprochen und erreicht wird. Die Entwicklung der bestehenden und der Aufbau neuer Angebote beinhaltet daher stets auch Bemühungen, Präferenzen von Vätern sowie mänderspezifische Perspektiven (teilweise auch in Verbindung mit Aspekten eines allfälligen Migrationshintergrundes) einzubeziehen. Eine solche Ausgestaltung der Angebote kann allerdings nicht pauschal verordnet werden, sondern muss als kontinuierliches Engagement in das Selbstverständnis der Angebote einfließen. So ist es beispielsweise gelungen, bei der Mütter- und Väterberatung auch einen männlichen Berater zu beschäftigen, obwohl das Berufsfeld traditionell stark weiblich geprägt und die Rekrutierung geeigneter Männer daher schwierig ist. Darüber hinaus werden Väter auch von migrationspezifischen Angeboten neben anderen Aspekten in ihrer Rolle als Elternteil adressiert (vgl. insbesondere die entsprechenden Beratungsangebote sowie die in besonderen Fällen möglichen Integrationsvereinbarungen).

4.8.2 Frühe Förderung und Elternbildung als Vorbereitung für Bildung und Beruf³³

Eltern sehen sich nicht nur mit der Aufgabe konfrontiert, ihren Kindern wichtige motorische, kognitive, emotionale und soziale Kompetenzen zu vermitteln, sondern auch, ihren Kompetenzerwerb in der Schule und Berufsausbildung vorzubereiten und zu begleiten. Die nach wie vor starken statistischen Zusammenhänge zwischen Merkmalen der familiären Herkunft und des Bildungserfolgs verweisen auf diese bedeutende Rolle von Familien. Eltern dabei zu unterstützen stellt somit ein wichtiges familienpolitisches Anliegen dar.

Auch hier ist der konkrete Unterstützungsbedarf der Familien indes unterschiedlich. Familien, welche ihren Kindern bereits aus eigener Kraft im Vorschulalter eine förderliche und gesunde Entwicklung ermöglichen und selber gute Kenntnisse des Bildungssystems haben, benötigen in der Regel kaum Unterstützung bei dieser Aufgabe. Allenfalls notwendiger Beratungsbedarf wird hier vorwiegend im Rahmen des Bildungssystems selber abgedeckt (z.B. Beratungsgespräche bei Bildungsübergängen). Familien, denen es an Ressourcen fehlt, um ihr Kind angemessen zu fördern und/oder welche selber wenig Bildung genossen haben und geringe Kenntnisse des schweizerischen Bildungssystems mitbringen, profitieren entsprechend stark von Angeboten der frühen Förderung (vgl. Kapitel 4.1) im Hinblick auf eine gute Vorbereitung des Kindes vor dem Schuleintritt sowie von Elternbildungsangeboten, welche Aspekte wie Hausaufgabenhilfe und Unterstützung bei der Berufswahl abdecken.

5. Erwogene und verworfene Massnahmen

Die unter Kapitel 1 erwähnte Motion 109-2015 wurde zum Anlass genommen, weitere mögliche familienpolitische Massnahmen zu prüfen. Die nachfolgend dargestellten Massnahmen wurden näher erwogen, aufgrund der auszuführenden Nachteile oder Beschränkungen jedoch wieder verworfen.

5.1 Familienmietzinsbeiträge

Grundsätzliches

Aspekte der Wohnsituation wie Wohnungsgrösse, -lage und -qualität beeinflussen die Möglichkeiten von Familien und damit die Entwicklungschancen der Kinder: Kinder, die in einer sicheren Nachbarschaft (Verkehr, Kriminalität) aufwachsen, können draussen spielen und so bspw. motorische Erfahrungen sammeln, eine ruhige Rückzugsmöglichkeit als Arbeitsplatz ermöglicht Schülern konzentriertes Lernen, etc. In der

³³ Verantwortung liegt beim Amt für Integration und Soziales der GSI.

Schweiz ist die Wohnsituation von rund 21% der Haushalte ungenügend (knapp 30% in dicht besiedelten Gebieten und 18% der Haushalte in ländlichen Gebieten; Bochsler et al., 2015: 61).

Zu den Faktoren, welche die steigenden Kosten je Sozialhilfeempfänger erklären, gehört neben der Zunahme an Einpersonenhaushalten und des längeren Leistungsbezugs insbesondere der Anstieg der Mietkosten (o.A., 2017: 57). Für einen wachsenden Teil der Bevölkerung sind zudem die Mietkosten nicht mehr tragbar, so dass die Sozialhilfe überhaupt erst einspringen muss (Brotschi, 2017). Haushalte mit einer wirtschaftlichen Situation an der Sozialhilfegrenze könnten somit durch Mietzinsbeiträge aus der Sozialhilfe ausgelöst bzw. ein zukünftiger Sozialhilfebezug vermieden werden.

Das Wohnraumförderungsgesetz (WFG) des Bundes will u.a. den Bau oder die Erneuerung von Mietwohnungen für Haushalte mit geringem Einkommen und die Tätigkeiten von Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus fördern. Dazu wurden entsprechende Darlehen und Bürgschaften gewährt. Im Rahmen des „Entlastungsprogramms 2003 für den Bundeshaushalt“ wurden die direkt gewährten Darlehen allerdings sistiert.

Mögliche Massnahmen

Subjekthilfe

Ein Haushalt erhält gemäss seiner Grösse und definierten Einkommens- und Vermögensgrenzen einen Mietzinsbeitrag (mit Rechtsanspruch). Mietzinsbeiträge erreichen so genau die Haushalte, welche den grössten Bedarf haben. Die Unterstützung ist nicht an eine bestimmte Wohnung gebunden, d.h. wenn die Anspruchsberechtigung aufgrund höheren Einkommens wegfällt, ist kein Umzug notwendig.

Die Kriterien können so gewählt werden, dass explizit dort angesetzt wird, wo das Armutsrisiko am grössten ist, z.B. bei Alleinerziehenden sowie bei Familien mit mehr als drei Kindern. Der Kanton Basel-Stadt kennt Mietzinsbeiträge für Familien, in welchen mindestens ein Elternteil seit mindesten 5 Jahren ohne Unterbruch Wohnsitz im Kanton hat. Die Mieten wurden dabei um durchschnittlich 30% reduziert³⁴. Bei Wegfall der Familienmietzinsbeiträge in Basel-Stadt würden rund 16% der Beziehenden neu Sozialhilfe beanspruchen müssen, der Rest läge noch knapp darüber.

Bei einem System analog demjenigen von Basel-Stadt wäre im Kanton Bern nach einer groben Schätzung mit direkten Kosten (Mietzinsbeiträgen) in der Höhe von rund 5-6 Mio. Franken zu rechnen³⁵, dazu kämen die Kosten für die Administration des Systems.

Nachteile:

- Geeigneter Wohnraum (ausreichendes Angebot von Wohnungen entsprechender Grösse und Qualität in geeigneter Lage) muss bereits vorhanden sein.
- Eine staatlich unterstützte Erhöhung der Zahlungsbereitschaft begünstigt Preisanstiege in angespannten Märkten. Am Beispiel von Frankreich, wo zwischen 1992 und 1994 Mietzinsbeiträge eingeführt wurden, konnte gezeigt werden, dass die Mobilität der Mieter und die lokale Verfügbarkeit geeigneter Wohnungen dadurch wenig beeinflusst wurde und als Folge dieses unelastischen Markts zumindest ein Teil der Beiträge durch einen Mietzinsanstieg an die Immobilienbesitzer geht (Laferrère & Le Blanc, 2004). Dieser Effekt ist auch langfristig stabil (Grislain-Létrémy & Trevien, 2016).

Objekthilfe

Der Kanton baut selber preisgünstige Wohnungen bzw. beteiligt sich als Investor an entsprechenden Bauprojekten und vergibt diese Wohnungen zur Kostenmiete an Familien. Im Gegensatz zur Subjekthilfe fliesen die hier investierten Mittel zurück an die öffentliche Hand. Von den erstellten Wohnungen profitieren potentiell auch Familien im mittleren Einkommensbereich.

Nachteile:

- Breitenwirkung beschränkt (Anzahl geförderte Wohnungen) und damit die gerechte Verteilung (mehr Interessenten als Wohnungen) schwierig.

³⁴ 2016 haben 2.2% der Haushalte (total 2'137 Familien) Mietzinsbeiträge bezogen, das mittlere massgebende Einkommen lag dabei je nach Quartier zwischen 52'000.- und 63'000.- Franken. Die Haushalte erhielten jährlich im Mittel zwischen 3'481 und 6'190.- Franken an Beiträgen (max. 12'000.- pro Jahr), die Mietzinse der Familien in der Stadt lagen zwischen 7'700 und 26'500.- Franken (Amberg & Bieri, 2016)

³⁵ 2.2% von 457'600 Haushalten (2015) à im Mittel 5'000.- Franken

- Bei Investitionen besteht Möglichkeit von Mitnahmeeffekten (die Objekte wären auch ohne kantonales Engagement finanziert und erstellt worden), bei hoher Bautätigkeit besteht Gefahr, renditeorientierte Investoren zu verdrängen.

Folgerungen

Weder Subjekt- noch Objekthilfe zur Förderung von geeignetem und bezahlbarem Wohnraum für Familien vermögen zu überzeugen: Bei der Objektförderung wird die geringe Reichweite als zentrales Problem gesehen (wodurch die Massnahme allenfalls für Gemeinden/Städten attraktiv sein kann), bei der Subjektfinanzierung stellt die Gefahr eines generellen Anstiegs der Mietzinse im relevanten unteren Preissegment den grössten Vorbehalt dar.

Obwohl die Wohnqualität für Familien wichtig wäre und aktuell zumindest teilweise Aufholbedarf besteht und obwohl steigende Mietzinse gerade für Alleinerziehende und grosse Familien ein wichtiger Faktor sein können, dass diese Sozialhilfe beziehen müssen, erscheint deshalb eine kantonale Massnahme, welche spezifisch an Mietzinsen orientiert ist, nicht zielführend.

5.2 Erhöhung Familienzulagen

Mit den Familienzulagen besteht ein gesellschaftlich anerkanntes Instrument, um die hohen Kosten für den Unterhalt von Kindern teilweise auf alle Arbeitstätigen, welche ihrerseits von funktionierenden Familien profitieren, zu verteilen. Der Kanton Bern hat diese bereits gegenüber den vorgeschriebenen Mindestbeträgen von Fr. 200 auf Fr. 230 (Kinder) und von Fr. 250 auf Fr. 290 (junge Erwachsene in Ausbildung) leicht erhöht (Art. 1 Abs. 2 Gesetz über die Familienzulagen [KFamZG; BSG 832.71]). Eine pauschale Erhöhung für alle erwerbstätigen Eltern erscheint nicht zielführend, da so auch gutverdienende Eltern zusätzliche Mittel erhalten würden und bereits eine geringe Erhöhung mit hohen Kosten verbunden wäre.

