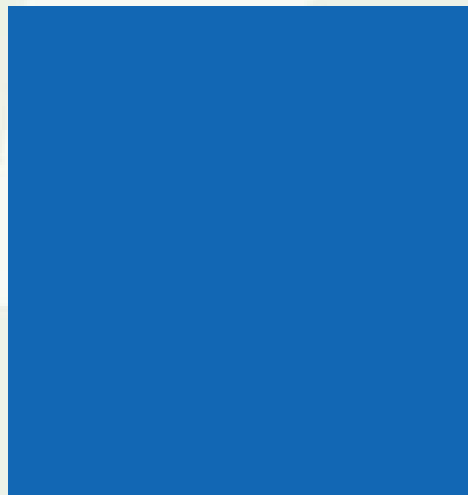


# BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

## *Familienpolitik auf Bundesebene*

*Forschungsbericht Nr. 8/04*



**BSV /**  
**OFAS /**  
**UFAS /**

*Bundesamt für Sozialversicherung*  
*Office fédéral des assurances sociales*  
*Ufficio federale delle assicurazioni sociali*  
*Oficiu federal de asigurări sociale*

Das Bundesamt für Sozialversicherung veröffentlicht in seiner Reihe "Beiträge zur Sozialen Sicherheit" konzeptionelle Arbeiten und Forschungsbereiche zu aktuellen Themen im Bereich der Sozialen Sicherheit, die damit einem breiten Publikum zugänglich gemacht und zur Diskussion gestellt werden sollen. Die präsentierten Analysen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesamtes für Sozialversicherung wieder.

**Autor:** Adrian Vatter, Simone Ledermann, Fritz Sager, Lukas Zollinger

**Auskünfte:** Joana Guldemann, Bereich Forschung & Entwicklung  
Bundesamt für Sozialversicherung  
Effingerstrasse 20  
3003 Bern  
Tel. 031 322 91 73  
E-mail: [joana.guldemann@bsv.admin.ch](mailto:joana.guldemann@bsv.admin.ch)

**ISBN:** 3-909340-05-9

**Copyright:** Bundesamt für Sozialversicherung  
CH-3003 Bern

Auszugsweiser Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung – unter Quellenangabe und Zustellung eines Belegexemplares an das Bundesamt für Sozialversicherung gestattet.

**Vertrieb:** BBL, Vertrieb Publikationen, CH - 3003 Bern  
<http://www.bbl.admin.ch/bundespublikationen>

**Bestellnummer:** [318.010.8/04 d](#)

# Familienpolitik auf Bundesebene

*Bearbeitung:*

Simone Ledermann, Dr. Fritz Sager, Lukas Zollinger

*Leitung:*

Prof. Dr. Adrian Vatter

Im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherung

Juni 2004

## **Vorwort**

Ausgangspunkt des Familienberichts ist die parlamentarische Empfehlung Stadler vom 12. Dezember 2000 (00.3662), die den Bundesrat einlädt, dem Parlament alle fünf Jahre einen Bericht zur Situation der Familien in der Schweiz vorzulegen. Das Eidgenössische Departement des Innern hat das Bundesamt für Sozialversicherung mit dem Bericht beauftragt.

Der erste Teil des Berichts beschreibt die Situation von Familien und ihrem Wandel in der Schweiz. Grundlage bilden statistische Eckdaten zu sechs Themenbereichen: Haushaltsstrukturen und Familienformen, finanzielle Situation der Familie, Erwerbsarbeit, Haus und Familienarbeit, familienergänzende Angebote, Lebenssituation von Familien, Ländervergleich.

Der zweite Teil untersucht die „Strukturellen Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik“. Anlass zu dieser Themenwahl gab der gesellschaftliche und wirtschaftliche Wandel der letzten Jahrzehnte und seine Auswirkungen auf die Familien und die Familienpolitik. So sind in den 90er Jahren Familien vermehrt Thema der Politik geworden. Auslösende Faktoren waren der hohe Anteil an armen und armutsgefährdeten Familien sowie die Diskussionen um die Integration der heute in der Regel gut ausgebildeten Mütter in den Arbeitsmarkt und über den Ausgleich der von Familien erbrachten Leistungen. Diese Veränderungen legten es nahe, die Familienpolitik selber und ihr Funktionieren in der Schweiz näher zu betrachten. Im Zentrum des Familienberichts stehen daher Fragen nach der Organisation, den Zuständigkeiten und den Grundlagen der Familienpolitik. Der Bericht enthält Massnahmenvorschläge zur strukturellen Stärkung der Familienpolitik.

Im Rahmen des Familienberichts wurden als Grundlage drei politologisch orientierte Forschungsprojekte in Auftrag gegeben. Darauf aufbauend entstanden die Beiträge des thematischen Teils des Familienberichts.

Der vorliegende Bericht beinhaltet eine umfassende Bestandesaufnahme und Analyse der aktuellen familienpolitischen Massnahmen auf Bundesebene. Er gibt einen Überblick über die Vielfalt und den Stand der familienpolitischen Massnahmen auf Bundesebene. Die Projektleitung hatte Prof. Dr. Adrian Vatter inne. Mitgearbeitet haben Dr. Fritz Sager, Simone Ledermann und Lukas Zollinger.

Joana Guldemann, Projektleiterin

## Préface

Suite à l'intervention parlementaire Stadler du 12 décembre 2000 (00.3662), le Conseil fédéral est invité à remettre au Parlement un rapport sur la situation des familles en Suisse tous les cinq ans. Le Département fédéral de l'intérieur a attribué ce mandat à l'Office fédéral des assurances sociales.

La première partie du Rapport sur les familles s'attache à décrire les divers changements survenus dans les formes de vie familiale au cours des dernières décennies. Elle fournit également des informations sur les événements et les structures qui concernent les familles. Ces tendances commentées à l'aide d'indicateurs statistiques sont divisées en six domaines: la structure des ménages et les formes familiales; la situation financière des familles; l'activité professionnelle, les tâches domestiques et familiales; les offres d'accueil extra-familial; les conditions de vie des familles; ainsi qu'une comparaison entre pays.

La seconde partie s'intéresse aux «Structures nécessaires pour une politique familiale qui réponde aux besoins». Les mutations sociales et l'évolution économique des dernières décennies, ainsi que leurs conséquences pour les familles et la politique familiale, ont été à l'origine de ce choix. Dans les années 90, la famille fait plus souvent l'objet de débats politiques, et ce pour diverses raisons: une partie importante des familles sont pauvres ou risquent de le devenir; l'intégration sur le marché du travail de mères généralement bien formées pose problème; on prend conscience que les prestations fournies par les familles méritent une compensation. Ces changements ont ainsi conduit à ce que l'on s'intéresse de plus près à la politique familiale et à son mode de fonctionnement en Suisse. Les questions d'organisation et de compétences, et les fondements de la politique familiale, sont au centre de ce rapport. Ce dernier propose en outre des mesures pour un renforcement structurel de la politique familiale.

Trois projets de recherche d'orientation politologique ont été menés sur mandat pour servir de base au Rapport sur les familles. Ils ont fourni la matière des chapitres de la partie thématique.

Le présent rapport inventorie et analyse les mesures actuelles de politique familiale au niveau fédéral. Il donne une vue d'ensemble de leur diversité et de leur état actuel. Le projet a été réalisé par le professeur Adrian Vatter (chef de projet), avec la collaboration de Fritz Sager, Simone Ledermann et Lukas Zollinger.

Joana Guldemann, cheffe de projet

## **Premessa**

In seguito all'intervento parlamentare Stadler del 12 dicembre 2002 (00.3662), il Consiglio federale è invitato a presentare al Parlamento un rapporto sulla situazione delle famiglie in Svizzera ogni cinque anni. Il Dipartimento dell'interno (DFI) ha assegnato quest'incarico all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS).

La prima parte del rapporto descrive i diversi cambiamenti intervenuti nelle forme di vita familiare nel corso degli ultimi decenni e fornisce informazioni sugli avvenimenti e le strutture che concernono le famiglie. Le tendenze sono commentate con l'ausilio di sei categorie d'indicatori statistici: strutture delle economie domestiche e forme familiari; situazione finanziaria delle famiglie; attività professionale, lavoro domestico e familiare; offerte complementari alle famiglie; condizioni di vita delle famiglie; confronti internazionali.

La seconda parte analizza le „Esigenze strutturali di una politica familiare adeguata ai bisogni“. Il tema è stato scelto in considerazione dell'evoluzione sociale ed economica degli ultimi decenni e delle sue ripercussioni sulle famiglie e sulla politica familiare. Negli anni Novanta l'alta percentuale di famiglie povere o minacciate dalla povertà e le discussioni sull'integrazione nel mercato del lavoro delle madri (generalmente caratterizzate da un buon livello d'istruzione) e sulla compensazione delle prestazioni fornite dalle famiglie hanno fatto sì che le famiglie divenissero un argomento politico. I mutamenti intervenuti suggerivano di osservare più da vicino la politica familiare svizzera ed il suo funzionamento. Di conseguenza, il rapporto è incentrato sulle questioni relative all'organizzazione, alle competenze ed alle basi della politica familiare. Il rapporto propone provvedimenti per rafforzare la struttura della politica familiare.

Nel quadro del Rapporto sulle famiglie erano stati commissionati quale base tre progetti di ricerca di orientamento politologico. I contributi della parte tematica del Rapporto sulle famiglie ne sono un'elaborazione.

Il presente rapporto contiene una rilevazione completa ed un'analisi dettagliata degli attuali provvedimenti di politica familiare a livello di Confederazione. Offre inoltre una panoramica della loro varietà e del loro stato di attuazione. Il progetto è stato diretto dal prof. dr. Adrian Vatter. Hanno collaborato il dr. Fritz Sager, Simone Ledermann e Lukas Zollinger.

Joana Guldimann, capoprogetto

## **Foreword**

Following the parliamentary motion made by Hansruedi Stadler on 12th December 2000 (00.3662), the Federal Council was requested to submit to parliament a report on families in Switzerland every five years. The Federal Department for Home Affairs entrusted the Federal Social Insurance Office with this task.

The first part of the report outlines the various family-related trends using a range of statistical indicators. It is divided into six topics: the structure of households and family models, financial situation of families, professional and domestic work, extra-familial care, living circumstances, and a comparison with other countries.

The second part investigates the “structural requirements of a needs-oriented family policy”. This subject was chosen because of the social and economic changes of recent decades and their impact on families and family policy. In the 1990s, policy increasingly considered the issue of families due to a high rate of poverty and near-poverty among families, to the debate on integrating (generally well-educated) mothers in the job market, and to discussions on remunerating domestic work in families. Swiss family policy and its implementation were ripe for closer examination. The aim of the present family report is to shed light on the organisation, allocation of responsibilities and legal bases of family policy. It proposes measures to strengthen the structure of family policy.

Work on the family report was based on three policy-oriented research projects, which provided the basis for the special topic section of the final report.

The present report contains a comprehensive survey and analysis of current family policy measures at the federal level. It thereby offers an overview of the current state of family policy in all its many facets. Prof. Adrian Vatter was in charge of managing the project, assisted by Dr. Fritz Sager, Simone Ledermann and Lukas Zollinger.

Joana Guldemann, project leader

# Inhaltsverzeichnis

<b>Zusammenfassung</b> .....	v
<b>Résumé</b> .....	ix
<b>Riassunto</b> .....	xi
<b>Summary</b> .....	xiii
<b>1 Einleitung</b> .....	1
1.1 Ausgangslage .....	1
1.2 Begriffsklärung .....	1
1.3 Methode und Vorgehensweise .....	2
<b>2 Bestandaufnahme der Tätigkeiten des Bundes</b> .....	5
2.1 Aktuelle Massnahmen auf Bundesebene .....	5
2.1.1 Ökonomische Interventionsebene .....	5
2.1.2 Sozialökologische Interventionsebene .....	19
2.1.3 Pädagogische Interventionen .....	36
2.1.4 Familieninterne Interventionsebene .....	40
2.2 Ist-Analyse mit Schalenmodell .....	48
2.2.1 Zielsetzungen .....	50
2.2.2 Evaluative Elemente .....	57
2.2.3 Operative Elemente .....	58
2.2.4 Behördenarrangement sowie instrumentelle und prozedurale Elemente .....	67
2.2.5 Kohärenz zwischen den Schalen .....	76
<b>3 Schlussfolgerungen</b> .....	79
3.1 Institutionelle Organisation und Strukturen .....	79
3.1.1 Föderaler und subsidiärer Vollzug als Grundmuster .....	79
3.1.2 Zersplitterte Organisationsstrukturen in der Bundesverwaltung .....	80
3.2 Familienpolitische Inhalte auf Bundesebene .....	81
3.2.1 Kein familienpolitisches Gesamtkonzept .....	81
3.2.2 Spannungsfeld zwischen Person und Institution .....	81
<b>4 Empfehlungen</b> .....	83
<b>5 Bibliografie</b> .....	86



## Abkürzungsverzeichnis

ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BASS	Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien
BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie
BBW	Bundesamt für Bildung und Wissenschaft
BFE	Bundesamt für Energie
BFF	Bundesamt für Flüchtlinge
BJ	Bundesamt für Justiz
BSV	Bundesamt für Sozialversicherung
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EDI	Eidgenössisches Departement des Innern
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKA	Eidgenössische Ausländerkommission
EKF	Eidgenössische Kommission für Frauenfragen
EKFF	Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen
EKJ	Eidgenössische Kommission für Jugendfragen
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FDP	Freisinnig-demokratische Partei der Schweiz
FRB	Fachstelle für Rassismusbekämpfung
IMES	Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung
NFA	Neuregelung des Finanzausgleichs zwischen dem Bund und den Kantonen
SAV	Schweizerischer Arbeitgeberverband
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
seco	Staatssekretariat für Wirtschaft
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SODK	Konferenz der Kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SVP	Schweizerische Volkspartei
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
TAK	Tripartite Agglomerationskonferenz
ZSFF	Zentralstelle für Familienfragen

## Zusammenfassung

Der vorliegende Bericht beinhaltet die systematische Erhebung und Analyse des aktuellen Zustandes der Familienpolitik auf Bundesebene.

### **Familienpolitische Inhalte auf Bundesebene**

Familienpolitik wird, wie Art. 116 Abs. 1 der Bundesverfassung zeigt, nicht als Sektoral- sondern als Querschnittspolitik verstanden: Der Bund hat die Bedürfnisse der Familie bei der Erfüllung aller seiner Aufgaben zu beachten. Die Bedürfnisse der Familien werden damit zur Leitschnur staatlichen Handelns erhoben.

*Kein familienpolitisches Gesamtkonzept:* Auf diesen Grundstein wird allerdings keine solide Mauer gebaut. Im familienpolitischen Zielsystem des Bundes bestehen erhebliche Lücken. Eine Konkretisierung von Zielen findet nur beschränkt statt.

*Lückenhafte Konkretisierung:* Auf diesen Grundstein wird allerdings keine solide Mauer gebaut. Im familienpolitischen Zielsystem des Bundes bestehen erhebliche Lücken. Eine Konkretisierung von Zielen auf den einzelnen Interventionsebenen findet nur beschränkt statt.

*Uneinheitlicher Familienbegriff:* Beim Familienbegriff stehen sich in der Verfassung die offene Definition der Familie als Gemeinschaft von Erwachsenen und Kindern einerseits und die nahtlose Nennung des Rechts auf Ehe und des Rechts auf Familie andererseits gegenüber. Dieser implizite Widerspruch in den Zielsetzungen tritt auf der Ebene der Massnahmen offen zutage.

*Spannungsfeld zwischen Person und Institution:* Familienpolitik bewegt sich im Spannungsfeld zwischen der Förderung der einzelnen Familienmitglieder und der Familie als Gemeinschaft. In den Zielen des Bundes sind keine klaren Vorgaben vorhanden, welche Richtung die Familienpolitik einschlagen soll. Die Analyse der Massnahmen ergibt, dass der Bund gleichzeitig personen- als auch institutionenzentrierte Politiken betreibt, wobei im zweiten Fall weniger die Institution der Familie als der Ehe im Zentrum steht. Die institutionenzentrierten Massnahmen sind einem traditionellen Familienbild verpflichtet, das auf einer klaren Aufgabenteilung zwischen den Geschlechtern beruht. Die personen-zentrierten Staatseingriffe basieren ihrerseits auf einer Familiengemeinschaft, in der die einzelnen Mitglieder gleichberechtigt sind.

*Widersprüchliche Massnahmen:* Diese auf verschiedenen Familienbegriffen und Handlungslogiken beruhenden Massnahmen stehen teilweise zueinander im Widerspruch. Die Familienpolitik des Bundes ist auf inhaltlicher Ebene von einer beträchtlichen Inkohärenz geprägt hinsichtlich ihres Gegenstands. Die Widersprüche in den Massnahmen widerspiegeln dabei die fehlende Klarheit bei den Zielen.

### **Institutionelle Organisation und Strukturen**

*Föderaler und subsidiärer Vollzug als Grundmuster:* Föderalismus und Subsidiarität sind die zwei grundlegenden Merkmale der Umsetzungsstrukturen der Familienpolitik, wobei

das dominante Vollzugsmuster der Vollzugsföderalismus ist. Neben den Kantonen als primäre Adressaten des Bundes im Vollzug werden auch die Gemeinden in diese Art von Umsetzungsstrukturen eingebunden.

*Zersplitterte Organisationsstrukturen in der Bundesverwaltung:* Innerhalb der Bundesverwaltung sind insgesamt 19 verschiedene Bundesämter und vergleichbare Stellen aus allen sieben eidgenössischen Departementen in der Familienpolitik tätig. Der Fragmentierungsgrad ist somit sehr hoch. Bedenkt man zudem, dass innerhalb der Bundesämter eine weitere Ausdifferenzierung der Zuständigkeiten stattfindet, steigt die Zahl der involvierten Verwaltungsstellen um ein Mehrfaches. Zu dieser Vielzahl von Stellen kommen Expertenkommissionen wie die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen, die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen, die Eidgenössische Ausländerkommission und die Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen hinzu, die zwar nicht Teil der Bundesverwaltung selbst sind, deren Sekretariate aber administrativ in die Verwaltung eingegliedert sind und die auch durch ihre beratende Funktion aber eng mit der Verwaltung in Kontakt stehen. Der Grund für diese ausgesprochene Zersplitterung der Zuständigkeiten liegt darin, dass Familienpolitik explizit als Querschnittsaufgabe definiert wurde, was in Verbindung mit der starken vertikalen Ausdifferenzierung der Verwaltung, die eine Folge des Departementalprinzips darstellt, zu einer unübersichtlichen Vielzahl von involvierten Stellen führt.

## **Empfehlungen**

Auf der Basis der durchgeführten Untersuchung werden fünf Empfehlungen für eine Stärkung der Familienpolitik auf Bundesebene formuliert.

1. *Politische Willensbekundung durch Parlament und Bundesrat:* Eine Stärkung des Bundes als Träger der Familienpolitik setzt eine erhöhte politische Legitimation voraus. Insbesondere bedarf es dabei einer tragfähigen Willensbekundung durch die politisch legitimierten Akteure.
2. *Formulierung eines familienpolitischen Konzepts des Bundes:* Mit einem kohärenten und umfassenden familienpolitischen Konzept könnte der Bund verschiedene Defizite aufheben, welche in der Bestandesaufnahme konstatiert wurden. So hat sich insbesondere gezeigt, dass die Heterogenität der Zielsetzungen handlungsleitend ist und heterogene operative Ausrichtungen generiert.
3. *Verstärkte Koordination der Querschnittsaufgabe Familienpolitik:* Die Organisation der Familienpolitik des Bundes sollte in Abhängigkeit der Art der definierten, übergeordneten Zielsetzungen und der gewählten Massnahmen zu deren Erreichung festgelegt werden.
4. *Überprüfung der ausgeprägt föderalen Kompetenzen in der Familienpolitik:* Eines der Hauptmerkmale der schweizerischen Familienpolitik ist ihr ausgeprägt föderaler Charakter, der teilweise zu unerwünschten Effekten führt. So stellen verschiedene Studien markante Unterschiede in den öffentlichen Leistungen für Familien zwischen den Kantonen und Gemeinden fest, die in gewissen Bereichen eine gesamtschweizerische Vereinheitlichung erfordern.

5. *Wirkungsanalysen familienpolitischer Massnahmen:* Bis heute bestehen in der Schweiz kaum Untersuchungen über die konkrete Wirkungsweise familienpolitischer Massnahmen, und entsprechend gering ist das empirisch fundierte Wissen über mögliche Wirkungszusammenhänge in der Familienpolitik. Wirksamkeitskontrollen erlauben dabei nicht nur langfristige und systematische Lernprozesse in der Verwaltung, sondern gewährleisten auch, dass die zur Verfügung stehenden Mittel effizient eingesetzt werden.

## Résumé

Le présent rapport est le résultat d'une enquête et d'une analyse systématique de la situation actuelle en matière de politique familiale au niveau fédéral.

### **La politique familiale au niveau fédéral**

*Pas de concept global:* l'article 116, al. 1, Cst. décrit la politique familiale comme une politique non pas sectorielle mais transversale: «dans l'accomplissement de ses tâches, la Confédération doit prendre en considération les besoins de la famille». Les besoins des familles deviennent ainsi le fil conducteur des activités de l'Etat.

*Lacunes au niveau de la concrétisation:* rien de solide ne peut se construire sur cette base. En matière de politique familiale, les objectifs de la Confédération sont à la fois très lacunaires et peu concrets.

*Manque d'uniformité:* la Constitution définit la famille, de manière large, comme une «communauté d'adultes et d'enfants» d'une part. Elle garantit sans transition le «droit au mariage et à la famille» d'autre part. Ce paradoxe implicite dans les objectifs apparaît clairement au niveau des mesures.

*Opposition entre la personne et l'institution:* la politique familiale oscille entre deux pôles: l'encouragement de chacun des membres de la famille et la promotion de la famille en tant que communauté. Les objectifs de la Confédération ne donnent aucune prescription claire quant à la direction que la politique familiale doit prendre. L'analyse des mesures montre que la Confédération pratique une politique axée autant sur les personnes que sur les institutions, bien que dans le deuxième cas, l'accent soit moins mis sur l'institution de la famille que sur celle du mariage. Les mesures axées sur les institutions se soumettent à l'image traditionnelle de la famille basée sur une claire répartition des rôles entre femme et homme. De leur côté, les interventions de l'Etat axées sur les personnes se fondent sur une communauté dans laquelle tous les membres ont les mêmes droits.

*Des mesures contradictoires:* ces mesures engendrées par des logiques et des concepts de la famille différents se contredisent en partie. La politique familiale de la Confédération est marquée par une incohérence considérable dans la définition de son objet. Les contradictions au niveau des mesures reflètent le manque de clarté au niveau des objectifs.

### **Organisation et structures institutionnelles**

*Fédéralisme et subsidiarité:* ces deux principes gouvernent l'application de la politique familiale, le fédéralisme d'exécution dominant toutefois dans ce schéma. Si les cantons sont les principaux interlocuteurs de la Confédération en ce qui concerne l'application, les communes sont, elles aussi, impliquées dans ce type de mise en œuvre.

*Fragmentation des structures organisationnelles dans l'administration fédérale:* au sein de l'administration fédérale, 19 offices et organismes similaires provenant des sept départements s'occupent de politique familiale. Raison pour laquelle le degré de fragmentation est très élevé. En outre, si l'on considère la différenciation des compétences au sein des

offices, le nombre de postes impliqués augmente encore. S'y ajoutent les commissions d'experts telles que la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales, la Commission fédérale pour les questions féminines, la Commission fédérale des étrangers et la Commission fédérale pour la jeunesse. Ces commissions ne font pas partie de l'administration fédérale, mais leurs secrétariats y sont intégrés dans le domaine administratif. Elles y sont elles-mêmes étroitement liées en raison de leur rôle consultatif. La raison de cette fragmentation prononcée en matière de compétences est que la politique familiale a été définie de façon explicite comme une tâche transversale; vu l'abondance de structures verticales (hiérarchisées) – conséquence de la division de l'administration en départements –, le nombre de postes impliqués est très élevé, et la vue d'ensemble particulièrement confuse.

### **Recommandations**

L'analyse a permis de formuler cinq recommandations pour renforcer la politique familiale au niveau fédéral.

1. *Le Parlement et le Conseil fédéral doivent affirmer leur volonté de s'impliquer dans la politique familiale*: si l'on veut que la Confédération soutienne davantage la politique familiale, celle-ci nécessite une plus grande légitimation politique. Il faut en particulier que le monde politique fasse preuve d'une volonté réelle de faire progresser la politique familiale.
2. *La Confédération doit formuler un concept en matière de politique familiale*: cohérent et global, celui-ci permettrait à la Confédération de combler plusieurs déficits constatés lors du bilan de l'étude. Il est ainsi apparu que l'hétérogénéité des objectifs sert de référence et génère des opérations hétérogènes.
3. *Le caractère pluridisciplinaire de la politique familiale doit être mieux coordonné*: la Confédération devrait articuler sa politique familiale en fonction d'objectifs classés par ordre de priorité et de mesures aptes à atteindre lesdits objectifs.
4. *La répartition très fédéraliste des compétences doit être soumise à examen*: l'une des principales particularités de la politique familiale est son fédéralisme prononcé, qui peut avoir des effets négatifs. Différentes études constatent ainsi des différences marquées entre les prestations des cantons en faveur des familles et celles des communes. Dans certains domaines, ces différences exigent une uniformisation au niveau fédéral.
5. *Les effets des mesures de politique familiale doivent être analysés*: à l'heure actuelle, on ne trouve en Suisse guère d'études portant sur le mode d'action de telles mesures; les connaissances empiriques sur les interactions possibles de toutes ces mesures sont donc minimales. Des contrôles d'efficacité ne permettraient pas seulement des apprentissages systématiques et à long terme au sein de l'administration, mais ils garantiraient également un usage adéquat des moyens à disposition.

## Riassunto

Il presente rapporto contiene la rilevazione sistematica e l'analisi dello stato attuale della politica familiare a livello federale.

### **Contenuti della politica familiare a livello federale**

*Manca una concezione generale della politica familiare:* conformemente all'articolo 116 capoverso 1 Cost., la politica familiare non è intesa come politica settoriale ma come politica trasversale: la Confederazione nell'adempimento di tutti i suoi compiti deve badare ai bisogni della famiglia, che in questo modo sono innalzati a filo conduttore delle azioni statali.

*Realizzazione lacunosa:* su queste fondamenta non si può certamente costruire un solido edificio. Nel sistema di obiettivi della politica familiare della Confederazione vi sono lacune notevoli. Ai singoli livelli d'intervento gli obiettivi vengono realizzati solo in modo limitato.

*Il concetto di famiglia non è unitario:* la Costituzione contempla la definizione aperta delle famiglie quali comunità di adulti e bambini, ma cita uno appresso all'altro il diritto al matrimonio e il diritto alla famiglia. Questa contraddizione, implicita negli obiettivi, diventa evidente a livello di provvedimenti.

*Al bivio tra persona e istituzione:* la politica familiare agisce al bivio tra il sostegno ai singoli membri delle famiglie e il sostegno alla famiglia come comunità. Gli obiettivi della Confederazione non prescrivono una linea precisa alla politica familiare. Analizzando i provvedimenti si osserva che la Confederazione persegue contemporaneamente politiche incentrate sulle persone e politiche incentrate sull'istituzione. Nel secondo caso tuttavia l'istituzione al centro dell'interesse non è tanto la famiglia, quanto il matrimonio. I provvedimenti incentrati sull'istituzione fanno riferimento all'idea tradizionale della famiglia, che si fonda sulla chiara ripartizione dei compiti tra i sessi. Gli interventi dello Stato incentrati sulle persone si basano invece sulla famiglia come comunità in cui i singoli membri sono equiparati.

*Provvedimenti contraddittori:* fondandosi su concetti di famiglia diversi e diverse logiche d'intervento, questi provvedimenti in parte si contraddicono. La politica familiare della Confederazione è caratterizzata da contenuti di notevole incoerenza rispetto al suo oggetto. Le contraddizioni dei provvedimenti riflettono la mancanza di chiarezza degli obiettivi.

### **Organizzazione e strutture istituzionali**

*Esecuzione federale ed esecuzione sussidiaria quali modelli di base:* il federalismo e la sussidiarietà sono due caratteristiche fondamentali delle strutture esecutive della politica familiare. Il modello d'esecuzione dominante è tuttavia il federalismo. Oltre ai Cantoni, che per l'esecuzione sono i primi destinatari della Confederazione, anche i Comuni sono coinvolti in questo genere di strutture d'attuazione.

*Strutture organizzative frammentate nell'Amministrazione federale:* all'interno dell'Amministrazione federale complessivamente 19 tra uffici federali ed organi paragonabili di tutti e sette i Dipartimenti federali si occupano di politica familiare. Il grado di frammenta-

zione è dunque molto alto. Se si considera inoltre che all'interno degli uffici federali le competenze sono ulteriormente differenziate, il numero di organi amministrativi coinvolti si moltiplica. A questi si aggiungono le commissioni peritali (come la Commissione federale di coordinamento per le questioni familiari, la Commissione federale per le questioni femminili, la Commissione federale degli stranieri e la Commissione federale per l'infanzia e la gioventù), che, in virtù della loro funzione consultiva, agiscono a stretto contatto con l'Amministrazione, in cui sono integrate le loro segreterie, pur non facendone parte. La ragione di questa spiccata frammentazione delle competenze sta nel fatto che la politica familiare è esplicitamente definita come un compito trasversale, cosa che, sommata alla forte differenziazione verticale dell'Amministrazione (conseguenza del principio della struttura dipartimentale), comporta una molteplicità di organi coinvolti di cui è impossibile avere una visione d'insieme.

### **Raccomandazioni**

In base alle analisi eseguite vengono formulate cinque raccomandazioni per il rafforzamento della politica familiare a livello federale.

1. *Dichiarazione d'intenti politici da parte del Parlamento e del Consiglio federale:* il rafforzamento della Confederazione in quanto soggetto attivo nella politica familiare presuppone una maggiore legittimazione politica. È in particolare necessaria una solida dichiarazione d'intenti da parte dei soggetti politicamente legittimati.
2. *Formulazione di una concezione di politica familiare della Confederazione:* tramite una concezione coerente e completa della politica familiare, la Confederazione potrebbe compensare diversi deficit constatati nell'analisi. Si è per esempio constatato che l'eterogeneità degli obiettivi è determinante a livello d'intervento e genera orientamenti operativi a loro volta eterogenei.
3. *Maggior coordinamento del compito trasversale politica familiare:* l'organizzazione della politica familiare della Confederazione andrebbe definita in base agli obiettivi sovraordinati stabiliti e ai provvedimenti scelti per la loro realizzazione.
4. *Verifica delle competenze marcatamente federali nella politica familiare:* una delle caratteristiche principali della politica familiare svizzera è il suo carattere spiccatamente federale che in parte causa effetti indesiderati. Relativamente alle prestazioni pubbliche per le famiglie, diversi studi constatano tra i singoli Cantoni e i singoli Comuni differenze tali, che per certi settori è necessaria un'uniformazione a livello svizzero.
5. *Analisi degli effetti dei provvedimenti della politica familiare:* a tutt'oggi non esistono in Svizzera studi sugli effetti concreti dei provvedimenti di politica familiare. Le conoscenze empiriche su possibili sinergie sono quindi limitate. I controlli dell'efficacia non permettono solo processi d'apprendimento a lungo termine e sistematici nell'Amministrazione, ma garantiscono anche un impiego efficiente dei mezzi a disposizione.



## Summary

The present report provides a systematic description and analysis of federal family policy in Switzerland.

### **Family policy at the federal level**

*No overall family policy master plan:* According to Article 116, para.1 of the Federal Constitution, family policy is not a sectoral but a cross-sectional policy. In fulfilling its tasks, the Confederation must consider the needs of the family. The latter are thus defined as a guiding principle for all public-sector activities.

*Lack of concrete objectives:* A solid wall cannot be built on weak foundations. This is also true for federal family policy, which falls short in several areas. Explicit family policy objectives at the individual intervention level are scarce.

*Non-standardised definition of “family”:* the Constitution understands “family” in its widest sense, namely a community of adults and children on the one hand; on the other, it guarantees the right to marriage and the right to have a family. This implicit contradiction is also evident in family policy measures.

*Conflict between the individual and the institution:* there is an inherent area of conflict in family policy between the promotion of individual family members and that of the family as a community. Federal law contains no clear guidelines on the direction family policy should take. An analysis of measures reveals that the Confederation has both individual- and institution-centred policies. In the latter, the institution of marriage is of central importance. These institution-centred measures are inextricably linked to a traditional family model, based on a clear division of responsibilities between women and men. The individual-centred measures, however, are based on the family as a community, in which the individual members are equal before the law.

*Contradictory measures:* These measures based on different definitions of the family and general approaches sometimes contradict each another. Federal family policy lacks coherent objectives. It is therefore not surprising that the relevant measures are inconsistent.

### **Institutional Organisation and Structures**

*Federal and subsidiary implementation:* Federalism and subsidiarity are the two fundamental features of the structure in place for family policy implementation, whereby the dominant model is “Vollzugsföderalismus” (enforcement by the cantons of legislation adopted at federal level). In addition to the cantons, which serve as the main interlocutors of the federal authorities, municipalities also feature in this decentralised system.

*Fragmented organisational structures of the federal administration.* Within the federal administration, there are a total of 19 different federal offices, and a similar number of centres in the seven federal departments that are involved in family policy. The organisational structure is therefore highly fragmented. Considering that within these federal offices there is a further delimitation of responsibilities, there is a multitude of administrative

bodies is thus involved in this policy area. In addition, there are expert commissions, such as the Federal Commission for family issues, the Federal Commission for Women's Issues, the Federal Commission for Foreigners and the Federal Commission for youth-related issues. They are not part of the federal administration, but their secretariats are integrated at this level, and they are closely involved with the federal administration due to their advisory role. The reason for this high level of fragmentation lies in the fact that family policy is explicitly defined as a cross-sectional task, which, combined with the vertical structure of the federal administration (itself the result of the departmental principle), gives rise to an unmanageable proliferation of bodies involved.

### **Recommendations**

As a result of this study, five recommendations are made to strengthen federal family policy.

1. *Declaration of intent by Parliament and the Federal Council:* Greater political legitimacy is needed to consolidate the position of the federal authorities as the government level responsible for family policy. In particular, the elected representatives should issue a broad-based declaration of intent.
2. *Designing a master plan for federal family policy:* A coherent and exhaustive family policy plan would enable the Confederation to rectify various shortcomings uncovered through this research project. It has been found in particular that the heterogeneity of current objectives affects implementation and yields inconsistent operational approaches.
3. *Greater coordination of cross-sectional family policy:* The organisation of federal family policy should be established as a function of the clearly defined, higher-level aims and of their implied policy measures.
4. *Reassessment of sub-federal family policy competences:* One of the main characteristics of Swiss family policy is its distinct federal nature, the effects of which can sometimes be undesirable. Various studies have revealed the distinct cross-cantonal and cross-municipal differences in public services for families. A nationwide standardised family policy appears warranted in certain areas.
5. *Impact analysis of family policy measures:* To date, few studies on the effects of family policy measures have been conducted in Switzerland. Therefore, there is a lack of empirical knowledge. Impact analyses would enable the administration to acquire information on the effectiveness of measures systematically and to learn from long-term evidence. They would also contribute to the efficient use of available resources.

# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangslage

Bis heute besteht in der Schweiz keine eigenständige Familienpolitik. Ebenso fehlen systematische und aktualisierte Grundlagen für die Formulierung einer schweizerischen Familienpolitik. Der letzte vom Bund in Auftrag gegebene Bericht „Familienpolitik der Schweiz“ datiert von 1982 (Arbeitsgruppe Familienbericht 1982). Aus diesem Grund hat der Bundesrat am 14. Januar 2001 die Empfehlung „Familienpolitik in der Schweiz. Bericht“ (00.3662) von Ständerat Hansruedi Stadler entgegengenommen, welche am 19. März 2001 vom Ständerat angenommen wurde. Das zuständige Eidgenössische Departement des Innern (EDI) hat das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) mit dem Verfassen eines Familienberichts beauftragt. Dieser Bericht setzt sich aus einem statistischen, einem thematischen und einem synthetisierenden Massnahmenteil zusammen.

Der vorliegende Bericht beinhaltet die systematische Erhebung und Analyse des aktuellen Zustandes der Familienpolitik auf Bundesebene.

## 1.2 Begriffsklärung

Bevor im nächsten Abschnitt der theoretische Rahmen und das methodische Vorgehen erläutert werden, gilt es kurz eine Klärung des Familienbegriffs und der „Familienpolitik“ und damit eine Präzisierung und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes vorzunehmen.

Im Kapitel „Familienpolitik heute – was beinhaltet sie?“ des Familienberichts (BSV 2004) wird Familienpolitik wie folgt definiert: „Familienpolitik umfasst Aktivitäten staatlicher und nichtstaatlicher Träger mit dem Zweck, Leistungen, die in der Familie und durch die Familie erbracht werden bzw. erbracht werden sollen, zu unterstützen, Lasten dort, wo sie untragbar werden, abzufedern sowie strukturelle Rücksichtslosigkeiten gegenüber Familien abzubauen“. Als eigentliche Zielgruppe der Familienpolitik wird die „Familie im engeren Sinn“ definiert, d.h. eine auf den Beziehungen zwischen Eltern und abhängigen Kindern unter 25 Jahren begründete soziale Gruppe.

Inhaltlich lassen sich die familienpolitischen Themenfelder in vier Interventionsebenen einteilen. Innerhalb dieser Ebenen finden sich wiederum verschiedene Interventionskategorien.

### *Ökonomische Interventionen:*

1. *Familienzulagen* (Kinder-, Ausbildungs-, Geburtszulagen und weitere Zulagen, Forderungen wie Kinderrente und Erziehungsgehalt)
2. *Familienbesteuerung* (Besteuerungssystem, Kinderabzüge, Ausbildungsabzüge, Abzüge für Kinderbetreuung, Forderungen wie Steuerkredite und Steuergutschriften)
3. *Bedarfsbezogene Leistungen an Familien* (Kleinkinder- und Mutterschaftsbeiträge, Sozialhilfe, KV-Prämienverbilligung, Kinder-Ergänzungsleistungen sowie Eltern-Ergänzungsleistungen)

4. *Weitere materielle Leistungen* (Mutterschaftsversicherung, Alimentenbevorschussung, Stipendien, familienrelevante Regelungen in den Sozialversicherungen, Kinderrabatte beim öffentlichen Verkehr)

*Sozialökologische Interventionen:*

5. *Familienergänzende Kinderbetreuung* (Kinderkrippen und -horte, Tagesfamilien usw.)
6. *Familienverträgliche Arbeitswelt* (z.B. Zeitsouveränität, Elternurlaub)
7. *Familienverträgliches Schul- und Bildungssystem* (Blockzeiten, Mittagstische, Tageschulen, Ferienbeschäftigung usw.)
8. *Integrationshilfe für ausländische Familien*
9. *Wohnen und Wohnumfeld* (Wohnungsbau, familienfreundliches Wohnumfeld)

*Pädagogische Interventionen:*

10. *Präventive Familienarbeit* (Familienberatung, familienspezifische Rechts-/Budgetberatung, Netzwerke/Selbsthilfe, intergenerationelle Angebote)

*Familieninterne Interventionen:*

11. *Kinderschutz / Gewalt in der Familie* (Nottelefon, Opferhilfe Kinder/Jugendliche, Beratung bei sexueller Ausbeutung und Gewalt)
12. *Adoption/Pflegekinder/Jugendheime*

Diese Systematik der familienpolitischen Themenfelder liegt dem ganzen Bericht zugrunde.

### **1.3 Methode und Vorgehensweise**

Das Ziel der vorliegenden Untersuchung ist die systematische, deskriptive Erfassung des Policy-Designs, d.h. der familienpolitischen Inhalte und Strukturen auf Bundesebene. Die Familienpolitik auf Bundesebene wird zu diesem Zweck im vorliegenden Bericht mit dem so genannten Schalenmodell für die Analyse des Policy-Designs (Knoepfel et al. 1997: 84ff.) analysiert, einem politikwissenschaftlichen Modell aus der Evaluationsforschung. Das Modell wird einleitend zu Abschnitt 2.2 vorgestellt.

Das empirische Vorgehen stützt sich auf die umfassende Analyse der verfügbaren Literatur und schriftlichen Primärquellen zur Familienpolitik auf Bundesebene. Dabei wurden ausgehend von der bestehenden Definition von Familienpolitik (vgl. Abschnitt 1.3) jene Amtsstellen der Bundesverwaltung identifiziert, deren Geschäfte einen Berührungspunkt mit der Familienpolitik aufweisen. Diese Geschäfte wurden zusammengestellt und systematisch ausgewertet. Die Analyse stützte sich insbesondere auf Berichte zur Lage der Familien in den verschiedenen Amtsstellen sowie Unterlagen, welche im Zusammenhang mit dem Aufbau oder der Weiterführung von monetären und nicht-monetären Familien unterstützenden Massnahmen zuhanden von Bundesrat und Parlament erstellt wurden. Neben der Bundesverwaltung wurden auch andere Akteure auf Bundesebene (Stiftungen, Nichtregierungsorganisationen, Wissenschaft) berücksichtigt.

Der Bericht ist wie folgt aufgebaut: Auf das vorliegende Einleitungskapitel folgt im zweiten Kapitel eine Bestandesaufnahme der familienpolitischen Tätigkeiten auf Bundesebene. Dazu werden zunächst die Rechtsgrundlagen und die Aktivitäten des Bundes sowie weiterer Akteure entlang der vier oben erwähnten familienpolitischen Interventionsebenen erfasst. Darauf aufbauend folgt eine deskriptive Analyse anhand des Schalenmodells.

Das dritte Kapitel führt die wichtigsten Ergebnisse zusammen und unterzieht sie einer synthetisierenden Bewertung. Darauf aufbauend werden konkrete Empfehlungen zur Stärkung der Familienpolitik auf Bundesebene formuliert.

## **2 Bestandesaufnahme der Tätigkeiten des Bundes**

In diesem Kapitel geht es darum, eine Analyse der familienpolitischen Aktivitäten auf Bundesebene bereitzustellen. In Abschnitt 2.1 werden zu diesem Zweck die rechtlichen Grundlagen und die Tätigkeiten des Bundes sowie auf Bundesebene erbrachte Leistungen weiterer Akteure umfassend für alle vier Interventionsebenen entlang der familienpolitischen Interventionskategorien (vgl. Abschnitt 1.2) aufgearbeitet. In einem zweiten Schritt werden diese Massnahmen mit Hilfe des so genannten Schalenmodells einer deskriptiven Analyse unterzogen, die Aufschluss gibt über die Konsistenz der formulierten Zielsetzungen, die innere Kohärenz der getroffenen Massnahmen und über die Angemessenheit der eingerichteten Vollzugsstrukturen (Abschnitt 2.2).

### **2.1 Aktuelle Massnahmen auf Bundesebene**

Gemäss dem Kapitel „Familienpolitik heute – was beinhaltet sie?“ des Familienberichts (BSV 2004) wird Familienpolitik über vier Interventionsebenen definiert: Ökonomische Interventionen, sozialökologische Interventionen, präventive Familienarbeit und familieninterne Interventionen. Diesen vier Ebenen werden insgesamt zwölf Interventionskategorien zugeordnet. Die folgende Aufarbeitung der aktuellen Massnahmen auf Bundesebene folgt dieser Struktur.

#### **2.1.1 Ökonomische Interventionsebene**

Die ökonomische Interventionsebene umfasst die Familienzulagen, die Familienbesteuerung, bedarfsbezogene Leistungen an Familien sowie weitere materielle Leistungen.

##### **1. Familienzulagen**

Zu den Familienzulagen zählen in erster Linie Kinder-, Ausbildungs- und Geburtszulagen sowie weitere Zulagen. Es handelt sich dabei um pauschale, pro Kind entrichtete Zuschläge zum Lohn, die in erster Linie mit der Unterstützungspflicht für Kinder begründet werden.

##### *Bundesebene*

Gemäss Art. 166 Abs. 2 BV kann der Bund Vorschriften über die Familienzulagen erlassen. Bis anhin hat er jedoch nur punktuell von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht, so insbesondere im Agrarsektor. Im Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft vom 20. Juni 1952 (FLG, SR 836.1) sind die Familienzulagen für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in der Landwirtschaft geregelt.<sup>1</sup> Zulagen gemäss diesem Gesetz erhalten auch Kleinbauernfamilien, selbständige Älpler und Berufsfischer mit einem Einkommen unter 30 000 Franken im Jahr. Die Kinderzulagen betragen derzeit 170 Franken im Talgebiet und 190 Franken im Berggebiet, mit einer Erhöhung von 5 Franken ab dem dritten Kind. Hinzu

---

<sup>1</sup> Das Gesetz gilt für die ganze Schweiz mit Ausnahme des Kantons Genf, der zum Zeitpunkt der Einführung bereits über ein entsprechendes Gesetz verfügte.

kommt bei landwirtschaftlichen Arbeitnehmenden eine Haushaltungszulage von 100 Franken. Ausbezahlt werden die Zulagen von den kantonalen Familienausgleichskassen (vgl. unten) und ihren Zweigstellen. Im Jahr 2002 beliefen sich die Kosten für die Familienzulagen, die gemäss dem FLG entrichtet wurden, auf 135 Millionen Franken. Die Arbeitgeberbeiträge an Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen in der Landwirtschaft beliefen sich dabei auf 12 Millionen Franken. Die restlichen 123 Millionen Franken wurden von der öffentlichen Hand getragen, wobei der Bund für zwei Drittel und die Kantone für ein Drittel der Kosten aufzukommen haben.<sup>2</sup> Die Aufsicht über die Umsetzung der Familienzulagen in der Landwirtschaft hat das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV), wo diese Aufgabe der die Zentralstelle für Familienfragen (ZSFF) obliegt.

Auf Bundesebene geregelt sind neben den Zulagen in der Landwirtschaft jene des Bundespersonals. Die Betreuungszulagen sind hier in Art. 31 Abs. 1 des Bundespersonalgesetzes vom 24. März 2000 (BPG, SR 172.220.1) sowie in Art. 51 der Bundespersonalverordnung vom 3. Juli 2001 (BPV, SR 172.220.111.3) verankert. Die Zulage beläuft sich jährlich auf 4063 Franken fürs erste und 2623 Franken für jedes weitere Kind. Die zuständige Bundesstelle ist das Eidgenössische Personalamt.

Weiter sind auch die Familienzulagen von Personen, die von der Arbeitslosenversicherung Taggelder beziehen, auf eidgenössischer Ebene geregelt. Die Höhe der Zulagen richtet sich hier nach den im Wohnkanton geltenden Ansätzen (Art. 22 Arbeitslosenversicherungsgesetz, SR 837.0, und Art. 34 Arbeitslosenversicherungsverordnung, SR 837.02).

### *Information über kantonale Systeme*

Bei den übrigen Erwerbstätigen unterliegen die Familienzulagen kantonalen Vorschriften, die sich beträchtlich unterscheiden. Die möglichen Arten von Zulagen umfassen Kinder-, Ausbildungs-, Geburts- und Adoptionszulagen. Die Höhe der Kinder- und Ausbildungszulagen variiert zwischen 150 und 444 Franken. In einigen Kantonen haben dabei nicht nur unselbständig, sondern auch selbständig und nicht erwerbstätige Personen Anspruch auf die Zulagen. Auch die Organisation und Finanzierung ist unterschiedlich. Die Familienausgleichskassen, die für die Durchführung zuständig sind, können sowohl kantonal als auch privat sein. Sie fordern von den Arbeitgebern die Beiträge ein, die je nach Kanton zwischen 0,1 und 5% der Lohnsumme liegen.<sup>3</sup> In verschiedenen Publikationen gibt die ZSFF einen Überblick über die unterschiedlichen kantonalen Regelungen (BSV 2003a, 2003d). Zudem veröffentlicht sie die kantonale Rechtsprechung zu den Familienzulagen.

### *Vorschläge für eine Bundeslösung*

Ein Gesetzesvorhaben für eine Bundeslösung der Familienzulagen ist hängig. 1998 präsentierte die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) des Nationalrats einen Entwurf für ein Rahmengesetz, der aufgrund einer parlamentarischen Initiative (Pa.Iv.

---

<sup>2</sup> Vgl. Homepage des BSV unter <http://www.bsv.admin.ch/fam/grundlag/d/index.htm> (20/08/2003).

<sup>3</sup> Im Kanton Wallis sind auch die Arbeitnehmenden zu Beiträgen in der Höhe von 0,3% der Lohnsumme verpflichtet.

Angeline Fankhauser, 91.411) erarbeitet worden war (BBl 1999: 3220ff.). Es setzt einen Mindestansatz für Kinder- und Ausbildungszulagen von 200 bzw. 250 Franken pro Monat fest. Am 28. Juni 2000 nahm der Bundesrat grundsätzlich positiv Stellung zu diesem Entwurf (BBl 2000: 4784ff.). Gleichzeitig ist die Volksinitiative „Für fairere Kinderzulagen!“ von der Dachorganisation der Arbeitnehmenden Travail.Suisse hängig. Sie verlangt Kinderzulagen von mindestens 15 Franken pro Tag bis zum 16. bzw. bis zum 25. Altersjahr. Finanziert werden sollen diese Zulagen durch den Bund, die Kantone und über Arbeitgeberbeiträge.

## **2. Familienbesteuerung**

Zur materiellen Interventionsebene gehören nicht nur die Leistungen, durch die Familien finanziell unterstützt werden, sondern umgekehrt auch die Abgaben, welche Familien dem Staat zu entrichten haben. Bei der Besteuerung des Familieneinkommens stellt sich erstens die Frage, ob jedes Familienmitglied einzeln oder die Gemeinschaft als wirtschaftliche Einheit besteuert werden soll. Zweitens gilt es die Abzüge zu betrachten, welche Familien für die Belastungen, die sich aus der Sorge für Kinder ergeben, geltend machen können.

### *Steuermodell*

Direkte Steuern werden einerseits vom Bund und andererseits von den Kantonen und Gemeinden erhoben. Zuständig in Steuerfragen auf Bundesebene ist die Eidgenössische Steuerverwaltung. Sie erhebt jedoch nicht selber Steuern, sondern übt die Aufsicht aus über Veranlagung und Bezug der direkten Bundessteuer durch die Kantone. Die gesetzliche Grundlage bildet das Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer vom 14. Dezember 1990 (DBG, SR 642.11).<sup>4</sup> Die Regeln, nach denen die Kantone ihre Steuersysteme auszugestalten haben, sind im Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990 (StHG, SR 642.14) festgelegt, dessen Vorgaben nach Ablauf der Übergangsfrist seit 2001 für alle Kantone verbindlich sind. Unter anderem wurden damit die Bestimmungen zum Steuersubjekt, d.h. dazu, wer oder was steuerpflichtig ist, dem Bundesrecht angepasst. So gilt heute für verheiratete Paare im gesamten Schweizer Steuersystem die Gemeinschaftbesteuerung. Dies bedeutet, dass das Einkommen von Ehepartnern unabhängig vom Güterstand zur Bestimmung des Steuersatzes addiert wird. Bei Konkubinatspaaren hingegen gilt die Individualbesteuerung: jede Person wird einzeln veranlagt und besteuert. Da die Einkommenssteuer nach einem progressiven Tarif berechnet wird, indem der Steuersatz mit steigendem Einkommen zunimmt, führt dies bei Paaren, bei welchen beide Partner erwerbstätig sind, zu einem Konkubinatsvorteil: Die Steuerlast von verheirateten Paaren ist grösser als bei Konkubinatspaaren in gleichen Einkommensverhältnissen, weil Ehepaare durch das Zusammenzählen der beiden Einkommen nach einem höheren Satz besteuert werden als Konkubinatspaare, die je separat

---

<sup>4</sup> Die Tarife und Abzüge werden nach der Verordnung über den Ausgleich der Folgen der kalten Progression für die natürlichen Personen bei der direkten Bundessteuer vom 4. März 1996 (SR 642.119.2) bemessen, wobei seit Anfang 2003 alle Kantone eine einjährige Steuerperiode kennen und somit die Tarife und Abzüge nach Art. 5 bis 7 gelten.



veranlagt werden. Dies widerspricht dem Grundsatz der Gleichmässigkeit der Besteuerung in Art. 127 Abs. 2 BV, gemäss dem Personen in vergleichbaren Situationen gleich behandelt werden müssen, d.h. gleich viel Steuern zu bezahlen haben. Um der Ungleichbehandlung entgegenzuwirken, sind im Steuersystem Korrektive vorgesehen, die sich von Kanton zu Kanton unterscheiden. Bei der Bundessteuer kommen Ehepaare und Alleinerziehende erstens in den Genuss eines vorteilhafteren Steuertarifs, des so genannten Verheirateten-tarifs. Zweitens wird Zweiverdienerhepaaren ein Abzug von 7000 Franken gewährt. Dadurch werden Einverdienerhepaare gegenüber dem Einverdienerkonkubinat besser gestellt. Bei Zweiverdienerhepaaren vermögen die Korrektive die Wirkung der steilen Progression im DBG aber nicht zu kompensieren. Je ausgeglichener die beiden Partner zum Gesamteinkommen beitragen, desto grösser sind die Differenzen. Das Einkommen von Kindern wird im Übrigen zum Einkommen jenes Elternteils hinzugezählt, der die elterliche Sorge innehat. Für Einkünfte aus eigener Erwerbstätigkeit wird das Kind jedoch selbständig besteuert.

### *Abzüge*

Zu den Grundsätzen der Besteuerung, die in Art. 127 Abs. 2 BV festgelegt sind, gehört auch die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Um diesem Prinzip Folge zu leisten, muss der Staat die finanziellen Belastungen im Zusammenhang mit Kindern bei der Besteuerung von Familien berücksichtigen. So schreibt das StHG den Kantonen vor, dass sie Verheirateten, Alleinerziehenden und Steuerpflichtigen, die mit unterstützungsbedürftigen Personen zusammenleben und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreiten, angemessene Ermässigungen zu gewähren haben. Die Arten von zulässigen Abzügen sind dabei im StHG aufgelistet; die Kantone sind danach aber frei in der Entscheidung, welche Abzüge sie tatsächlich gewähren und in welchem Umfang. Auch im DBG kommen Familien in den Genuss einer Reihe von Abzügen. Das satzbestimmende Einkommen wird erstens um einen Kinderabzug von 5600 Franken pro Jahr und Kind sowie einen Unterstützungsabzug für Leistungen an erwerbsunfähige Personen in gleicher Höhe reduziert. Zweitens wird ein pauschaler Versicherungsabzug für Einlagen, Prämien und Beiträge für Kranken-, Lebens- und Unfallversicherung gewährt. Abgezogen werden drittens die Krankheits-, Unfall- und Invaliditätskosten, sofern sie 5% der Einkünfte überschreiten. Letztlich können leistungspflichtige Personen die Unterhaltsbeiträge an geschiedene oder getrennt lebende Ehegatten sowie jene für Kinder abziehen. Trotz dieser Abzüge ist allgemein anerkannt, dass die Familienlasten bei der Bundessteuer gegenwärtig nicht angemessen Berücksichtigung finden.

### *Steuerpaket*

Angesichts der Mängel des existierenden Systems verabschiedeten die eidgenössischen Räte am 20. Juni 2003 das so genannte Steuerpaket (Bundesgesetz über die Änderung von Erlassen im Bereich der Ehe- und Familienbesteuerung, der Wohneigentumsbesteuerung und der Stempelabgaben, BBl 2003: 4498). Es sah erstens eine Änderung bezüglich des Steuermodells vor: An der Gemeinschaftsbesteuerung für Ehepaare wurde zwar festgehalten, doch sollte anstelle des Verheirateten-tarifs und des Zweitverdienerabzugs das Splitting als Korrektiv eingeführt werden. Das Gesamteinkommen des Ehepaares wäre dann zu

einem Steuersatz besteuert worden, der einem festen Bruchteil dieses Einkommens entsprechen hätte. Die Kantone hätten den Divisor, mit dem das Gesamteinkommen zur Ermittlung des Steuersatzes hätte geteilt werden sollen, frei bestimmen können. Sie hätten somit zwischen dem Vollsplitting (Divisor = 2) oder dem Teilsplitting (Divisor < 2) wählen können. Bei der direkten Bundessteuer war ein Divisor von 1,9 vorgesehen, womit das satzbestimmende Einkommen 52,6% des Gesamteinkommens betragen hätte. Die Möglichkeit des Splittings wäre dabei nur Ehepaaren, nicht aber Konkubinatspaaren offen gestanden. Letztere wären nach wie vor individuell besteuert worden. Dieses Modell des „Teilsplittings ohne Wahlrecht“ hätte somit keine Gleichbehandlung von Ehepaaren und Konkubinatspaaren erreicht.

Das Steuerpaket hätte neben dem Wechsel beim Steuermodell auch Änderungen bezüglich der Abzüge vorgesehen, die eine bessere Berücksichtigung der Familienlasten hätte ermöglichen sollen. Zwar wären sowohl im StHG als auch im DBG die Prämien von Lebensversicherungen und nicht obligatorischen Unfallversicherungen aus der Liste der Abzüge gestrichen worden, dafür wären die Prämien bei der obligatorischen Krankenversicherung in Zukunft besser berücksichtigt worden. Zudem wäre neu ein Abzug für die nachgewiesenen Kosten für die familienexterne Betreuung von Kindern unter 16 Jahren vorgesehen gewesen. Er hätte im Falle von Alleinerziehenden geltend gemacht werden können sowie wenn beide Elternteile erwerbstätig oder ein Elternteil erwerbsunfähig, in Ausbildung oder wegen Krankheit oder Unfall an der Betreuung verhindert gewesen wäre. Das StHG hätte die Höhe dieses Abzugs dem kantonalen Recht überlassen; bei der Bundessteuer war ein Abzug von höchstens 7000 Franken pro Kind und Jahr vorgesehen. Gleichzeitig wäre im DBG der Kinderabzug auf 9300 Franken heraufgesetzt worden. Der Unterstützungsabzug hätte zwischen 5600 und 9000 Franken betragen. Alleinerziehende wären zudem, gleich wie alleinstehende Personen, in den Genuss eines Haushaltsabzugs von 11 000 Franken gekommen. Weiter hätten sie einen Alleinerzieherabzug von 3% des Reineinkommens, maximal aber von 5500 Franken geltend machen können. Sämtliche Abzüge wären wie bis anhin auf dem steuerbaren Einkommen und nicht auf dem geschuldeten Steuerbetrag eingeräumt worden.

Familienpolitisch relevant wäre neben den Änderungen bei den Abzügen auch die Bestimmung gewesen, dass das Existenzminimum jeder steuerpflichtigen Person in allen Kantonen steuerfrei zu sein hat. Die Kantone wären demnach verpflichtet worden, ihre Gesetzgebung innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Neuerungen im StHG anzupassen. Gegen das Steuerpaket wurde jedoch – erstmals in der Geschichte der Schweiz – das Kantonsreferendum ergriffen, weil die Kantone massive Steuerausfälle befürchteten. In der Volksabstimmung vom 16. Mai 2004 wurde das Steuerpaket deutlich (mit 66% Nein-Stimmen) abgelehnt.

### **3. Bedarfsbezogene Leistungen an Familien**

Bei Bedarfsleistungen handelt es sich um bedarfsabhängige finanzielle Hilfen an Familien, deren Einkommen nicht zur Deckung der Lebenshaltungskosten ausreicht. Zu diesen Leistungen gehört einerseits die Sozialhilfe. Zusätzlich kann der Staat Familien durch

Mutterschafts- und Kleinkinderbeiträge oder durch Kinder- und Eltern-Ergänzungsleistungen unterstützen. Schliesslich fallen auch die Prämienverbilligungen bei der obligatorischen Krankenversicherung in diese Massnahmenkategorie.

### *Sozialhilfe*

Die Sozialhilfe ist in der Bundesverfassung verankert: Art. 12 BV sichert das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen zu. Art. 41 Abs. 1 BV hält dabei am Subsidiaritätsprinzip fest: Bund und Kantone setzen sich lediglich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass jede Person an der sozialen Sicherheit teilhat. In Art. 115 BV wird ausdrücklich festgehalten, dass die Unterstützung von Bedürftigen den Kantonen obliegt. Der Bund regelt nur, welcher Kanton wann zuständig ist. Grundsätzlich ist es der Wohnkanton. Ausnahmen sind im Bundesgesetz über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger vom 24. Juni 1977 (SR 851.1) festgehalten. Auf Bundes- statt auf kantonaler Ebene ist die Sozialhilfe an Auslandschweizerinnen und -schweizer geregelt (Bundesgesetz über Fürsorgeleistungen an Auslandschweizer vom 21. März 1973, SR 852.1, und zugehörige Verordnung, SR 852.11). Für sie sind die lokalen Auslandvertretungen der Schweiz zuständig, die in Absprache mit dem EJPD handeln. Die Sozialhilfe für Asylsuchende und Flüchtlinge richtet sich nach Art. 80 bis 87 des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998 (AsylG, SR 142.31; vgl. auch Art. 2 bis 19 der entsprechenden Verordnung, SR 142.312). Bei Asylsuchenden an Empfangsstellen oder in Erstintegrationszentren kommt der Bund für die materielle Unterstützung auf. Ansonsten wird die Sozialhilfe auch für diese Personengruppen grundsätzlich durch die Kantone erbracht.

Abgesehen von diesen Sonderregelungen gilt die Sozialhilfe als Kernaufgabe der Kantone. In der Absicht, dennoch eine gewisse Einheitlichkeit und Rechtsgleichheit zu gewähren, richten sich die Kantone (mit Ausnahme von Genf) nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Bei den Richtlinien (SKOS 2000) handelt es sich um Empfehlungen, die erst durch ihren Eingang in kantonale Gesetze, die Rechtsetzung auf Gemeindeebene und die Rechtsprechung verbindlichen Charakter erreichen.

### *Mutterschafts-/Kleinkinderbeiträge und Familienergänzungsleistungen*

Bedarfsleistungen in Form von Mutterschafts- und Kleinkinderbeiträgen bestehen in zwölf Kantonen, jedoch nicht auf Bundesebene. Familien mit Kleinkindern und einem Einkommen unter einer gewissen Einkommensgrenze haben Anspruch auf den jeweiligen Fehlbeitrag. Die Anspruchsdauer variiert je nach Kanton zwischen sechs Monaten und zwei Jahren ab Geburt. Auch unterscheiden sich die Kantone hinsichtlich der bezugsberechtigten Personen, der maximalen Zahlungen und der Verwaltungsorganisation. Der Kanton Tessin kennt seit 1997 ein zweistufiges Modell (vgl. Bindet et al. 2004). Erstens sieht er eine Ergänzungszulage für Kinder bis zum 15. Lebensjahr vor (*assegno integrativo*), die maximal den hypothetischen Kinderkosten entspricht. Ein Haushalt, dessen Einkommen trotz dieser Ergänzungszulage unter dem Existenzminimum liegt, kann während 36 Monaten ab Geburt zusätzlich eine Kleinkinderzulage (*assegno di prima infanzia*) beantragen. Sie kompensiert den Erwerbsausfall bzw. den Betreuungsaufwand. Das System der Mutterschafts- und Kleinkinderbeiträge wie auch jenes der Ergänzungszulagen ist jenem der AHV/IV-

Ergänzungsleistungen des Bundes (vgl. Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung vom 19. März 1965, ELG, SR 831.30) nachempfunden (Bauer/Hüttner 2003: 11ff.). Diese Bedarfsleistungen haben einerseits ein Sozialversicherungselement, indem ein Anspruch auf die Leistungen besteht. Gleichzeitig ist das Ausmass der Leistungen wie bei der Sozialhilfe abhängig von der Höhe des Einkommens. Einen Überblick über die verschiedenen kantonalen Systeme veröffentlicht die ZSFF (BSV 2003b).

Wie bei den Familienzulagen (vgl. 2.1.1, Abschnitt 1) laufen auch hier Bestrebungen für eine Bundesregelung. Am 21. März 2001 hat der Nationalrat zwei parlamentarischen Initiativen Folge gegeben, die eidgenössische Ergänzungsleistungen für Familien nach dem Tessiner Modell verlangen (Pa.Iv. Jacqueline Fehr, 00.436; Pa.Iv. Lucrezia Meier-Schatz, 00.437).

### *Prämienverbilligungen bei der obligatorischen Krankenversicherung*

Durch das Kopfprämiensystem (vgl. Darstellung der Krankenversicherung unten) kann die Krankenversicherung insbesondere für Familien eine erhebliche finanzielle Belastung darstellen. Zur sozialen Abfederung sieht das Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung (KVG, SR 832.10) in Art. 65 bis 66a Prämienverbilligungen für Versicherte in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen vor (vgl. auch die zugehörigen Verordnungen, SR 832.112.4 und SR 832.112.5). Der Bund beteiligt sich zu zwei Dritteln, die Kantone zu einem Drittel an der Finanzierung. Es sind aber die Kantone, die den genauen Kreis der Begünstigten, die Höhe der Beiträge und die Verfahren festlegen. Die Kantone müssen dem Bund als Aufsichtsinstanz zwar über die Verwendung der Finanzmittel Rechenschaft ablegen; sie haben aber dennoch eine erhebliche Gestaltungsfreiheit, was in der Vergangenheit zu einer unterschiedlichen Rechtspraxis geführt hat (vgl. Balthasar 2001).

Im Bestreben nach Vereinheitlichung wurde im Parlament bei der Revision der Krankenversicherung die Festlegung eines Sozialziels diskutiert: Die Prämienbelastung sollte je nach Haushaltseinkommen höchstens zwischen 4 und 12% betragen, wobei für Haushalte mit Kindern tiefere Belastungsgrenzen (nämlich 2 bis 10%) vorgesehen waren. Gleichzeitig wurde in Betracht gezogen, aus den Mitteln, die für die Prämienverbilligungen zur Verfügung gestellt werden, in Zukunft einen Teil der Kinderprämien zu bezahlen, ungeachtet des Haushaltseinkommens. Die Prämienverbilligungen, die bisher reine Bedarfsleistungen darstellten, würden somit um eine einkommensunabhängige Komponente erweitert. Obwohl die Bundesmittel um 200 Millionen auf 2,5 Milliarden Franken erhöht und laufend der Kostenentwicklung in der obligatorischen Grundversicherung angepasst würden, bliebe zweifelhaft, ob dann das Sozialziel noch erreicht werden könnte. Die zweite KVG-Revision wurde im Dezember 2003 vom Parlament abgelehnt. Doch hält der Bundesrat weiterhin an der Festlegung eines Sozialziels fest.