5.3 Steuerabzüge für Familien, welche ihre Kinder selber betreuen

Die Möglichkeit, Kosten für die Betreuung von Kindern in Kindertagesstätten und in Tagesfamilien von den Steuern abzusetzen, kann als Benachteiligung von Eltern aufgefasst werden, welche ihre Kinder selber betreuen, dafür teilweise auf eine Erwerbstätigkeit verzichten und zugleich keine externen Kosten als Steuerabzug geltend machen können. Steuerabzüge für die Betreuung der eigenen Kinder zuzulassen würde diese Benachteiligung aufheben. Aus sozialpolitischer und wirtschaftlicher Perspektive stehen dem allerdings zwei Aspekte gegenüber:

- Abzüge bei den Fremdbetreuungskosten können nur vorgenommen werden, wenn während dieser Zeit einer Erwerbsarbeit nachgegangen wird. Die kantonalen Subventionen sind denn auch an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gekoppelt; bereits gutverdienende Familien erhalten für die Fremdbetreuung keine kantonale Unterstützung. Ein Steuerabzug für die Eigenbetreuung wäre dem gegenüber nicht an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gekoppelt und würde damit das Leistungsprinzipsprinzip wie auch das Rechtsgleichheitsgebot verletzen, zumal ein pauschaler Abzug nicht an die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gekoppelt wäre und insbesondere gutverdienenden Haushalten zugutekäme.
- Die steuerliche Absetzbarkeit von Betreuungskosten als Mittel, die Erwerbsbeteiligung und damit auch das Steuersubstrat zu erhöhen, lohnt sich volkswirtschaftlich insbesondere auch deshalb, weil die Betreuung von Kindern in Gruppen in Bezug auf die je Kind aufzuwendenden Arbeitszeiten der Betreuenden deutlich günstiger ist als eine (familiäre) Einzelbetreuung.

Bereits im Familienkonzept 2009 wurde zudem auf die Schwierigkeiten hingewiesen, die eigene Betreuungstätigkeit (etwa im Gegensatz zur kostenfreien Betreuung durch die Grosseltern) nachzuweisen. In einer nationalen Volksabstimmung zur Einführung von Eigenbetreuungsabzügen wurde die Vorlage

schweizweit abgelehnt³⁶; auch im Kanton Bern wurde sie mit rund 57% Nein-Anteil verworfen. Eine steuerliche Absetzbarkeit von familiären Betreuungszeiten soll deshalb weiterhin nicht verfolgt werden.

6. Massnahmen zur weiterführenden Entwicklung der kantonalen Familienpolitik

Wie in Kapitel 3 aufgezeigt, bleibt es die erklärte familienpolitische Strategie des Kantons Bern, die ökonomischen und pädagogischen Ressourcen von Familien zu stärken und soziokulturelle Rahmenbedingungen sicherzustellen, damit die Familien ihre Funktionen möglichst gut wahrnehmen, die Kinder ihr Potenzial entfalten und Familien ein existenzsicherndes Einkommen erwirtschaften können. Die Massnahmen zur Umsetzung dieser Strategie wurden bereits seit dem letzten Familienbericht kontinuierlich überprüft und bei Bedarf angepasst (vgl. Ausführungen in Kapitel 4). Solche kontinuierlichen Anpassungen müssen aufgrund der gegebenen finanziellen und personellen Ressourcen nicht nur mit den politisch gestützten Zielen in Übereinstimmung stehen, sondern sind auch in ihrem Ausmass an relativ enge Grenzen gebunden. Ergänzende Massnahmen, welche ein zusätzliches Budget benötigen oder strukturelle Veränderungen bspw. in der interdirektionalen Zusammenarbeit erfordern, sind deshalb in diesem Rahmen nicht möglich. Der vorliegende Bericht, welcher der Motion „Für eine wirkungsvolle Familienpolitik“ (109-2015, Schnegg-Affolter) folgend nicht nur den aktuellen Umsetzungsstand darstellen, sondern auch Vorschläge für eine Weiterentwicklung machen soll, bietet entsprechend die Gelegenheit, grössere Weiterentwicklungen in der Familienpolitik zu entwerfen. Wie in der Vorbemerkung und in der Einleitung erwähnt, ist deren Umsetzung indes an entsprechende finanzielle Möglichkeiten gebunden, welche der Regierungsrat zum Erscheinungszeitpunkt des Berichtes auf längere Sicht als nicht gegeben erachtet.

Die im weiteren ausgeführten Weiterentwicklungen lassen sich zwei Kategorien zuordnen: Optimierungen von bestehenden Massnahmen und neue, ergänzende Massnahmen. Beide Massnahmenkategorien stützen sich auf die mit der bisherigen Umsetzung familienpolitischer Massnahmen gemachten Erfahrungen und adressieren entsprechend hierin verortete Lücken bei der Erreichung des strategischen Ziels, die ökonomischen und pädagogischen Ressourcen von Familien zu stärken und geeignete soziokulturelle Rahmenbedingungen sicherzustellen.

6.1 Grössere Optimierungen bestehender Massnahmen

Die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung hat in der kantonalen Familienpolitik ein besonderes Gewicht, da sie zugleich über die Vereinbarkeit von Familie und Beruf auf die soziokulturellen Rahmenbedingungen einwirkt, den Familien durch die Möglichkeit zur Erwerbsarbeit eine Verbesserung der ökonomischen Ressourcen aus eigener Kraft ermöglicht und zugleich die pädagogischen Ressourcen der Familie durch die frühe Förderung im Rahmen der Kinderbetreuung ergänzt. Das System bietet dadurch eine gute Grundlage, um auch weitere Ziele wie insbesondere die Integration von Kindern mit stärkeren Beeinträchtigungen anzugehen (Kapitel 6.1.1).

Hausbesuchsprogramme adressieren demgegenüber nur einen kleinen Teil der Familien, jedoch aber gerade diejenigen, welche ansonsten von keinem präventiven Angebot erfasst werden. Massnahmen, um dieses Angebot in möglichst allen Gemeinden verfügbar zu halten, erscheinen deshalb wichtig (Kapitel 6.2.2).

³⁶ Volksinitiative «Familieninitiative: Steuerabzüge auch für Eltern, die ihre Kinder selber betreuen»: <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis378.html>

6.1.1 Optimierung im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung³⁷

Anpassungen in Folge des laufenden Monitorings

Bezüglich des Gutscheinsystems wird aktuell ein Monitoring aufgebaut, auf dessen Grundlage Justierungen vorgenommen werden können. Im Fokus stehen dabei u.a. die Entwicklung von Angebot und Nachfrage und der Preise bzw. der finanziellen Belastung der Familien. Es gilt aber beispielsweise auch zu beobachten, ob es wie erhofft gelingt, über die Integration der vorschulischen Sprachförderung in den Kitas mehr Kinder mit entsprechendem Bedarf zu erreichen.

Pilotprojekt zur Integration von beeinträchtigten Kindern in regulären Kitas

Kindertagesstätten und Tagesfamilienorganisationen, welche Gutscheine entgegen nehmen wollen, müssen bereit sein, Kinder mit besonderen Bedürfnissen zu betreuen. Sie können den Zusatzaufwand einpreisen. Damit die Eltern nicht höhere Kosten tragen müssen, erhalten Eltern von Kindern mit besonderen Bedürfnissen eine zusätzliche Abgeltung (CHF 50.- pro Betreuungstag in einer Kita / CHF 4.25 pro Betreuungsstunde bei Tagesfamilien). Stand August 2020 erhalten 79 Kinder mit besonderen Bedürfnissen eine Pauschale für den ausserordentlichen Betreuungsaufwand. Allerdings ist zu erwarten, dass die Pauschale nicht immer ausreicht. In einem Pilotprojekt soll deshalb erprobt werden, welche Rahmenbedingungen es braucht, damit Kinder mit (stärkeren) Beeinträchtigungen ansonsten reguläre Kitas besuchen können.

6.1.2 Finanzierungsmodell Hausbesuchsprogramme anpassen³⁸

Da zunächst eine Gemeinde die Pionierrolle übernommen und das Hausbesuchsprogramm *schritt:weise* bei sich installiert hat, wurde der Finanzierungsanteil der Gemeinden seither grundsätzlich sehr hoch angesetzt (derzeit finanziert die Standortgemeinde 2/3 direkt selber – nur der Kantonsanteil von 1/3 wird zudem noch über den Lastenausgleich abgerechnet)³⁹. Der Finanzierungsschlüssel gilt auch für das neue Hausbesuchsangebot plus, welches die Mütter- und Väterberatung im Auftrag des Kantons anbietet.

Es ist festzustellen, dass die Hemmschwelle, ein Hausbesuchsprogramm anzubieten, hoch ist. Ein zentraler Grund dafür sind die erwähnten hohen Kosten. Da direkt die Gemeinden dafür aufkommen müssen, kann der Gemeindeanteil auch für Familien, die Sozialhilfe beziehen, nicht über diese abgerechnet werden. Damit besteht der Fehlanreiz, auch in risikobelasteten Familien so lange nicht aktiv zu werden, bis namhafte Probleme nach aussen dringen. In solchen indizierten Fällen kann beispielsweise sozialpädagogische Familienbegleitung gesprochen werden, deren Kosten für Familien in der Sozialhilfe bis Ende 2021 vollumfänglich über die SIL und voraussichtlich ab 2022 im Rahmen des FSG abgerechnet werden können.

Präventive Angebote wie Hausbesuchsprogramme helfen, Probleme und damit auch Kosten frühzeitig klein zu halten. Es ist daher stossend, dass für diese die Gemeinden so stark finanziell belastet werden, während indizierte Angebote kantonal bzw. über den Lastenausgleich getragen werden. Es wird deshalb vorgeschlagen, den bisher mit 66% sehr hohen Eigenfinanzierungsanteil der Standortgemeinden für die Hausbesuchsprogramme auf einen Selbstbehalt von 20% zu reduzieren (dies entspricht dem Selbstbehalt, der beispielsweise auch bei der familienergänzenden Kinderbetreuung und der offenen Kinder- und Jugendarbeit gilt) und die verbleibenden Kosten zukünftig dem Lastenausgleich zuzuführen⁴⁰.