## **4. Weitere materielle Leistungen**

Neben den drei erwähnten Leistungskategorien, die bei Betrachtung aller Staatsebenen zusammen den grössten Teil des familienpolitischen Transfervolumens ausmachen (Bauer/

Hüttner 2003: 11), gibt es noch eine Reihe weiterer materieller Leistungen, wobei hier namentlich der wirtschaftliche Schutz der Mutterschaft zu betrachten ist. Zudem fallen unter diese Interventionskategorie die familienrelevanten Bestimmungen in den Sozialversicherungen.<sup>5</sup> Dabei ist nicht nur von Bedeutung, welche Leistungen im Versicherungsfall für Familien vorgesehen sind, sondern auch, wie familienfreundlich die Gesetzesbestimmungen sind. Zuerst werden die einschlägigen Bestimmungen bei den beiden ersten von den drei Säulen der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge dargestellt. Anschließend wird der materielle Schutz von Familien bei Unfall, Arbeitslosigkeit und Krankheit behandelt. Zu den materiellen Leistungen für Familien gehören weiter die Ausbildungsbeihilfen und Alimentenbevorschussungen sowie die Familienverbilligungen beim öffentlichen Verkehr.

### *Mutterschaftsschutz*

Zum materiellen Schutz der Mutterschaft gibt es in vielen Ländern staatliche Mutterschaftsversicherungen. Nachdem ein Bundesgesetz zur Einrichtung einer solchen Versicherung 1999 in einem Referendum abgelehnt worden ist, gibt es in der Schweiz trotz Verfassungsauftrag<sup>6</sup> keine entsprechende materielle Sicherung.<sup>7</sup> Dennoch gibt es eine Reihe von bundesrechtlichen Bestimmungen zum Mutterschaftsschutz. Sie sind in verschiedenen Rechtsgebieten zu finden und kaum aufeinander abgestimmt (EDI/BSV 1999: 7ff.). Der Bund selbst erbringt zum Schutz der Mutterschaft keine materiellen Leistungen, sondern beschränkt sich auf die regulativen Rahmenbedingungen.

Materielle Leistungen zum Schutz der Mutterschaft basieren grundsätzlich auf dem Obligationenrecht vom 30. März 1911 (Art. 319 ff. OR, SR 220). Die darin enthaltenen Regelungen gelten für alle privatrechtlichen Arbeitsverhältnisse und schliessen auch Teilzeitbeschäftigte ein. Geregelt ist erstens die Lohnfortzahlungspflicht des Arbeitgebers. Arbeitnehmerinnen, die wegen Schwanger- oder Mutterschaft an der Arbeit verhindert sind, haben wie bei Krankheit und Unfall für eine beschränkte Zeit Anspruch auf die Fortzahlung des Lohns, sofern das Arbeitsverhältnis drei Monate gedauert hat (Art. 324a OR). Die Lohnfortzahlungspflicht des Arbeitgebers ist abhängig von der Dienstdauer. Im ersten Dienstjahr beträgt sie drei Wochen, in den folgenden Dienstjahren eine „angemessene längere Zeit“, die in der Praxis nach den Richtlinien einzelner Arbeitsgerichte (Bernner-, Zürcher- oder Basler-Skala) bemessen wird. Es können auch längere Lohnfortzahlungspflichten vereinbart werden, was in Gesamtarbeitsverträgen oft geschieht. Aber auch dort ist der Anspruch vom Dienstalder abhängig. Die Lohnzahlungspflicht besteht im Übrigen nur so lange wie das Arbeitsverhältnis, weshalb dem Kündigungsschutz (Art. 336c OR) eine grosse Bedeutung zukommt. Nach der Probezeit darf Frauen demnach in einem unbefristeten Arbeitsverhältnis während der ganzen Schwangerschaft und in den 16 Wochen nach

---

<sup>5</sup> Die folgende Darstellung basiert auf einer Zusammenstellung des BSV (2003e).

<sup>6</sup> Art. 116 Abs. 3 BV lautet: „Er [der Bund] richtet eine Mutterschaftsversicherung ein. Er kann auch Personen zu Beiträgen verpflichten, die nicht in den Genuss der Versicherungsleistungen gelangen können.“

<sup>7</sup> Eine Mutterschaftsversicherung gibt es einzig im Kanton Genf, und zwar seit dem 1. Juli 2001.

der Niederkunft nicht gekündigt werden. Die Arbeitnehmerin selbst kann während dieser Zeit kündigen, verliert dabei aber unter Umständen ihren Anspruch auf Lohnfortzahlung. Befristete Arbeitsverhältnisse laufen vertragsgemäss aus. Unabhängig von der Lohnfortzahlung können Arbeitgeber gemäss Art. 329b Abs. 3 OR Frauen, die wegen Schwangerschaft oder Niederkunft länger als zwei Monate an der Arbeit verhindert sind, die Ferien für jeden weiteren Absenzmonat um einen Zwölftel kürzen.

Arbeitgeber haben die Möglichkeit, eine Kollektiv-Krankentaggeldversicherung abzuschliessen und sich so von der Lohnfortzahlungspflicht zu befreien. Die Versicherung muss dazu bei mindestens hälftiger Arbeitsunfähigkeit während 720 Tagen innerhalb von 900 aufeinanderfolgenden Tagen 80% des Lohns abdecken, und der Arbeitgeber muss mindestens die Hälfte der Prämie übernehmen. Bei freiwilligen Krankentaggeldversicherungen, die nach dem Krankenversicherungsgesetz (KVG, SR 832.10) abgeschlossen werden, haben die Versicherten bei Mutterschaft Anrecht auf die Fortzahlung des Lohns während 16 Wochen, davon mindestens acht nach der Niederkunft. Damit die Versicherung diese Leistungen erbringt, muss sie vor Beginn der Schwangerschaft abgeschlossen worden sein. In der Praxis ist es jedoch so, dass Taggeldversicherungen üblicherweise nach dem Privatversicherungsrecht abgeschlossen werden, das keine Mindestanforderungen vorsieht. Mutterschaft wird häufig von der Deckung ausgeschlossen oder separat versichert. Zwar werden die Versicherer im KVG dazu verpflichtet, Einzeltaggeldversicherungen anzubieten, doch sind deren Leistungen mit Taggeldern zwischen 8 und 30 Franken sehr beschränkt.

Angesichts der Lücken im gegenwärtigen System und des bestehenden Verfassungsauftrags hat das Parlament am 3. Oktober 2003 als Folge der parlamentarischen Initiative von Pierre Triponez (01.426) eine Änderung des Erwerbsersatzgesetzes (SR 834.1, EOG) beschlossen. Damit soll künftig den erwerbstätigen Müttern nach der Geburt während 14 Wochen 80% des vorher verdienten Lohnes bezahlt werden. Das Volk wird noch dazu Stellung nehmen müssen; die Schweizerische Volkspartei (SVP) hat am 22. Januar 2004 gegen die Vorlage das Referendum eingereicht.

Neben den hier dargelegten Bestimmungen zum wirtschaftlichen Schutz von Schwangeren und Müttern gibt es arbeitsrechtliche Schutzbestimmungen. Diese werden bei den Massnahmen zur Familienverträglichkeit der Arbeitswelt (Interventionskategorie 6) erläutert.

### *1. Säule*

Die erste Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge basiert auf dem Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20. Dezember 1946 (AHV, SR 831.10) und dem Bundesgesetz über die Invalidenversicherung vom 19. Juni 1959 (IV, SR 831.20). Sowohl die AHV wie die IV sind als eigentliche Volksversicherungen ausgestaltet. Beitragspflichtig sind alle in der Schweiz Erwerbstätigen sowie nicht erwerbstätige Personen mit Wohnsitz in der Schweiz ab 21 Jahren. Bei Ehepaaren gilt die Beitragspflicht eines nicht erwerbstätigen Partners als erfüllt, wenn der erwerbstätige Teil mindestens das Doppelte des AHV/IV-Mindestbeitrags entrichtet. Beide Gesetze sind insofern familienfreundlich, als für jedes Jahr, während dem eine Person die elterliche Sorge für mindestens ein Kind unter 16 Jahren innehat, eine Erziehungsgutschrift angerechnet wird. Bei Ehepaar-

ren wird lediglich eine Gutschrift gewährt. Für die Betreuung von pflegebedürftigen Verwandten können zudem Betreuungsgutschriften beantragt werden. Die Gutschriften werden ans Jahreseinkommen, das für die Höhe der Renten ausschlaggebend ist, angerechnet. Das Ehepaar wird als ökonomische Einheit aufgefasst, weshalb sowohl bei der AHV als auch der IV ein Einkommenssplitting vorgenommen wird. Demnach wird bei der Scheidung das während der Ehejahre durchschnittlich erzielte Jahreseinkommen inklusive Gutschriften je hälftig den Partnern gutgeschrieben. Die Witwer- und Witwenrente wird hingegen ausschliesslich auf der Basis des Einkommens der bzw. des Verstorbenen berechnet.

Aus der ersten Säule werden Familien im Versicherungsfall mit Kinder-, Waisen-, Witwen- und Witwerrenten unterstützt. Eine Kinderrente erhalten Bezügerinnen und Bezüger von IV- und AHV-Renten, falls sie Kinder haben unter 18 Jahren bzw. unter 25 Jahren, sofern sie noch in Ausbildung sind. Kinderrenten entsprechen in der Regel 40% der Alters- bzw. Invalidenrente. Beziehen beide Elternteile eine Rente, werden zwei Kinderrenten ausbezahlt, die aber insgesamt 60% der IV-Höchstrente bzw. der maximalen Altersrente nicht übersteigen dürfen.

Anspruch auf eine Waisenrente haben Kinder bis 18 bzw. 25 Jahre, bei denen mindestens ein Elternteil verstorben ist. Die Waisenrente kommt 40% der Altersrente des/der Verstorbenen gleich. Bei Vollwaisen werden bis zu einem Betrag, der 60% der maximalen Altersrente entspricht, zwei Renten ausbezahlt. Nicht nur das verwaiste Kind, sondern auch der verwitwete Elternteil hat einen Leistungsanspruch: Die Witwen- oder Witwerrente beträgt 80% der Altersrente, die dem durchschnittlichen Jahreseinkommen des/der Verstorbenen entspricht.

Die AHV- und IV-Renten sind nach unten und oben begrenzt: Vollrenten betragen zwischen 1055 und 2110 Franken. Finanziert werden sie zum grössten Teil über Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge. Der Bund stellt bei der AHV 16% und bei der IV 38% der Finanzmittel. In die AHV fliessen zudem 13% der Einnahmen, die durch die Mehrwertsteuer erzielt werden. Die Aufsicht hat das BSV. Der Vollzug geschieht dezentral. Die AHV-Ausgleichskassen sind entweder kantonale oder an Verbände gebunden; bei der IV sind kantonale Stellen zuständig.

Bei der 11. AHV-Revision, welche am 3. Oktober 2003 von den eidgenössischen Räten verabschiedet wurde, waren auch Änderungen bei den Witwen- und Waisenrenten vorgesehen. Die Renten für Witwen mit Kindern wären von 80% schrittweise auf 60% der Altersrente gesenkt worden. Im Gegenzug wären die Waisenrenten von 40% auf 60% erhöht worden. Im Referendum vom 16. Mai 2004 wurde die 11. AHV-Revision vom Volk jedoch klar abgelehnt.

## *2. Säule*

Gesetzliche Grundlage bei der zweiten Säule der Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge bildet das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge vom 25. Juni 1982 (BVG, SR 831.40). Mit dem Splitting im Scheidungsfall behandelt auch die zweite Säule das Ehepaar als ökonomische Einheit. Die Gesetzesbestimmun-

gen in der beruflichen Vorsorge sind jedoch insofern eher zum Nachteil von Frauen ausgestaltet, als die Versicherung erst ab einem Einkommen von 25 320 Franken obligatorisch ist. Diese Eintrittsschwelle in die Versicherung wurde mit der am 3. Oktober 2003 vom Parlament beschlossenen ersten BVG-Revision zwar auf 18 990 Franken gesenkt. Da Frauen aber nach wie vor systematisch tiefere Löhne haben und häufiger Teilzeit arbeiten als Männer, dürften sie die Einkommensgrenze auch in Zukunft öfter nicht erreichen als ihre männlichen Arbeitskollegen.

Wie bei der ersten werden auch bei der zweiten Säule im Versicherungsfall Kinder-, Waisen- und Witwenrenten bezahlt. Eltern, die aus der beruflichen Vorsorge eine Alters- oder Invalidenrente beziehen und minderjährige Kinder oder Kinder unter 25 Jahren in Ausbildung haben, erhalten eine Kinderrente, die 20% der Invalidenrente entspricht. Eine Zahlung in gleicher Höhe hat das Kind zudem beim Tod eines bei einer Pensionskasse versicherten Elternteils als Waisenrente zugute. Stirbt der Ehemann, so hat die Ehefrau Anspruch auf eine Witwenrente in der Höhe von 60% der Invalidenleistungen, die dem Gatten zugestanden hätten. Witwenrenten werden bei der beruflichen Vorsorge nur dann gewährt, wenn das Reglement der Pensionskasse dies ausdrücklich vorsieht. Mit der ersten BVG-Revision, die am 3. Oktober 2003 vom Parlament verabschiedet worden ist, wurde jedoch eine Gleichstellung von Witwen und Witwern vorgesehen.

Finanziert wird die berufliche Vorsorge ausschliesslich über Beiträge von Arbeitnehmenden und Arbeitgebern, wobei sich letztere mindestens zur Hälfte an der Finanzierung zu beteiligen haben. Die Pensionskassen müssen zwar vom Bund registriert werden und stehen unter der Aufsicht des BSV, werden aber privat geführt.

### *AHV/IV-Ergänzungsleistungen*

Da die Renten der ersten Säule in der Praxis nicht reichen, um den Existenzbedarf zu decken, hat der Bund mit dem Gesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV und IV vom 19. März 1965 (ELG, SR 831.30) die Möglichkeit geschaffen, die Lücke zwischen Renteneinkommen und Lebensbedarf durch staatliche Bedarfsleistungen zu schliessen. Ergänzungsleistungen kommen auch einkommensschwachen Familien zugute, in denen mindestens ein Elternteil eine Invaliden- oder Altersrente bezieht. Weiter werden im Rahmen des Gesetzes auch Witwen und Waisen im Bedarfsfall finanziell unterstützt. Die Ergänzungsleistungen sind nach oben beschränkt. Eine alleinstehende Person erhält beispielsweise höchstens 17 300 Franken im Jahr, ein Ehepaar maximal 25 950 Franken, und für die ersten zwei Kinder werden je höchstens 9060 Franken entrichtet. Zuständig für die Ergänzungsleistungen sind die Kantone. Es steht ihnen grundsätzlich frei, ob sie überhaupt solche Leistungen erbringen wollen. In der Praxis haben jedoch alle Kantone ein entsprechendes Gesetz erlassen. Der Bund beteiligt sich je nach Finanzkraft des Kantons mit 10 bis 35% an der Finanzierung. Den Rest müssen die Kantone und Gemeinden übernehmen. Ausbezahlt werden die Ergänzungsleistungen in der Regel durch die kantonale Ausgleichskasse unter der Aufsicht des BSV.



### *Unfallversicherung*

Durch das Bundesgesetz über die Unfallversicherung vom 20. März 1981 (UVG, SR 832.20) wird das Risiko von Unfällen und Berufskrankheiten abgedeckt. Obligatorisch versichert sind unselbständig Erwerbstätige und Personen, die bei der Arbeitslosenversicherung anspruchsberechtigt sind. Selbständigerwerbende können sich freiwillig versichern. Nicht Erwerbstätigen steht die Versicherung dagegen nicht offen; sie sind aber im Rahmen des KVG gegen Unfall versichert. 55% der Arbeitnehmenden sind bei der Schweizerischen Unfallversicherungsanstalt (SUVA) versichert, während die übrigen durch sonstige Versicherungseinrichtungen abgedeckt werden. Alle Einrichtungen unterstehen der Aufsicht des BSV.

Familien haben Anspruch auf Leistungen aus der Unfallversicherung, wenn ein versicherter Elternteil verunfallt. Das Taggeld der Unfallversicherung entspricht 80% des letzten vom Versicherten vor dem Unfall bezogenen Lohns. Es wird sowohl bei Berufs- als auch bei Nichtberufsunfällen bezahlt. Bei Teilzeitarbeitenden mit weniger als acht Stunden pro Woche sind indes lediglich die Betriebsunfälle gedeckt. Wenn der Versicherte durch den Unfall stirbt, sieht die Unfallversicherung auch Hinterlassenenleistungen vor. Halb- und Vollwaisen haben Anspruch auf eine Rente, die 15 bzw. 25% des versicherten Verdienstes entspricht. Die Witwen- bzw. Witwerrente beträgt 40% des versicherten Verdienstes. Anspruch auf eine halb so hohe Rente haben geschiedene Ehepartner, sofern der Verstorbene ihnen gegenüber zu Unterhaltsbeiträgen verpflichtet war. Wird stattdessen eine Abfindung bezahlt, ist die Dauer der Ehe ausschlaggebend.

### *Arbeitslosenversicherung*

Die Arbeitslosenversicherung basiert auf dem Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG, SR 837.0). Die Versicherung untersteht der Aufsicht des Staatssekretariats für Wirtschaft (seco) und gehört somit nicht wie die übrigen Sozialversicherungen ins Eidgenössische Departement des Innern (EDI), sondern ins Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD). Der Bund hat die Aufsicht über die Versicherung; die Ausgleichskassen sind entweder kantonal oder privat. Am Vollzug beteiligt sind überdies die Sozialpartner. Die Finanzierung geschieht je hälftig über Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge. Zudem beteiligt sich der Bund an den Kosten für die arbeitsmarktlichen Massnahmen.

Familienfreundlich ist die Arbeitslosenversicherung insofern, als im Versicherungsfall das Taggeld für Personen mit Unterhaltspflichten gegenüber Kindern in jedem Fall 80% des versicherten Verdienstes beträgt, während es für andere Personen unter Umständen nur 70% ausmacht. Zusätzlich werden Kinderzulagen (vgl. 2.1.1, Abschnitt 1) entrichtet. Als kritisch für Familien hat sich hingegen die Bestimmung erwiesen, dass der Anspruch auf finanzielle Unterstützung an die Voraussetzung geknüpft ist, dass die Arbeitslosen vermittelbar sein müssen; Personen mit Betreuungspflichten kann dadurch der Unterstützungsanspruch allenfalls abgesprochen werden (Berset 2001).

### *Krankenversicherung*

Im KVG wird jede Person dazu verpflichtet, eine Krankenversicherung abzuschliessen. Die Versicherer sind zwar zum grössten Teil privatrechtliche Körperschaften, müssen aber eine Bewilligung beantragen und unterstehen der Aufsicht des Bundes.<sup>8</sup> Die Finanzierung geschieht über einkommensunabhängige Kopfprämien. Jedes Familienmitglied muss einzeln versichert werden muss; Kinder sind innert drei Monaten nach der Geburt versichern zu lassen. Zusätzlich zu den Prämien tragen Versicherte bei der Inanspruchnahme von Leistungen eine Franchise von mindestens 300 Franken sowie einen Selbstbehalt von 10% bis zu maximal 700 Franken pro Kalenderjahr. Entlastet werden Familien nur insofern, als Art. 61 KVG vorschreibt, dass die Versicherer für Kinder bis zum vollendeten 18. Altersjahr tiefere Prämien festzusetzen haben als für Erwachsene. Die Versicherer sind zudem berechtigt, auch für Versicherte bis 25 Jahre Ermässigungen vorzusehen, was in der Praxis üblich ist. Der Bundesrat könnte den Umfang der Ermässigungen bestimmen, hat von dieser Kompetenz bis anhin aber nicht Gebrauch gemacht. Familien wird zudem entgegengekommen, indem es bei Kindern keine Franchise gibt und der Selbstbehalt höchstens 350 Franken beträgt.

Die Krankenversicherung erbringt die im Gesetz und in der Krankenpflege-Leistungsverordnung (KLV, SR 832.112.31) umschriebenen Leistungen. Aus Sicht der Familie ist die Versicherungsdeckung bei Mutterschaft von Bedeutung: Hier wird zusätzlich zu den Leistungen, die bei Krankheit erbracht werden, eine Reihe von besonderen Leistungen abgedeckt. Diese werden in Art. 29 Abs. 2 KVG sowie in Art. 13 bis 16 KLV umschrieben und schliessen die Kontrolluntersuchungen während und nach der Schwangerschaft, die Entbindung, die Stillberatung und einen Beitrag von 100 Franken an einen Geburtsvorbereitungskurs ein. Zudem entfällt bei diesen Leistungen die Kostenbeteiligung der Versicherten.

### *Ausbildungsbeihilfen*

Einkommensschwache Familien mit Kindern in der Ausbildung werden nach Ablauf der obligatorischen Schulzeit vom Staat durch Stipendien und zinslose Darlehen unterstützt. Grundsätzlich sind die Kantone für das Stipendienwesen zuständig. Sie definieren die Bedingungen, unter welchen die Ausbildungsbeihilfen vergeben werden. Der Bund subventioniert diese Ausgaben gestützt auf das Bundesgesetz über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Ausbildungsbeihilfen vom 19. März 1965 (Ausbildungsbeihilfengesetz, SR 416.0) und die zugehörige Verordnung (SR 416.01). Je nach Finanzkraft des Kantons werden zwischen 16 und 48% der Aufwendungen vom Bund übernommen. Im Jahr 2000 flossen von den insgesamt rund 90 Millionen Franken des Bundes knapp 20 Millionen Franken an den Kanton Bern, während die übrigen Kantone bis zu

---

<sup>8</sup> Die Aufsichtsbehörde war bis Ende 2003 das BSV. Anfang 2004 ist die Krankenversicherung in den Zuständigkeitsbereich des BAG transferiert worden.

7 Millionen Franken an Bundesbeiträgen erhielten.<sup>9</sup> Zuständig für die Bundessubventionen ist das Bundesamt für Bildung und Wissenschaft (BBW).

Im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs (NFA) will sich der Bund allerdings aus der Finanzierung von Stipendien unterhalb des Hochschulbereiches zurückziehen und plant, die bisherigen Ausgaben zu reduzieren (EFD 2002).

### *Alimentenbevorschussung*

Zu den weiteren materiellen Leistungen an Familien, die über eine gesetzliche Grundlage auf Bundesebene verfügen, gehört die Alimentenbevorschussung. Alleinerziehende werden im Fall, dass die unterhaltspflichtige Person die Alimente nicht bezahlt, auf der Grundlage von Art. 131 Abs. 1 und 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210) unterstützt. Erstens haben sie Anspruch auf unentgeltliche Hilfe von einer Behörde beim Alimenteninkasso. Weiter ist es den Kantonen freigestellt, den berechtigten Personen die Alimente vorzuschüssen, wenn die verpflichtete Person ihrer Unterhaltspflicht dennoch nicht nachkommt. Eine solche Alimentenbevorschussung kennen – jedenfalls, was die Kinderalimente angeht – alle Kantone, wobei die Vorschüsse überall nach oben begrenzt sind und in den meisten Gesetzen eine Einkommensgrenze festgehalten ist.

### *Verbilligungen beim öffentlichen Verkehr*

Schliesslich werden Familien in materieller Hinsicht durch Verbilligungen beim öffentlichen Verkehr unterstützt. Minimale Bestimmungen zur Ausgestaltung der Tarife sind in Art. 10 des Bundesgesetzes über den Transport im öffentlichen Verkehr vom 4. Oktober 1985 (Transportgesetz TG, SR 742.40) zu finden. In Anlehnung an diese Gesetzesbestimmungen können Verkehrsbetriebe Vergünstigungen für Kinder und Familien vorsehen, sofern sie allen in gleicher Weise zustehen. Ob und in welchem Umfang tatsächlich Verbilligungen gewährt werden, liegt im Ermessen der einzelnen Transportunternehmungen; der Bund hat keinen direkten Einfluss auf Familienverbilligungen. Auch den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB), die seit 1999 als spezialrechtliche Aktiengesellschaft im Eigentum des Bunds konstituiert sind, ist die Preisgestaltung freigestellt. In den Leistungsvereinbarungen, die das Bundesamt für Verkehr mit den SBB für jeweils vier Jahre abschliesst, sind lediglich die strategischen Ziele vorgegeben.

In der Praxis bieten fast alle Transportunternehmungen Familienrabatte an. Die Verbilligungen werden in der Tarifkommission des „Verbands öffentlicher Verkehr“ abgesprochen, um eine gewisse Einheitlichkeit zu gewähren. Die SBB und die übrigen im Halbtax-Verband zusammengeschlossenen Verkehrsbetriebe bieten gegenwärtig Junior-Karten an, mit denen Kinder in Begleitung eines Elternteils ein Jahr lang unentgeltlich reisen. Die Karte kostet 20 Franken pro Kind, ab dem dritten Kind ist sie gratis. Weiter gibt es für Kinder in Begleitung Erwachsener verbilligte Tageskarten. Ferner werden Kindern, Jugendlichen und Familien beim Generalabonnement Ermässigungen gewährt.

---

<sup>9</sup> Vgl. Homepage des BBW unter <http://www.bbw.admin.ch/html/pages/bildung/stipendien-d.html> (20/08/2003).

### **2.1.2 Sozialökologische Interventionsebene**

Die sozialökologische Interventionsebene umfasst die familienergänzende Kinderbetreuung, Massnahmen für eine familienverträgliche Arbeitswelt, solche für ein familienverträgliches Schul- und Bildungssystem, Integrationshilfen für ausländische Familien sowie Massnahmen, die das Wohnen und das Wohnumfeld betreffen.

### **5. Familienergänzende Kinderbetreuung**

Ausserhalb der Familie werden Kinder einerseits in Institutionen wie Kinderkrippen und -tagesstätten, andererseits in Tagesfamilien betreut. Die schulergänzenden Betreuungsangebote wie Horte, Tagesschulen und Mittagstische werden unter Interventionskategorie 7 besprochen.

#### *Bewilligungspflicht*

Die rechtlichen Grundsätze für die Betreuung von Kindern ausserhalb der Familie sind im Familienrecht des ZGB (SR 210) enthalten. Darauf basiert die Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption vom 19. Oktober 1977 (PAVO, SR 211.222.338). Art. 1 PAVO legt den Grundsatz fest, dass die Aufnahme von Unmündigen ausserhalb des Elternhauses einer Bewilligung bedarf und der Aufsicht untersteht. Dies gilt allgemein für Personen, die Kinder unter zwölf Jahren gegen Entgelt regelmässig tagsüber in ihrem Haushalt betreuen (Art. 10 PAVO), also auch für Tagesfamilien. Beaufsichtigt werden müssen diese Personen von der lokalen Vormundschaftsbehörde oder von einer anderen vom Kanton bezeichneten Stelle. Diese hat zu prüfen, ob das Wohl des Kindes garantiert ist, und hat grundsätzlich dafür zu sorgen, dass die Familie wenigstens einmal jährlich besucht wird (Art. 2, 5 und 10 PAVO). Für Kindertagesstätten gelten die in der Pflegekinderverordnung enthaltenen Vorschriften zur Heimpflege (Art. 13 bis 20 PAVO). Auch sie bedürfen einer Bewilligung und unterstehen einer behördlichen Aufsicht.

Die Kantone können zum Schutz der Kinder weiter gehende Bestimmungen erlassen, als sie in der Pflegekinderverordnung vorgesehen sind. Auf Bundesebene zuständig bei Fragen zur Gesetzgebung ist das Bundesamt für Justiz (BJ).

#### *Anstossfinanzierung*

Der Bund ist in der familienexternen Betreuung nicht nur regulativ tätig, indem er eine Bewilligungspflicht aufgestellt hat, sondern er setzt auch finanzielle Anreize: Mit dem Bundesgesetz über die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 4. Oktober 2002 (SR 861) zielt er laut Art. 1 Abs. 1 auf die Schaffung zusätzlicher Betreuungsplätze ab, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu verbessern. Zu diesem Zweck sollen Kindertagesstätten, Strukturen für die Koordination der Betreuung in Tagesfamilien, wie zum Beispiel Tageselternvereine, sowie Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung (vgl. Interventionskategorie 7) subventioniert werden. Die zugehörige Verordnung (SR 861.1) legt die genauen Bedingungen für die Subventionen fest. So dürfen die unterstützten Institutionen nicht gewinnorientiert sein. Zudem wird ein Mindestangebot an Öffnungstagen und -stunden verlangt. Bei Kindertagesstätten werden während zwei Jahren Pauschalbe-

träge pro Betreuungsplatz und Jahr entrichtet, die maximal 5000 Franken betragen können. Bei Organisationen zur Koordination von Tagesfamilien wird während drei Jahren ein Drittel der Kosten für die Ausbildung von Tageseltern und von Koordinatorinnen und Koordinatoren vergütet. Zudem werden Projekte zur Organisationsentwicklung und Qualitätsverbesserung unterstützt. Die Dauer des gesamten Impulsprogramms ist auf acht Jahre beschränkt. Zuständig für die Behandlung der Gesuche um Finanzhilfen ist die ZSFF im BSV, die für sämtliche Gesuche eine Stellungnahme des zuständigen Kantons einholt und erst anschliessend entscheidet. Das BSV hat zudem eine Broschüre veröffentlicht, um die Möglichkeit der Subventionierung bekannt zu machen (BSV 2003c).

Das Gesetz ist am 1. Februar 2003 in Kraft getreten. Einen ersten Verpflichtungskredit haben die eidgenössischen Räte am 30. September 2002 genehmigt. Vorgesehen waren höchstens 200 Millionen Franken für die Jahre 2003 bis 2006, wobei die Verpflichtungen, die 2006 eingegangen werden, den Bundeshaushalt bis 2008 belasten, werden die Institutionen doch bis zu drei Jahre unterstützt. In der Botschaft des Bundesrates zum Entlastungsprogramm vom 2. Juli 2003 (BBl 2003: 5694) ist vorgesehen, dass die Mittel, die im Jahr 2006 für Neuverpflichtungen zur Verfügung stehen, um 12 Millionen auf 15 Millionen Franken gekürzt werden, was auch in den beiden Folgejahren eine Entlastung bringen wird.

## **6. Familienverträgliche Arbeitswelt**

Bei staatlichen Massnahmen zur Förderung der Familienverträglichkeit der Erwerbsarbeit stehen regulative Eingriffe im Vordergrund. Der Staat setzt den Rahmen für die Arbeitsbeziehungen zwischen Privaten. Massgebend sind die allgemeinen Bestimmungen des Arbeitsrechts sowie die besonderen Schutzbestimmungen, die für Frauen während der Schwanger- und Mutterschaft und für jugendliche Arbeitnehmende gelten.

### *Allgemeine Bestimmungen*

Das Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel vom 13. März 1964 (Arbeitsgesetz, ArG, SR 822.11) ist die Grundlage für die Regelung der Arbeits- und Ruhezeiten. Öffentliche Verwaltungen, Verkehrsbetriebe, landwirtschaftliche Betriebe und private Haushalte unterstehen dem Arbeitsgesetz nicht. Für jene Betriebe, die dem Arbeitsgesetz unterstehen, sind die Bestimmungen zum Arbeitnehmerschutz indes zwingend und werden von den eidgenössischen und kantonalen Arbeitsinspektoraten kontrolliert. In der Bundesverwaltung zuständig ist das Ressort Arbeitnehmerschutz in der Direktion für Arbeit im Staatssekretariat für Wirtschaft (seco). Es befasst sich mit der Gesetzgebung. Weiter behandelt es die Bewilligungsgesuche für dauernde Nacht- und Sonntagsarbeit sowie für ununterbrochenen Betrieb, erteilt die entsprechenden Bewilligungen und ist somit auch am Vollzug beteiligt. Ferner übt es die Oberaufsicht über die kantonalen Vollzugsbehörden aus. Das seco veröffentlicht zudem zwei Wegleitungen zum Arbeitsgesetz und zu den zugehörigen Verordnungen und eine Reihe von Merkblättern.

In den allgemeinen Bestimmungen zu Arbeits- und Ruhezeiten (Art. 9 bis 22 ArG) sind erstens Höchstarbeitszeiten festgelegt. Diese betragen je nach Art des Betriebs 45 oder 50 Stunden pro Woche. Die tägliche Arbeitszeit (Tages- und Abendarbeit) muss mit Ein-

schluss der Pausen und der Überzeit innerhalb von 14 Stunden liegen. Die Überzeit darf grundsätzlich nicht mehr als zwei Stunden am Tag betragen, ausser an arbeitsfreien Werktagen oder in Notfällen. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben zudem Anrecht auf eine tägliche Ruhezeit von elf Stunden. Nachtarbeit darf grundsätzlich höchstens neun Stunden dauern, und Nachtarbeitende haben Anrecht auf zusätzliche Ruhezeit. Zu Nacht- und Sonntagsarbeit dürfen Arbeitnehmende nur mit ihrem Einverständnis herangezogen werden.

Für Arbeitnehmende mit Familienpflichten, verstanden als die Erziehung von Kindern bis 15 Jahre oder die Betreuung pflegebedürftiger Personen, stellt Art. 36 ArG besondere Vorschriften auf. So ist auf sie bei der Festsetzung von Arbeits- und Ruhezeiten besonders Rücksicht zu nehmen. Zu Überzeit dürfen sie nur mit ihrem Einverständnis herangezogen werden, und auf ihr Verlangen ist ihnen eine Mittagspause von wenigstens anderthalb Stunden zu gewähren. Weiter ist ihnen gegen Vorlage eines ärztlichen Zeugnisses die zur Betreuung kranker Kinder erforderliche Zeit bis zu maximal drei Tagen freizugeben. Beim Ferienanspruch, der in Art. 329a bis 329d OR (SR 220) geregelt ist, finden Familienverpflichtungen hingegen keine besondere Berücksichtigung.