Es ist davon auszugehen, dass durch diese Massnahme der Erreichungsgrad der Zielgruppe steigt. Da die Zielgruppe eben gerade nicht von anderen Angeboten erreicht wird, sind Schätzungen zur Anzahl Familien, welche in besonderem Mass von einer Begleitung durch ein präventives Hausbesuchsprogramm

³⁷ Für die Umsetzung wäre das Amt für Integration und Soziales der GSI vorzusehen.

³⁸ Für die Umsetzung wäre das Amt für Integration und Soziales der GSI vorzusehen.

³⁹ Die kantonale Finanzierung stützte sich dabei auf Art. 60 SHG in Verbindung mit dem Konzept frühe Förderung (2012), wobei der Finanzierungsschlüssel sich aus den in diesem Rahmen möglichen finanziellen Mittel des Kantons ergab.

⁴⁰ Damit würden die Hausbesuchsprogramme als Teil der frühen Förderung analog wie die anderen Angebote nach Art. 38 Abs. 1 im Entwurf zum Gesetz über die sozialen Leistungsangebote (SLG) behandelt.

profitieren würden, nur als eher grobe Annäherung möglich. Eine Publikation der Jacobs Foundation⁴¹ geht davon aus, dass bei einem Ausbauszenario, dass sich «am potenziellen Bedarf von Risikofamilien» orientiert, schweizweit rund 8'100 Plätze in Hausbesuchsprogrammen (tatsächlich gemeint sind erreichte Familien pro Jahr, vgl. Kostenschätzung im Bericht) geschaffen werden müssten. Bei einem Bevölkerungsanteil von rund 12% ergäbe dies bei einer linearen Reduktion für den Kanton Bern einen Bedarf von rund 970 erreichten Familien (aktuell finanziert der Kanton den Zugang für rund 640 Familien zu 33% mit). Bei Kosten von rund 5'000 Franken pro Jahr wäre somit von maximalen Vollkosten von rund 5 Mio. Franken auszugehen. Davon würden nach dem neuen Finanzierungsschlüssel die Gemeinden einen Selbstbehalt von 20% tragen, so dass für den Kanton und die Gesamtheit der Gemeinden je rund 2 Mio. Franken und die Standortgemeinden rund 1 Mio. Franken anfallen würden. Allerdings ist natürlich eine Beschränkung der Ausgaben bzw. eine Limitierung der angebotenen Plätze – wie sie auch aktuell umgesetzt wird – weiterhin möglich.

6.2 Neue, ergänzende Massnahmen

Nachfolgend werden die Massnahmen vorgestellt, welche zur Adressierung von Lücken in der Angebotslandschaft neu aufgebaut werden. Einen Sonderstatus nimmt dabei Kapitel 6.2.1 ein: Hierin wird nicht der Aufbau eines zusätzlichen Angebotes vorgeschlagen, sondern eine Massnahme, mit welcher das bestehende Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung breiter abgestützt finanziert werden kann. Damit verbunden ist auch die Idee, Mittel für die als dann vorgeschlagenen Massnahmen der Familienzentren sowie der situationsspezifischen Familienpauschale freizuspielen.

6.2.1 Lohnpromille zur Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung⁴²

Aktuell trägt der Kanton Bern zusammen mit den Gemeinden die finanzielle Last für die Subventionierung der Kosten der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung, die Eltern beteiligen sich an den Betreuungskosten proportional zu ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. 2012 hat die Motion Wüthrich (M082-2012) gefordert, gesetzliche Bestimmungen zu erlassen, um Arbeitgeber an der Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung zu beteiligen. Primäres Argument ist, dass die Arbeitgeber ebenfalls von diesen Angeboten profitieren: Die Eltern stehen der Wirtschaft schneller wieder zur Verfügung, womit weniger Wissen verloren geht, das Einarbeiten von neuen Mitarbeitenden entfällt und gut ausgebildetes Personal der Wirtschaft erhalten bleibt. Für die Motionsantwort wurde berechnet, dass mit Einnahmen bzw. einer entsprechenden Belastung der Unternehmen zwischen 10 und 30 Millionen Franken jährlich zu rechnen wäre. Die Motion wurde primär mit dem Argument, dass der Produktionsfaktor Arbeit nicht höher belastet werden soll, mit 61 zu 84 Stimmen abgelehnt.

Im Hinblick auf wichtige und notwendige familienpolitische Massnahmen, welche im Rahmen dieses Berichtes vorgeschlagen werden, ist zugleich mit einer Mehrbelastung des Kantonshaushaltes zu rechnen (vgl. insbesondere die Einführung einer situationsspezifischen Familienpauschale, Kapitel 6.2.3). In Anbetracht solcher Mehrausgaben für den Kanton erscheint es sinnvoll, dass sich in dem Bereich, in welchem die Arbeitgebenden klar von familienpolitischen Massnahmen profitieren, sie sich als Nutzniesser der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung auch an deren Kosten beteiligen. Dadurch werden die notwendigen Mittel freigespielt, um sich Mehrausgaben für die Familien leisten zu können. Mit der erfolgten Steuergesetzrevision 2021 und der Senkung der kantonalen Steueranlage für juristische Personen wurde der Wirtschaftsstandort zudem steuerlich gefördert. Eine – vor diesem Hintergrund verhältnismässig geringe – Beteiligung an einer spezifischen Massnahme zur Sicherstellung der Verfügbarkeit von Fachkräften auf dem Arbeitsmarkt erscheint daher sinnvoll und zulässig.

⁴¹ Jacobs Foundation (Hg.) 2016: Whitepaper zu den Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit. Autoren/-innen: Stern, S., Gschwend, E., Iten, R. (INFRAS), Bütler, M., Ramsden, A. (SEW-HSG Universität St. Gallen), Zürich und St. Gallen.

⁴² Für die Umsetzung wären voraussichtlich die FIN und die GSI gemeinsam vorzusehen.

Im Hinblick auf eine zunehmende Durchmischung der Geschlechter in den Branchen ist auch das Argument, wonach eine branchenübergreifende Mitfinanzierung aufgrund unterschiedlicher Geschlechterverhältnisse der Mitarbeitenden als unfair anzusehen ist, zunehmend als vernachlässigbar anzusehen. Zudem profitieren auch männerlastige Branchen, wenn die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gestärkt wird.

Auch besteht seitens der Arbeitgeber weitgehender Konsens darüber, dass die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung eine wichtige Aufgabe für die Wirtschaft erfüllt. In der Vernehmlassung zur parlamentarischen Initiative 17.412 «Chancengerechtigkeit vor dem Kindergartenalter» (Aebischer), welche eine Erweiterung des Bundesgesetzes über die Förderung der ausserschulischen Arbeit mit Kindern und Jugendlichen (Kinder- und Jugendförderungsgesetz, KJFG; 446.1) um die Zielgruppe der Vorschulkinder und damit eine Grundlage zur Förderung der frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) gefordert hat, äusserte sich der Schweizerische Arbeitgeberverband zustimmend zu der Vorlage. Insbesondere wurde betont, dass die familienergänzende Kinderbetreuung eine wichtige Massnahme sei, um dem Fachkräftemangel zu begegnen, so dass neben den berufstätigen Eltern in Form der besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf «auch dem ganzen Werk- und Wissensplatz Schweiz zugute»⁴³ komme.

Bereits heute kennen mindestens 3 Kantone diese Finanzierung. Im Kanton Waadt wird eine (geringfügige) Abgabe von 0.8, im Kanton Freiburg von 0.4 und im Kanton Neuenburg von 1.7 Promille der AHV-pflichtigen Lohnsumme von den Familienausgleichskassen erhoben und für die familienergänzende Kinderbetreuung verwendet⁴⁴.

Wichtig ist, dass Arbeitgeber, welche bereits heute ihren Mitarbeitenden vergünstigte Kita-Plätze anbieten, von einer solchen Abgabe zu befreien wären, bzw. die Beiträge bei der Berechnung angerechnet würden.

6.2.2 Geleitete Familienzentren⁴⁵

Aus Gesprächen mit Gemeinden ist bekannt, dass es teilweise eine Herausforderung ist, Familien mit einem Unterstützungsbedarf in die hierfür passenden, bestehenden Angebote zu vermitteln. Davon betroffen sind neben den ohnehin als schwer erreichbar erkannten Familien, für welche eigens aufsuchende Angebote geschaffen wurden (vgl. Kapitel 4.1.6 Hausbesuchsprogramme), auch Familien, welche zwar grundsätzlich Unterstützungsangebote in Anspruch zu nehmen bereit wären, jedoch Mühe haben, sich in den für den Zugang zu diesen Angeboten relevanten Strukturen zu orientieren. So kennen Eltern beispielsweise das Konzept von Aufgabenhilfen nicht, während ihre Kinder stark davon profitieren würden. Auch finanzielle Unterstützungsangebote sind teilweise nicht bekannt, obwohl ein Bedarf danach bestehen würde. Selbst wenn das Angebot bekannt ist, kann der Zugang dazu erschwert sein, beispielsweise, weil für die Beantragung eines Betreuungsgutscheins fehlende Sprachkenntnisse eine Hürde darstellen können. Solche Beratungen sind Sache der Gemeinden. In Städten sowie in zu Regionen zusammengeschlossenen Gemeinden würde es sich anbieten, diese niederschwellige Beratung durch eine eigens dafür geschaffene Stelle abzuwickeln. Das hätte die Vorteile, dass

- Eltern nicht vorgängig herausfinden müssten, bei welcher Stelle sie welche Unterstützung bekommen können,
- Eltern ihren Beratungsbedarf nicht explizit formulieren, sondern lediglich ihre Situation und ihre Ziele beschreiben können müssen und
- die Beratung durch eine auf solche niederschweligen Anfragen spezialisierte Stelle effizienter abgewickelt werden kann, da zum Beispiel Kenntnisse der Angebotslandschaft oder der auszufüllenden Anträge und Formulare und eine Routine in der dazugehörigen Beratung aufgebaut werden können.

Klar ist indes, dass eine solche zentrale und niederschwellige Anlaufstelle nicht sämtliche Beratungs- und Unterstützungsleistungen *ersetzen* kann. Sie erfüllt in erster Linie die Aufgabe, den Unterstützungsbedarf zu klären, den Eltern Orientierung zu bieten (ggf. auch durch Übersetzungen) und sie bei administrativen

⁴³ <https://www.arbeitgeber.ch/arbeitsmarkt/chancen-der-fruehen-foerderung-packen/>

⁴⁴ https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc/documents/2719/fam-Kinderbetreuung_Erl.-Bericht_de.pdf, S. 29

⁴⁵ Für die Umsetzung wäre das Amt für Integration und Soziales der GSI vorzusehen

Herausforderungen zu entlasten. Für alle spezialisierten Beratungs- und Unterstützungsleistungen weist sie die Eltern bzw. ihre Kinder an die hierfür kompetenten bestehenden Angebote wie die Mütter- und Väterberatung, Sozialdienste, Kinderärzte und Hebammen, Kitas- und Tageseltern, Spielgruppen, Krabbelgruppen, Elterntreffs und –Cafés, die Erziehungsberatung, Hausbesuchsprogramme, usw.

Eine solche Erstberatungs- und Triagestelle muss unbedingt auch bzw. primär physisch erreichbar sein. Das heisst, es muss sich um ein «Walk-In»-Angebot handeln, das möglichst zentral gelegen und durch öffentliche Verkehrsmittel erschlossen ist. Es bietet sich an, diese Erstanlaufstelle örtlich in der unmittelbaren Nähe anderer für Familien relevante Angebote zu integrieren. Durch eine solche örtliche Verbindung entsteht ein Gebilde, das mit dem Begriff «Familienzentrum» bezeichnet werden kann.

Hierbei ist jedoch insofern Vorsicht geboten, als dass der Begriff des «Familienzentrums» derzeit inflationär gebraucht wird, oft jedoch nicht mehr als einfache Elterntreffs in Verbindung mit einem anderen Angebot für Familien bezeichnet. Für das hier vorgeschlagene Konzept ist indes nicht nur die örtliche Zusammenführung von Angeboten für Familien wichtig, sondern insbesondere deren Verbindung und Ergänzung durch die oben beschriebene Erstberatungs- und Triagestelle. Wie im Titel dieses Kapitels ersichtlich, wurde deshalb für das Vorhaben der Begriff der «geleiteten Familienzentren» gewählt.

Die Verbindung von Angeboten für Familien bringt daneben aber auch für sich genommen zwei wichtige Vorteile mit sich:

- Kennen Eltern den Nutzen eines ersten niederschweligen Angebotes (z.B. Mütter- und Väterberatung), sind sie auch eher bereit, die räumlich damit verbundenen und damit als dazugehörig verstandenen Angebote vor Ort zu nutzen, wie beispielsweise eine psychologische Beratung oder einen moderierten Elterntreff. Empfiehlt z.B. die Erstberatungsstelle einen Besuch bei der Mütter- und Väterberatung, so kann sie die Eltern mit allenfalls anwesendem Kind gleich zu den angrenzenden Räumlichkeiten dieser Beratungsstelle begleiten und dort durch eine Übermittlung des Anliegens und ein gegenseitiges Bekanntmachen die Familie übergeben. Dadurch wird verhindert, dass die Triage nicht funktioniert, weil die Familie nach der Erstberatung nicht bei der empfohlenen Beratungsstelle vorstellig wird, z.B. weil gegen deren Besuch kulturelle Vorbehalte bestehen.
- Die örtliche Verbindung von Angeboten für Familien reduziert auch die Hürde für einen Austausch zwischen den Angeboten. Wie in Kapitel 4.1.2 (Regionale Vernetzung) aufgezeigt wurde, ist eine solche fallunspezifische Kommunikation über aktuelle Fragen und Herausforderungen wichtig, um gemeinsame Lösungen und Vorgehensweisen finden zu können.

Familienzentren verfolgen damit das Ziel, eine umfassende und bedürfnisgerechte Palette an Förderangeboten in der frühen Kindheit an einem Ort konzentriert und für Familien einfach zugänglich zu machen.

Der Umstand, dass solche Zentren lokal bzw. zumindest regional eingerichtet werden müssen, macht es zwingend erforderlich, dass die Initiative bei den Gemeinden liegt. Nur so kann es gelingen, geeignete Räumlichkeiten bereitzustellen und Verträge mit den einzelnen Trägerschaften abzuschliessen zu können. Zudem ist die Gemeinde in vielen Fällen erste Anlaufstelle bei Fragen der Bevölkerung. Der Kanton kann die Schaffung von Familienzentren in grösseren Gemeinden und Gemeindeverbänden durch die Bereitstellung eines Leitfadens unterstützen.

6.2.3 Situationsspezifische Familienpauschale (SFP)⁴⁶

Im Familienkonzept 2009 wurde als eine zentrale Massnahme zur Stärkung der ökonomischen Ressourcen von Familien die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien vorgeschlagen. Diesem Ansinnen wurde durch die parlamentarische Initiative 147-2012 „Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien (FamEL)“ (Steiner-Brütsch; Langenthal, EVP), die vom Grossen Rat mit 81 zu 61 Stimmen bei einer Enthaltung angenommen wurde, Nachdruck verliehen. Die in der Folge erarbeitete Gesetzesvorlage sah vor, den Betrag abzudecken, um welchen die anrechenbaren Ausgaben die Einnahmen einer Familie

⁴⁶ Die geeignete Administrationseinheit für die Umsetzung wäre zu prüfen; vorgeschlagen wird das Amt für Sozialversicherungen der DIJ (vgl. auch letzter Abschnitt dieses Kapitels).

übersteigen (Finanzdefizit), wobei solche nur an jene Familien ausgerichtet werden sollten, welche ein Erwerbseinkommen erzielen, welches nicht zur Deckung des Lebensunterhalts ausreicht. Während die Initiative im September 2012 vom Grossen Rat noch angenommen wurde, entschied dieser jedoch aus finanziellen Überlegungen in der Juni-Session 2013, nicht auf den in der Zwischenzeit erarbeiteten Gesetzesentwurf einzutreten. Auch eine Modellvariante, bei welcher nur Alleinerziehende und Familien mit mindestens drei Kindern anspruchsberechtigt gewesen wären, wurde verworfen. Je nach Umsetzungsform wurde mit Mehrkosten in der Höhe von 37-120 Mio. Franken gerechnet.

Heute kennen die Kantone Solothurn⁴⁷, Genf⁴⁸ und Waadt⁴⁹ Familienergänzungsleistungen. Trotz unterschiedlichem Ausmass werden in diesen drei Kantonen durch die Berechtigungskriterien mehr Familien erreicht und in höherem Ausmass unterstützt, als dass es bei einem reinen Sozialhilfesystem der Fall wäre. Die Beiträge orientieren sich (wie die Bezeichnung «Familienergänzungsleistung» bereits nahelegt) an der Bemessung der Ergänzungsleistungen (EL), welche deutlich höher ausfallen als die Sozialhilfeansätze. In allen Fällen handelt es sich um ein vorgelagertes Unterstützungssystem, welches auch dazu führt, dass formal weniger Familien im Sozialhilfesystem erfasst werden. Sie gehören damit aber immer noch zu den „Empfänger/innen Sozialhilfe im weiteren Sinn“, wie das Bundesamt für Statistik sie erfasst.

2018 wurde mit der Motion 136-2018 «Einkommensschwache Familien vor der Sozialhilfe bewahren und Ergänzungsleistungen ermöglichen!» (De Meuron; Grüne, Thun) ein neuerlicher Vorstoss unternommen, eine Massnahme zur zusätzlichen Unterstützung von Familien in prekären wirtschaftlichen Situationen auch im Kanton Bern einzuführen. In der Antwort dazu hat der Regierungsrat festgehalten, dass das Anliegen grundsätzlich nach wie vor wichtig und unterstützungswürdig erscheint. Dies auch in Übereinstimmung mit der bereits eingeschlagenen familienpolitischen Strategie, welche weiterzuverfolgen mit vorliegendem Bericht vorgeschlagen wird. Es wurde jedoch beantragt, die Motion aus finanzpolitischen Gründen abzulehnen. Im Hinblick auf diese Diskrepanz wurde in Aussicht gestellt, im Rahmen des Familienberichtes eine alternative Massnahme zu präsentieren, mit welcher armutsgefährdete Familien entlastet werden können. Familienergänzungsleistungen sind aufgrund der fehlenden Erwerbsanreize nur bedingt als sinnvolles Mittel anzusehen. Insbesondere aufgrund der hohen Kosten haben sie sich auch wiederholt als politisch nicht mehrheitsfähig erwiesen. Da das Ziel, trotz Erwerbstätigkeit armutsgefährdete Familien zu unterstützen, jedoch weitgehend unbestritten ist, bedarf es einer Massnahme, welche dieses Anliegen auf einem neuen, innovativen Weg adressiert. Die Motion wurde daraufhin in der Sommersession 2019 zurückgezogen, um diesem in Aussicht gestellten «Gegenvorschlag» eine Chance zu geben.

Als eine solche einfachere und kostengünstigere Alternative zu den verworfenen Familienergänzungsleistungen wird nun nachfolgend die Einführung einer sogenannten Situationsspezifischen Familienpauschale vorgeschlagen, deren Umsetzung mit der zustimmenden Kenntnisnahme dieses Berichtes durch den Grossen Rat an die Hand genommen werden könnte.

Zielgruppe

Auch Familien ausserhalb der Sozialhilfe können in prekären finanziellen Situationen leben. Ihre Existenz ist zwar gesichert, doch die darüberhinausgehend verfügbaren Mittel sind stark beschränkt. Während bei Erwachsenen dies zumindest in einigen Fällen als Situation erscheint, die eigenverantwortlich gewählt

⁴⁷ SO: Personen haben Anspruch auf Ergänzungsleistungen für Familien, wenn sie folgende Voraussetzungen kumulativ erfüllen: Wohnsitz/Aufenthalt im Kanton Solothurn ununterbrochen während 2 Jahren vor Antrag; **Kinder unter 6 Jahre**, Bruttoeinkommen des Haushaltes > 7'500 Franken (mind. 1 Kind unter 3 Jahren, 1 erwachsene Person)/> 15'000 Franken (kein Kind unter 3 Jahren, 1 erwachsene Person)/>30'000 (mind. 1 Kind unter 3 Jahren, zwei erwachsene Personen), die anerkannten Ausgaben übersteigen die anrechenbaren Einnahmen.

⁴⁸ GE : Les prestations se composent d'une prestation complémentaire annuelle en espèces et du remboursement des frais de garde d'enfants et de soutien scolaire. On droit aux prestations complémentaires familiales les personnes qui, cumulativement : on leur domicile sur le territoire de la République et canton de Genève depuis 5 ans au moins ; vivent en ménage commun avec des **enfants de moins de 18 ans** ; exercent une **activité lucrative salariée** (une personne adulte : 40%, deux personnes adultes : 90%). Le montant annuel des PC familles correspond à la part des dépenses reconnues qui excède le revenu déterminant, mais ne doit pas dépasser le montant prévu.