#### *Arbeitsschutz bei Schwangerschaft und Mutterschaft*

Neben den Sonderbestimmungen für Arbeitnehmende mit Familienpflichten geniessen im Arbeitsgesetz auch Frauen während der Schwangerschaft und nach der Niederkunft besonderen Schutz. Die massgebenden Bestimmungen sind in Art. 35 bis 35b ArG und in Art. 60 bis 65 der Verordnung<sup>1</sup> zum Arbeitsgesetz vom 10. Mai 2000 (ArGV 1, SR 822.111) zu finden. Grundsätzlich gilt, dass Frauen während der Schwangerschaft und bis 16 Wochen nach der Geburt nur mit ihrem Einverständnis beschäftigt werden dürfen. Auch darf ihnen, wie beim wirtschaftlichen Mutterschutz erwähnt wurde, während dieser ganzen Zeit nicht gekündigt werden (Art. 336c OR). Weiter dürfen Schwangere auf blosser Anzeige hin der Arbeit fernbleiben. Für die ersten acht Wochen nach der Geburt besteht ein Beschäftigungsverbot. Die Lohnfortzahlung während dieser acht Wochen ist hingegen nicht immer gewährleistet (sie ist abhängig von der Anzahl Dienstjahren); unter Umständen beträgt sie nur drei Wochen.

Eine Reihe von Regelungen betrifft die Arbeitszeiten. So darf von schwangeren und stillenden Frauen keine Überstundenarbeit geleistet werden und die tägliche Arbeitszeit darf höchstens neun Stunden betragen. Zudem hat der Arbeitgeber Schwangeren und Müttern bis zur 16. Woche nach der Niederkunft auf Anfrage bei Abend- und Nachtarbeit (zwischen 20 und 6 Uhr) eine gleichwertige Arbeit während des Tages anzubieten. In den acht Wochen vor der Niederkunft ist Abend- und Nachtarbeit in jedem Fall verboten. Ist es dem Arbeitgeber nicht möglich, eine Ersatzarbeit während des Tages anzubieten, haben die Frauen Anspruch auf 80% des Lohns. Weiter ist der Arbeitgeber verpflichtet, Frauen während der Schwangerschaft und Stillzeit so zu beschäftigen, dass ihre Gesundheit und die Gesundheit des Kindes nicht beeinträchtigt wird. Bei hauptsächlich stehender Tätigkeit haben Schwangere ab dem vierten Monat beispielsweise Anrecht auf 12 Stunden tägliche Ruhezeit sowie auf zusätzliche Pausen. Ab dem sechsten Monat darf eine solche Tätigkeit während maximal vier Stunden pro Tag ausgeübt werden. Auch bei gefährlichen oder be-

schwerlichen Arbeiten (massgebend ist hier die Verordnung des EVD über gefährliche und beschwerliche Arbeiten bei Schwangerschaft und Mutterschaft vom 20. März 2001, SR 822.111.52) ist der Arbeitgeber unter Umständen gezwungen, eine Ersatzarbeit anzubieten, ansonsten die Frauen Anrecht haben auf 80% des Lohns. Nach der Niederkunft dürfen Frauen unter Vorlage eines Arztzeugnisses nicht zu Arbeiten herangezogen werden, die ihre Leistungsfähigkeit übersteigen. Ferner ist ihnen die zum Stillen erforderliche Zeit freizugeben, wobei sie beim Stillen im Betrieb voll und ausserhalb zur Hälfte als Arbeitszeit zählt. Das seco veröffentlicht zum arbeitsrechtlichen Schutz der Schwanger- und Mutterschaft regelmässig ein Merkblatt (seco 2003).<sup>10</sup>

### *Schutz von jugendlichen Arbeitnehmenden*

In Art. 29 bis 32 ArG und in der Verordnung 1 zum Arbeitsgesetz (ArGV 1) werden auch Jugendliche besonders geschützt. So sind bis zum 13. Altersjahr jegliche Arbeiten verboten; bis zum 15. Altersjahr sind lediglich leichte Arbeiten zulässig, wobei die Arbeitszeit eine gewisse Anzahl Stunden pro Tag und Woche nicht überschreiten darf. Nacht- und Sonntagsarbeit sind grundsätzlich für alle Arbeitnehmenden bis zum vollendeten 19., bei Lehrlingen bis zum 20. Altersjahr verboten. Ausnahmen müssen von den Kantonen bewilligt werden. Für bestimmte Berufe hat das seco allerdings Globalbewilligungen erteilt. Arbeitnehmende unter 20 Jahren dürfen weiter für gefährliche Arbeiten sowie Aktivitäten, die ihr Leistungsvermögen übersteigen, nicht herangezogen werden. Die Mindestaltersbestimmungen im Arbeitsgesetz gelten im Übrigen infolge der Ratifizierung zweier Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (Übereinkommen Nr. 138 über das Mindestalter für die Zulassung zur Beschäftigung, SR 0.822.723.8, in Kraft seit 17. August 2000, und das Übereinkommen Nr. 182 über das Verbot und unverzügliche Massnahmen zur Beseitigung der schlimmsten Formen der Kinderarbeit, SR 0.822.728.2, in Kraft seit 28. Juni 2001) nicht nur für Industrie, Handel und Gewerbe, sondern auch für Landwirtschaftsbetriebe, Gärtnereien, die Fischerei und private Haushaltungen. Zu den Schutzbestimmungen, die für Jugendliche gelten, stellt das seco eine Reihe von Merkblättern zur Verfügung.<sup>11</sup>

### *Gesamtarbeitsvertragliche Schutzbestimmungen*

In vielen Branchen sehen Gesamtarbeitsverträge Schutzbestimmungen vor, die insbesondere im Bereich des Mutterschaftsschutzes weiter gehen als jene im Arbeitsgesetz. Diese Verträge können vom Bund auf Gesuch der vertragsschliessenden Verbände allgemeinverbindlich erklärt werden, sofern die Voraussetzungen erfüllt sind. Massgebend ist dabei das Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen vom 28. September 1956 (SR 221.215.311). Das seco publiziert monatlich eine Liste der vom

---

<sup>10</sup> Eine übersichtliche Darstellung bietet das seco-Informationsblatt „Mutterschaft und Arbeitszeitgestaltung“ (<http://www.seco.admin.ch/imperia/md/content/arbeit/arbeitnehmerschutz/117.pdf>, 20/08/2003).

<sup>11</sup> Vgl. <http://www.seco.admin.ch/themen/arbeit/arbeitnehmer/frauen/unterseite00173/index.html> (20/08/2003).

Bundesrat allgemein verbindlich erklärten Gesamtarbeitsverträge. Die Bundesratsbeschlüsse sind auch auf dem Internet einsehbar.<sup>12</sup>

### *Gleichstellung von Frau und Mann in der Arbeitswelt*

Der Zweck des Bundesgesetzes über die Gleichstellung von Frau und Mann vom 24. März 1995 (Gleichstellungsgesetz, GLG, SR 151.1) ist laut Art. 1 die Förderung der tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann; die arbeitsrelevanten Bestimmungen im Gleichstellungsgesetz tragen jedoch auch zur Familienverträglichkeit der Arbeitswelt bei. Art. 3 GLG hält fest, dass Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen aufgrund ihres Geschlechts weder direkt noch indirekt benachteiligt werden dürfen. Der Artikel besagt namentlich, dass weder der Zivilstand noch die familiäre Situation noch eine allfällige Schwangerschaft einen Einfluss auf die berufliche Stellung haben dürfen. Dieses Diskriminierungsverbot gilt sowohl für privat- als auch für öffentlichrechtliche Arbeitsverhältnisse.

Mit der Umsetzung der Gleichstellung auf Bundesebene ist das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) beauftragt.<sup>13</sup> Im Rahmen seiner Informations- und Sensibilisierungsarbeit stellt die Gleichstellung im Erwerbsleben eines der Kernthemen dar. Unter dem Motto „Fairplay-at-work“ und „Fairplay-at-home“ leitet es derzeit zwei Kampagnen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Sie richten sich einerseits mit konkreten Massnahmenvorschlägen an die Unternehmungen, andererseits an Väter, die sich vermehrt der Familie widmen und deshalb Teilzeit arbeiten möchten sowie an Mütter, die nach dem Mutterschaftsurlaub wieder ins Berufsleben einsteigen möchten. Das EBG prüft auch die Gesuche um Finanzhilfen des Bundes an öffentliche und private Förderprogramme und Beratungsstellen, welche die Chancengleichheit von Frau und Mann im Erwerbsleben fördern. Diese Finanzhilfen sind in Art. 14 und 15 GLG vorgesehen und in der Verordnung über Finanzhilfen nach dem Gleichstellungsgesetz vom 22. Mai 1996 (SR 151.15) sowie im Leitfaden des EBG (2001) konkretisiert.<sup>14</sup>

Neben diesen Aktivitäten des Bundes ist die Zahl der privaten Initiativen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie in den letzten Jahren stark angestiegen.

### *Bund als Arbeitgeber*

Der Bund als Arbeitgeber hat sich die Familienverträglichkeit seiner Arbeitsbedingungen in Art. 4 Abs. 2 Bst. i des Bundespersonalgesetzes (BPG) explizit zum Ziel gesetzt. Die Verfolgung dieses Ziels wird in Art. 12 der Bundespersonalverordnung (BPV) den Departementen überlassen. Grundsätzlich bietet der Bund seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern flexible Arbeitszeitmodelle an, wobei die Auswahl aus betrieblichen Gründen eingeschränkt

---

<sup>12</sup> Vgl. Liste : <http://www.seco.admin.ch/themen/arbeit/recht/gesamtarbeitsvertraege/index.html> (20/08/2003).

<sup>13</sup> Eine umfassende Darstellung der gleichstellungspolitischen Massnahmen liefert der Bericht des Bundesrates „Umsetzung des Aktionsplans der Schweiz ‚Gleichstellung von Frau und Mann‘ durch die Bundesbehörden“ vom November 2002.

<sup>14</sup> Für die Kampagnen vgl. <http://www.fairplay-at-work.ch> und <http://www.fairplay-at-home.ch>. Für eine Liste der unterstützten Programme und Stellen vgl. <http://www.topbox.ch> (09/09/2003).



werden kann (EPA 2002). Neben der Flexibilisierung der Arbeitszeiten fördert der Bund die Familienverträglichkeit auch in finanzieller Hinsicht durch Beiträge an die familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 32 Bst. e und f BPG in Verbindung mit Art. 75 BPV). Für die Kostenbeteiligung wurde bis anhin jährlich ein Kredit gesprochen, der vom Eidgenössischen Personalamt (EPA) zentral verwaltet wurde. Seit diesem Jahr geschieht die Unterstützung dezentral durch die Departemente bzw. Ämter. Die Lohnfortzahlung bei Mutterschaft (Art. 29 Abs. 1 BPG und Art. 60 BPV) dauert für Arbeitnehmerinnen, die am Tag der Niederkunft mindestens sechs Monate angestellt waren, vier Monate, in den übrigen Fällen zwei Monate.

Für die Familienverträglichkeit relevant ist auch das Ziel der Chancengleichheit und der Gleichstellung von Frau und Mann und die daraus abgeleiteten Tätigkeiten der Departemente (Art. 4 Abs. 2 Bst. d BPG und Art. 6 Abs. 2 BPV). Die Departemente haben sich zudem nach den Weisungen zur Verwirklichung der Chancengleichheit von Frau und Mann in der Bundesverwaltung vom 22. Januar 2003 (Chancengleichheitsweisungen) zu richten. Dabei sind sie angehalten, ihren konkreten Bedürfnissen entsprechende Ziele zu formulieren und deren Erreichung periodisch zu überprüfen. Unterstützt werden sie durch das EPA im Rahmen des Programms „Chancengleichheit von Frau und Mann“.

## ***7. Familienverträgliches Schul- und Bildungssystem***

Die Ausgestaltung des Schul- und Bildungssystems ist familienpolitisch vor allem für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie entscheidend. So lässt sich die Familienverträglichkeit insbesondere an der Stundenplangestaltung in Volksschulen und der Verfügbarkeit von schulergänzenden Betreuungsangeboten wie Mittagstischen, Tagesschulen und Beschäftigungsangeboten in den Schulferien messen. Mit der Verlängerung der Ausbildungszeit, speziell von Frauen, sowie der zunehmenden Bedeutung der beruflichen Weiterbildung müssen auf höherer Stufe zudem die Lehrgänge selbst mit Familienpflichten vereinbar sein.

### ***Obligatorische Schule***

Im Bereich der Bildung verfügt der Bund lediglich über beschränkte Kompetenzen. Zwar lautet eines der Sozialziele in der Bundesverfassung, dass sich Bund und Kantone dafür einsetzen, dass Kinder und Jugendliche sowie Personen im erwerbsfähigen Alter sich nach ihren Fähigkeiten bilden, aus- und weiterbilden können (Art. 41.1 Bst. f BV) und in Art. 19 BV ist der Anspruch auf ausreichenden und unentgeltlichen Grundschulunterricht verankert; mit dessen Gewährleistung werden in Art. 62 BV aber die Kantone beauftragt. Eine freiwillige Koordination der kantonalen Systeme findet durch die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und Erziehungsdirektoren (EDK) statt.

Obwohl die obligatorische Schule derzeit ausserhalb der Einflussmöglichkeiten des Bundes liegt, hat sich der Bundesrat am 3. September 2003 bereit erklärt, zwei Motionen entgegenzunehmen, die eine Einführung von Blockzeiten an Schweizer Schulen verlangen (Mo. Freisinnig-demokratische Fraktion, 03.3268, und Mo. Christiane Langenberger, 03.3342). Die Motion der Freisinnig-demokratischen Fraktion ist am 16. Dezember 2003 vom Ständerat jedoch abgelehnt worden. Die zweite Motion ist noch hängig.

### *Ausserschulische Betreuungs- und Beschäftigungsangebote*

Der Bund fördert die Familienverträglichkeit des Schulsystems in erster Linie durch Massnahmen im ausserschulischen Bereich. So sind im Bundesgesetz über die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 4. Oktober 2002 (SR 861) neben Subventionen an Kinderkrippen auch Beiträge an Einrichtungen für die schulergänzende Betreuung vorgesehen. Wie bei den übrigen Subventionen (vgl. Interventionskategorie 5) gilt auch hier, dass die unterstützten Institutionen nicht gewinnorientiert sein dürfen und ein Mindestangebot an Öffnungstagen und -stunden bieten müssen. Pro Betreuungsplatz und Jahr werden höchstens 3000 Franken bezahlt. Diese finanzielle Unterstützung wird während drei Jahren gewährt. Zuständig für die Behandlung der Gesuche ist auch hier die ZSFF.

Der Bund ist auch bei den Freizeitangeboten für Kinder und Jugendliche aktiv. Art. 67 BV verleiht ihm die Kompetenz, in Ergänzung zu kantonalen Massnahmen die ausserschulische Arbeit mit Kindern und Jugendlichen zu unterstützen. Dies geschieht im Rahmen des Bundesgesetzes über die Förderung der ausserschulischen Jugendarbeit vom 6. Oktober 1989 (Jugendförderungsgesetz, JFG, SR 446.1). Gemäss diesem Gesetz werden Trägerchaften der Jugendarbeit, die kantonsübergreifend tätig sind, vom Bund durch Finanzhilfen sowie durch die Abgabe von Armee- und Sportmaterial, Transportvergünstigungen und die Gratisabgabe bundeseigener Druckerzeugnisse unterstützt. Der entsprechende Kredit ist jährlich vom Parlament zu genehmigen. Verantwortlich innerhalb der Verwaltung ist der Dienst für Jugendfragen im Bundesamt für Kultur (BAK).

Zusätzlich wird der Sport, dessen Förderung in Art. 68 BV verfassungsrechtlich verankert ist, auf der Grundlage des Bundesgesetzes über die Förderung von Turnen und Sport vom 17. März 1972 (SR 415.0) sowie der Verordnung über die Förderung von Turnen und Sport vom 21. Oktober 1987 (SR 415.01) und der Verordnung des VBS über Jugend und Sport vom 7. November 2002 (SR 415.31) unterstützt. Die Institution „Jugend + Sport“ (J + S), die Kinder und Jugendliche im Alter von zehn bis 20 Jahren fördert, wird vom Bundesamt für Sport (BASPO) geleitet; die Durchführung ist aber hauptsächlich Sache der Kantone in Zusammenarbeit mit privaten Vereinen. Mit Ausnahme des nationalen Jugendsportzentrums in Tenero (CST), das vom BASPO betrieben wird, bietet der Bund selbst somit wenige Freizeit- und Ferienbeschäftigungsangebote an. Indirekt trägt er mit Finanzhilfen aber dennoch zu einem breiten Tätigkeitsangebot im ausserschulischen Bereich bei.

### *Berufsbildung*

Auf den höheren Stufen des Bildungssystems misst sich die Familienverträglichkeit daran, ob sich die Ausbildung selbst mit Familienpflichten vereinbaren lässt. Der Vereinbarkeit von Ausbildung und Familie kommt im Rahmen des Verfassungsauftrags zur tatsächlichen Gleichstellung der Geschlechter (Art. 8 Abs. 3 BV) eine zentrale Bedeutung zu. In den Kompetenzbereich des Bundes fällt im Bildungssystem der Schweiz auf der Sekundarstufe II, die sich an die obligatorische Schule anschliesst, in erster Linie die Berufsbildung.

Die zuständige Verwaltungsstelle ist das Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT). Die allgemein bildenden Schulen auf dieser Stufe sind hingegen kantonal geregelt.<sup>15</sup>

Die Berufsbildung auf Sekundarstufe II richtet sich nach dem Bundesgesetz vom 19. April 1978 über die Berufsbildung (BBG, SR 412.10). Sie umfasst traditionellerweise Betriebslehren mit Teilzeitberufsschule, die mit einem Fähigkeitszeugnis abgeschlossen werden, Handelsmittelschulen, die zu einem Diplom führen, und Anlehren, die mit einem amtlichen Ausweis attestiert werden. Zwar wird Erwachsenen ohne berufliche Grundausbildung in Art. 18 und 41 BBG die Möglichkeit eingeräumt, eine Berufslehre nachzuholen oder sich umzuschulen und in individualisierter Weise eidgenössische Fähigkeitszeugnisse zu erwerben. In der Praxis erweist sich dies aber gerade für Personen mit Familienpflichten als schwierig (EDA 2001: 72).

Am 13. Dezember 2002 hat das Parlament das neue Bundesgesetz über die Berufsbildung (nBBG) verabschiedet. Es regelt neu auch die Gesundheits- und sozialen Berufe, die bis anhin kantonalen Bestimmungen unterstellt waren. Die Inkraftsetzung ist per 1. Januar 2004 erfolgt. Im neuen Gesetz ist eine Reihe von Änderungen enthalten, die der Familienverträglichkeit zugute kommen. Erstens werden sowohl die tatsächliche Gleichstellung von Frau und Mann als auch die Durchlässigkeit der Bildung explizit als Ziele genannt (Art. 3 Bst. c und d nBBG). Zweitens sind neben der traditionellen Lehre weitere Wege der beruflichen Bildung vorgesehen, so zum Beispiel eine zweijährige Grundbildung, die mit einem Attest abgeschlossen wird. Zudem kann sowohl ausbildungsbegleitend als auch im Nachgang eine erweiterte Allgemeinbildung erworben werden, die zur Berufsmaturität führt und einen prüfungsfreien Zugang zur Fachhochschule erlaubt. Neben diesen neuen Qualifikationsprofilen sind neue Qualifikationsverfahren vorgesehen. So soll der Forderung nach Durchlässigkeit gemäss Art. 9 Abs. 2 nBBG insbesondere damit Rechnung getragen werden, dass auch Lernerfahrungen, die ausserhalb der normalen Bildungsgänge gemacht wurden, anerkannt werden sollen.

### *Höhere Berufsbildung*

Das neue Berufsbildungsgesetz bringt auch Neuerungen auf der Tertiärstufe, die an einen Abschluss berufsbildender Art auf der Sekundarstufe II anschliesst, wobei das Gesetz lediglich auf den Nidhochschulbereich Anwendung findet. Es fasst erstmals die eidgenössischen Berufs- und höheren Fachprüfungen sowie die höheren Fachschulen unter dem Begriff der „höheren Berufsbildung“ zusammen und verankert sie so neben den Fachhochschulen als eigenständiges Bildungsangebot auf der Tertiärstufe. Weil die Auszubildenden auf dieser Stufe im Allgemeinen schon etwas älter sind, kommt der Familienverträglichkeit grosse Bedeutung zu. Das Ziel der Durchlässigkeit und der Chancengleichheit der Geschlechter sind deshalb besonders zu gewichten. Das BBT setzt sich mithin für die Modularisierung der Berufsbildung ein und hat entsprechende Richtlinien publiziert.<sup>16</sup> Die Aus-

---

<sup>15</sup> Der Bund regelt lediglich die schweizerische Maturitätsprüfung und die Anerkennung von gymnasialen Maturitätsausweisen (Maturitäts-Anerkennungsverordnung vom 15. Februar 1995, MAV, SR 413.11).

<sup>16</sup> Richtlinien für die modulare Berufsbildung vom 31. Mai 2002.

bildung soll in einzelne Teilqualifikationen zerlegt werden, die zeitlich gestaffelt erworben und an das Gesamtergebnis, das zum Abschluss führt, angerechnet werden. Gerade Personen mit Familienpflichten kommt die so erreichte Flexibilität bezüglich Zeitpunkt, Bildungsort und Lernweg entgegen. Sie profitieren auch von den Angeboten zur beruflichen Weiterbildung, die den Wiedereinstieg ins Berufsleben erleichtern, und im Rahmen des neuen Gesetzes speziell gefördert werden (Art. 32 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. b nBBG).

Infolge der erweiterten Kompetenzen wird der Finanzierungsanteil des Bundes für die Berufsbildung von derzeit 18% auf über ein Viertel erhöht. Den Rest tragen weiterhin die Kantone, die auch hauptsächlich für den Vollzug verantwortlich sind. Der Bund bleibt nach wie vor in erster Linie regulativ tätig.

### *Fachhochschulen*

Neben der höheren Berufsausbildung gibt es auf der berufsbezogenen Tertiärstufe zudem die Fachhochschulen. Sie stehen in der Regel nur Inhaberinnen und Inhabern einer Berufsmaturität offen und liegen in der Kompetenz des Bundes. Die massgebenden Bestimmungen finden sich im Bundesgesetz über die Fachhochschulen vom 6. Oktober 1995 (Fachhochschulgesetz, FHSG, SR 414.71) und in der Verordnung über Aufbau und Führung von Fachhochschulen vom 11. September 1996 (Fachhochschulverordnung, FHSV, SR 414.711). Angesichts des Alters der Studierenden ist, wie bei der höheren Berufsbildung, die Vereinbarkeit von Familie und Ausbildung auch bei den Fachhochschulen wichtig. Massnahmen in dieser Richtung wurden auf der Basis der Zielvorgaben für die Aufbauphase von 1999 bis 2003, gemäss welchen die Fachhochschulen die Gleichstellung der Geschlechter zu fördern und den Frauenanteil zu erhöhen haben, ergriffen (vgl. Zielvorgabe 11 im Anhang zu Art. 11 Abs. 1 FHSV). Rund ein Zehntel der 10 Millionen Franken, die für die Umsetzung des entsprechenden Aktionsplans (BBT 1999) vorgesehen waren, wurden für die Förderung von Kinderbetreuungsangeboten für Studierende und Angestellte an den Fachhochschulen verwendet. Das BBT bezahlte als Anreiz zur Schaffung von Betreuungsangeboten einen einmaligen Beitrag von 10 000 Franken pro Vollzeitbetreuungsplatz.<sup>17</sup> Auch Projekte, die im Rahmen des Bundesprogramms für die Chancengleichheit von Frauen und Männern an den Fachhochschulen unterstützt wurden, zielen auf eine bessere Vereinbarkeit des Fachhochschulstudiums mit Familienpflichten ab. Mehrere Fachhochschulen haben zum Beispiel Studiengänge – vorwiegend betriebsökonomischer Richtung – eingeführt, deren zeitliche Ausgestaltung speziell auf Familienpflichten Rücksicht nimmt.<sup>18</sup> Zuständig für die Genehmigung der Projekte und das Controlling ist das BBT.

Das Fachhochschulgesetz ist derzeit in Teilrevision, wobei ein umstrittener Kernpunkt die Integration der Bereiche Gesundheit, Soziales und Kunst ins Fachhochschulsystem ist (vgl. EVD 2003b). Angesichts des überdurchschnittlichen Frauenanteils in diesen Berufsberei-

---

<sup>17</sup> Vgl. <http://www.bbt.admin.ch/print/fachhoch/dossiers/chancen/d/finanzkind.htm> (09/09/2003).

<sup>18</sup> Vgl. <http://www.bbt.admin.ch/print/fachhoch/dossiers/chancen/d/bundesprogramm.htm> (09/09/2003).

chen wird die Bedeutung der Vereinbarkeit von Fachhochschulstudium und Familie weiter zunehmen.

### *Universitäre Hochschulen*

Zur Tertiärstufe des schweizerischen Bildungssystems gehören auch die universitären Hochschulen, die an die allgemein bildenden Schulen auf der Sekundarstufe II anschliessen und üblicherweise eine Maturität voraussetzen. Im universitären Hochschulbereich gibt es einerseits zwei Eidgenössische Technische Hochschulen (in Lausanne und Zürich) und andererseits zehn kantonale Universitäten, wobei auch diese vom Bund auf der Grundlage des Bundesgesetzes über die Förderung der Universitäten und über die Zusammenarbeit im Hochschulbereich vom 8. Oktober 1999 (Universitätsförderungsgesetz, UFG, SR 414.20) finanziell unterstützt werden. Zu den besonderen Förderungszielen, die der Bund in Art. 2 UFG festgelegt hat, gehört die Gleichstellung der Geschlechter auf allen universitären Stufen (Bst. b), wobei der Untervertretung von Frauen auf den höheren Stufen besondere Bedeutung beigemessen wird. Deshalb hat der Bund in den Sonderprogrammen zur Förderung des akademischen Nachwuchses, die seit 1992 durchgeführt werden, Frauenquoten von derzeit 40% festgelegt. Bei Personen mit Familienpflichten werden die Alterslimiten flexibel gehandhabt.<sup>19</sup> Mit dem Ziel, den Professorinnenanteil bis 2006 auf 14% zu erhöhen, hat der Bund zusätzlich – analog zum Fachhochschulbereich – ein Programm zur Förderung der Chancengleichheit von Frau und Mann lanciert. Im Rahmen dieses Programms gibt es drei Module, wobei eines auch hinsichtlich der Familienverträglichkeit des Bildungssystems interessant ist. Es handelt sich dabei um einen Unterstützungsbeitrag von 5 Millionen Franken, mit dem die Kinderbetreuungsmöglichkeiten für Lehrpersonen und Studierende ausgebaut werden sollen. Verantwortlich für die Umsetzung und Koordination der Projekte sowie für die Kreditvergabe ist die Schweizerische Universitätskonferenz.

In der Botschaft vom 29. November 2002 über die Förderung von Bildung, Forschung und Technologie in den Jahren 2004 bis 2007 (BBl 2003: 2363) ist vorgesehen, dass weiterhin projektgebundene Beiträge zur Verbesserung der Chancengleichheit auf der Tertiärstufe – also sowohl im universitären als auch im Fachhochschulbereich – verwendet werden. In der Botschaft zum Entlastungsprogramm des Bundeshaushaltes vom 2. Juli 2002 (BBl 2003: 5665) schlägt der Bundesrat allerdings auch in diesem Bereich eine Kürzung der ursprünglich geplanten Förderungsmittel vor.

### **8. Integrationshilfe für ausländische Familien**

Für die Integration von ausländischen Familien sind einerseits die rechtlichen Rahmenbedingungen wichtig. Weiter gilt es die konkreten Massnahmen zu betrachten, durch die ausländischen Familien die Integration erleichtert werden soll.

---

<sup>19</sup> Vgl. Art. 7 und 9 der Verordnung über projektgebundene Beiträge zur Förderung des Nachwuchses an den kantonalen Universitäten für die akademischen Jahre 2000/01 bis 2003/04 vom 12. April 2000 (Verordnung zum Nachwuchsförderungsprogramm 3. Phase, SR 414.204.1).

*Aufenthaltsstatus und Familiennachzug*

Die Integration von ausländischen Familien in der Schweiz setzt voraus, dass die ganze Familie hier leben kann und nicht ein Teil im Herkunftsland verbleiben muss. Weiter werden die Integrationsbemühungen seitens der Familie davon abhängig sein, ob sie damit rechnen muss, bald wieder auszureisen (EKFF 2002). Die Gesetzgebung über die Ein- und Ausreise, den Aufenthalt und die Niederlassung von Ausländerinnen und Ausländern sowie über die Gewährung von Asyl ist gemäss Art. 121 BV Sache des Bundes. Konkret ist das Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer vom 26. März 1931 (ANAG, SR 142.20) ausschlaggebend. Für Personen aus EG- und EFTA-Staaten sind zudem das Freizügigkeitsabkommen vom 21. Juni 1999 (FZA, SR 0.142.112.681) und die Verordnung über die schrittweise Einführung des freien Personenverkehrs vom 22. Mai 2002 (VEP, SR 142.203) mit dazugehörigen Weisungen massgebend.

Gemäss diesen Gesetzesbestimmungen besteht bei binationalen Ehen von schweizerischen Staatsangehörigen in der Regel ein Recht auf Familiennachzug. Der ausländische Ehegatte erhält eine Aufenthaltsbewilligung, solange die Ehe Bestand hat. Nach einem ununterbrochenen fünfjährigen Aufenthalt in der Schweiz wird grundsätzlich eine Niederlassungsbewilligung ausgestellt. Damit kann die Person auch nach der Auflösung der Ehe in der Schweiz wohnhaft bleiben. Dasselbe gilt gewöhnlich für Ehegatten ausländischer Staatsangehöriger mit einer Niederlassungsbewilligung in der Schweiz, wobei in diesem Fall sowohl die Erteilung der Aufenthalts- als auch der Niederlassungsbewilligung einen gemeinsamen Wohnsitz voraussetzt. Der Familiennachzug kann hier allerdings verweigert werden, wenn die Beteiligten dadurch in eine fortgesetzte und erhebliche Fürsorgeabhängigkeit geraten würden. Kein rechtlicher Anspruch auf Familiennachzug besteht für Ausländerinnen und Ausländer, die lediglich eine schweizerische Aufenthaltsbewilligung besitzen. Nach Art. 38 und 39 der Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer vom 6. Oktober 1986 (BVO, SR 823.21) haben Personen, die sich nur vorübergehend in der Schweiz aufhalten, normalerweise kein Recht auf Familiennachzug. Die kantonale Ausländerbehörde kann den Nachzug des Ehepartners und der ledigen Kinder unter 18 Jahren allerdings bewilligen, wenn angenommen werden muss, dass sich der Lebensmittelpunkt der Familie in Zukunft in der Schweiz befinden wird. In diesem Fall soll namentlich dadurch, dass den Kindern der hiesige Schulbesuch ermöglicht wird, eine rasche Integration angestrebt werden. Voraussetzung ist allerdings, dass die Familie eine angemessene Wohnung zur Verfügung hat und die finanziellen Verhältnisse so weit gesichert sind, dass nicht die Gefahr einer dauerhaften Fürsorgeabhängigkeit besteht. Spätestens fünf Jahre, nachdem der zuerst eingereiste Ehegatte eine Niederlassungsbewilligung erhalten hat, wird auch den nachgezogenen Familienmitgliedern bei ununterbrochenem Aufenthalt in der Schweiz eine solche gewährt.

Die Ausländergesetzgebung wird derzeit revidiert. Der Entwurf des Bundesrates sieht vor, dass in Zukunft auch Personen mit einer Aufenthaltsbewilligung einen rechtlichen An-

spruch auf Familiennachzug haben und dass dieser auch für Kurzaufenthalter möglich ist.<sup>20</sup> Hingegen sollen Ehepartner von Schweizer Staatsangehörigen nur einen Anspruch auf eine Aufenthaltsbewilligung haben, wenn das Paar zusammen wohnt. In Härtefällen soll das Aufenthaltsrecht von Ehegatten und Kindern im Gegenzug auch nach der Auflösung der Ehe weiter bestehen. Der Entwurf des Bundesrates sieht im Übrigen auch erheblich erweiterte Integrationsbestimmungen vor.

Eine erleichterte Integration ist auch das Ziel der laufenden Bürgerrechtsrevision. Beide Parlamentskammern haben sich dafür ausgesprochen, jungen, in der Schweiz aufgewachsenen Ausländerinnen und Ausländern der zweiten Generation die Einbürgerung zu erleichtern und Kindern der dritten Generation das Bürgerrecht von Gesetzes wegen bei der Geburt zu erteilen. Diese Reformen kommen am 26. September 2004 zur Abstimmung.

### *Integrationsförderung bei Personen mit dauerhaftem Aufenthalt*

Neben den rechtlichen Rahmenbedingungen ist für die Integration ausländischer Familien zudem entscheidend, ob sie mit spezifischen Massnahmen gefördert wird. Zur Integrationshilfe zählen alle Bemühungen, die das Zusammenleben der schweizerischen und ausländischen Bevölkerung erleichtern sollen. Das Engagement des Bundes in diesem Bereich ist noch jung und beschränkt sich weitgehend auf die Schaffung von finanziellen Anreizen. Die Art der migrationsspezifischen Integrationsförderungsmassnahmen ist dabei vom Aufenthaltsstatus der Betroffenen abhängig. Die Integrationsförderung des BFF beschränkt sich auf anerkannte Flüchtlinge, die Integrationsförderung des Bundesamts für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES)<sup>21</sup> auf Arbeitsmigrantinnen und -migranten mit unterschiedlichsten Bewilligungsarten.

Die Integrationsförderung des Bundes für Personen, die über eine dauerhafte Aufenthalts- oder eine Niederlassungsbewilligung verfügen, basiert auf Art. 25a ANAG. Abs. 1 dieses 1998 eingefügten Gesetzesartikels hält fest, dass der Bund in der Regel nur jene Projekte unterstützt, an denen sich auch die Kantone, Gemeinden oder Dritte angemessen finanziell beteiligen. Das Integrationsförderungsprogramm des Bundes ist somit unterstützender Art und umfasst gemäss Art. 2 der Verordnung über die Integration von Ausländerinnen und Ausländern vom 13. September 2000 (VIntA, SR 142.205) ein sehr breites Spektrum von Massnahmen, wobei dem EJPD die Möglichkeit gegeben wird, eine Prioritätenordnung zu erlassen. Die Schwerpunkte für die Jahre 2001 bis 2003 umfassten etwa die Förderung von Sprach- und Integrationskursen für schwer erreichbare Zielgruppen, die Aus- und Fortbildung von Mediatoren und Mediatorinnen, die Förderung der Partizipation und die Stärkung regionaler Strukturen mittels Förderung von Ausländerdiensten. Während der zweiten Phase von 2004 bis 2007 werden die bisherigen Schwerpunkte teils in abgeänderter

---

<sup>20</sup> Vgl. Botschaft zum Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer vom 8. März 2002 (BB1 2002: 3709).

<sup>21</sup> Früher Bundesamt für Ausländerfragen (BFA). Seit dem 1. Januar 2003 gibt es innerhalb des IMES die Sektion Integration, die sich mit den Integrationsaufgaben des Bundes befasst und eine Koordinationsfunktion innerhalb der Bundesverwaltung und in Bezug auf die Kantone wahrnehmen soll.

Form weitergeführt. Neu soll auch die Öffnung von Institutionen für die ausländische Bevölkerung unterstützt werden (IMES/EKA 2003). Gesuche um Unterstützungsbeiträge müssen bei der Eidgenössischen Ausländerkommission (EKA) eingereicht werden, einer ausserparlamentarischen Expertenkommission, die mindestens hälftig aus ausländischen Mitgliedern besteht. Die Kommission prüft die Gesuche und unterbreitet dem IMES einen Antrag. Bei Gesuchen bis zu 300 000 Franken entscheidet das Bundesamt, bei höheren Beiträgen das EJPD. Im ersten Jahr betrug der Kredit für die Integrationsförderung 10 Millionen Franken, in den beiden folgenden Jahren 12,5 Millionen Franken. Bereits 2001 wurden über 400 Finanzierungsgesuche eingereicht, die den verfügbaren Kredit um ein Vierfaches überstiegen. Bisher vergab die EKA bewusst kleinere und mittlere Beiträge für eine möglichst grosse Zahl von Projekten (Gattiker 2003: 7f.). So wurden schon rund 1000 Beiträge gesprochen (IMES/EKA 2003). Unter dieser Vielzahl von unterstützten Projekten finden sich auch einige mit klarem Familienbezug. So wurden zum Beispiel spezielle Sprachkurse für Migrantinnen mit gleichzeitigem Kinderhütendienst subventioniert (Gattiker 2003: 8). Explizit findet die Förderung von ausländischen Familien aber weder in der Verordnung (VIntA) noch bei den Schwerpunkten Erwähnung.

### *Integrationsförderung bei Flüchtlingen*

Bei Asylsuchenden steht zunächst nicht die Integration, sondern die Erhaltung der Rückkehrfähigkeit im Vordergrund (vgl. Art. 93 Abs. 1 lit. a des Asylgesetzes vom 26. Juni 1998, AsylG, SR 142.31). Erst mit der Asylgewährung erhält die Integration Priorität. Auf der Grundlage von Art. 91 Abs. 4 AsylG kann der Bund bei Flüchtlingen, gleich wie bei Ausländerinnen und Ausländern mit dauerhaftem Aufenthalt, Integrationshilfeprojekte unterstützen. Auch hier ist ein Engagement von Kanton, Gemeinden oder Privaten Voraussetzung für eine Bundesbeteiligung. Das Bundesamt für Flüchtlinge (BFF) hat die Schweizerische Flüchtlingshilfe (SFH) im Jahr 2000 mit einem Leistungsauftrag beauftragt, die Integrationsprojekte für anerkannte Flüchtlinge öffentlich auszuschreiben, zu prüfen, zu finanzieren und zu evaluieren. Für die Projekte steht jährlich ein Kredit von rund vier Millionen Franken zur Verfügung. Drei Viertel der Mittel sollen für die berufliche Aus- und Weiterbildung und die Förderung der sprachlichen und sozialen Kommunikationskompetenzen eingesetzt werden, wobei für die Sprachförderung zusätzlich im Rahmen der Sozialhilfe auf der Basis von Art. 82 Abs. 3 AsylG ein Pauschalbetrag pro Flüchtling bezahlt wird. Damit soll Flüchtlingen die berufliche, soziale und kulturelle Integration erleichtert werden. Zwar kommen auch hier einzelne Familienmitglieder in den Genuss von staatlichen Leistungen, für Familien speziell sind aber keine Massnahmen vorgesehen.

### *Weitere Integrationsförderungsmassnahmen*

In der im Juli 2002 vom Bundesrat verabschiedeten nationalen Strategie „Migration und Gesundheit 2002–2006“, die der Integrationsförderung im Gesundheitsbereich zugrunde liegt, finden Familien nicht explizit Erwähnung. Die Strategie, die das Bundesamt für Gesundheit (BAG) zusammen mit dem IMES und der EKA erarbeitet hat, sieht Projekte in Bereichen wie Information, Prävention und Gesundheitsförderung oder Gesundheitsversorgung vor. Für die Umsetzung ist in erster Linie die Fachstelle Migration und Gesundheit



im BAG verantwortlich, die mit den verschiedenen beteiligten Institutionen zusammenarbeitet und die Massnahmen koordiniert (BAG 2003). Insgesamt wurden 15 Millionen Franken für Projekte gesprochen (Gattiker 2003: 9).

Indirekt fördert der Bund die Integration von ausländischen Familien durch den Fonds Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte. Mit jährlich rund 3 Millionen Franken werden zwischen 2001 und 2005 Massnahmen unterstützt, die die Toleranz der schweizerischen Bevölkerung gegenüber Ausländerinnen und Ausländern erhöhen sollen. Dadurch wird letztlich auch deren Integration erleichtert (Gattiker 2003: 9). Verwaltet wird der Fonds von der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB), einer im Generalsekretariat des EDI neu geschaffenen Verwaltungseinheit. Die FRB hat weiter kürzlich zusammen mit der Eidgenössischen Kommission für Jugendfragen (EKJ) eine Studie zur Jugendarbeit mit Migrationsjugendlichen in Auftrag gegeben (Dahinden et al. 2003). Die Integrationspolitik in Bezug auf Kinder und Jugendliche ist auch Gegenstand eines Berichts der EKJ, der 2003 publiziert wurde (EKJ 2003).

Explizit finden Familien bei den Tätigkeiten und Programmen des Bundes im Bereich der Integration nicht Erwähnung. Dies hat auch die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF 2002: 121ff.) festgestellt. Sie empfiehlt deshalb, die Ressourcen von Migrationsfamilien bei Integrationsprojekten in Zukunft besser zu nutzen. Im Jahr 2003 widmete sie denn auch ihre Tagung dem Thema „Familien und Migration“. Die Integration von ausländischen Familien war zudem Gegenstand eines Informationsbulletins der ZSFF (Familienfragen Nr. 2/2003).

## **9. Wohnen und Wohnumfeld**

Im Bereich des Wohnens sind im Rahmen der Familienpolitik erstens staatliche Eingriffe von Interesse, die auf die Schaffung und Erhaltung von günstigem Wohnraum für Familien zielen. Zweitens sind es Massnahmen, welche die Familienfreundlichkeit des Wohnumfelds betreffen. Dazu gehören Regelungen im Bereich der Verkehrssicherheit, die Schaffung von kindertauglichen Aussenräumen und von Strukturen, die soziale Kontakte erleichtern.

### *Wohnbauförderung*

Gemäss Art. 108 BV hat der Bund den Verfassungsauftrag, den Wohnbau und das Wohneigentum für den Eigenbedarf zu fördern. Abs. 4 des erwähnten Artikels hält ausdrücklich fest, dass dabei unter anderem die Interessen von Familien zu berücksichtigen sind. Bei den Sozialzielen in Art. 41 Abs. 1 Bst. e BV steht zudem, dass sich Bund und Kantone dafür einsetzen, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können.

Die Wohnbauförderung des Bundes basierte bis anhin auf dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 (WEG, SR 843) und umfasste Rückbürgschaften auf Hypotheken und Vorschüssen, Bürgschaften und Verbilligungen für die Erstellung und Erneuerung von Mietwohnungen sowie Darlehen und Hypotheken an Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus. Trotz des Verfassungsauftrags zur Berücksichtigung der Familien finden sie nur an einer Stelle Erwähnung im Gesetz: So sollen gemeinnützige

Wohnungsbauten namentlich den Bedürfnissen kinderreicher Familien Rechnung tragen. Im Übrigen erhalten Familien keine besondere Unterstützung. Die Gesuche werden vom Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) im EVD behandelt.

Seit dem 1. Oktober 2003 ist das Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum vom 21. März 2003 (Wohnraumförderungsgesetz, WFG) in Kraft, welches das WEG nach einer Übergangsfrist ablöst. In dieses neue Gesetz hat der Verfassungsauftrag zur Unterstützung von Familien deutlich Eingang gefunden. So heisst es in Art. 1 WFG, der Zweck des Gesetzes sei es, Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen sowie den Zugang zu Wohneigentum zu fördern, wobei unter anderem die Interessen von Familien und Alleinerziehenden besondere Berücksichtigung erhalten sollen. Zu den Förderungsgrundsätzen in Art. 5 WFG gehört weiter, dass der Wohnraum und die unmittelbare Umgebung den Bedürfnissen von Familien, Kindern und Jugendlichen entsprechen sollen.

Gestützt auf das neue Gesetz kann der Bund das Angebot an preisgünstigen Mietwohnungen und den Erwerb sowie die Erneuerung von preisgünstigem Wohneigentum insbesondere durch die Vergabe von zinslosen bzw. zinsgünstigen Darlehen fördern. In der Botschaft zum Entlastungsprogramm vom 2. Juli 2003 schlägt der Bundesrat indes vor, das neue Instrument der Direktdarlehen bis 2008 zu sistieren (BBl 2003: 5687). Weiterhin gewährt werden Bürgschaften und Rückbürgschaften für Bauträger mit wenig Eigenkapital. Träger und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus werden zudem durch Kapitalbeteiligungen gestärkt.

Zusätzlich zur allgemeinen Wohnbauförderung werden Unterstützungsbeiträge auf der Grundlage des Bundesgesetzes über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten vom 20. März 1970 (SR 844) gewährt. Art. 1 Abs. 2 dieses Gesetzes hält fest, dass die Finanzhilfen insbesondere der Schaffung gesunder Wohnverhältnisse für Familien in bescheidenen finanziellen Verhältnissen dienen sollen, wobei namentlich eine Vermehrung der Wohnräume bei Familienzuwachs (Art. 3 Abs. 1 Bst. b) unterstützungsberechtigt ist. In den beiden zugehörigen Verordnungen (SR 844.1 und 844.12) sind die Einkommens- und Vermögensgrenzen festgesetzt. Für Familien werden diese Grenzen je nach Zahl der unterhaltspflichtigen Kinder nach oben angepasst.

### *Mieterschutz*

Neben der Wohnbauförderung hat der Bund mit Art. 109 BV auch eine Verfassungskompetenz im Bereich des Mietwesens. Insbesondere hat er Vorschriften gegen Missbräuche im Mietwesen zu erlassen. Das Mietrecht ist Teil des OR (Art. 253 bis 274g OR, SR 220). Innerhalb der Bundesverwaltung liegt die Zuständigkeit für das Mietrecht schwergewichtig beim BWO im EVD sowie zusätzlich beim BJ im EJPD.

Da Familien aufgrund ihrer besonderen Bedürfnisse mehr Mühe bekunden, rasch geeignete Wohnungen zu finden, als andere, gewährt ihnen das Mietrecht besonderen Schutz. Insbesondere soll verhindert werden, dass ein Teil der Familie wegen interner Konflikte in eine Notsituation gerät. So kann ein Ehepartner die Familienwohnung nur mit der ausdrücklichen Zustimmung des anderen kündigen (Art. 266m Abs. 1 OR). Bei einer Kündigung durch den Vermieter ist das Schreiben beiden Ehegatten separat zuzustellen (Art. 266n

OR). Kündigungen aufgrund von Änderungen in der familiären Situation des Mieters, aus denen dem Vermieter keine wesentlichen Nachteile entstehen, sind anfechtbar (Art. 271a Abs. 1 Bst. f OR). Nicht nur der Mieter selbst, sondern auch der Ehegatte kann die Kündigung der Familienwohnung anfechten oder die Erstreckung des Mietverhältnisses verlangen (Art. 273a Abs. 1 OR). Eine Erstreckung kann insbesondere dann verlangt werden, wenn die Beendigung der Miete für den Mieter oder seine Familie eine Härte zur Folge hätte, die durch die Interessen des Vermieters nicht zu rechtfertigen wäre (Art. 272 Abs. 1 OR). Die familiäre Situation ist bei der Interessenabwägung explizit zu berücksichtigen (Art. 272 Abs. 1 Bst. c OR).

Die im Dezember 2002 vom Parlament beschlossenen Änderungen im Mietrecht, die in der Referendumsabstimmung vom 8. Februar 2004 vom Volk bestätigt wurden, betreffen keine vertrags- und familienrechtlichen Aspekte des Mieterschutzes.

### *Raumordnungspolitik*

Die Gestaltung eines familienfreundlichen Wohnumfelds ist die Aufgabe der Raumordnungspolitik, die als Querschnittspolitik sowohl Umwelt- als auch Verkehrsaspekte mit einschliesst. Gemäss Art. 75 Abs. 1 und 2 BV ist die Konzipierung der Grundsätze der Raumplanung Sache des Bundes; die Umsetzung obliegt aber den Kantonen. Der Bund kann jedoch die Bestrebungen der Kantone fördern und koordinieren. Die Grundsätze der Raumordnungspolitik sind im Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG, SR 700) festgelegt. Die Familienfreundlichkeit des Wohnumfelds ist Gegenstand von Art. 1 RPG, der fordert, dass die Raumplanung auf die Bedürfnisse der Bevölkerung zu achten und wohnliche Siedlungen zu schaffen und zu erhalten sowie das soziale Leben zu fördern habe. Auch kommen einige Planungsgrundsätze aus Art. 3 RPG der Familienfreundlichkeit zugute. Dazu gehört neben der Wohnbauförderung (siehe oben), dass Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu verschonen sind. Zudem sollen Siedlungen viele Grünflächen und Bäume enthalten und Einrichtungen wie Schulen und Freizeitanlagen gut erreichbar sein.

Die Instrumente des Bundes in der Raumplanungspolitik beschränken sich auf Beiträge an Entschädigungen, die im Rahmen des Naturschutzes zur Errichtung von Schutzzonen bezahlt werden (Art. 13 RPG). Zudem hat der Bund die kantonalen Richtpläne zu genehmigen (Art. 11 RPG). Die Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV, SR 700.1) verlangt dabei, dass die Behörden überprüfen, ob eine Tätigkeit mit den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung vereinbar ist (Art. 2 Abs. 1 Bst. c RPV). Die Nutzungspläne, welche die genauen Zonen festlegen, werden aber auf kantonaler oder kommunaler Ebene erstellt. Der Bund hat im konkreten Fall somit kaum Einfluss auf die Familienfreundlichkeit der Raumplanung. Eine Ausnahme stellen seine eigenen raumwirksamen Tätigkeiten dar, zu denen er Konzepte und Sachpläne erstellt und die er über die Raumordnungskonferenz aufeinander abstimmt (Art. 29 RPG und Art. 5 und 6 der Verordnung über die raumordnungspolitische Koordination der Bundesaufgaben vom 22. Oktober 1997, SR 709.17).

### *Agglomerationspolitik*

In Art. 50 Abs. 3 BV wird der Bund dazu verpflichtet, bei seinem Handeln auf Städte und Agglomerationen – wie im Übrigen auch auf Berggebiete – besonders Rücksicht zu nehmen. Der Bundesrat genehmigte Ende 2001 einen vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und vom seco verfassten Bericht unter dem Titel „Agglomerationspolitik des Bundes“. Der Bericht enthält eine Reihe von Strategien, zu deren Umsetzung eine breite Palette von Massnahmen vorgeschlagen wird. Sie reicht von der Entlastung der städtischen Sozialhilfe durch die Einführung von Familienergänzungsleistungen und durch eine Bundesregelung der Kinderzulagen (vgl. Interventionskategorien 3 bzw. 1) über die oben erwähnte Förderung von preisgünstigem Wohnraum.

Im Rahmen der Agglomerationspolitik will der Bund namentlich auch sein Engagement im Agglomerationsverkehr verstärken. Die Verfassungsgrundlage hat das Parlament am 3. Oktober 2003 im Rahmen des NFA genehmigt. Der neu in Art. 86 Abs. 3 BV eingefügte Bst. b<sup>bis</sup>, der die Verwendung von Erträgen aus der Treibstoffsteuer und der Nationalstrassenabgabe für Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen vorsieht, muss allerdings noch vom Volk und den Ständen gutgeheissen werden. Ab 2006 sollen dann jährlich 300 bis 350 Millionen Franken für den Agglomerationsverkehr bereitgestellt werden. Dieses finanzielle Engagement des Bundes ist subsidiär und an das Vorhandensein eines Agglomerationsprogramm geknüpft, durch das der Nachweis erbracht wird, dass Verkehr und Siedlungsentwicklung aufeinander abgestimmt sind und die negativen Auswirkungen auf die Umwelt durch die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr reduziert werden (ARE 2003). Ziel dabei ist unter anderem eine Verbesserung der Siedlungsqualität und der Zugänglichkeit des Verkehrssystems (ARE 2002). Zusätzlich fördert der Bund die Realisierung innovativer Projekte in Agglomerationen seit 2002 mit Modellvorhaben. Auch bei diesen Projekten stellt die nachhaltige Siedlungsentwicklung einen Schwerpunkt dar (ARE/seco 2002).

Überdies hat der Bundesrat im Dezember 2002 ein vom Bundesamt für Strassen (ASTRA) erarbeitetes Leitbild zum Langsamverkehr in die Vernehmlassung geschickt. Es soll die Grundlage bilden für die Förderung des Fuss- und Veloverkehrs sowie der Fortbewegung mit Inline-Skates und ähnlichen Transportmitteln.<sup>22</sup> Der Bund will in diesem Bereich durch ein mehrjähriges Anschubprogramm mit Ausgaben in der Höhe von 49 Millionen Franken strukturelle Verbesserungen erreichen.<sup>23</sup>

Obwohl explizit keine familienpolitischen Ziele verfolgt werden, ist die Agglomerationspolitik familienpolitisch relevant, da sie auf eine Verbesserung der Lebensqualität in städtischen Gebieten abzielt. Der Bund arbeitet dabei eng mit den Kantonen und Gemeinden zu-

---

<sup>22</sup> Vgl. <http://www.astra.admin.ch/html/de/bundesamt/strassenverkehr/langsamverkehr.php> (30/09/2003).

<sup>23</sup> Familienrelevant im Bereich der Agglomerationspolitik sind ausserdem z.B. die raumplanerischen Projekte, die im Rahmen des Programms „EnergieSchweiz“ des Bundesamts für Energie (BFE) durchgeführt werden, Anstrengungen des Bundesamts für Umwelt, Wald und Landschaft (BUWAL) zur Verbesserung der städtischen Lebensqualität sowie gewisse Aspekte des nationalen Sportanlagenkonzepts.

sammen. Zur Koordinierung der Massnahmen wurde 2001 die Tripartite Agglomerationskonferenz (TAK) ins Leben gerufen.

### **2.1.3 Pädagogische Interventionen**

Zu den pädagogischen Interventionen gehören Massnahmen in den Bereichen Familienberatung, familienspezifische Bildungsangebote sowie Rechts- und Budgetberatungen. Weiter werden auch Netzwerke und die Selbsthilfe sowie intergenerationelle Angebote dazugezählt.

## **10. Präventive Familienarbeit**

### *Familienberatung*

Die Massnahmen des Bundes im Bereich der Familienberatung betreffen die Schwangerschaftsberatung, die Eheberatung und am Rande die Berufsberatung. Der Bund bietet selber keine Beratungen an, sondern ist lediglich regulativ tätig.

Art. 1 des Bundesgesetzes über die Schwangerschaftsberatungsstellen vom 9. Oktober 1981 (SR 857.5) hält fest, dass bei Schwangerschaft die unmittelbar Beteiligten Anspruch auf sofortige und unentgeltliche Beratung und Hilfe haben. Insbesondere sollen sie über die privaten und öffentlichen Hilfen, die sie bei der Fortsetzung der Schwangerschaft in Anspruch nehmen können, über die medizinische Bedeutung des Schwangerschaftsabbruchs und über die Schwangerschaftsverhütung orientiert werden. Die Kantone haben für entsprechende Beratungsangebote zu sorgen. Die Anerkennung, Finanzierung und Beaufsichtigung der Stellen regeln die Kantone gemäss der Verordnung über die Schwangerschaftsberatungsstellen vom 12. Dezember 1983 (SR 857.51) selbst. Die Kantone können dabei vorsehen, dass die Stellen zusätzlich Sexual-, Ehe- und Familienberatungsaufgaben wahrnehmen. Der Bund übt zwar keine Aufsicht aus, die Kantone haben ihn aber über die von ihnen erlassenen Bestimmungen, über Anerkennungsverweigerungen und die interne Organisation der Stellen in Kenntnis zu setzen. Der Bund beschränkt sich auf die alljährliche Veröffentlichung eines Verzeichnisses, das alle anerkannten Schwangerschaftsberatungsstellen aufführt und das auch über Internet zugänglich ist.<sup>24</sup> Das Verzeichnis wird seit 2004 vom BAG publiziert.

Im Rahmen der Eheschutzmassnahmen ist die Einrichtung von Eheberatungen bundesgesetzlich vorgesehen. Art. 171 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB, SR 210) schreibt den Kantonen vor, dafür zu sorgen, dass sich Ehegatten bei Schwierigkeiten einzeln oder gemeinsam an Ehe- oder Familienberatungsstellen wenden können. Auch hier bleibt sowohl der Vollzug als auch die Finanzierung den Kantonen überlassen. Es steht ihnen dabei offen, den Betrieb der Stellen privaten Organisationen zu übertragen.

Wird die Familienberatung in einem weiten Sinn verstanden, kann auch die Berufsberatung dazugezählt werden. Sie ist in Art. 2 bis 5 des Bundesgesetzes über die Berufsbildung

---

<sup>24</sup> Vgl. <http://www.bsv.admin.ch/fam/beratung/d/schwanger.htm> (09/09/2003).

vom 19. April 1978 (BBG, SR 412.10) geregelt. Zweck der Berufsberatung ist es, durch allgemeine Aufklärung und persönliche Beratung bei der Berufs- und Studienwahl und der Gestaltung der beruflichen Laufbahn zu helfen. Dabei heisst es in Art. 2 Abs. 2 BBG, dass Jugendliche in Zusammenarbeit mit den Eltern, der Schule und der Wirtschaft zu beraten sind. Im neuen Berufsbildungsgesetz vom 13. Dezember 2002, das am 1. Januar 2004 in Kraft getreten ist (vgl. Interventionskategorie 7), findet die Zusammenarbeit mit den Eltern im Kapitel zur Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung (Art. 49 bis 51) indes keine ausdrückliche Erwähnung mehr. Finanzierung und Vollzug werden im Übrigen auch bei der Berufsberatung den Kantonen übertragen. Der Bund bietet somit selbst keine Familienberatungen an. Er ist in diesem Bereich lediglich regulativ tätig.

### *Familienpezifische Bildungsangebote*

Familienpezifische Bildungsangebote richten sich in erster Linie an Eltern. Der Bund ist zwar im Bereich der Elternbildung nicht tätig, verfügt aber mit Art. 67 Abs. 2 BV (Erwachsenenbildung) theoretisch über die Möglichkeit, aktiv zu werden. Private Träger bieten indes auf nationaler Ebene gewisse Leistungen in diesem Bereich an. Zu diesen Leistungen gehören namentlich die Elternbriefe von „pro juventute“. Diese werden Eltern nach der Geburt ihres ersten Kindes zeitlich gestaffelt zugestellt, so dass die Eltern die wichtigen Informationen zum richtigen Zeitpunkt erhalten. Viele Gemeinden kaufen diese schweizweit angebotene Dienstleistung bei „pro juventute“ ein.

### *Familienpezifische Rechts- und Budgetberatung*

Familienpezifische Rechts- und Budgetberatungen werden auf Bundesebene im Einzelfall keine angeboten. Eine begrenzte familienpezifische Rechtsberatungsfunktion nimmt der Bund allerdings wahr, weil das Familienrecht auf Bundesebene im Zivilgesetzbuch (Art. 90 bis 456 ZGB, SR 210) geregelt ist. Die Beratungsleistungen beschränken sich indes auf die Information über das geltende Recht und die Publikation von Broschüren und Merkblättern. Im Rahmen der Revision des Familienrechts, die am 26. Juni 1998 abgeschlossen wurde, gab das Parlament dem EJPD den Auftrag, eine Broschüre über Eheschliessung und Eherecht zu verfassen. Sie ist in allen vier Landessprachen erhältlich und gibt einen Überblick über die Heirat, die Rechte und Pflichten in der Ehe, das Ehegüterrecht, das Erbrecht und das Scheidungsrecht (EJPD 2000). Weiter gibt das Eidgenössische Amt für das Zivilstandswesen im BJ je ein Merkblatt über die Namensführung bei Heirat und die Eheschliessung im Ausland heraus. Zu binationalen Ehen hat die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA 2003) eine Zusammenstellung herausgegeben, und das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) stellt einen Ratgeber für Auslandsschweizer zur Verfügung.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Die erwähnten Publikationen sind zu finden unter <http://www.bj.admin.ch/d/eazw-index.html> (09/09/2003).

### *Netzwerke und Selbsthilfe*

Neben den verschiedenen Beratungsangeboten sind auf präventiver Ebene auch die Tätigkeiten von Netzwerken und Institutionen zur Selbsthilfe wichtig. Auf Bundesebene gibt es eine Reihe solcher Institutionen, die Hilfe im Umgang mit Problemen von Familien bieten. Es handelt sich dabei in der Regel um Dachverbände von regional, kantonal und lokal organisierten Institutionen. Diese Dachverbände werden zum Teil finanziell unterstützt (Bundessubvention Nr. 318.3600.102).<sup>26</sup> Die Kredite werden jährlich vom Parlament im Rahmen der Budgetberatungen genehmigt und sind dazu bestimmt, einen Teil der Betriebskosten zu decken. Damit soll der Einsatz dieser Organisationen auf interkantonaler oder nationaler Ebene entschädigt werden. Die Verfassungsgrundlage bildet Art. 116 Abs. 1 BV; eine gesetzliche Grundlage gibt es nicht. Die Subventionen werden auf der Basis von Leistungsverträgen vergeben. Im Jahr 2002 belief sich der Gesamtkredit auf 1,2 Millionen Franken.

Die folgenden Dachverbände werden derzeit vom Bund unterstützt:

- *147 Telefonhilfe für Kinder und Jugendliche*: Trägerorganisation des unter der Nummer 147 auf nationaler Ebene betriebenen Telefonberatungsdienstes für Kinder und Jugendliche ist die Stiftung „pro juventute“ (Höhe des Bundesbeitrags: 190 000 Franken).<sup>27</sup>
- *Spitex-Verband Schweiz*: Der Dachverband der gemeinnützigen Hauspflegeorganisationen wird im Rahmen der Familienpolitik als intergenerationelles Angebot unterstützt (175 000 Franken).<sup>28</sup>
- *Kinderschutz Schweiz*: Der Verein ist im Mai 2002 aus dem Schweizerischen Kinderschutzbund (SKSB) und der „arbeitsgemeinschaft gegen die kommerzielle sexuelle ausbeutung von kindern (arge kipro/ECPAT Switzerland)“ hervorgegangen und ist im Kinderschutz (vgl. Interventionskategorie 11) tätig (SKSB: 85 000 Franken, arge kipro: 60 000 Franken).<sup>29</sup>
- *Internationaler Sozialdienst der Schweiz*: Der Verein setzt sich bei landesübergreifenden rechtlichen und sozialen Problemen von Familien ein. Schwerpunktthemen sind die Adoption und Herkunftssuche, der internationale Kinderschutz sowie das Ausländerrecht und die Beratung von binationalen Paaren. Er ist somit hauptsächlich auf der familieninternen Interventionsebene (vgl. Abschnitt 2.1.4) und in der Integrationshilfe (vgl. Interventionskategorie 8) tätig (100 000 Franken).<sup>30</sup>
- *Pro Familia Schweiz*: Der Verein ist auf allen Interventionsebenen aktiv. Er setzt sich ganz allgemein für eine familienfreundliche Politik ein (100 000 Franken).<sup>31</sup>

---

<sup>26</sup> Die Angaben stammen aus der Datenbank der Bundessubventionen der Eidg. Finanzverwaltung.

<sup>27</sup> Vgl. Homepage unter <http://www.147.ch> (09/09/2003).

<sup>28</sup> Vgl. Homepage des Vereins unter <http://www.spitex.ch> (09/09/2003).

<sup>29</sup> Vgl. Homepage des Vereins unter <http://www.kinderschutz.ch> (09/09/2003).

<sup>30</sup> Vgl. Homepage des Vereins unter <http://www.ssiss.ch> (09/09/2003).

<sup>31</sup> Vgl. Homepage des Vereins unter <http://www.profamilia.ch> (09/09/2003).

- *Schweizerischer Verband alleinerziehender Mütter und Väter (SVAMV)*: Der Verband setzt sich für eine Verbesserung der Lebenslage alleinerziehender Mütter, Väter und ihrer Kinder ein. Er bietet Informationen und Auskünfte über bestehende Rechte und Unterstützungsmöglichkeiten. Im Zentrum steht dabei die Selbsthilfe (100 000 Franken).<sup>32</sup>
- *Verein Tagesschulen Schweiz*: Der Verein setzt sich für die Schaffung neuer Tagesschulen ein und leistet bei Projekten in diesem Bereich Unterstützung. Sein Engagement betrifft damit die Familienfreundlichkeit des Schulsystems (vgl. Interventionskategorie 7) (100 000 Franken).<sup>33</sup>
- *Schweizerischer Krippenverband (SKV)*: Der Verein befasst sich mit Betrieben der ausserfamiliären Kinderbetreuung im Vorschulalter (vgl. Interventionskategorie 5). Unter anderem gibt er für diese Institutionen sowie für die Ausbildung des Fachpersonals Richtlinien heraus (85 000 Franken).<sup>34</sup>
- *Schweizerischer Bund für Elternbildung (SBE)*: Der Verein unterstützt und fördert die Elternbildung und die Ausbildung der Elternbildnerinnen und Elternbildner (60 000 Franken).<sup>35</sup>
- *Fraueninformationszentrum Dritte Welt (FIZ)*: Der Verein leistet Informationsarbeit und bietet Frauen aus Asien, Afrika und Lateinamerika in der Schweiz Beratungen an. Das FIZ ist somit in erster Linie im Bereich der Integrationshilfe (vgl. Interventionskategorie 8) tätig (55 000 Franken).
- *Schweizerische Stiftung für sexuelle und reproduktive Gesundheit (PLANeS)*: Die Stiftung vertritt die Fachleute der sexuellen und reproduktiven Gesundheit, insbesondere die Familienplanungsstellen und die Beratungsstellen für Sexualpädagogik. Sie ist somit in erster Linie im Bereich der Familienberatung tätig (45 000 Franken).<sup>36</sup>
- *Arbeitgeberverband Mütter- und Väterberatung der Schweiz und des Fürstentums Liechtenstein (AGMV)*: Der Verband ist in der Familienberatung aktiv und bezweckt die Interessenwahrung und Koordination der Arbeitgeberorganisationen (22 500 Franken).<sup>37</sup>
- *Schweizerischer Verband der Mütterberaterinnen (SVM)*: Der Berufsverband der Mütterberaterinnen ist im Bereich der Familienberatung tätig. Er setzt sich für die Interessen seiner Mitglieder gegenüber Behörden und Arbeitgebern und für die Aus- und Fortbildung im Berufsfeld ein (22 500 Franken).<sup>38</sup>

---

<sup>32</sup> Vgl. Homepage des Vereins unter <http://www.svamv-fsfm.ch> (09/09/2003).

<sup>33</sup> Vgl. Homepage des Vereins unter <http://www.tagesschulen.ch> (09/09/2003).

<sup>34</sup> Vgl. Homepage des Vereins unter <http://www.krippenverband.ch> (09/09/2003).

<sup>35</sup> Vgl. Homepage des Vereins unter <http://www.elternbildung.ch> (09/09/2003).

<sup>36</sup> Vgl. Homepage des Vereins unter <http://www.plan-s.ch> (09/09/2003).

<sup>37</sup> Vgl. Homepage des Vereins unter <http://www.mueterberatung.ch> (09/09/2003).