⁴⁹ VD: Ont droit aux prestations complémentaires cantonales pour familles les personnes qui remplissent cumulative les conditions suivantes : domicile dans le Canton de Vaud depuis 3 ans au moins et disposent d'un titre de séjour valable ; **enfants âgés de moins de 16 ans** ; les dépenses reconnues (entre autres : montants annuels destinés à la couverture des besoins vitaux, le montant annuel des frais de loyer) sont supérieures aux revenus déterminants. Le montant de la PC familles ne peut dépasser le total des montants forfaitaires déterminés (1 enfant de moins de 6 ans, couple = 34'794.-, 1 enfants de 6 à 16 ans, couple = 6'219.-).

oder zu ändern ist, gilt dies für Familien nicht: Kinder können nicht auswählen, in welche Familie sie geboren werden, und sie werden mindestens bis zum Abschluss der obligatorischen Schulzeit nicht in der Verantwortung gesehen, zum Haushaltseinkommen beizutragen.

Während Kinder nicht für die wirtschaftliche Situation der Familie verantwortlich sind, hat diese umgekehrt einen relevanten Einfluss auf ihre Lebenschancen: Die Entwicklung der Kinder (bis hin zu späteren Bildungsabschlüssen und Berufskarrieren) hängt nachweislich nicht nur von ihrer genetischen Ausstattung, sondern auch von der Sicherheit und dem Anreicherungsreichtum ihres Umfeldes ab. Diese wiederum ist an das Vorhandensein eines minimalen finanziellen Spielraums gekoppelt, welche die reine Existenzsicherung überschreitet. Beispiele dafür sind die Wohnsituation (sichere Explorationsmöglichkeiten, Bewegungsraum) oder die Freizeitaktivitäten (z.B. Besuch von kindergerechten kulturellen Einrichtungen).

Das Modell einer situationspezifischen Pauschale

Das bisher verfolgte Konzept von Familienergänzungsleistungen orientiert sich an den von der AHV und IV bekannten Ergänzungsleistungen: Ein Recht auf diese Leistungen besteht dann, wenn die anerkannten Ausgaben die verfügbaren Einnahmen überschreiten. Zur Ermittlung des Anrechtes auf solche Leistungen und deren Umfang muss somit stets die wirtschaftliche Situation der Antragssteller individuell überprüft werden.

Dies führt zum einen zu hohen administrativen Aufwänden, zum anderen wird gerade dadurch der Anreiz zu wirtschaftlichem Verhalten unterlaufen. Während letzteres bei der AHV und IV aufgrund der Situation der Nutzniessenden weniger kritisch ist, stellt es die Übertragbarkeit des Modells auf Familien, welche Bemühungen zur Verbesserung ihrer Einkommenssituation unternehmen könnten, in Frage.

Bei Familienergänzungsleistungen käme zudem noch die Frage hinzu, wie diese mit anderen bedarfsabhängigen Leistungen wie der einkommensabhängigen Subventionierung der familienergänzenden Kinderbetreuung interagieren würde: Durch den Erhalt von Familienergänzungsleistungen würde das Einkommen der Familie steigen. Dieses stellt jedoch ebenfalls eine zentrale Grundlage für die Berechnung der kantonalen Subventionen für die familienergänzende Kinderbetreuung dar. Bei einem höheren Einkommen fallen die Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung geringer aus. Da bei der Deklaration für den Erhalt von Familienergänzungsleistungen allerdings nur die ursprünglichen Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung deklariert werden können, die auf Basis des selbsterwirtschafteten Einkommens errechnet wurden, steigt gegenüber dieser Berechnungsgrundlage für die Familienergänzungsleistungen nun aber der tatsächliche Finanzbedarf in dem Umfang an, in welchem die Beiträge für die familienergänzende Kinderbetreuung reduziert wurden. Würde dies durch eine Erhöhung der Familienergänzungsleistungen ausgeglichen, würde sich erneut die Berechnungsgrundlage für die familienergänzende Kinderbetreuung verändern und diese damit sinken, usw.

Um diese Probleme zu umgehen und das System einfach und schlank zu gestalten wird deshalb vorgeschlagen:

- Einfach überprüfbare Kriterien der wirtschaftlichen Situation festzulegen, welche als Indikator für einen Bedarf herangezogen werden,
- basierend darauf eine *pauschale* monetäre Unterstützung auszurichten und
- diese nach oben dergestalt zu begrenzen, dass keine negativen Erwerbsanreize entstehen.

Ein solches System lässt sich weitgehend automatisieren, so dass die administrativen Kosten geringgehalten werden können. Nicht zuletzt ist es so auch besser möglich, die Kosten für den Kanton durch Anpassung der Höhe der Pauschale zu steuern und den finanziellen Möglichkeiten anzupassen.

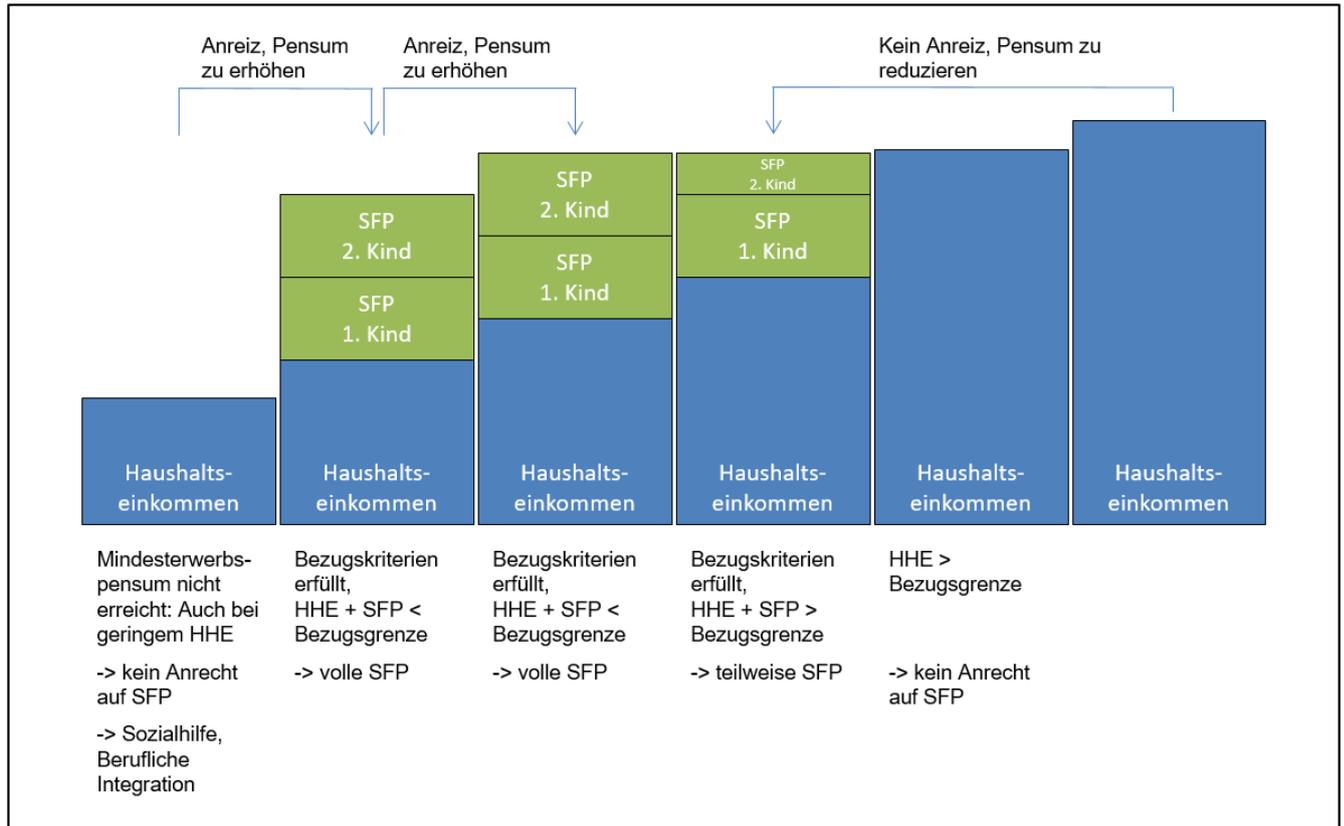
Anders als bei den Kinderzulagen, auf welche prinzipiell jede Familie Anrecht hat, werden situationspezifische Familienpauschalen nur für Familien ausgerichtet, die trotz Erwerbstätigkeit in zumutbarem Umfang mit bescheidenen finanziellen Mitteln auskommen müssen.

Die Bezugsberechtigung richtet sich nach folgenden Kriterien:

- Familien mit Kinder in einem bestimmten Altersbereich: Vorgeschlagen wird ein Altersbereich der Kinder von *0-16 Jahren*, da Jugendliche in höherem Alter zu ihrer Förderung immer weniger auf das familiäre Umfeld angewiesen sind. Alleinstehende und Paare ohne Kinder erhalten keine situationspezifische Familienpauschale.
- Mindesterwerbstätigkeit: Werden Familienergänzungsleistungen als eine Unterstützungsform aufgefasst, die denjenigen Familien zugutekommen soll, welche bereits alles Zumutbare unternehmen, um aus eigener Kraft ein ausreichendes Einkommen zu erwirtschaften, so muss die Arbeitstätigkeit relativ hoch angesetzt werden. Dies erscheint einerseits fair gegenüber Familien, deren Kinder nur deshalb nicht in prekären wirtschaftlichen Verhältnissen leben, weil die Eltern sich mit einem entsprechenden Arbeitsumfang um das notwendige Einkommen bemühen, andererseits verhindert es auch, dass Eltern in Ermangelung finanzieller Anreize nicht in zumutbarem Umfang erwerbstätig werden. Darüber hinaus senkt eine hohe vorausgesetzte Erwerbstätigkeit den Kreis der Bezüger und damit die Kosten für den Kanton. Es wird deshalb vorgeschlagen, eine Arbeitstätigkeit *von 60% für Alleinerziehende bzw. von 160% für Paare* für einen Bezug vorauszusetzen (in den bisher diskutierten Varianten von Familienergänzungsleistungen war die Voraussetzung ein Erwerbsspensum von 50% für Alleinerziehende und von 100% für Paare). Damit würde u.a. sichergestellt, dass sich bei Paaren beide Partner an der Erwerbsarbeit beteiligen müssen. Bei Bedarf können die kantonal subventionierten Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung – je nach Situation im Umfang von bis zu bis 80% – genutzt werden. Unabhängig vom Umfang der Erwerbstätigkeit ist mit dieser Voraussetzung bereits sichergestellt, dass nur in der Schweiz niedergelassene Personen, welche hier auch arbeiten dürfen, die Möglichkeit einer Bezugsberechtigung haben.
- Einkommensobergrenze: Die Pauschale wird nur ausbezahlt, wenn trotz der Mindestwerbstätigkeit ein bestimmtes Haushaltseinkommen nicht erreicht wird. Es wird vorgeschlagen, dieses bei der Armutsgefährdungsgrenze festzulegen. Diese liegt definitorisch bei 60% des mittleren Haushaltseinkommens, wobei die Anpassung an die verschiedenen Haushaltsgrossen anhand der modifizierten OECD-Äquivalenzskala vorgenommen wird (Die älteste Person wird mit 1 gewichtet, jede weitere Person ab 14 Jahren mit 0.5 und Kinder unter 14 Jahren mit 0.3). Für das Jahr 2014 hätten sich dadurch beispielsweise folgende Einkommensobergrenzen ergeben: Für einen Familienhaushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern unter 14 Jahren monatlich 5'136 Franken, für einen Familienhaushalt mit einem alleinerziehenden Elternteil und zwei Kindern unter 14 Jahren monatlich 3'933 Franken (BFS 2017).