<sup>38</sup> Vgl. Homepage des Vereins unter <http://www.mueterberatung.ch> (09/09/2003).



Neben diesen Dachverbänden, die vom Bund Finanzhilfen beziehen, gibt es auf interkantonaler Ebene weitere aktive Organisationen, die teilweise von den Kantonen finanziell unterstützt werden. Im Bereich der Budgetberatung ist zum Beispiel die Arbeitsgemeinschaft Schweizerischer Budgetberatungsstellen (ASB)<sup>39</sup> zu nennen, in der Selbsthilfe der Dachverband Schweizerischer Mütterzentren und die Schweizerische Vereinigung der Elternorganisationen.<sup>40</sup>

### *Intergenerationelle Angebote*

Intergenerationelle Angebote beziehen sich auf Organisationen und Strukturen, die den Kontakt zwischen Generationen fördern. Dazu gehören beispielsweise Organisationen, die die Betreuung von Kindern durch Grosseltern unterstützen.

Abgesehen von den Finanzhilfen an den Spitex-Verband Schweiz, durch die das Zusammenwohnen von pflegebedürftigen älteren Menschen mit Familien unterstützt wird, gibt es in diesem Bereich keine Interventionen auf Bundesebene.

#### **2.1.4 Familieninterne Interventionsebene**

Die familieninterne Interventionsebene umfasst erstens den Kinderschutz bzw. Massnahmen gegen Gewalt in der Familie und zweitens die Problemkreise Adoption, Pflegekinderwesen und Heimbetreuung.

### **11. Kinderschutz / Gewalt in der Familie**

Bei Gewalt in der Familie ist zu unterscheiden zwischen Gewalt, die sich gegen Kinder wendet und Gewalthandlungen zwischen den Eltern, wobei letztere immer auch eine Form der seelischen Misshandlung von Kindern darstellen, und Studien zeigen, dass Personen, die als Kind Gewalterfahrungen gemacht haben, als Erwachsene stärker dazu neigen, selbst in der Familie Gewalt anzuwenden (Berset 2002).

Die Kompetenzen im Bereich des Kinderschutzes teilen sich der Bund, die Kantone und Gemeinden. Zudem sind zahlreiche Nichtregierungsorganisationen auf diesem Gebiet tätig. Die erste offizielle Auseinandersetzung mit dem Thema von Seiten des Bundes war der Bericht „Kindesmisshandlung in der Schweiz“, der 1992 von einer Arbeitsgruppe im Auftrag des Vorstehers des EDI erstellt wurde. Darin werden vier Formen von Gewalt unterschieden: Vernachlässigung, seelische Misshandlung, sexuelle Ausbeutung und physische Gewaltanwendung. Zum Schutz von Kindern gegen diese Arten der Gewalt sieht der Bund gesetzliche Massnahmen vor, unterstützt Projekte zur Gewaltprävention und sorgt dafür, dass Gewaltbetroffene Hilfe erhalten.

---

<sup>39</sup> Vgl. Homepage des Vereins unter <http://www.asb-budget.ch> (09/09/2003).

<sup>40</sup> Vgl. Homepages der genannten Vereine unter <http://www.muetterzentrum.ch> und <http://www.sveo.rat.ch> (09/09/2003).

### *Internationaler Kinderschutz*

Die Schweiz ist im Bereich des Kinderschutzes eine Reihe von internationalen Verpflichtungen eingegangen. Am wichtigsten ist dabei die UNO-Konvention über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (Kinderrechtskonvention, KRK, SR 0.107). Sie konkretisiert die Menschenrechte in Bezug auf Minderjährige bis zum vollendeten 18. Lebensjahr. Auch die Beziehungen zwischen Eltern und Kindern sind Gegenstand der Konvention: In Art. 5 KRK heisst es, Eltern hätten die Aufgabe, das Recht und die Pflicht, das Kind zu leiten und zu führen. Laut Art. 7 KRK hat das Kind seinerseits das Recht, seine Eltern zu kennen und von ihnen betreut zu werden. Es darf nicht gegen seinen Willen von den Eltern getrennt werden, ausser dies geschehe zu seinem Wohl (Art. 9 Abs. 1 KRK). Dass die Erziehung in erster Linie den Eltern obliegt und dass dabei das Wohl des Kindes leitend zu sein hat, ist auch in Art. 18 KRK festgehalten, der zudem den Staat dazu anhält, die Eltern bei dieser Aufgabe zu unterstützen. In Bezug auf Misshandlungen ist Art. 19 KRK wichtig: Die Vertragsstaaten sind verpflichtet, alle geeigneten Massnahmen zu treffen, um das Kind vor jeder Form von Gewalt zu schützen, während es sich in der Obhut von Eltern oder Vormund befindet. Der Schutz vor sexueller Ausbeutung jeglicher Art ist eigens betont in Art. 34 KRK.

Die Schweiz hat das Übereinkommen 1997 ratifiziert und in Kraft gesetzt, brachte damals allerdings eine Reihe von Vorbehalten an.<sup>41</sup> Im ersten Staatenbericht vom 1. November 2000, der vom EDA in Konsultation mit den beteiligten Stellen verfasst wurde, legte die Schweiz vor dem UNO-Ausschuss über die Rechte des Kindes Rechenschaft ab über die Massnahmen, die zur Umsetzung der Konvention getroffen worden sind. Bei der Präsentation des Berichts im Mai 2002 wurde vom Ausschuss insbesondere die zögerliche Haltung beim Rückzug der Vorbehalte bemängelt.<sup>42</sup>

Zur Förderung der Umsetzung der UNO-Kinderrechtskonvention besteht in der ZSFF eine 50%-Stelle, die den Kontakt zu den beteiligten Stellen innerhalb der Bundesverwaltung, zu den Kantonen, Gemeinden, privaten Organisationen und Forschungsinstituten zu pflegen hat. Im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit gibt die ZSFF in Zusammenarbeit mit „pro juventute“ dreimal jährlich die Zeitschrift „Kinderpolitik aktuell“ heraus und informiert auch regelmässig in ihrem Informationsbulletin Familienfragen über Entwicklungen im Kinderschutz. (vgl. auch Sonderheft Familie & Gesellschaft zum Thema Kinderrechte, Nr. 3/August 2001). Die ZSFF ist zudem auf internationaler Ebene zuständig für das Engagement der Schweiz in der Familienministerkonferenz des Europarats und in weiteren Gremien.

In den Bereich des Kinderschutzes fallen auch die internationalen Verpflichtungen, welche die Schweiz im Zusammenhang mit Kindsentführungen eingegangen ist. Dazu gehört in erster Linie das Haager Übereinkommen über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführungen vom 25. Oktober 1980 (HEntfÜ, SR 0.211.230.02). Ziel dieses Über-

---

<sup>41</sup> Die Vorbehalte betrafen Art. 5, 7, 10 Abs. 1, 37 Bst. c und 40 KRK.

<sup>42</sup> Zu den Schritten, die eingeleitet worden sind, um die Vorbehalte zurückzuziehen, vgl. Stellungnahme des Bundesrates vom 11. September 2002 zur Motion Teuscher (02.3194).

einkommens ist die möglichst rasche Rückführung widerrechtlich entführter Kinder an den Ort ihres „gewöhnlichen Aufenthalts“. Beim Verfahren zur Rückführung vermitteln die Zentralbehörden, die jeder Vertragsstaat zu bezeichnen hat. In Gang gesetzt wird das Verfahren auf Antrag, sofern das Kind weniger als 16 Jahre alt ist und dem Antragsteller das Sorgerecht für das Kind zusteht. Die Gründe ein Rückführungsgesuch abzulehnen sind beschränkt. Dies bedeutet unter anderem, dass keine sorgfältige Abwägung der Auswirkungen auf das Wohl des Kindes vorgenommen wird, weil das Verfahren beschleunigt zu erfolgen hat. In jüngster Vergangenheit haben einige Rückführungsentscheide öffentliche Aufmerksamkeit erregt. Im Nationalrat sind in der Folge zwei Motionen eingereicht worden, die eine Anpassung des Haager Übereinkommens bzw. der Vollzugspraxis fordern (Mo. Ruth-Gaby Vermot-Mangold, 03.3214; Mo. Doris Leuthard, 03.3235).<sup>43</sup>

Im Bereich der internationalen Kindesentführungen hat die Schweiz neben dem Haager Kindesentführungsübereinkommen auch das Europäische Übereinkommen über die Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen über das Sorgerecht für Kinder vom 20. Mai 1980 (EÜ, SR 0.211.230.01) ratifiziert. Es steht ausschliesslich europäischen Staaten offen und ist nur anwendbar, wenn bereits ein Sorgerechtsentscheid vorliegt. Auch hier wirken die Zentralbehörden mit. In der Schweiz ist dies der Dienst für internationalen Kinderschutz beim BJ. Er informiert über die geltenden Übereinkommen, nimmt die Verpflichtungen aus den beiden Übereinkommen wahr und publiziert Merkblätter zur Problematik von Kindesentführungen.

### *Gesetzliche Massnahmen bei Gewalt gegen Kinder*

Art. 11 Abs. 1 BV hält fest, dass Kinder und Jugendliche Anspruch haben auf besonderen Schutz ihrer Unversehrtheit und auf Förderung ihrer Entwicklung. Bei den Massnahmen, die diesen verfassungsrechtlichen Auftrag zum Kinderschutz konkretisieren, gilt es zwischen zivilrechtlichen und strafrechtlichen Eingriffen zu unterscheiden.<sup>44</sup>

Die elterliche Sorge ist im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (Art. 296 bis 317 ZGB, SR 210) geregelt. Eltern haben ein umfassendes Erziehungsrecht, das aber durch das Wohlergehen des Kindes begrenzt ist. Ist das Wohl des Kindes gefährdet und sind die Eltern nicht in der Lage oder nicht willens, selber für Abhilfe zu sorgen, sieht der Kinderschutz (Art. 307 bis 317 ZGB) vormundschaftliche Massnahmen vor. Die kantonale Vormundschaftsbehörde kann schwach oder stark ins elterliche Recht eingreifen. Mögliche Massnahmen reichen von der Ermahnung der Betroffenen über die Ernennung eines Beistands bis zur Aufhebung der elterlichen Obhut und der Fremdplatzierung des Kindes. Die einschneidendste Massnahme ist der gänzliche Entzug der elterlichen Sorge.

Kinder werden nicht nur durch zivilrechtliche, sondern auch durch strafrechtliche Normen geschützt. So machen sich Erziehungsberechtigte, die ihrer Fürsorgepflicht in der Weise nicht nachkommen, dass sie die körperliche oder psychische Entwicklung des Kindes schädigen, laut Art. 219 des Schweizerischen Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB,

---

<sup>43</sup> Vgl. auch Antwort des Bundesrates zur Interpellation Hubmann vom 7. Mai 2003 (03.3208).

<sup>44</sup> Vgl. hierzu ausführlich Walder Pfyffer (2002) und Wyttenbach (2002).

SR 311.0) strafbar. Bei den körperlichen Misshandlungen gilt bisher, dass das Erziehungsrecht der Eltern gewisse leichte Körperstrafen wie Ohrfeigen, die unter Erwachsenen strafbar wären, rechtfertigen kann. Wiederholte Tötlichkeiten, die systematisch als Erziehungsmittel eingesetzt werden, sind jedoch strafbar und werden von Amtes werden verfolgt (Art. 126 Abs. 2 StGB). Für schwere Gewalteingriffe gelten die allgemeinen Bestimmungen zur Körperverletzung (Art. 122 bis 136 StGB). Strafbar sind zudem sexuelle Handlungen mit Minderjährigen und Abhängigen sowie sexuelle Handlungen in der Familie (Art. 187 bis 188 und 213 StGB).

Der Schutz gegen sexuellen Missbrauch ist in letzter Zeit verstärkt worden. So gelten für schwere Sexualdelikte an Kindern seit dem 1. Oktober 2002 verlängerte Verjährungsfristen von 15 Jahren, wobei die Verjährung frühestens mit der Vollendung des 25. Lebensjahres des Opfers eintritt. Wird gegen die Eltern ein Strafverfahren eröffnet, erhält das Kind in der Regel einen Sozialbeistand und eine Anwältin oder einen Anwalt. Seit dem 1. Oktober 2002 gelten bei Strafverfahren gegen Kinder zudem besondere Schutzbestimmungen, die in Art. 10a bis 10d des Bundesgesetzes über die Hilfe an Opfer von Straftaten vom 4. Oktober 1991 (Opferhilfegesetz, OHG, SR 312.5) festgehalten sind. So dürfen die Behörden das Kind dem Beschuldigten in der Regel nicht direkt gegenüberstellen und die Einvernahme sollte durch speziell geschultes Personal erfolgen, für dessen Ausbildung der Bund Finanzhilfen gewährt. Das Strafmass bei Sexualdelikten muss zudem infolge der Annahme der Volksinitiative „Lebenslange Verwahrung für nicht therapierbare, extrem gefährliche Sexual- und Gewaltstraftäter“ am 8. Februar 2004 angepasst werden.

Eine beträchtliche Lücke im Kinderschutz weist die Schweiz bei der Internetkriminalität auf, bei der die Strafverfolgungskompetenz bei den Kantonen liegt. Durch eine Reihe von parlamentarischen Vorstössen ist der Bundesrat mit der Schaffung einer Bundeskompetenz beauftragt sowie zur verstärkten internationalen Zusammenarbeit aufgefordert worden (Motionen 00.3714, 01.3012, 01.3196, 02.3723).

Zuständig für die Gesetzgebung sowohl im Bereich des Zivil- als auch des Strafrechts ist das BJ. Im Rahmen der Strafverfolgung auf Bundesebene sowie bei internationalen Verfahren ist zudem das Bundesamt für Polizei in den Kinderschutz involviert.

### *Gesetzliche Massnahmen bei Gewalt in Ehe und Partnerschaft*

Im Familienrecht wird neben dem Verhältnis von Eltern und Kindern auch das Zusammenleben in der Ehe geregelt (Art. 159 bis 179 ZGB). Gemäss Art. 159 Abs. 2 ZGB sind Ehegatten verpflichtet, das Wohl der Gemeinschaft zu wahren, was nach gängiger Auffassung mit Gewaltübergriffen nicht vereinbar ist. Auf Ersuchen hin können deshalb die im Gesetz vorgesehenen Eheschutzmassnahmen (Art. 172 bis 179 ZGB) richterlich angeordnet werden. Insbesondere können gewalttätige Ehepartner und Ehepartnerinnen richterlich ermahnt sowie innert richterlich angesetzter Frist zum Verlassen des gemeinsamen Haushalts aufgefordert werden. Da das Eherecht auf Konkubinatspaare keine Anwendung findet, stehen letzteren auch diese besonderen Schutzmassnahmen nicht zur Verfügung. Im Rahmen des Zivilrechts können Konkubinatspartner höchstens – wie übrigens alle von Gewalt Betroffenen – Schadenersatz- und Genugtuungsansprüche stellen.

Neben den zivilrechtlichen Verfahren untersteht Gewalt in der Ehe und Partnerschaft auch strafrechtlichen Normen. Die häufigsten Übergriffe in häuslichen Lebensgemeinschaften fallen in die Kategorie der einfachen Körperverletzung oder Tötlichkeit (Art. 123 und 126 StGB) und werden nur dann verfolgt, wenn das Opfer einen Strafantrag stellt. Die Hemmschwelle, dies gegen den Partner oder die Partnerin zu tun, ist aber hoch. Deshalb hat das Parlament auf Anlass von zwei parlamentarischen Initiativen von Margrith von Felten (96.464 und 96.465) am 3. Oktober 2003 eine Strafgesetzrevision beschlossen, wonach die einfache Körperverletzung, wiederholte Tötlichkeiten und Drohungen sowie die Vergewaltigung und sexuelle Nötigung in der Ehe zu Officialdelikten werden. Um die Auswirkungen eines nicht erwünschten Strafverfahrens zu mindern, soll das Verfahren mit Einverständnis des Opfers eingestellt werden können, sofern es nicht um Vergewaltigung oder sexuelle Nötigung geht.

In letzter Zeit mehr Bedeutung erhielten polizeiliche Massnahmen bei häuslicher Gewalt, wie zum Beispiel die sofortige Wegweisung gewalttätiger Personen aus einer Wohnung. Der Nationalrat hat einer parlamentarischen Initiative (Pa.Iv. Ruth-Gaby Vermot-Mangold, 00.419) Folge geleistet, die die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage für solche Massnahmen, die derzeit in kantonaler Kompetenz liegen, verlangt.

### *Gewaltprävention*

In der Prävention von Kindesmisshandlung engagiert sich der Bund seit 1996, indem er Projekte in diesem Bereich mitfinanziert. Der entsprechende Kredit wird jährlich vom Parlament im Rahmen der Budgetberatung bewilligt und wurde von ursprünglich 150 000 Franken schrittweise auf 450 000 Franken im Jahr 2002 erhöht. Für die Mittelvergabe ist die ZSFF zuständig. Sie unterstützt verschiedenste Projekte, zumeist von Nichtregierungsorganisationen, die von der Förderung der Telefonhilfe 147 von „pro juventute“ über die Ausarbeitung von Broschüren zu den möglichen Formen von Gewalt bis zur Unterstützung einer Internationalen Fachtagung zur Kinderpornographie im Internet reichen.<sup>45</sup> Die ZSFF begleitet überdies Forschungsarbeiten und gibt über Ausbildungsmöglichkeiten im Bereich der Kindesmisshandlung Auskunft.<sup>46</sup> Zudem werden im Bulletin Familienfragen der ZSFF regelmässig Informationen zum Kinderschutz und zur Prävention publiziert.

Mit der Prävention von Gewalt in Ehe und Partnerschaft befasst sich vor allem das Gleichstellungsbüro (EBG). Seit dem 1. Mai 2003 gibt es im EBG eine Fachstelle gegen Gewalt, die sich in erster Linie mit Gewalt gegen Frauen befasst. Die Fachstelle stellt Informationen zu bestehenden Aktivitäten von Bund, Kantonen, Gemeinden und privaten Organisationen bereit. Zudem fördert sie die Aus- und Weiterbildung des Fachpersonals. Eigene Projekte führt sie keine durch.

---

<sup>45</sup> Beispiele von Projekten, die von der ZSFF finanziell unterstützt wurden, finden sich auf der Homepage des BSV unter <http://www.bsv.admin.ch/fam/projekte/d/projekt.htm> (10/09/2003).

<sup>46</sup> Vgl. Homepage des BSV unter <http://www.bsv.admin.ch/fam/beratung/d/faq04.htm> (10/09/2003).

Neben dem EBG ist auch die Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten in der Prävention von Gewalt in der Partnerschaft aktiv.<sup>47</sup> Zudem führt die Schweizerische Koordinationsstelle für Verbrechensprävention (SKVP) im Auftrag der Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektoren die Kampagne „Stopp! Häusliche Gewalt“ durch. Beteiligt daran sind auch verschiedene Polizeiorganisationen.<sup>48</sup> Daneben gibt es eine Reihe von kantonalen Präventionsmassnahmen und eine beträchtliche Zahl privater Initiativen.<sup>49</sup>

### *Beratungsangebote*

Der Bund bietet bei Gewalt in der Familie keine Beratungen im Einzelfall an; er nimmt lediglich Regulations- und Vermittlungsfunktionen wahr. So verpflichtet er die Kantone in Art. 171 ZGB dazu, für Ehe- und Familienberatungsangebote zu sorgen (vgl. Interventionskategorie 10), die auch im Falle von Gewalt in der Ehe und Partnerschaft eine mögliche Anlaufstelle darstellen.

Auf regulativer Ebene ist der Bund zudem in der Opferhilfe tätig. Die in Art. 124 BV zugesicherte Hilfe an Opfer von Straftaten wird im Opferhilfegesetz (OHG, SR 312.5) konkretisiert. Unter anderem werden die Kantone in Art. 3 OHG dazu angehalten, für Beratungsstellen zu sorgen, die den Opfern medizinische, psychologische, soziale, materielle und juristische Hilfe leisten oder vermitteln. Diese Hilfe muss sofort und wenn nötig über längere Zeit gewährt werden. Die Leistungen der Beratungsstellen und die Soforthilfe sind unentgeltlich. Die Beratungsstellen haben weitere Kosten, wie Arzt-, Anwalts- und Verfahrenskosten zu übernehmen, soweit dies aufgrund der persönlichen Verhältnisse des Opfers angezeigt ist. Die für die Opferhilfe zuständige Bundesstelle ist das BJ.

Im Anschluss an die Stellungnahme des Bundesrates von 1995 zum oben erwähnten Bericht „Kindesmisshandlung in der Schweiz“ (1992) wurden der ZSFF gewisse Koordinationsfunktionen im Bereich des Kinderschutzes übertragen. In deren Rahmen stellt die ZSFF ein Verzeichnis mit Adressen und weiteren Informationen zu rund 750 öffentlichen und privaten Hilfs- und Beratungsstellen im Zusammenhang mit Kindesmisshandlung und Kinderschutz in der Schweiz zusammen.<sup>50</sup> Von den im Verzeichnis aufgeführten Stellen und Organisationen sind rund ein Dutzend auf nationaler Ebene aktiv. Dazu gehört namentlich die Telefonhilfe 147 für Kinder und Jugendliche, die von „pro juventute“ betrieben und von der ZSFF im Rahmen der Gewaltprävention (siehe oben) und der Finanzhilfen an Familienorganisationen (vgl. Interventionskategorie 10) finanziell unterstützt wird.

---

<sup>47</sup> Vgl. Homepage der Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten unter <http://www.equality.ch> (10/09/2003).

<sup>48</sup> Vgl. Homepage der SKVP unter <http://www.verbrechenspraevention.ch> (10/09/2003).

<sup>49</sup> Als Beispiel seien die Präventionsprojekte verschiedener Männerorganisationen genannt (vgl. <http://www.maennergewalt.ch>, 10/09/2003).

<sup>50</sup> Das Verzeichnis „Kinderschutz“ ist auf der Internetseite des BSV abrufbar unter <http://www.bsv.admin.ch/fam/beratung/d/kinder.htm> (10/09/2003).

## **12. Adoption, Pflegekinder und Jugendheime**

Wenn Kinder von ihren Eltern getrennt werden, übernimmt der Staat die Verantwortung für sie – jedenfalls so lange, bis eine anderweitige Betreuung sichergestellt ist. Der Staat regelt somit die Platzierung von Kindern in Adoptiv- und Pflegefamilien oder in Heimen. Die Staatsintervention dient hier dem Schutz der Kinder (vgl. auch Interventionskategorie 11).

### *Adoptionsrecht*

Die Gesetzgebungskompetenz bei Adoptionen liegt gemäss Art. 38 Abs. 1 BV beim Bund. Bei der Mehrzahl der Adoptionen stammen die Kinder aus dem Ausland. Im Jahr 2001 stammten bei insgesamt 685 Adoptionen lediglich 142 Kinder aus der Schweiz (BfS 2003). Es handelt sich bei Adoptionen somit zumeist um staatenübergreifende Verfahren. Die Schweiz ist in diesem Bereich deshalb auch internationale Verpflichtungen eingegangen.

Am 22. Juni 2001 haben die eidgenössischen Räte das Haager Übereinkommen über den Schutz von Kindern und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der internationalen Adoption vom 29. Mai 1993 (Haager Adoptionsübereinkommen, HAÜ, SR 0.211.221.311) genehmigt. Ziel des Abkommens ist gemäss Art. 1 HAÜ die Wahrung des Wohls des Kindes und seiner Rechte bei internationalen Adoptionen. Zu diesem Zweck legt das Übereinkommen eine klare Aufgabenteilung zwischen Heimat- und Aufnahmestaaten fest: Der Heimatstaat hat abzuklären, ob sich das Kind für eine Adoption eignet und ob die leiblichen Eltern dieser zugestimmt haben; der Aufnahmestaat hat die Eignung der künftigen Adoptiveltern zu beurteilen und die Einreise des Kindes sicherzustellen.

Gleichzeitig mit der Genehmigung des Adoptionsübereinkommens hat das Parlament das Bundesgesetz zum Haager Adoptionsübereinkommen und über Massnahmen zum Schutz des Kindes bei internationalen Adoptionen vom 22. Juni 2002 (BG-HAÜ, SR 211.221.31) verabschiedet. Als Ziel wird auch hier in Art. 1 Abs. 2 BG-HAÜ der Schutz von Kindern aus dem Ausland genannt, die in der Schweiz zur Adoption aufgenommen werden. Als zuständige Behörde auf Bundesebene wird im Gesetz der Dienst für internationalen Kinderschutz im BJ bezeichnet, der die Schweiz gegenüber den ausländischen zentralen Behörden vertritt und die kantonalen Behörden in Rechtsfragen berät sowie die Koordination im Adoptionswesen fördert. Für die Behandlung der einzelnen Fälle sind die Kantone zuständig.

Stammt ein Kind aus einem Staat, der nicht dem Haager Adoptionsübereinkommen angehört, kommen die in Art. 17 bis 20 BG-HAÜ vorgesehenen besonderen Schutzmassnahmen zur Anwendung. Kind und Eltern stehen in diesem Fall mindestens ein Jahr lang in einem Pflegeverhältnis und das Kind erhält einen Vormund. Wurde es schon vor der Einreise noch in seinem Heimatland adoptiert und wird diese Adoption von der Schweiz erwartungsgemäss anerkannt, gibt es keine Pflegezeit mehr, doch erhält das Kind bis zu 18 Monate lang einen Beistand.

Bei Umgehung der Bestimmungen des Haager Adoptionsübereinkommens sieht das Einführungsgesetz Strafen vor. Wer zum Beispiel erst um eine Bewilligung nachsucht, nachdem sich das Kind bereits in der Schweiz befindet, wird mit Haft oder Busse von bis zu

20 000 Franken bestraft und das Kind wird in eine Pflegefamilie oder in ein Heim gebracht. Für Kinderhandel sind Gefängnis- und Zuchthausstrafen vorgesehen.

Die Ratifizierung des Haager Übereinkommens führte auch bei den Adoptionsbestimmungen im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (Art. 264 bis 269c ZGB, SR 210) zu einigen Änderungen. So wurde die Dauer des Pflegeverhältnisses (Art. 264 ZGB) von zwei Jahren auf mindestens ein Jahr reduziert. Weiter wird Adoptivkindern in Zukunft das Recht gewährt, Auskunft über die Personalien ihrer leiblichen Eltern zu verlangen (Art. 268c ZGB). Diese Änderungen wurden in der Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption vom 19. Oktober 1977 (Art. 11a bis 11j PAVO, SR 211.222.338) übernommen. Die Verordnung regelt namentlich die Bewilligungserteilung in Fällen, in welchen der Adoption ein Pflegeverhältnis vorausgeht.

### *Familienpflege*

Die Familienpflege ist im Rahmen des Kindesrechts im Schweizerischen Zivilgesetzbuch (ZGB, SR 210) geregelt. Zentral ist Art. 316 ZGB, der die Aufnahme von Pflegekindern einer Bewilligungspflicht und der behördlichen Aufsicht unterstellt. Die genauen Ausführungsbestimmungen zur Bewilligungspflicht und den Verfahren finden sich, wie auch bei der Adoption, in der Pflegekinderverordnung (Art. 1 bis 11 PAVO, SR 211.222.338). Zuständig für die Erteilung der Bewilligung ist die Vormundschaftsbehörde oder eine andere vom Kanton bezeichnete Stelle. Einer Bewilligung bedarf, wer noch schulpflichtige Kinder oder Kinder unter 15 Jahren für mehr als drei Monate in seinen Haushalt aufnehmen möchte, wobei die Kantone die Bewilligungspflicht für die Aufnahme von verwandten Kindern aufheben können. Die Pflegefamilie muss von der Aufsichtsbehörde mindestens einmal jährlich besucht werden.

Das Pflegekinderwesen ist stark durch den dezentralen Vollzug geprägt. So fehlen zum Beispiel Angaben zur Zahl der Pflegeverhältnisse in der Schweiz.<sup>51</sup> An einigen Orten sind neben staatlichen Stellen auch Nichtregierungsorganisationen wie die „Pflegekinder-Aktion Schweiz“ am Vollzug beteiligt. Die Pflegekinder-Aktion ist die einzige private Organisation, die zudem auf nationaler Ebene tätig ist. Sie bietet insbesondere Weiterbildungen für Fachpersonen und Behördenmitglieder an und nimmt Vermittlungsaufgaben wahr.<sup>52</sup>

### *Heimpflege*

Einer Bewilligung gemäss den Bestimmungen in der Pflegekinderverordnung (Art. 13 bis 20 PAVO, SR 211.222.338) bedürfen nicht nur Pflegefamilien, sondern auch Betreiber von Heimen und Kindertagesstätten, wie bei Interventionskategorie 5 ausgeführt wurde. Auch hier ist grundsätzlich die Vormundschaftsbehörde zuständig, wobei einige Kantone für die Heimaufsicht eine eigene Stelle eingerichtet haben. Die Bestimmungen zur Heimpflege in der Pflegekinderverordnung kommen allerdings nur dann zur Anwendung, wenn die Ein-

---

<sup>51</sup> Vgl. Antwort des Bundesrates vom 31. Oktober 2001 zu einer Interpellation von Jaqueline Fehr (01.3344).

<sup>52</sup> Vgl. Homepage der Organisation unter <http://www.pflegekinder.ch> (15/09/2003).



richtungen nicht nach der kantonalen Schul-, Gesundheits- oder Sozialhilfegesetzgebung einer besonderen Aufsicht unterstehen.

Keiner Bewilligung nach der Pflegekinderverordnung bedürfen Sonderschulen, die im Rahmen der Invalidenversicherung zugelassen sind. Massgebend ist für sie die Verordnung über die Zulassung von Sonderschulen in der Invalidenversicherung vom 11. September 1972 (SZV, SR 831.232.41). Die Sonderschulung im Rahmen des IVG (SR 831.20) wird grundsätzlich ab Geburt bis zu Beginn einer beruflichen Ausbildung bzw. der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit gewährt, längstens aber bis zum vollendeten 20. Altersjahr. Zuständig für diese Leistungen ist das BSV.

Der Bund ist zusätzlich auch im Rahmen des Strafvollzugs an der Heimpflege von Kindern und Jugendlichen beteiligt. Laut Art. 123 Abs. 3 Bst. c BV kann der Bund Beiträge an die Kantone entrichten für Einrichtungen, die erzieherische Massnahmen an Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen vollziehen. Diese Beiträge werden im Bundesgesetz über die Leistungen des Bundes für den Straf- und Massnahmenvollzug vom 5. Oktober 1984 (SR 341) genauer umschrieben. Sie gehen an Institutionen mit Kindern und Jugendlichen, die entweder strafrechtlich eingewiesen wurden (Art. 82 bis 100 StGB, SR 311.0) oder aber in ihrem Sozialverhalten gestört, erziehungsschwierig oder erheblich gefährdet sind. Die Anerkennung der Institutionen durch den Bund setzt voraus, dass sie vom Standortkanton anerkannt sind und dass dieser entweder nach der Pflegekinderverordnung oder nach der kantonalen Heimgesetzgebung die Aufsicht ausübt. Zuständig für die Leistungen des Bundes ist die Sektion Straf- und Massnahmenvollzug im BJ. Sie leitet die Anerkennungsverfahren und regelt die finanzielle Unterstützung. Im Jahr 2000 belief sich das finanzielle Engagement des Bundes auf rund 70 Millionen Franken.<sup>53</sup>

## 2.2 Ist-Analyse mit Schalenmodell

Die im vorherigen Absatz 2.1 aufgearbeiteten familienpolitischen Massnahmen auf Bundesebene werden an dieser Stelle einer systematischen Analyse unterzogen. Untersucht wird sowohl die Ebene der Inhalte (Policy) der Familienpolitik, als auch jene der Strukturen (Polity). Zum Zweck der Analyse wird auf das Schalenmodell von Knoepfel et al. (1997: 83ff.) zurückgegriffen.

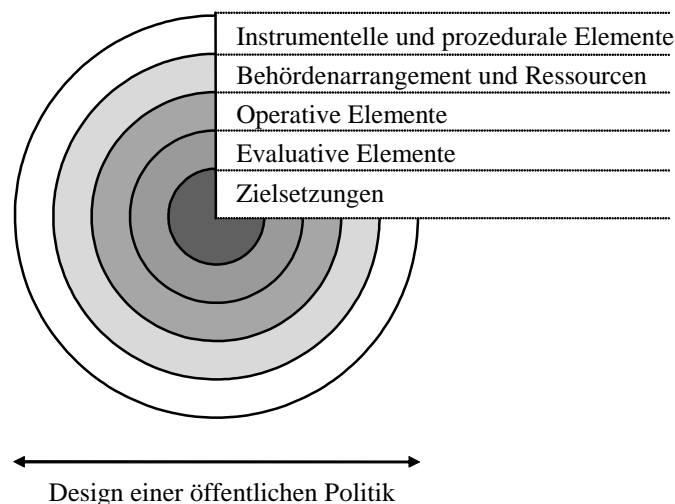
Untersuchungsgegenstand ist das Policy-Design. Es bezeichnet die Gesamtheit aller Rechtssätze und Weisungen, die politische Entscheidungsträger zur Lösung eines als kollektiv anerkannten Politikproblems erlassen haben. Formell gesehen besteht das Policy-Design aus einer Reihe von Dokumenten, die von Gesetzen über Verordnungen bis zu Richtlinien und Verfügungen reichen. Die darin enthaltenen Anweisungen sind zunehmend konkret, damit der politische Auftrag für die zu erarbeitende Problemlösung in rechtlich einwandfreier Weise in administrative Aktionspläne und insbesondere in rechtsgültiges Verwaltungshandeln gegenüber Politikadressaten umgesetzt werden kann.