Um zu verhindern, dass im oberen Grenzbereich Familien, die zum Bezug der Familienpauschale berechtigt sind, nach deren Erhalt schliesslich ein höheres verfügbares Einkommen haben als Familien, die knapp über der Berechtigungsgrenze liegen und deshalb keine Pauschale erhalten, würde die Pauschale nur bis maximal zu einem Gesamteinkommen in der Höhe der Einkommensobergrenze ausbezahlt. Familien unter der jeweiligen Einkommensobergrenze ihrer Haushaltsgrosse würden also auf diesen Grenzwert angehoben, jedoch keine Familie darüber hinaus⁵⁰.

⁵⁰ Damit ergäbe sich für Familien knapp über der Einkommensobergrenze theoretisch ein Anreiz, ihr Erwerbsspensum zu reduzieren und den finanziellen Verlust durch den Erhalt einer Familienpauschale zu kompensieren. Dies wäre allerdings nur in den Fällen überhaupt möglich, in denen die Einkommensobergrenze mit einem so hohen Arbeitsspensum erreicht wird, dass bei dessen Reduktion die Mindestwerbstätigkeit noch eingehalten würde (also z.B. bei einem Paar von 180 auf 160%, wobei die Einkommensreduktion nicht grösser sein dürfte als die erhaltene Pauschale). Es ist fraglich, ob sich solche Fälle in der Realität finden lassen würden.



Eine wichtige Variable stellt zudem die Höhe der Pauschale dar. In Anlehnung an die mittlere Bezugshöhe im Kanton Solothurn (welche nach Bedarfswerten gerechnet wird), erscheint eine Höhe von rund 800 Franken/Kind zielführend. Dass dieser Betrag sich bei mehreren Kindern linear summiert, während der reale Bedarf pro zusätzlichem Kind leicht abnimmt, ist insofern unproblematisch, als dass wie oben ausgeführt die (in Abhängigkeit der Familiengrösse festgelegte) Einkommensobergrenze in keinem Fall überschritten werden kann. Zeigt sich in der Umsetzung, dass die tatsächlich ausbezahlten Beträge aufgrund der festgesetzten Einkommensobergrenze in allen Fällen geringer sind, so kann dieser Betrag später auch reduziert werden.

Ablösung von Familien aus der Sozialhilfe

Das resultierende Haushaltseinkommen ist bei einer Orientierung an der Armutsgefährdungsgrenze in jedem Fall so hoch, dass in zumutbarem Umfang erwerbstätige Familien keine Sozialhilfe mehr beziehen. Gemäss den Auswertungen der Daten der wirtschaftlichen Sozialhilfe des Kantons Bern durch das BFS waren 2016 insgesamt 3'006 Familien (Paare oder Alleinerziehende mit Kindern) von der Sozialhilfe abhängig. Da die Erwerbstätigkeit dieser Familien nur in groben Kategorien erfasst wird, lässt sich nicht exakt beziffern, wie viele davon den vorausgesetzten Beschäftigungsgrad erreicht hätten. Je nach Annahmen, die für die Schätzung der Verteilung der Familien innerhalb der Kategorien des Erwerbsumfanges getroffen werden, liegt die Anzahl der Familien, die bei einer Einführung von situationsspezifischen Familienpauschalen aus der Sozialhilfe abgelöst würden, zwischen 150 und 800 Familien. Das kann als wenig erscheinen, reduziert jedoch nicht den Wert der vorgeschlagenen Massnahme:

- Familien, die nicht im zumutbaren Umfang erwerbstätig sind und deshalb trotz (geringfügiger) Erwerbstätigkeit von der Sozialhilfe abhängig sind, sollen weiter dazu angehalten werden, ihre Erwerbstätigkeit auszuweiten um möglichst aus eigener Kraft ein ausreichendes Einkommen zu erwirtschaften. In dieser Situation bleibt die Sozialhilfe die geeignete Unterstützungsleistung: Sie ist als übergangsweise und ggf. rückerstattungspflichtige Hilfe konzipiert und entsprechend mit Anforderungen wie auch Fördermöglichkeiten verbunden, im Arbeitsmarkt (weiter) Fuss zu fassen.

- Für die Familien, die bereits im zumutbaren Umfang arbeitstätig sind und dennoch so wenig verdienen, dass sie auf finanzielle Unterstützung angewiesen sind, ist die Sozialhilfe nicht das geeignete Instrument. Es ist daher wichtig und richtig eine Massnahme zu schaffen, welche die betroffenen Working-Poor-Familien aus dieser stigmatisierten Situation befreit, selbst wenn deren Zahl im Kanton Bern verhältnismässig gering scheint.
- Es ist bekannt, dass nicht alle Personen, welche Anrecht auf Sozialhilfe hätten, diese beantragen. Mit der Schaffung von situationsspezifischen Familienzulagen werden damit auch Familien erreicht, die in obiger Sozialhilfestatistik nicht enthalten sind, sich aber in derselben Situation befinden.

Kosten für den Kanton

Eine Auswertung von Daten zum Einkommen von Familienhaushalten (SILC 2017) zusammen mit dem BFS hat ergeben, dass es im mit diesen Daten eingrenzbareren Untersuchungsraum «Espace Mittelland» (umfasste die Kantone Bern, Freiburg, Solothurn, Neuenburg und Jura) rund 29'000 Einelternhaushalte mit Kindern und rund 195'000 Paarhaushalte mit Kindern gibt. Eine weitere Eingrenzung nach Alter der Kinder ist leider mit diesen Daten nicht möglich. Innerhalb von SILC werden Kinder bis zu einem Alter von 25 Jahren als solche erfasst, so dass die nachfolgenden Schätzungen die Kosten (bei einer Begrenzung der Bezugsberechtigung auf Familien mit Kindern im Alter von 16 Jahren) überschätzen dürften.

Von diesen Familien sind rund 55% der Alleinerziehenden und 28% der Paarhaushalte im vorliegend als zumutbar angesehenen Umfang von mindestens 60 Stellenprozenten bzw. mindestens 160 Stellenprozenten arbeitstätig. Es zeigt sich, dass dort, wo ein hoher Beschäftigungsgrad zum Erwirtschaften eines Einkommens über der Armutsgrenze notwendig ist, dies bereits in vielen Fällen eigenverantwortlich unternommen wird. Von den Familien, die einer Erwerbstätigkeit im zumutbaren Umfang nachgehen, verfügen lediglich noch rund 3% der Einelternhaushalte und 1% der Paarhaushalte über ein Einkommen an oder unterhalb der Armutgefährdungsgrenze.

Leider können diese Zahlen nicht isoliert für den Kanton Bern ausgewertet werden, da in den verfügbaren Daten lediglich die Regionszugehörigkeit erfasst ist. Es ist davon auszugehen, dass es je nach Struktur der Wirtschaft in den jeweiligen Kantonen nicht unerhebliche Unterschiede in den oben genannten Anteilen gibt. In Ermangelung spezifischerer Daten wird für die weitere Schätzung indes angenommen, dass diese Anteile unverändert auf den Kanton Bern übertragen werden können.

Bei einer entsprechenden Anwendung auf den Kanton Bern würden damit 1'080 Paarfamilienhaushalte (0.9% von 120'000 Haushalten) und 708 Einelternfamilienhaushalte (2.9% von 24'400 Haushalten) die Bezugsberechtigungen erfüllen.

Leider ist nicht bekannt, wie viele Kinder diese Familien haben. Ebenfalls fehlen Angaben dazu, um welchen Betrag die Haushaltseinkommen dieser Familien unterhalb der Armutgefährdungsgrenze liegen. Eine Verbindung von der geschätzten Anzahl bezugsberechtigter Familien zu den Gesamtkosten der Massnahme muss deshalb notgedrungen sehr limitiert ausfallen. 2018 waren im Kanton Bern 19.1% der Einwohnerinnen und Einwohner im Alter zwischen 0 und 19 Jahren, was rund 198'000 Kindern/Jugendlichen in diesem Alter entspricht. Bei einer Verteilung auf die rund 144'400 Familienhaushalte im Kanton Bern lässt sich eine mittlere Kinderanzahl von 1.37 Kindern je Familienhaushalt errechnen. Wird vorausgesetzt, dass sich dieser Anteil bei den betroffenen Familien nicht relevant von demjenigen der übrigen Familien unterscheidet, so hätten die total 1'788 bezugsberechtigten Familien zusammen rund 2'450 Kinder. Würde für jedes davon die volle Pauschale von 800.- Franken/Monat ausbezahlt, so wäre mit monatlichen Nettokosten (ohne Administration) von 1.96 Mio. Franken/Monat bzw. 23.52 Mio. Franken jährlich zu rechnen. In Anlehnung an die Familienergänzungsleistungen des Kantons Solothurn, welche im Mittel je unterstütztem Haushalt bei diesem Betrag lagen, dürfte der tatsächliche Betrag wohl näher bei 17 Mio. Franken liegen (1'788 bezugsberechtigte Haushalte x 12 Monate x 800.- Franken).

Dieser Schätzbereich von rund **17 – 23 Mio. Franken** dürfte die tatsächlichen Kosten weiterhin eher überschätzen, da einige der in die Schätzung mit eingeflossenen Kinder durch den vorgesehenen Altersbereich tatsächlich ausgeschlossen würden. Diese Kosten würden zudem durch die Einsparungen in der Sozialhilfe weiter reduziert. Selbst bei der Annahme, dass diese Maximalschätzung von rund 23 Mio. Franken eintreten würde, läge der Betrag noch deutlich tiefer als die erwarteten Kosten der wie oben beschrieben

in den Jahren 2009, 2012 und 2018 vorgeschlagenen Familienergänzungsleistungen, welche von der 2010 mit einer Schätzung beauftragten SODK mit (je nach Umsetzungsform) 37-120 Mio. Franken beziffert wurden.

Organisation

Es wird vorgeschlagen, das Modell einer solchen situationsspezifischen Familienpauschale zunächst als Pilot umzusetzen, um in der Praxis überprüfen zu können, ob dadurch wirksam verhindert werden kann, dass Kinder und Jugendliche in finanziell prekären Situationen aufwachsen und welche Kosten tatsächlich entstehen.

Während für die Erarbeitung und Koordination der familienpolitischen Strategie als interdisziplinärem Bereich insbesondere die Gesundheits-, Sozial und Integrationsdirektion GSI (unter Federführung deren themenspezifischen Fachabteilung Familie innerhalb des Amtes für Integration und Soziales AIS) zuständig ist, dürfte es sinnvoll sein, für die Umsetzung dieser ökonomischen Massnahme eine administrative Einheit zu wählen, welche bereits über Zugang zu Einkommensdaten verfügt. Es wäre daher eine administrative Angliederung beim bereits für die Prämienverbilligung zuständigen Amt für Sozialversicherungen der Direktion für Inneres und Justiz DIJ zu prüfen. Um die Steuerdaten auf Ebene der Haushalte zusammenführen zu können, wäre eine entsprechende Berechtigung (Verbindung mit GERES) in der Gesetzesgrundlage vorzusehen.

7. Familienpolitische Massnahmen im Überblick

Wie in Kapitel 3 aufgezeigt, ist das Ziel der familienpolitischen Strategie im Kanton Bern, die Familien bei der Erfüllung ihrer wichtigen gesellschaftlichen Funktionen (Erhalt der Generationenfolge, gegenseitige Fürsorge und wirtschaftliche Solidarität sowie Schutz, Sozialisierung, Erziehung und Förderung des Kindes) zu unterstützen bzw. sie zu befähigen, diese zu erbringen. Dies soll dadurch erreicht werden, dass die ökonomischen und pädagogischen Ressourcen von Familien wo nötig gestärkt und familienfreundliche soziokulturelle Rahmenbedingungen sichergestellt werden.

Die nachfolgende Tabelle fasst die bisher hierfür verfolgten Massnahmen und deren Umsetzungsstand (vgl. für nähere Ausführungen auch Kapitel 4) sowie die in Kapitel 6 vorgeschlagenen grösseren Weiterentwicklungen nach diesen drei Bereichen gegliedert zusammen:

Ökonomische Ressourcen	Pädagogische Ressourcen	Soziokulturelle Rahmenbedingungen
Steuerliche Entlastung von Familien Abzug für die Kinderdrittbetreuung auf CHF 12'000 beschlossen	Mütter und Väterberatung (MVB) Niederschwellig zugängliche Beratungsstelle für Eltern mit Kindern im Alter von 0-5 Jahren (Beratung an 270 Standorten persönlich sowie über Telefon und digitale Medien)	Regionale Vernetzung von Angeboten der frühen Förderung 1-2 jährliche Treffen in 16 Regionen: Anbahnen von fallspezifischer Zusammenarbeit, gemeinsame Sprache und Ausrichtung
Erhöhung der Prämienverbilligungen Seit 2020 stärkere Entlastung von Familien und jungen Erwachsenen in Ausbildung.	Früherkennung von Kindeswohlgefährdungen Publikation von Einschätzhilfen, Coaching, Übergaben freipraktizierender Hebammen an die MVB	Familienportal www.be.ch/familie : Informationen zu Familienthemen und –angeboten, Öffentliche Sichtbarkeit des kantonalen Engagements für Familien
Alimentenbevorschussung	Hausbesuchsprogramme	Familienergänzende Kinderbetreuung

Minderjährige haben Anspruch auf einen Vorschuss der laufenden elterlichen Unterhaltsbeiträge	Aufsuchendes präventives Angebot für risikobelastete Familien. Neben schrittweise in 5 städtischen Gemeinden seit August 2020 neu Hausbesuchsangebot plus, welches allen Gemeinden offen steht.	Seit Sommer 2019 Umstellung auf Betreuungsgutscheinsystem: Jeder Gutschein wird kantonal mitfinanziert.
	Entfall des Gemeindeanteils bei der Finanzierung von Hausbesuchsprogrammen <i>Neu vorgeschlagen</i>	Pilotprojekt zur Integration von beeinträchtigten Kindern in regulären Kitas <i>Neu vorgeschlagen</i>
Situationsspezifische Familienpauschale (SFP) <i>Neu vorgeschlagen</i>	Niederschwellige Elternbildung Initiiieren und Unterstützen von lokalen und regionalen Angeboten zur Stärkung und Befähigung von Eltern	Schulergänzende Kinderbetreuung Verpflichtung der Gemeinden, bei nachgewiesenem Bedarf entsprechende Angebote bereitzustellen; kantonale Mitfinanzierung
	Vorschulische Sprachförderung in Kitas Löst seit 2020 die spezifischen Fördergefässe der vorschulischen Sprachförderung ab: Kinder mit entsprechendem Bedarf erhalten unabhängig von Berufstätigkeit der Eltern einen 40%-Gutschein	Ferienbetreuung Seit Januar 2019 kantonale Mitfinanzierung der Ferienbetreuungsangebote der Gemeinden möglich
	Soziale Integration in Kitas Kinder mit entsprechendem Bedarf erhalten unabhängig von Berufstätigkeit der Eltern einen 20-60%-Gutschein	Geleitete Familienzentren <i>Neu vorgeschlagen</i>

7.1 Laufende und erwartete Kosten

Die bereits laufenden Massnahmen werden grösstenteils über den Lastenausgleich Sozialhilfe abgerechnet, so dass die Kosten je hälftig beim Kollektiv der Gemeinden und beim Kanton anfallen. Für einzelne Massnahmen, welche für die Gemeinden zugleich einen Standortvorteil mit sich bringen (insbesondere die familienergänzende Kinderbetreuung) wird von den Wohnsitzgemeinden ein Selbstbehalt erhoben. Schliesslich werden Massnahmen, welche in abgrenzbaren Teilen spezifisch die Migrationsbevölkerung erreichen, für diese ausweisbaren Teilbereiche über die Bundesmittel der Integrationspauschale und/oder das Kantonale Integrationsprogramm mitfinanziert. Die nachfolgende Tabelle greift die Massnahmen mit familienpolitischem Bezug aus dem Bericht von 2014 (Bezugsjahr 2012) auf und setzt diesen die aktualisierten Werte aus dem Jahr 2020 gegenüber. Die Kosten für die in dieser Tabelle enthaltenen Massnahmen sind bereits seit längerem im Finanzplan eingestellt. Ausgewiesen werden jeweils nur die kantonsseitig anfallenden Kosten. Wo weitere Kosten entstehen ist dies als Fussnote vermerkt.

Sozialpolitische Interventionsebene	Ausgaben 2012⁵¹ (Anteil Kanton, in Mio. CHF)	Ausgaben 2020⁵² (Anteil Kanton, in Mio. CHF)	Zuständige kanto- nale Direktion
Sozialökologische Interventionsebene			
Förderung Gleichstellung von Frau und Mann und Beseitigung direkter/indirekter Geschlechterdiskriminierung mittels Grundlagenarbeit, Information und Sensibilisierungsmassnahmen	0.010	0.000 ⁵³	STA
Familienergänzende Kinderbetreuung (umfasst seit 2019 auch frühe Sprachförderung und soziale Integration)	26.600	34.250 ⁵⁴	GSI
Schulergänzende Kinderbetreuung	16.100	28.300 ⁵⁴	BKD
Ferienbetreuung	-	0.000 ⁵⁵	BKD
Pädagogische Interventionsebene			
Mütter- und Väterberatung	3.300	3.750 ⁵⁴	GSI
Regionale Vernetzung	-	0.050 ⁵⁴	GSI
Familienportal	-	0.075	GSI
Früherkennung von Kindeswohlgefährdungen	-	0.075 ⁵⁴	GSI/DIJ
Elternbildung (seit 2014 Fokus auf niederschwellige Elternbildung)	<i>Keine differenzierten Angaben</i>	0.250 ⁵⁴	GSI
Hausbesuchsprogramme (2012: Nur schrittweise in Pilotphase)	0.135	0.300 ⁵⁴	GSI
Ehe-, Partnerschafts- und Familienberatungen	0.454	0.446 ⁵⁴	GSI
Beratung + Hilfe 147 (Pro Juventute) und Elternnotruf	0.088	0.093 ⁵⁴	GSI
Offene Kinder- und Jugendarbeit	8.590	8.548 ⁵⁴	GSI
Gesundheitsförderung und Suchtpräventionsangebote	3.400	3.972 ⁵⁴	GSI
Jugendförderung	4.788	0.000 ⁵⁶	DIJ
Erziehungsberatung	13.100	13.986	BKD
Sonderschulheime sowie Kinder- und Jugendheime ohne Schule ⁵⁷	32.738 ⁵⁸	35.205 ⁵⁹	GSI
Familieninterne Interventionsebene			
Frauenhäuser	1.110 ⁶⁰	1.542 ^{54,61}	GSI

⁵¹ Beträge gemäss Familienbericht 2014. Bitte Hinweise zur Zusammensetzung dieser Beträge in den jeweiligen Fussnoten beachten. Die Vergleichbarkeit ist dadurch teilweise eingeschränkt oder nicht gegeben, weshalb von der Bildung von Summen über die beiden Referenzjahre abgesehen wird.

⁵² Soweit bereits vorhanden gemäss Rechnung 2020, andernfalls budgetierte Beträge.

⁵³ Im Jahr 2020 wurden keine Projekte spezifisch für Familien durchgeführt. Alle Leistungen der Fachstelle, insbesondere die Information und Beratung, decken jedoch auch Fragestellungen mit Bezug zu Familien ab.

⁵⁴ Nur Kantonsanteil des Lastenausgleichs.

⁵⁵ Kantonsbeiträge für das Schuljahr 2020/21 werden Ende 2021 ausbezahlt.

⁵⁶ Keine Ausgaben 2020.

⁵⁷ Beinhaltet die Betriebsbeiträge «Wohnen» (stationäre Unterbringung).

⁵⁸ Eine Rekonstruktion des im Bericht von 2014 genannten Betrages (65.476 Mio. Franken) hat ergeben, dass es sich hierbei fälschlicherweise um die Ausgaben vor Lastenausgleich gehandelt hat, weshalb dieser Betrag in der Tabelle zur besseren Vergleichbarkeit um den Gemeindeanteil (50%) bereinigt wurde.

⁵⁹ Im Gegensatz zum Betrag von 2012 ausschliesslich Kantonsanteil nach Lastenausgleich inkl. der drei staatlichen Institutionen (Hochrechnung Leistungsverträge 2020 «Wohnen/Betreuung»; Auswertung Rechnung 2020 Staatliche Institutionen Kostenträger «Wohnen»).