---

<sup>53</sup> Vgl. Antwort des Bundesrates vom 31. Oktober 2001 zu einer Interpellation von Jaqueline Fehr (01.3344).

Ein umfassendes Policy-Design enthält gemäss Knoepfel et al. (1997: 83ff.) fünf Elemente: Erstens werden darin Ziele definiert; zweitens werden evaluative Elemente bezeichnet, die angeben, wie die Zielerreichung zu messen ist; in den operativen Elementen werden drittens die zu treffenden Massnahmen bestimmt; viertens schliesst das Policy-Design Vorgaben zum Behördenarrangement, also zu den Umsetzungsstrukturen und zu den Ressourcen mit ein; und fünftens enthält es prozedurale Elemente, d.h. Verfahrensregeln, und instrumentelle Elemente, die die zulässigen rechtlichen Handlungsformen der Verwaltung (z.B. Verfügung, verwaltungsrechtlicher Vertrag usw.) benennen. Die fünf Elemente stehen in einer hierarchischen Beziehung zueinander, was sich im Schalenmodell darstellen lässt (vgl. Abbildung 1). Ziel der Analyse anhand des Schalenmodells ist eine Aussage dazu, inwiefern die Familienpolitik des Bundes inhaltlich kohärent, d.h. in sich stimmig ist.

*Abbildung 1: Die fünf konstitutiven Elemente eines Policy-Designs*



Die Kohärenz setzt in einem ersten Schritt eine einheitliche Definition der Familie als Gegenstand der Politik voraus. Der Begriff der Familie kann einerseits traditionell verstanden werden als eine auf der Ehe und einer klaren Rollenteilung zwischen Mann und Frau basierenden Gemeinschaft. Andererseits ist – wie in diesem Bericht – eine wertneutrale Begriffsverwendung möglich, gemäss der Familien in den Beziehungen zwischen Eltern und Kindern begründete soziale Gruppen sind und weder die Ehe, noch eine biologische Elternschaft, noch einen gemeinsamen Haushalt voraussetzen.

In einem zweiten Schritt lässt sich die Kohärenz hinsichtlich der Logik der staatlichen Eingriffe untersuchen. Familienpolitik bewegt sich im Spannungsverhältnis zwischen Interventionen, die sich auf die Familie als Gemeinschaft oder aber auf die einzelnen Familienmitglieder beziehen. Beat Fux (1999) bezeichnet Interventionen, die sich auf die Familie als Gemeinschaft stützen, als institutionenzentriert. Eine Familienpolitik, die sich durch solche Interventionen auszeichnet, rechnet er dem idealtypischen Regime des Familialismus zu. Wenn sich Interventionen hingegen auf die einzelnen Familienmitglieder beziehen, werden sie als personenzentriert charakterisiert und können insofern einem individualistischen Regime der Familienpolitik zugesprochen werden.

Ein weiteres Kriterium bei der Analyse der familienpolitischen Massnahmen neben der Kohärenz ist die Vollständigkeit. Untersucht wird hier, ob das Policy-Design, das den Interventionen zugrunde liegt, umfassend ist, d.h. ob alle Elemente vorhanden sind. Bei der Betrachtung des Institutionengefüges schliesslich steht dessen Eignung für die Umsetzung im Zentrum des Untersuchungsinteresses.

Das Schalenmodell wird im Folgenden für die Analyse der Familienpolitik auf Bundesebene angewandt. Die Elemente werden je einzeln betrachtet, wobei die äusserste Schale der prozeduralen und instrumentellen Elemente zusammen mit dem Behördenarrangement behandelt wird, da die Organisation einer Politik und die zugehörigen Koordinationsformen kaum sinnvoll voneinander zu trennen sind. Am Schluss folgt eine zusammenfassende Beurteilung.

### 2.2.1 Zielsetzungen

Im Kern des Policy-Designs sind die *Zielsetzungen* zu finden. Das Ziel einer Politik ist nicht etwa die Produktion von Massnahmen, sondern die Veränderung gesellschaftlicher Wirklichkeiten. Ziele sind somit normative Vorgaben bezüglich des anzustrebenden gesellschaftlichen Zustandes im Problemfeld.

In diesem Abschnitt werden die Zielsetzungen des Bundes in der Familienpolitik erfasst und, soweit möglich, den einzelnen Interventionsebenen zugeordnet. Die anschliessende Analyse gilt der inhaltlichen Kohärenz der Ziele sowie der Vollständigkeit des Zielsystems insgesamt.

Die Auswahl der dargestellten Ziele bedarf einiger vorgängiger Erklärungen, denn die Zielsetzungen lassen sich nicht direkt auf der Basis der Bestandesaufnahme in Abschnitt 2.1 zusammentragen. Dafür gibt es zwei Gründe: Erstens folgt die Bestandesaufnahme den Tätigkeiten in den einzelnen Interventionskategorien und bewegt sich damit auf der Ebene der operativen Elemente. Allerdings wurde darauf geachtet, die bei den einzelnen Massnahmen genannten Ziele zu erfassen; Ziele, die sich aber nicht einzelnen Kategorien zuordnen lassen, blieben beim genannten Vorgehen gezwungenermassen unbeachtet. Der zweite Grund liegt in der Abgrenzung des Untersuchungsfeldes: Die Bestandesaufnahme umfasst nicht nur alle *familienpolitischen Massnahmen*, sondern zusätzlich auch alle *familienpolitisch relevanten Tätigkeiten* auf Bundesebene. Um die Terminologie von Franz-Xaver Kaufmann (2002: 431) zu verwenden, sind darin nicht nur *family policies*, sondern auch *family-related policies* dargestellt, die einen impliziten Bezug zur Familie aufweisen. Familienpolitische Ziele liegen aber nur ersteren zugrunde.

Bei der Auswahl der Ziele gilt es ausserdem die Breite der Familienpolitik zu beachten, die von der Förderung der Familie als Gemeinschaft bis hin zur Förderung ihrer Mitglieder reicht. Nur gemeinschaftliche Ziele zu betrachten, würde deshalb zu kurz greifen. In die Zusammenstellung aufgenommen wurden darum auch gleichstellungspolitische Ziele; die Gleichstellung der Geschlechter stellt gemäss der massgebenden Vorstudie (Stutz 2002) ein

übergreifendes Element der Familienpolitik dar.<sup>54</sup> Erfasst wurden zudem Ziele in Bezug auf Kinder und Jugendliche, weil ihr Schutz in der Systematik dieses Familienberichts ausdrücklich als familienpolitisches Themenfeld definiert wurde (vgl. BSV 2004).

Letztlich werden infolge des Fokus auf das Policy-Design nur jene Ziele erfasst, die in Rechtssätzen explizit und verbindlich festgehalten sind. Die Zielsetzungen des Bundes im Bereich der Familienpolitik finden sich dabei auf drei Rechtsstufen: Erstens in ratifizierten internationalen Abkommen, zweitens in der Bundesverfassung und drittens auf der operativen Regelungsebene in Zweckartikeln von Bundesgesetzen sowie Verordnungen. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die schriftlich und verbindlich festgehaltenen familienpolitischen Zielsetzungen auf Bundesebene. Die Zusammenstellung ist entlang der zwölf Interventionskategorien gegliedert.

**Tabelle 1: Familienpolitische Zielsetzungen auf Bundesebene**

<i>Interventionsebenen und -kategorien</i>	<i>Ziel</i>
<i>Übergeordnete Ebene:</i>	
	Verbot der Diskriminierung aufgrund des Geschlechts sowie rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Mann und Frau in Familie, Ausbildung und Arbeit (Art. 8 Abs. 2 und 3 BV)
	Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 13 BV)
	Recht auf Ehe und Familie (Art. 14 BV)
	Schutz und Förderung von Familien als Gemeinschaften von Kindern und Erwachsenen (Art. 41 Abs. 1 Bst. c BV)
	Berücksichtigung der besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnisse von Kindern und Jugendlichen bei der Erfüllung der Aufgaben (Art. 67 Abs. 1 BV)
	Berücksichtigung der Bedürfnisse der Familie bei der Erfüllung der Tätigkeiten des Bundes (Art. 116 Abs. 1 BV)
<i>Ökonomische Interventionen:</i>	
1. Familienzulagen	
2. Familienbesteuerung	
3. Bedarfsbezogene Leistungen an Familien	
4. Weitere materielle Leistungen	
<i>Sozialökologische Interventionen:</i>	
5. Familienergänzende Kinderbetreuung	Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie (Art. 1 Abs. 1 Gesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung)

<sup>54</sup> Im Kapitel „Familienpolitik heute – was beinhaltet sie?“ des Familienberichts 2004 heisst es: „Sie [Familienpolitik] hat sich [...] klar in den Dienst des Verfassungsauftrags zur tatsächlichen Gleichstellung von Frau und Mann zu stellen.“

<i>Interventionsebenen und -kategorien</i>	<i>Ziel</i>
6. Familienverträgliche Arbeitswelt	Gleichstellung von Mann und Frau, Diskriminierungsverbot (Art. 1 und 3 GlG; Art. 4 Abs. 2 Bst. d BPG)
	Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie (Art. 4 Abs. 2 Bst. i BPG)
	Förderung des Wiedereinstiegs ins Berufsleben (Art. 32 Abs. 2 Bst. b nBBG)
7. Familienverträgliches Schul- und Bildungssystem	Bildung, Aus- und Weiterbildung von Kindern, Jugendlichen und Personen im erwerbsfähigen Alter (Art. 41 Abs. 1 Bst. f BV)
	Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie (Art. 1 Abs. 1 Gesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung)
	Tatsächliche Gleichstellung von Mann und Frau (Art. 3 Bst. c nBBG; Art. 11 Abs. 1 FHSV; Art. 2 Bst. b UFG)
8. Integrationshilfe für ausländische Familien	
9. Wohnen und Wohnumfeld	Angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen für Familien (Art. 41 Abs. 1 Bst. e BV)
	Berücksichtigung der Interessen von Familien bei Wohnbau- und Wohneigentumsförderung (Art. 108 Abs. 4 BV)
	Gesunde Wohnverhältnisse für Familien in bescheidenen Verhältnissen (Art. 1 Abs. 2 BG über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten)
	Wohnraum und Zugang zu Wohneigentum für Familien und Alleinerziehende mit geringem Einkommen (Art. 1 WFG)
	Berücksichtigung der Bedürfnisse von Familien, Kindern und Jugendlichen bei Gestaltung des Wohnraums und der Wohnungsbau (Art. 5 WFG)
<i>Pädagogische Interventionen:</i>	
10. Präventive Familienarbeit	
<i>Familieninterne Interventionen:</i>	
11. Kinderschutz / Gewalt in der Familie	Schutz des Kindes als Individuum und des Familienverbands (KRK)
	Schutz der Unversehrtheit und Recht auf Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen (Art. 11 Abs. 1 sowie Art. 41 Abs. 1 Bst. g BV)
12. Adoption/Pflegekinder/Jugendheime	Wahrung des Wohls des Kindes und seiner Rechte bei internationalen Adoptionen (Art. 1 HAÜ)
	Schutz von Kindern aus dem Ausland, die in der Schweiz zur Adoption aufgenommen werden (Art. 1 Abs. 2 BG-HAÜ)

### *Übergeordnete Ziele*

In der Schweizer Bundesverfassung ist eine Reihe von generellen Zielen zu finden, die die Familie betreffen. Art. 13 BV (Schutz der Privatsphäre) hält den Anspruch auf Achtung des Privat- und Familienlebens fest. In Art. 14 BV (Recht auf Ehe und Familie) ist das grund-

sätzliche Recht, eine Familie zu gründen, verankert. In Art. 41 Abs. 1 Bst. c BV (Sozialziele) heisst es, Bund und Kantone setzten sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass Familien als Gemeinschaften von Erwachsenen und Kindern geschützt und gefördert werden. Art. 116 Abs. 1 BV (Familienzulagen und Mutterschaftsversicherung) schliesslich hält fest, dass der Bund die Bedürfnisse der Familie bei der Erfüllung seiner Tätigkeiten berücksichtigt.

Zu den übergeordneten Zielen gehören auch gleichstellungspolitische Anliegen: Art. 8 BV (Rechtsgleichheit) hält in Abs. 2 unter anderem fest, dass niemand aufgrund seines Geschlechts diskriminiert werden darf. Der folgende Absatz setzt zudem die Gleichberechtigung von Mann und Frau fest. Das Gesetz habe für die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit zu sorgen.

Bezüglich des Familienbegriffs, der den Zielen des Bundes zugrunde liegt, ist Art. 41 Abs. 1 Bst. c BV aufschlussreich: Als Familien gelten „Gemeinschaften von Erwachsenen und Kindern“. Die Bundesverfassung wählt damit im Prinzip einen wertneutralen Begriff. Dass in Art. 14 BV das Recht auf Ehe und jenes auf Familie in einem Atemzug genannt werden, deutet aber dennoch darauf hin, dass die beiden Institutionen in einem engen Zusammenhang gesehen werden.

Familienpolitik wird, wie Art. 116 Abs. 1 BV zeigt, nicht als Sektoral- sondern als Querschnittspolitik verstanden: Der Bund hat die Bedürfnisse der Familie bei der Erfüllung aller seiner Aufgaben zu beachten. Dieses verfassungsrechtliche Ziel der Familiengerechtigkeit jeglichen staatlichen Handelns entspricht einem Hauptanliegen für die Gestaltung einer bedürfnisgerechten Familienpolitik (BSV 2004). Die Bedürfnisse der Familie sollen zur Leitschnur staatlichen Handelns werden, was mit dem Begriff des *family mainstreaming* umschrieben wird. Ähnlich wird mit Art. 67 Abs. 1 BV auch die Berücksichtigung der besonderen Förderungs- und Schutzbedürfnisse von Kindern und Jugendlichen zur Maxime staatlichen Handelns erhoben.

Die Logik familienpolitischen Handelns, die den übergreifenden Zielen zugrunde liegt, ist, wie Art. 41 Abs. 1 BV zeigt, in erster Linie subsidiär: Der Staat setzt sich lediglich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative für die Förderung und den Schutz der Familie ein. Das Recht auf Familie (Art. 14 BV) ist hingegen eher institutionenzentriert. Klar personenzentriert sind die beiden gleichstellungspolitischen Ziele (Art. 8 Abs. 2 und 3 BV).

### *Ökonomische Interventionen*

Auf der Ebene der ökonomischen Interventionen wird in Art. 116 Abs. 3 BV (Familienzulagen und Mutterschaftsversicherung) als konkrete Zielsetzung die Einrichtung einer Mutterschaftsversicherung formuliert, doch stellt dies weniger ein Ziel im obigen Sinne eines gesellschaftlichen Zustands denn eine operative Massnahme dar. Die weiteren Angaben in diesem Verfassungsartikel zu Familienzulagen, eidgenössischer Familienausgleichskasse sowie Obligatorium der Mutterschaftsversicherung sind dagegen in der unverbindlichen Kann-Form gehalten und können nicht als eigentliche Zielsetzungen bezeichnet werden. Bei der Familienbesteuerung (Interventionskategorie 2) wurden in der Bestandesaufnahme

die Grundsätze der Gleichmässigkeit und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit genannt, gemäss denen die finanzielle Belastung von Familien zu berücksichtigen ist. Da diese Prinzipien aber für alle Kategorien von Steuerpflichtigen Gültigkeit haben, handelt es sich nicht um familienpolitische Ziele. Auf der Ebene der ökonomischen Interventionen fehlen eigentliche familienpolitische Zielsetzungen somit gänzlich.

### *Sozialökologische Interventionen*

Auf der Ebene der sozialökologischen Interventionen gibt es eine beachtliche Zahl von Zielen, wobei die Familie aber fast ausschliesslich im Bereich des Wohnens explizit genannt wird. In Art. 41 Abs. 1 Bst. e BV steht, dass sich Bund und Kantone in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür einsetzen, dass Wohnungssuchende für sich und ihre Familie eine angemessene Wohnung zu tragbaren Bedingungen finden können. Art. 108 BV (Wohnbau- und Wohneigentumsförderung) ergänzt und konkretisiert diese Zielsetzung: Abs. 4 hält fest, dass bei der Förderung des Wohnbaus und des Wohneigentums unter anderem die Interessen von Familien zu berücksichtigen sind. Das Bundesgesetz über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten vom 20. März 1970 nennt in Art. 1 Abs. 2 als Ziel die Schaffung gesunder Wohnverhältnisse für Familien in bescheidenen finanziellen Verhältnissen. Dieses Ziel wird neu auch mit dem Wohnbauförderungsgesetz (WFG) verfolgt. Zweck des Gesetzes ist laut Art. 1 WFG, Wohnraum für Haushalte mit geringem Einkommen sowie den Zugang zu Wohneigentum zu fördern, wobei unter anderem die Interessen von Familien und Alleinerziehenden besondere Berücksichtigung erhalten sollen. Zu den Förderungsgrundsätzen in Art. 5 WFG gehört, dass der Wohnraum und die unmittelbare Umgebung den Bedürfnissen von Familien, Kindern und Jugendlichen entsprechen sollen. In Art. 1 des Raumplanungsgesetzes ist auch der Grundsatz festgehalten, dass bei der Gestaltung der Umgebung die Bedürfnisse der Bevölkerung berücksichtigt und wohnliche Siedlungen geschaffen werden sollen. Zwar ist dieser Grundsatz familienpolitisch relevant, es fehlt aber der explizite Familienbezug.

Explizit erwähnt wird die Familie beim Ziel der Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Es ist sowohl im Gesetz über die Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (Art. 1 Abs. 1) als auch im Bundespersonalgesetz (Art. 4 Abs. 2 Bst. i) enthalten, wobei es anzumerken gilt, dass letzteres nur auf eine beschränkte Zahl von Arbeitsverhältnissen Anwendung hat.

In mehreren Gesetzen, die diese Interventionsebene betreffen, ist das Ziel der Gleichstellung bzw. der Chancengleichheit von Mann und Frau und das Diskriminierungsverbot verankert, das – wie oben angeführt – auch in der Verfassung (Art. 8 BV) als übergreifendes Ziel enthalten ist. Auf Gesetzesebene ist es erstens im Gleichstellungsgesetz (Art. 1 und 3), weiter im Bundespersonalgesetz (Art. 4 Abs. 2 Bst. d) sowie für den Bildungsbereich in der Fachhochschulverordnung (Art. 11 Abs. 1), im Universitätsförderungsgesetz (Art. 2 Bst. b) und im neuen Berufsbildungsgesetz (Art. 3 Bst. c) erwähnt. Letzteres setzt auch die Förderung des Wiedereinstiegs ins Berufsleben als Ziel fest (Art. 32 Abs. 2 Bst. b nBBG). Obwohl dabei der explizite Bezug zur Familie fehlt, stellen Personen mit Familienpflichten wohl doch die primäre Zielgruppe dar.

Für die Familienpolitik weiter relevant ist das Sozialziel zur Bildungsförderung (Art. 41 Abs. 1 Bst. f BV), die nicht nur Kindern und Jugendlichen, sondern auch Personen im erwerbsfähigen Alter zugute kommen soll. Allerdings ist – wie bei allen Sozialzielen – das Engagement des Bundes in Ergänzung zu jenem der Kantone, zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative zu verstehen.

Keine familienpolitischen Ziele bestehen hinsichtlich der Integration ausländischer Familien. Die Erleichterung der beruflichen, sozialen und kulturellen Integration von Flüchtlingen wird zwar in Art. 82 Abs. 3 und Art. 91 Abs. 4 AsylG als Ziel formuliert, doch fehlt hier der explizite Familienbezug.

Der Familienbegriff entbehrt in allen Rechtstexten auf dieser Interventionsebene einer näheren Bestimmung. Das Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf kann allerdings kaum auf einem traditionellen Familienbild aufbauen, weil dort aufgrund der Rollenverteilung zwischen Mann und Frau eine solche Vereinbarkeit gar nicht erwünscht wäre. Die Förderung des Wiedereinstiegs ins Berufsleben hingegen ist in Zusammenhang dem so genannten Dreiphasenmodell (vgl. BSV 2004) zu sehen, gemäss den Frauen nach einer Kinderpause wieder ins Erwerbsleben einsteigen. Damit würde dieses Ziel eher an einen traditionellen Familienbegriff anknüpfen, wobei es jedoch zu beachten gilt, dass es sich nicht um ein explizit familienpolitisches Ziel handelt.

Die verbindlich festgehaltenen Ziele auf der sozialökologischen Interventionsebene sind von einer personenzentrierten Logik familienpolitischen Handelns geprägt. So dienen die Gleichstellungsziele, aber auch die Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie insbesondere der Stärkung der Stellung der Frau in der Arbeitswelt. Auch die Förderung des Wiedereinstiegs erhöht die Wahlfreiheiten von Frauen.

Andererseits zeugen die Ziele im Bereich des Wohnens eher von einem subsidiären Verständnis von Familienpolitik. So setzt sich der Bund lediglich ergänzend zum Engagement anderer Akteure dafür ein, dass Familien eine Wohnung finden. Die Wohnförderung in Berggebieten – und seit Inkrafttreten des neuen Gesetzes die Wohnförderung insgesamt – ist auf Familien in bescheidenen finanziellen Verhältnissen beschränkt. Der Staat springt also nur dort ein, wo die Familien ihre Lage nicht aus eigener Kraft zu verbessern mögen. Auch in der Förderung der Bildung setzt sich der Bund nur in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative ein.

### *Pädagogische Interventionen*

Wie bei den ökonomischen Interventionen fehlen auch auf der Ebene der pädagogischen Interventionen jegliche verbindlich festgehaltenen Zielsetzungen.

### *Familieninterne Interventionen*

Auf der Ebene der familieninternen Interventionen gibt es eine Reihe von international verbindlich festgelegten Zielsetzungen. Die UNO-Konvention über die Rechte des Kindes vom 20. November 1989 (Kinderrechtskonvention, KRK, SR 0.107) umfasst einerseits Rechte des Kindes als Individuum und andererseits Rechte und Pflichten in der Beziehung zwischen Eltern und Kindern. Der Schwerpunkt liegt dabei aber auf dem individuellen



Schutz und der Chancengleichheit der Kinder als Individuen; der Fokus auf die Familie als Gemeinschaft ist den individuellen Schutzinteressen klar untergeordnet und im Hinblick auf diese funktionalisiert. Dass die Unversehrtheit von Kindern und Jugendlichen zu schützen ist und dass sie in ihrer Entwicklung gefördert werden sollen, ist zudem als Ziel in Art. 11 Abs. 1 BV sowie bei den Sozialzielen in Art. 41 Abs. 1 Bst. g BV festgehalten.

Im Bereich der Adoption hat die Schweiz das Haager Adoptionsübereinkommen ratifiziert, in dessen Zweckartikel (Art. 1) das Wohl des Kindes und die Wahrung seiner Rechte bei internationalen Adoptionen als Ziel festgesetzt worden sind. Der Schutz von Kindern, die in der Schweiz zur Adoption aufgenommen werden, ist auch im Einführungsgesetz zum Haager Adoptionsübereinkommen (Art. 1 Abs. 2 BG-HAÜ) enthalten.

Einem internationalen Übereinkommen entsprechend ist der Familienbegriff in der KRK sehr breit aufgefasst und schliesst neben Eltern-Kind-Gemeinschaften je nach kulturellem Verständnis auch weitere Vertrauensbeziehungen mit ein. Der hier verwendete Familienbegriff ist somit wertneutral. Im Falle der Adoption wird die Herkunftsfamilie aufgrund der biologischen Elternschaft definiert, während für die Adoptivfamilie ein offener Begriff verwendet wird.

Die Ziele im Bereich der familieninternen Interventionen beziehen sich alle auf den Schutz des Kindes und konzentrieren sich damit auf das minderjährige Familienmitglied. Die Familienpolitik in diesem Bereich ist deshalb nicht institutionen-, sondern personenzentriert. Bei der Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen (Art. 41 Abs. 1 Bst. g BV) nimmt der Bund allerdings nur eine subsidiäre Rolle wahr.

### *Zusammenzug und Bewertung*

Bei Betrachtung des familienpolitischen Zielsystems auf Bundesebene fallen in erster Linie die Lücken auf. Zwar hat das Zielsystem mit Art. 116 Abs. 1 BV, der die Berücksichtigung der Bedürfnisse von Familien zur Maxime staatlichen Handelns erklärt, ein solides Dach. Eine Konkretisierung dieses Grundsatzes durch die Formulierung von familienpolitischen Zielen auf den einzelnen Interventionsebenen findet aber nur beschränkt statt. So fehlen auf der ökonomischen und pädagogischen Ebene jegliche Zielsetzungen. Auf der sozialökologischen Ebene hingegen ist immerhin eine Reihe von Zielen vorhanden. Auffällig bei den entsprechenden Bundesgesetzen und Verordnungen ist dabei deren Entstehungsdatum: Mit Ausnahme des Gesetzes zur Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten, das aus dem Jahr 1970 stammt, wurden alle übrigen Gesetze zwischen 1995 und 2003 verabschiedet. Die Formulierung familienpolitischer Ziele in Zweckartikeln scheint somit eine neuere Tendenz zu sein. Die Ballung auf der sozialökologischen Ebene kann ein Hinweis darauf sein, dass die familienpolitische Tragweite der Interventionen auf dieser Ebene vom Gesetzgeber neu erkannt worden ist.

Die inhaltliche Kohärenz bezüglich des Begriffs der Familie ist in den vorhandenen Zielsetzungen weitgehend gewährt. Zur wertneutralen Definition von Familien als Gemeinschaften von Erwachsenen und Kindern, die in der Bundesverfassung verankert ist, gibt es keine expliziten Widersprüche, obwohl in manchen Zielsetzungen implizit ein traditionelleres Bild durchschimmert.

Viele familienpolitische Ziele sind in der Verfassung als Sozialziele verankert, die klar einen subsidiären Charakter haben. Die Subsidiarität ist aber zum Beispiel auch im Bereich des Wohnens dominant. Andererseits handelt der Bund personenzentriert, wobei sich die Bedeutung dieser Handlungslogik aus den gleichstellungspolitisch motivierten Zielsetzungen ergibt.

Insgesamt gilt es also festzuhalten, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt das Kriterium der Vollständigkeit auf der Ebene der Ziele nicht erfüllt ist. Die allgemeinen Verfassungsziele werden nur teilweise auf einzelne Bereiche angewandt. Nach den vorhandenen Zielsetzungen beurteilt, haben Interventionen auf der sozialökologischen Ebene für die Familienpolitik des Bundes Priorität. Der Staat zielt entweder auf eine subsidiäre oder aber – ausgehend von Egalitätsmotiven – auf eine personenzentrierte Unterstützung von Familien.

### **2.2.2 Evaluative Elemente**

Die erste Schale des Policy-Designs mit den *evaluativen Elementen* (vgl. Abbildung 1) ist eng mit dem Kern der Zielsetzungen verbunden. Bei den evaluativen Elementen handelt es sich um Angaben darüber, wann ein Ziel als erreicht gilt. Es sind also Indikatoren zur Messung des Zielerreichungsgrades, die sich direkt aus den Zielsetzungen ableiten lassen.

Eine Konkretisierung der Zielsetzungen im Bereich der Familienpolitik findet auf Bundesebene nur im Falle von Gleichstellungszielen statt. Im Universitätsförderungsgesetz hat der Bund das Ziel einer Gleichstellung von Frauen und Männern auf allen universitären Stufen formuliert und dieses Ziel in seinen Förderungsprogrammen mit Frauenquoten operationalisiert. Die Gleichstellung der Geschlechter in der Bundesverwaltung wird in den Chancengleichheitsweisungen genauer umschrieben, wobei hier die Departemente unter anderem dazu angehalten werden, entsprechende Ziele zu formulieren und periodisch zu überprüfen. Diese evaluativen Elemente zur Gleichstellung betreffen die Familie aber nur indirekt. Bei den übrigen konstatierten Zielsetzungen auf der Ebene der sozialökologischen Massnahmen, wie etwa bei der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, fehlen entsprechende Indikatoren. Im Bereich des Wohnens müssten soziale Grössen bestimmt werden, um die Förderungsmassnahmen beurteilen zu können. Eine solche Operationalisierung findet aber weder quantitativ noch qualitativ statt. Die übergreifenden Ziele sind unter Umständen sowieso zu allgemein gehalten, als dass sie direkt operationalisierbar wären.

Neu mit evaluativen Elementen ergänzt werden die Prämienverbilligungen in der obligatorischen Krankenversicherung – sofern das Parlament tatsächlich beschliesst, ein Sozialziel ins KVG aufzunehmen. Dieses Sozialziel besagt, dass die Prämienverbilligungen so ausgerichtet werden sollen, dass die Prämienbelastung einen gewissen Prozentsatz des Einkommens nicht übersteigt, wobei für Familien tiefere Belastungsgrenzen gelten sollen. Hier findet somit eine quantitative Präzisierung statt, obwohl ein entsprechendes familienpolitisches Ziel fehlt. Dennoch bleibt die evaluative Schale des Policy-Designs des Bundes sehr dünn.

### 2.2.3 Operative Elemente

Die Schale der *operativen Elemente* (vgl. Abbildung 1) besteht aus der Gesamtheit der Massnahmen, die vorgesehen sind, um die formulierten Ziele zu erreichen. Die operativen Elemente sind somit die im Policy-Design bezeichneten Eingriffe des Staates zur Umsetzung der Ziele. Es sind jene Elemente, die von Seiten der Adressaten am spürbarsten und damit für den Charakter einer Politik wohl entscheidend sind. Die verschiedenen Instrumente, die dem Staat zur Verfügung stehen, zeichnen sich durch eine unterschiedliche Interventionsintensität aus.

Braun und Giraud (2003) unterscheiden folgende Arten von staatlichen Tätigkeiten: Erstens erbringt der Staat Leistungen zum Vollzug der staatlichen Hoheitsrechte. Zu diesen gehören zum Beispiel die Verteidigung und die Aussenbeziehungen. In diesen Bereichen setzt sich der Staat Ziele, die er weitgehend selbst erfüllen kann. Die entsprechenden Leistungen werden fast ausschliesslich von der Verwaltung erbracht. Zweitens umfassen die Aktivitäten des Staates die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen, die von Privaten nur in ungenügendem Ausmass erstellt würden. Dazu gehört zum Beispiel die Bereitstellung von Schulen. Der Staat kann zudem versuchen, ein Ziel zu erreichen, indem er das gesellschaftliche Handeln beeinflusst. So kann der Staat erstens durch Informations- und Überzeugungsarbeit das Verhalten von Akteuren zu beeinflussen versuchen (persuasive Steuerung). Zweitens kann er Infrastrukturen zur Verfügung stellen, Institutionen schaffen oder Verfahren festlegen und dadurch die Handlungskapazitäten gewisser Gesellschaftsgruppen beeinflussen (strukturierende Steuerung). Drittens kann er mit positiven finanziellen Anreizen die Adressaten für bestimmte Handlungen zu gewinnen suchen bzw. durch negative finanzielle Anreize sie von einem bestimmten Verhalten abzuhalten versuchen (finanzielle Steuerung). Viertens kann der Staat mit Verboten und Geboten ein bestimmtes Verhalten untersagen bzw. erzwingen (regulative Steuerung). Erlässt der Staat Vorschriften, muss er mit Kontroll- und Aufsichtsmaßnahmen für deren Einhaltung sorgen.

Die Aufarbeitung der Massnahmen auf Bundesebene offenbart eine ausgesprochen breite Spannweite familienpolitischer Tätigkeiten. In Tabelle 2 sind die in der Bestandesaufnahme (Abschnitt 2.1) beschriebenen Tätigkeiten, die vom Bund gegenwärtig erbracht werden, stichwortartig unter Angabe der Art der staatlichen Steuerung aufgelistet. Im Anschluss werden die Massnahmen für die vier Interventionsebenen je einzeln analysiert. Dabei wird zuerst der Zusammenhang zu den in Abschnitt 2.2.1 dargestellten Zielen geschaffen. Anschliessend werden die Arten der staatlichen Steuerung betrachtet, die in der Familienpolitik des Bundes zur Anwendung kommen. Weiter wird der Familienbegriff untersucht, der den Massnahmen zugrunde liegt. Schliesslich ist die Handlungslogik des Staates dargestellt.