⁶⁰ Berichtet wurde hier die Zahl aus der Rechnung 2011.

⁶¹ Rechnungsbetrag ohne Berücksichtigung von einmaligen Reserverückzahlungen und Beiträgen an die durch die Covid-Pandemie verursachten Sonderkosten.

Kinderschutz und Vormundschaftspflege (Pflegekinderwesen, private Tagespflege, Alimentenbevorschussung)	1.094	10.3 ⁶²	DIJ
Jugendhilfemassnahmen	3.964	2.378	DIJ
Berner Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt	<i>Keine differenzierten Angaben</i>	0.434	SID
Ökonomische Interventionsebene			
Prämienverbilligungen für Familien	180.000	165.450 ⁶³	DIJ
Familienzulagen	586.497 ⁶⁴	9.600 ⁶⁵	DIJ
Kinderrelevante Steuerabzüge (Minder-einnahmen)	272.000	282.400	FIN
Ausbildungsbeiträge (ohne Darlehen)	26.000	33.923	BKD

In obiger Zusammenstellung nicht enthalten sind die Kosten sowie Einnahmen für die in Zukunft (unter Vorbehalt eines entsprechenden finanziellen Spielraums des Kantons Bern, vgl. Vorbemerkung und Einführung dieses Berichtes) zur Aufnahme vorgeschlagenen Massnahmen zur Optimierung des familienpolitischen Engagements. Eine Übersicht gibt die nachfolgende Tabelle:

Massnahme	Erwartete Kosten/Erträge (in Mio. Franken)	
	Kanton	Gemeinden
Reduktion des Gemeindeanteils bei der Finanzierung von Hausbesuchsprogrammen auf einen Selbstbehalt von 20%	2.03 ⁶⁶	-2.03
Entlastung durch Lohnpromille zur Finanzierung der Familienergänzenden Kinderbetreuung	-5 – -15	-5 – -15
Situationsspezifische Familienpauschale (SFP)	8.5 – 11.5	8.5 – 11.5
Pilotprojekt zur Integration von beeinträchtigten Kindern in regulären Kitas	0.075	0.075

Die weitere Umsetzung der bisherigen Massnahmen und entsprechend die Fortführung deren Finanzierung ist unbestritten. Die Umsetzung der neu vorgeschlagenen bzw. mit Kostenfolge anzupassenden Massnahmen richtet sich zeitlich nach den finanziellen Möglichkeiten insbesondere des Kantons. Der Umsetzungszeitpunkt neuer Massnahmen auf Basis dieses Berichtes können entsprechend im Rahmen der Budgeteingaben debattiert werden.

⁶² Nur Kantonskosten der Alimentenbevorschussung, Zahlen von 2019.

⁶³ Nicht enthalten in diesem Betrag sind die Restprämien für Sozialhilfe- und Ergänzungsleistungsbeziehende, welche seit 2012 über das Budget der Sozialhilfe/Ergänzungsleistungen ausgerichtet werden

⁶⁴ Dieser Betrag von 2012 beinhaltet Arbeitgeber- und Arbeitnehmer-Beiträge und zeigt damit (entgegen der Spaltenbeschriftung) nicht die Aufwände des Kantons.

⁶⁵ Effektiv durch den Kanton finanziert werden lediglich die Familienzulagen für Nichterwerbstätige und die Familienzulagen in der Landwirtschaft, ein Vergleich mit der Zahl von 2012 ist damit nicht möglich.

⁶⁶ Gemäss Art. 29b FILAG wird diese Lastenverschiebung durch eine Verrechnung des entsprechenden Betrages wieder kompensiert.

Literatur

- Abteilung Familie der Gesundheits-, Sozial- und Integrationsdirektion des Kantons Bern (2020). Frühe Förderung im Kanton Bern – Strategie und Massnahmen. Bericht der Verwaltung, letzte Aktualisierung April 2020.
- Amberg, Helen; Bieri, Oliver (2016). Evaluation Familienmietzinsbeiträge Basel-Stadt. Bericht zuhanden des Amtes für Sozialbeiträge des Kantons Basel-Stadt. Interface Politikstudien Forschung Beratung, Luzern.
- BFS, Bundesamtes für Statistik (2017). Familien in der Schweiz, Statistischer Bericht 2017. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019). Erhebung zu Familien und Generationen 2018: Erste Ergebnisse. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik.
- Brotschi, Markus (2017). Hohe Mieten und Scheidungen belasten die Sozialhilfe. Tagesanzeiger vom 07.09.2017.
- Familienbericht 2017, Bericht des Bundesrates vom 26. April 2017 in Erfüllung der Postulate 12.3144 Meier-Schatz vom 14. März 2012 und 01.3733 Fehr vom 12. Dezember 2001.
- Friedrich, Lena; Smolka, Adelheid (2012). Konzepte und Effekte familienbildender Angebote für Migranten zur Unterstützung frühkindlicher Förderung. Zeitschrift für Familienforschung, 24 (2), S. 178-198.
- Grislain-Letrémy, Céline ; Trevien, Corentin (2016). The Impact of Housing Subsidies on the Rental Sector: The French Example. Institut national de la statistique et des études économiques, document de travail N° G2014/08.
- Grob, Alexander; Keller, Karin und Trösch, Larissa M. (2014). ZweitSprache – mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten. Wissenschaftlicher Abschlussbericht. Basel: Universität Basel.
- Hümbelin, Oliver (2016). Nichtbezug von Sozialhilfe und die Bedeutung von regionalen Unterschieden. Social Sciences Working Paper No. 21. Bern: Universität Bern.
- Laferrère, Anne; Le Blanc, David (2004). How do housing allowances affect rents? An empirical analysis of the French case. Journal of Housing Economics, 13(1), 36-67.
- o.A. (2017): Kostenentwicklung in der Sozialhilfe. Bericht des Bundesrates in Erfüllung der Postulate 14.3892 Sozialdemokratische Fraktion und 14.3915 Bruderer Wyss vom 25. September 2014.
- Tschöpe-Scheffler; Sigrid (2005). Unterstützungsangebote zur Stärkung der elterlichen Erziehungsverantwortung: Starke Eltern haben starke Kinder. Zeitschrift für Soziologie der Erziehung und Sozialisation, 25 (3), S. 248-262.
- Walter, Sabine; Grgic, Mariana (2013). Verhaltens- und Kompetenzentwicklung im Kontext der Familie. Zeitschrift für Erziehungswissenschaft, 16 (3), p. 503-531.
- Wustmann, Corinna (2006). Das Konzept der Resilienz und seine Bedeutung für das pädagogische Handeln. In: Bohn, Irina (Ed.): Dokumentation der Fachtagung „Resilienz - Was Kinder aus armen Familien stark macht“ am 13. September 2005 in Frankfurt am Main (S. 6-14). Frankfurt a.M.: ISS.

Anhang

Berechnungen zur Ablösung aus der Sozialhilfe durch eine selektive Erhöhung der Prämienverbilligungen

Es wurde geprüft, wie viele Familien mit Erwerbstätigkeit keine Sozialhilfe mehr beziehen müssten, wenn die Krankenkassenprämienvergünstigungen erhöht würden. Als Grundlage dafür wurde auf Zahlen für den Kanton Bern der schweizerischen Sozialhilfestatistik 2016 zurückgegriffen⁶⁷. Diese weist total 6'796 sog. Unterstützungseinheiten (Haushalte) mit Alleinerziehenden oder Paaren mit mind. einem Kind (Familien) aus. Davon ist in 2'982 Unterstützungseinheiten mindestens eine Person erwerbstätig. Die durchschnittlichen monatlichen Auszahlungsbeträge für diese Familien haben einen Mittelwert von 2'211.- Franken mit einer Standardabweichung von 1'344.- Franken, d.h. rund 68% der unterstützten Familien erhalten monatlich zwischen 867.- und 3'555.- Franken. Mit einer Erhöhung des Beitrags an erwerbstätige Familien um maximal 867.- Franken könnten also lediglich diejenigen Familien aus der Sozialhilfe abgelöst werden, welche bislang monatlich weniger als 867.- Franken bezogen haben. Das ist rund die Hälfte der verbleibenden 32%, also 16% (die anderen 16% haben mehr als 3'555.- Franken bezogen). Das entspricht rund 473 Familien, welche so maximal erreicht werden könnten. Allerdings sind alleine 306 Familien davon Alleinerziehende. Die Krankenkassenprämien für Kinder liegen i.d.R. bei 100.- Franken/Monat oder knapp darüber. Da Sozialhilfebeziehende bereits heute die höchste Stufe der Prämienverbilligung ihrer Alterskategorie und Prämienregion erhalten, würde selbst eine vollständige Übernahme der Krankenkassenprämien der Kinder einen maximalen zusätzlichen Beitrag von rund 50.-/Kind pro Monat ausmachen. Bei den Erwachsenen ist der maximal über eine weitere Vergünstigung der Krankenkassenprämie zu erreichende Beitrag zum verfügbaren Einkommen abhängig vom gewählten Versicherungsmodell. Da heute die Verbilligung für Sozialhilfebeziehende zwischen 183.- und 221.- Franken pro Monat beträgt (Art. 10a Abs. 1 Bst. a i.V.m. Art. 11 Abs. 1 KKVV), würde jedoch selbst eine Verdoppelung und damit ein zusätzlicher Betrag von 200.- Franken pro Monat nicht ausreichen, um in den Bereich von zusätzlichen 867.- Franken zu kommen. *Mit über diese Massnahme maximal realisierbaren zusätzlichen 200.- Franken für eine erwachsene Person und 50.- zusätzlichen Franken für ein Kind würden somit lediglich 214 Familien erreicht, also rund 7.3 Prozent* (vgl. nachfolgende Tabelle).

	Anzahl erwerbstätige Familien	Realisierbarer Zusatzbetrag (RZ)	Anzahl Familien, deren gesamter Unterstützungsbedarf mit dem RZ gedeckt werden könnte
Alleinerziehende mit 1 Kind	1110	250	80
Alleinerziehende mit 2 Kindern	635	300	39
Alleinerziehende mit 3+ Kindern	165	350	11
Paare mit 1 Kind	320	450	28
Paare mit 2 Kindern	371	500	31
Paare mit 3+ Kindern	359	550	25
Total	2982		214

⁶⁷ Die Interpretation der Auszahlungsbeträge ist mit Vorbehalt zu lesen, da die Angaben zur Verteilung nicht vollständig einer Normalverteilung folgen, in Ermangelung anderer Verteilungsparameter jedoch nicht anders analysiert werden können.