Tabelle 2: Operative Elemente in der Familienpolitik des Bundes

	Massnahmen	Steuerungsart
<i>Ökonomische Interventionen:</i>		
1. Familienzulagen	Familienzulagen in der Landwirtschaft und für das Bundespersonal	Finanziell
	Information über kantonale Systeme	Persuasiv
2. Familienbesteuerung	Gemeinschaftsbesteuerung für Ehepaare, Verheirateterntarif	Finanziell
	Kinder- und Unterhaltsabzüge bei Bundessteuer	Finanziell
	Regelung zulässiger Abzüge (StHG)	Regulativ
3. Bedarfsbezogene Leistungen an Familien	Regelung der kantonalen Zuständigkeiten in der Sozialhilfe	Regulativ
	Sozialhilfe an Auslandschweizer/innen	Finanziell
	Sozialhilfe an Asylsuchende	Finanziell
	Information über kantonale Bedarfsleistungen an Familien	Persuasiv
	KVG-Prämienverbilligungen	Finanziell
4. Weitere materielle Leistungen	Lohnfortzahlungspflicht und Kündigungsschutz bei Schwangerschaft und Mutterschaft	Regulativ
	Freiwillige Krankentaggeldversicherung nach KVG	Strukturierend
	Regelung der Beitragspflicht und Leistungsansprüche von Ehegatten und Geschiedenen bei den Sozialversicherungen	Regulativ, finanziell
	Erziehungsgutschriften 1./2. Säule	Finanziell
	Zahlungen an Familien in der Form von Renten, Taggeldern und Ergänzungsleistungen bei AHV/IV, BVG, UVG, ALV	Finanziell, regulativ
	Krankenversicherung: tiefere Kinderprämien und Leistungen bei Mutterschaft	Regulativ
	Ausbildungsbeihilfen	Finanziell
	Alimentenbevorschussung	Strukturierend
<i>Sozialökologische Interventionen:</i>		
5. Familienergänzende Kinderbetreuung	Bewilligungspflicht für Tagesfamilien, Krippen und Tagesstätten	Regulativ
	Anstossfinanzierung zur Schaffung von Betreuungsplätzen	Finanziell
6. Familienverträgliche Arbeitswelt	Arbeitsrechtliche Schutzbestimmungen	Regulativ
	Finanzhilfen an Programme und Beratungsstellen für die Gleichstellung	Finanziell
	Kampagnen zur Förderung der Gleichstellung	Persuasiv
	Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie und der Gleichstellung von Mann und Frau beim Bundespersonal	Regulativ, finanziell, strukturierend

	<i>Massnahmen</i>	<i>Steuerungsart</i>
7. Familienverträgliches Schul- und Bildungssystem	Anstossfinanzierung zur Schaffung schulergänzender Betreuungsplätze	Finanziell
	Finanzhilfen und Transportvergünstigungen für Jugendverbände	Finanziell
	Materialabgabe an Jugendverbände	Staatl. Angebot
	Sportförderung durch „J+S“	Finanziell
	Betrieb Jugendsportzentrum Tenero	Staatl. Angebot
	Regelung der Qualifikationsverfahren (Modulisierung, ausserschulische Lernerfahrungen) und -profile in der Berufsbildung	Regulativ
	Förderung der Gleichstellung an Fachhochschulen	Finanziell
	Programme zur Förderung der Chancengleichheit und des akademischen Nachwuchses an den Universitäten	Finanziell
8. Integrationshilfe für ausländische Familien	Regelungen zu Familiennachzug und Einbürgerung	Regulativ
	Integrationsförderungsprogramme für Personen mit dauerhaftem Aufenthalt und Flüchtlinge	Finanziell
	Strategie „Migration und Gesundheit“	Persuasiv, finanziell
	Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte	Finanziell
9. Wohnen und Wohnumfeld	Wohnbauförderung	Finanziell
	Mieterschutz bei Familienwohnungen	Regulativ
	Festlegung von Raumplanungsgrundsätzen und Genehmigung von kantonalen Richtplänen	Regulativ
	Förderung des Agglomerationsverkehrs, Beiträge an Modellvorhaben	Finanziell
<i>Pädagogische Interventionen:</i>		
10. Präventive Familienarbeit	Schwangerschaftsberatungsstellen	Regulativ
	Eheberatungsstellen	Regulativ
	Berufsberatung	Regulativ
	Informationen zum Eherecht	Persuasiv
	Finanzhilfen an Familienorganisationen	Finanziell
<i>Familieninterne Interventionen:</i>		
11. Kinderschutz / Gewalt in der Familie	Öffentlichkeitsarbeit zur UNO-KRK	Persuasiv
	Vormundschaftliche Kinderschutzmassnahmen	Regulativ
	Zivilrechtliche Eheschutzmassnahmen	Regulativ
	Strafrechtlicher Schutz vor Gewalt gegen Kinder und in Ehe/Partnerschaft	Regulativ
	Opferschutz bei Strafverfahren	Regulativ
	Rückführungsmassnahmen Kindsentführungen	Hoheitsrecht
	Präventionsprojekte Kindesmisshandlungen	Finanziell
	Information zu Aktivitäten gegen Gewalt gegen Frauen, Förderung der Aus-/Weiterbildung	Strukturierend
	Verzeichnis Beratungsstellen Kinderschutz	Persuasiv
	Beratungsstellen für Opfer	Regulativ

	<i>Massnahmen</i>	<i>Steuerungsart</i>
12. Adoption/ Pflegekinder/ Jugendheime	Schutz des Kindes bei Adoptionen	Regulativ
	Bewilligungs- und Aufsichtspflicht bei Familien- und Heimpflege	Regulativ
	Sonderschulung im Rahmen der IV	Finanziell
	Einrichtungen für erzieherische Massnahmen an Kindern und Jugendlichen	Finanziell

### *Ökonomische Interventionen*

Wie Tabelle 2 zeigt, nimmt der Bund auf der ökonomischen Ebene eine Vielzahl einzelner Aufgaben wahr. Der Schwerpunkt des Bundesengagements liegt allerdings deutlich im Bereich der Sozialversicherungen sowie in der Besteuerung. Die Tätigkeiten in diesen Bereichen können dem übergeordneten Ziel der Berücksichtigung der Familienbedürfnisse bei der staatlichen Aufgabenerfüllung zugeordnet werden, denn wie in Abschnitt 2.2.1 aufgezeigt wurde, fehlen auf der ökonomischen Ebene spezifische familienpolitische Zielsetzungen. Die Familienzulagen stellen klar eine Förderung von Familien dar und die Vorgaben zur Lohnfortzahlung und zum Kündigungsschutz dienen ihrem Schutz (Art. 41 Abs. 1 Bst. c BV). Die Ausbildungsbeihilfen können mit dem Bildungsziel (Art. 41 Abs. 1 Bst. f BV) begründet werden. Die Tätigkeiten im Rahmen der Sozialhilfe und der Krankentaggeldversicherung sowie die Informationsleistungen des Bundes zu den kantonalen Systemen von Familienzulagen und Bedarfsleistungen lassen sich hingegen keinem dieser familienpolitischen Ziele unterordnen.

Bezüglich der Art der Steuerung fällt bei Betrachtung von Tabelle 2 auf, dass der Staat auf der ökonomischen Interventionsebene vorwiegend auf finanzielle Anreize setzt. Solche schafft er zum Beispiel im Rahmen der Familienbesteuerung mit den Abzügen, die Familien gewährt werden. Auch viele Regelungen bei den Sozialversicherungen stellen finanzielle Anreize dar. Die Befreiung eines Ehegatten von der Beitragspflicht bei der AHV bedeutet beispielsweise, dass nicht beide Ehegatten zur finanziellen Sicherung im Alter erwerbstätig zu sein brauchen. Bei den Ausbildungsbeihilfen und der Sozialhilfe für Asylsuchende stellt der Bund lediglich das Geld zur Verfügung, während die Kantone über die Verwendung bestimmen können. Bei anderen Massnahmen, wie der Prämienverbilligung, knüpft der Bund die Subventionen an Auflagen. So haben die bei den Prämienverbilligungen die aktuellen Einkommens- und Familienverhältnisse zu berücksichtigen. Doch auch hier sind es die Kantone, die die genauen Vergabekriterien festlegen.

Wichtig sind auch die regulativen Tätigkeiten des Bundes auf der Ebene der ökonomischen Interventionen. Die Lohnfortzahlungspflicht und der Kündigungsschutz bei Schwangerschaft und Mutterschaft sind zum Beispiel Gebote, die sich an Arbeitgeber richten. Bei den Sozialversicherungen betreffen die Vorgaben je nach Organisation der Durchführung entweder staatliche (z.B. kantonale IV-Stellen) oder aber private Institutionen (z.B. Pensionskassen, Krankenversicherer).

Zur strukturierenden Steuerung gehört einerseits die freiwillige Kollektiv- bzw. Einzel-Krankentaggeldversicherung, mit welcher der Bund eine Institution geschaffen hat, von der

Arbeitgebende und Arbeitnehmende nach Wunsch Gebrauch machen können. Andererseits ist der Bund bei der Alimentenbevorschussung strukturierend tätig, indem er sich darauf beschränkt, den Kantonen die Möglichkeit zu geben, solche Bevorschussungen einzuführen. Als Persuasivmassnahmen sind schliesslich die Informationsleistungen der ZSFF zu den kantonalen Systemen der Familienzulagen und Bedarfsleistungen zu zählen. Inwiefern mit diesen Leistungen eine Verhaltensänderung von Akteuren angestrebt wird, ist jedoch unklar. Es handelt sich dabei wohl eher um reine Informationsleistungen.

Bei der Betrachtung der Familienformen, auf welche die ökonomischen Interventionen zugeschnitten sind, fällt auf, dass der Zivilstand und die Rollenverteilung zwischen Mann und Frau massgebend sind. Ein Beispiel ist die Gemeinschaftsbesteuerung, mit der Einverdienerhepaare am besten gestellt sind. Der Zivilstand ist auch bei den Sozialversicherungen entscheidend, werden doch üblicherweise Ehegatten in die Risikodeckung mit eingeschlossen, nicht aber Konkubinatspartner. In gewissen Fällen haben mithin auch Geschiedene einen (teils reduzierten) Leistungsanspruch. Der Erlass der Beitragspflicht für den einen Ehegatten, wenn der andere erwerbstätig ist, widerspiegelt die traditionelle Rollenverteilung. Andererseits gibt es auch Massnahmen, die diesem traditionellen Familienbild entgegenlaufen. Dazu gehören die Lohnfortzahlungspflicht und die Leistungen von freiwilligen Krankentaggeldversicherungen bei Mutterschaft, die erwerbstätigen Frauen zugute kommen, sowie die Alimentenbevorschussung für Alleinerziehende. Diese Massnahmen sind jedoch entweder schlecht ausgebaut (Lohnfortzahlung) oder aber freiwillig (Krankentaggeldversicherung, Alimentenbevorschussung) und bestätigen dadurch eher die Dominanz eines Familienbilds, das auf der Ehe und der Aufgabenteilung zwischen den Geschlechtern gründet.

Anzumerken gilt hier indes, dass für die ökonomischen Leistungen, die der Staat als Ausgleich für die Kinderlasten erbringt, der Zivilstand der Eltern weitgehend gleichgültig ist. Voraussetzung ist hier normalerweise das elterliche Sorgerecht, wobei Pflegekinder leiblichen Kindern in vielen Fällen gleichgestellt sind. Auch für sie werden beispielsweise Familienzulagen bezahlt. Die Finanzierung des Lebensunterhalts eines Kindes ist das massgebende Kriterium zur Geltendmachung des Kinderabzugs bei der direkten Bundessteuer oder für den Anspruch auf eine Witwenrente bei der AHV.

Der Staat handelt auf der ökonomischen Ebene einerseits subsidiär, indem er nur dort eingreift, wo Familien nicht mehr selber in der Lage sind, ihre Situation zu regeln. Zu den klassischen subsidiären Massnahmen gehört die Sozialhilfe. Aber auch die Prämienverbilligungen, die Ausbildungsbeihilfen und die Alimentenbevorschussung sind klar dieser Kategorie zuzuordnen. Die Rolle des Bundes bei all diesen Massnahmen ist jedoch eher gering.

Einer institutionenzentrierten Logik folgt die Besteuerung, indem Ehepaare über die Gemeinschaftsbesteuerung und den Verheiratetentarif entlastet werden sollen. Weitgehend institutionenzentriert sind zudem die Regelungen zur Beitragspflicht und die Zahlungen im Rahmen der Sozialversicherungen, die Familien im Versicherungsfall vor den wirtschaftlichen Folgen schützen sollen. Die Erziehungsgutschriften können einerseits als institutionenzentriert klassifiziert werden, indem sie die Arbeitsteilung zwischen Mann und Frau finanziell abfedern; sie beinhalten aber auch einen personenzentrierten Aspekt, indem

damit die Betreuungsleistung vorwiegend von Frauen gesellschaftlich gewürdigt wird, was als Schritt zur Gleichstellung verstanden werden kann. Klar personenzentriert ist die Regelung zur Lohnfortzahlung und zum Kündigungsschutz, die erwerbstätigen Müttern zugute kommt. Die Regelung reicht für den wirtschaftlichen Schutz der Mutterschaft jedoch nicht aus. Insgesamt ist deshalb festzuhalten, dass die materiellen Leistungen des Bundes für Familien am stärksten einer institutionenzentrierten Logik folgen.

### *Sozialökologische Interventionen*

Auf der sozialökologischen Ebene sind nicht nur die meisten familienpolitischen Ziele des Bundes zu finden, sondern auch die zahlreichsten Massnahmen. Viele davon sind für Familien deshalb relevant, weil sie ihre Lebensbedingungen prägen. Familien stellen jedoch oft nicht ein explizites Zielpublikum der Massnahmen dar und sind deshalb in den gesetzlichen Grundlagen auch nicht erwähnt. Dies gilt insbesondere für die Förderung der Jugendverbände und des Jugendsports sowie für sämtliche Integrationsförderungsmaßnahmen und die Tätigkeiten im Bereich der Raumplanung. Diese Interventionen lassen sich deshalb nicht wirklich mit familienpolitischen Zielen in Verbindung bringen.

Mit anderen Massnahmen werden hingegen klar familienpolitische Ziele verfolgt. Wichtig sind hier sicher die Tätigkeiten des Bundes zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Dazu gehören die Anstossfinanzierung zur Schaffung neuer Betreuungsplätze und entsprechende Förderungsmaßnahmen in der Bundesverwaltung. Wie bei der Bestandesaufnahme (Abschnitt 2.1) dargestellt wurde, sind auch die gleichstellungspolitischen Tätigkeiten im Bereich der Bildung und die Finanzhilfen für Gleichstellungsprojekte sowie die entsprechenden Kampagnen sind für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie relevant. Zusätzlich dient die Berücksichtigung von Familienpflichten von Arbeitnehmenden im Arbeitsgesetz diesem Ziel. Das Sozialziel, dass Familien angemessene Wohnungen zu tragbaren Bedingungen finden sollten, wird mit der Wohnbauförderung und allenfalls mit dem Mieterschutz bei Familienwohnungen verfolgt. Die Berücksichtigung der Interessen von Familien wird zwar bei der Wohnbau- und Wohneigentumsförderung als Ziel im WFG formuliert, die im Gesetz vorgesehenen Massnahmen enthalten jedoch keine Hinweise auf Familien im Besonderen. Dasselbe gilt für das Gesetz zur Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten. Aufgrund der vorhandenen Unterlagen ist deshalb kein Urteil dazu möglich, wie stark mit den Massnahmen zur Wohnbauförderung familienpolitische Ziele verfolgt werden.

Auf der Ebene der sozialökologischen Massnahmen ist der Bund in allen Interventionskategorien sowohl finanziell als auch regulativ tätig. Finanzielle Anreize setzt er zur Schaffung neuer Betreuungsplätze zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und mit verschiedensten Massnahmen zur Förderung der Gleichstellung, der Freizeitangebote für Jugendliche, der Integration von Ausländerinnen und Ausländern und zur Förderung des Wohnbaus und des Agglomerationsverkehrs. Regulativ tätig ist der Bund bei der Festlegung der Bewilligungspflicht für familienexterne Betreuung, bei den arbeitsrechtlichen Schutzbestimmungen, der Bestimmung von Qualifikationsverfahren und -profilen in der Berufsbildung, bei der Ausländergesetzgebung und der Einbürgerung sowie beim Mieterschutz. Mit der Abgabe von Material an Jugendverbände und dem Betrieb eines Jugend-



sportzentrums stellt der Bund bei den Freizeitangeboten für Jugendliche zwei staatliche Angebote zur Verfügung. Mit Überzeugungsarbeit versucht er schliesslich, die Gleichstellung von Mann und Frau sowie die Integration der ausländischen Bevölkerung im Gesundheitsbereich zu fördern.

Wie oben erwähnt wurde, stellen die Massnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf bzw. Ausbildung und Familie und jene zur Gleichstellung von Mann und Frau einen deutlichen Schwerpunkt auf der sozialökologischen Ebene dar. Diese Massnahmen basieren klar auf einem offenen Familienbegriff. Klar traditionell ist hingegen der Familienbegriff, der in der Ausländer- und Asylgesetzgebung zur Anwendung kommt: Ansprüche auf Familiennachzug setzen in jedem Fall voraus, dass die beiden Partner verheiratet sind und auch bei der Einbürgerung ist der Zivilstand eines Paares massgebend. Die speziellen Bestimmungen zur Familienwohnung im Mietrecht gelten ebenfalls nur für verheiratete Paare. Diese zwei Massnahmen stellen aber die Ausnahme dar. Bei jenen Massnahmen, die keinem familienpolitischen Ziel zugeordnet werden können, ist im Übrigen auch keine Bestimmung des Familienbegriffs oder der Handlungslogik möglich.

Die Massnahmen zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie folgen klar einer personenzentrierten Handlungslogik: Im Zentrum steht die Förderung der Frauen. Dasselbe gilt für alle Massnahmen auf dieser Ebene, die dem Gleichstellungsziel verpflichtet sind. Mit eingeschlossen ist dabei die Einführung von neuen Qualifikationsmodi in der Berufsbildung. Als Beispiel für eine subsidiäre Massnahme ist die Bewilligungspflicht für die familienexterne Betreuung von Kindern zu nennen, bietet der Bund doch nicht selber Betreuungsangebote an, sondern sorgt lediglich dafür, dass bestehende Angebote gewissen Qualitätskriterien genügen. Subsidiär ist zudem die Wohnbauförderung, indem sie bewusst auf einkommensschwache Personen ausgerichtet ist. Der Mieterschutz bei Familienwohnungen und die Regelungen zum Familiennachzug von Ausländerinnen und Ausländern sind hingegen institutionenzentriert, indem die jeweiligen Bestimmungen nur für verheiratete Paare Gültigkeit haben. Zusammenfassend lässt sich dennoch festhalten, dass auf der Ebene der sozialökologischen Interventionen die personenzentrierten Massnahmen, die der Gleichstellung der Geschlechter und der Vereinbarkeit von Beruf und Familie dienen, überwiegen.

### *Pädagogische Interventionen*

Auf der Ebene der pädagogischen Interventionen sind keine Zielsetzungen vorhanden (vgl. Abschnitt 2.2.1) und auch nur äusserst wenige Massnahmen. Die vorhandenen Tätigkeiten des Bundes auf dieser Ebene lassen sich grösstenteils mit den übergeordneten familienpolitischen Zielen begründen. So dienen die Schwangerschafts- und die Eheberatungsstellen dem Schutz von Familien, die Informationsleistungen zum Eherecht lassen sich mit dem Recht auf Ehe begründen, und die Finanzhilfen an Familienorganisationen stellen eine indirekte Förderung von Familien dar.

Bei den Tätigkeiten des Bundes, die sich auf die Beratung beziehen, beschränkt sich der Bund auf regulative Vorgaben; er bietet keine staatlichen Angebote in diesem Bereich an und ist auch nicht an der Finanzierung beteiligt. Die Publikationen des Bundes zum Ehe-

recht sind zur Information der breiten Bevölkerung. Mit ihnen werden keine Verhaltensänderungen angestrebt. Die Beiträge an Familiendachverbände schliesslich stellen finanzielle Anreize dar.

Die Eheberatungsstellen knüpfen an einen auf dem Zivilstand begründeten Familienbegriff an. Die übrigen Massnahmen lassen keine Rückschlüsse auf die Definition der Familie zu.

Die Handlungslogik des Staates auf der Ebene der pädagogischen Interventionen ist unterschiedlich. Auftrag der Eheberatungsstellen ist klar der Schutz der Ehe, womit sie einer institutionenzentrierten Logik folgen. Die Schwangerschaftsberatungsstellen hingegen bieten in erster Linie schwangeren Frauen Hilfe bei der Entscheidung, ob sie einen Schwangerschaftsabbruch durchführen wollen und arbeiten somit personenzentriert. Dasselbe gilt für die Berufsberatung, die sich insbesondere an Jugendliche richtet. Die Finanzhilfen an Familienorganisationen sind ihrerseits subsidiär: Der Staat beschränkt sich auf einen finanziellen Anreiz und überlässt die konkrete Unterstützung der Familien den privaten Organisationen.

Grundsätzlich lässt sich somit lediglich sagen, dass der Bund auf der Ebene der pädagogischen Interventionen kaum aktiv ist.

### *Familieninterne Interventionen*

Die Massnahmen auf der familieninternen Interventionsebene lassen sich beinahe alle dem Ziel des Kinderschutzes zuordnen. Bei den Rückführungsmassnahmen bei Kindsentführungen steht der Schutz des Familienverbands im Vordergrund, und die Tätigkeiten des Bundes im Bereich der Heimpflege, die insbesondere die Sonderschulung im Rahmen der IV und erzieherische Massnahmen auf dem Gebiet des Strafvollzugs umfassen, lassen sich mit dem Recht von Kindern und Jugendlichen auf Förderung ihrer Entwicklung begründen.

Der Bund greift auf dieser Ebene mit Vorliebe auf regulative Massnahmen zurück. Wichtig sind dabei die gesetzlichen Massnahmen zum Schutz von Kindern und gegen Gewalt in der Ehe. Flankiert werden diese Massnahmen einerseits von persuasiven Tätigkeiten, indem der Bund die in der UNO-Konvention enthaltenen Kinderrechte in der Öffentlichkeit bekannt zu machen versucht und über vorhandene Hilfestellungen informiert, andererseits von finanziellen Anreizen im Bereich der Prävention. Mit der Fachstelle gegen Gewalt hat der Bund zudem in diesem Bereich ein Kompetenzzentrum geschaffen (strukturierende Steuerung). Bei Kindesentführungen handelt der Bund im Rahmen seines staatlichen Hoheitsrechts in den Aussenbeziehungen. In der Familienpflege ist der Bund lediglich regulativ tätig, indem er die Modalitäten für die Bewilligungen festlegt. Im Heimbereich kommen bei der IV-Sonderschulung und im Kinder- und Jugendstrafvollzug finanzielle Steuerungselemente hinzu.

Der Schutz des Kindes ist stark aufs Individuum ausgerichtet, weshalb kaum Rückschlüsse auf den zugrunde liegenden Familienbegriff möglich sind. Eher möglich ist dies bei den Massnahmen gegen Gewalt in Ehe und Partnerschaft. Die zivilrechtlichen Massnahmen stehen beispielsweise nur verheirateten Paaren offen und basieren somit auf einem traditionellen Familienbegriff. Auch bei einigen strafrechtlichen Normen schimmert ein tradi-

tionelles Familienbild durch. So galt die sexuelle Gewalt in der Ehe ausdrücklich nicht als Officialdelikt. Das Parlament hat hier allerdings am 3. Oktober 2003 eine Änderung beschlossen.

Die Massnahmen zum Schutz von Kindern und gegen Gewalt in Ehe und Partnerschaft sind einerseits subsidiär. So greift der Staat dann mit vormundschaftlichen Kinderschutzmassnahmen ein, wenn die Familie selbst das Wohl des Kindes nicht mehr garantieren kann. Die zivilrechtlichen Eheschutzmassnahmen sind hingegen eher institutionenzentriert. Strafrechtliche Massnahmen sind je nach dem, ob ein Antrags- oder Officialdelikts vorliegt, eher subsidiär oder eher personenzentriert. Deutlich personenzentriert sind die Massnahmen zum Schutz der Opfer. Auch die Aktivitäten gegen Kindesmisshandlungen und Gewalt gegen Frauen sind personenzentriert, zielen sie doch auf eine Besserstellung von Individuen. Personenzentriert sind zudem auch die Förderung der Sonderschulung im Rahmen der IV und die Einrichtungen für erzieherische Massnahmen, indem sie auf die Förderung von Kindern und Jugendlichen zielen. Somit spielen auf der familieninternen Ebene personenzentrierte Eingriffe wohl die wichtigste Rolle.

### *Zusammenzug und Bewertung*

Die operative Schale des Policy-Designs des Bundes in der Familienpolitik besteht aus einer Fülle von Massnahmen, bei denen der Bund auf alle zur Verfügung stehenden Arten der Steuerung zurückgreift, die auf unterschiedlichen Familienbegriffen basieren und allen möglichen Handlungslogiken folgen. Trotz dieser Vielfalt und Verschiedenartigkeit lassen sich bei der Betrachtung der einzelnen Ebenen gewisse Tendenzen erkennen.

Bei den materiellen Leistungen an Familien offenbart sich beispielsweise eine Präferenz für die finanzielle Steuerung. Vorzüglich behandelt werden dabei verheiratete Paare, die eine traditionelle Rollenverteilung kennen. Für materielle Leistungen im Zusammenhang mit Kindern sind Zivilstand und Rollenverteilung der Eltern hingegen weitgehend unwesentlich. Bei subsidiären Eingriffen zur Unterstützung einkommensschwacher Familien spielt der Bund nur eine geringe Rolle. Insgesamt folgen die Massnahmen des Bundes auf der ökonomischen Ebene eher einer institutionenzentrierten Logik, wobei die geförderte Institution weniger die Familie als die Ehe ist.

Auf der sozialökologischen Ebene sind die Interventionen zwar am zahlreichsten, doch beziehen sie sich oft nur indirekt auf Familien. Zu den Massnahmen mit einem eindeutigen Familienbezug gehören schwerpunktmässig jene zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie und zur Gleichstellung von Mann und Frau. Diese Massnahmen sind mehrheitlich finanzieller oder regulativer Art. Sie basieren auf einem offenen Familienbegriff und folgen einer personenzentrierten Handlungslogik.

Das Engagement des Bundes auf der Ebene der pädagogischen Interventionen ist unbedeutend. Erwähnenswert ist höchstens die finanzielle Unterstützung von Familiendachorganisationen. Damit unterstützt der Bund die Selbstorganisation, was einer subsidiären Handlungslogik entspricht.

Auf der familieninternen Ebene ist der Bund vorwiegend regulativ tätig. Die Massnahmen zielen vorwiegend auf das einzelne Familienmitglied, insbesondere auf Kinder und Frauen,

und sind somit personenzentriert. Aufgrund des Fokus aufs Individuum ist nur sehr beschränkt, namentlich bei den Massnahmen gegen die Gewalt in Ehe und Partnerschaft, eine Aussage zum Gemeinschaftsbegriff möglich. Dieser ist eher traditionell.

Die Erkenntnisse aus der Analyse der operativen Massnahmen sind in Tabelle 3 zusammengefasst, wobei die pädagogische Interventionsebene aufgrund des beschränkten Aktivitätsfelds des Bundes weggelassen wurde.

*Tabelle 3: Dominante Züge der Massnahmen auf den einzelnen Interventionsebenen*

	<i>Interventionsebenen</i>		
	<i>Ökonomisch</i>	<i>Sozialökologisch</i>	<i>Familienintern</i>
<i>Steuerungsart</i>	finanziell, (regulativ)	finanziell, regulativ	regulativ
<i>Familienbegriff</i>	traditionell	offen	(traditionell)
<i>Handlungslogik</i>	institutionenzentriert	personenzentriert	personenzentriert

#### **2.2.4 Behördenarrangement sowie instrumentelle und prozedurale Elemente**

Die dritte Schale des Policy-Designs bezeichnet die organisatorischen Umsetzungsstrukturen einer Politik, das so genannte *Behördenarrangement*. Dieses besagt, welche Verwaltungsinstanz für welche Aufgabe zuständig ist. Das Behördenarrangement entspricht somit der Kompetenzordnung einer Politik. Festgelegt ist diese sowohl in der Gesetzgebung als auch in den Pflichtenheften der einzelnen Dienststellen. Zum Behördenarrangement gehört zudem, welche finanziellen oder anderen Ressourcen den einzelnen Stellen zur Verfügung stehen.

In der äussersten, vierten Schale schliesslich finden sich *instrumentelle und prozedurale Elemente*, welche die Interaktionsformen der an der Politikumsetzung beteiligten Akteure festlegen. Der Austausch von Informationen, Sachmitteln, Geldleistungen usw. muss zur Verhinderung von Willkür und zur Wahrung der Legitimität des Staates nachvollziehbar sein. Deshalb kennt die Verwaltung nur eine beschränkte Zahl von Handlungsformen. Beispiele für solche instrumentellen Elemente sind die Verfügung oder der verwaltungsrechtlichen Vertrag. Zudem sind genaue Verfahrensregeln, so genannte prozedurale Elemente festgelegt. Diese betreffen einerseits verwaltungsinterne Abläufe, aber auch Austauschprozessen zwischen Behörden und Aussenstehenden. Da die Organisation einer Politik und die zugehörigen Koordinationsformen kaum trennbar sind, werden die beiden äusseren Schalen gemeinsam behandelt.

Die Umsetzung der Bundespolitik geschieht nur in seltenen Fällen durch den Bund selber. Kissling-Näf und Wälti (1999) unterscheiden drei in der Schweiz dominanten Arten von Behördenarrangements bzw. Vollzugsmustern: Erstens gibt es den Vollzugsföderalismus, bei dem der Bund die Umsetzung von Politik den Kantonen überträgt. Zweitens ist der parastaatlichen Vollzug anzuführen, bei dem Verbände staatliche Aufgaben übernehmen. Drittens nennen Kissling-Näf und Wälti den „neuen subsidiären Vollzug“, bei dem der

Vollzug in einem offenen pluralistischen Netzwerk von Akteuren geschieht, die in direktem Kontakt zu den Zielgruppen stehen.<sup>55</sup>

Der Bund hat in der Familienpolitik gemäss Verfassung lediglich eine generelle Unterstützungskompetenz (Art. 116 Abs. 1 BV), aufgrund derer er zwar Massnahmen der Kantone oder Dritter zum Schutze und zur Förderung von Familien mittragen, von sich aus jedoch nicht tätig werden kann. Deshalb gilt auch für die Familienpolitik, dass der Bund seine Politik nur selten selber umsetzt. Die prägenden Vollzugsmuster in diesem Politikfeld sind der Vollzugsföderalismus und der subsidiäre Vollzug. Charakteristisch für das Behördenarrangement auf der Ebene des Bundes ist zudem der hohe Grad der Fragmentierung. Damit ergeben sich für die Umsetzungsstrukturen der Familienpolitik des Bundes drei Merkmale, die in der Folge näher ausgeführt werden.

### *Vollzugsföderalismus*

Beim vollzugsföderalistischen Behördenarrangement stellt der Bund ein Rahmengesetz mit mehr oder weniger präzisen Vorgaben bezüglich Organisation, Zielgruppen und Instrumente auf und delegiert den Vollzug an die Kantone. In der Familienpolitik des Bundes ist dies das dominante Vollzugsmuster, das alle vier Interventionsebenen prägt.

Auf der Ebene der ökonomischen Interventionen spielen die Kantone eine wichtige Rolle bei den Sozialversicherungen. Auch den Vollzug der Familienzulagen in der Landwirtschaft hat der Bund den kantonalen Familienausgleichskassen übertragen. Die Kantone müssen zudem im Auftrag des Bundes die direkten Bundessteuern einziehen. Dabei sind die Vorgaben sehr präzise. Umgekehrt ist es den Kantonen bei der Alimentenbevorschussung, den AHV/IV-Ergänzungsleistungen und den Ausbildungsbeihilfen sogar freigestellt, ob sie diese Leistungen überhaupt erbringen wollen. Bei den Ergänzungsleistungen und den Ausbildungsbeihilfen stellt der Bund eine Kostenbeteiligung als Anreiz für die Umsetzung bereit.

Spielraum haben die Kantone zum Beispiel auch bei den Krankenkassenprämienverbilligungen. Wie eine Studie von Balthasar (2001) gezeigt hat, werden die Verbilligungen nach sehr unterschiedlichen Kriterien gewährt. Diese Unvorhersehbarkeit der Ergebnisse sowie die daraus resultierende mangelnde Verteilungsgerechtigkeit stellen einen der Hauptkritikpunkte am Vollzugsföderalismus dar. Diese Kritik ist jedoch in einen grösseren Zusammenhang zu stellen, denn die Kantone sind in der Familienpolitik nicht nur als vollziehende Instanz von Bedeutung, sondern haben selbst weitgehende Kompetenzen in diesem Bereich. Dies widerspiegelt sich in einigen Tätigkeiten des Bundes, namentlich bei den Informationsleistungen zu den Systemen der kantonalen Familienzulagen und Bedarfsleistungen. Auch die koordinierenden Tätigkeiten, die der Bund im Rahmen der Steuerharmonisierung und – mit der Regelung der Zuständigkeiten – in der Sozialhilfe wahrnimmt, erge-

---

<sup>55</sup> Die Verwendung des Subsidiaritätsbegriffs im Rahmen des Vollzugs ist losgelöst von der subsidiären Handlungslogik des Staates in der Familienpolitik, wie sie eingangs zum Schalenmodell (Abschnitt 2.2.) beschrieben worden ist. Letztere lässt sich gemäss Fux (1999) dadurch charakterisieren, dass der Staat die Rahmenbedingungen schafft, damit sich Familien selber organisieren kön-

ben sich aus dem Föderalismus. Eine kürzlich publizierte Studie zur Existenzsicherung in der Schweiz (Knupfer/Wyss 2003), die das Einkommen verschiedener Haushalte in allen Kantonshauptorten verglich, nachdem die Lebenskosten, Steuern, Familienzulagen, Krankenkassenprämien, Alimentenbevorschussungen usw. berücksichtigt wurden, brachte erhebliche Unterschiede zu Tage. Fazit der Studie ist, dass Armut auch eine Frage des Wohnorts ist. Diesem Umstand könnte theoretisch durch eine bundesrechtliche Vereinheitlichung der Leistungen Abhilfe geschaffen werden. Doch würde dies Veränderungen in der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Kantonen im Bereich der Familienpolitik voraussetzen. Auch stellt sich die Frage, inwiefern bestehende kantonale Massnahmen überhaupt auf Bundesebene durchführbar wären. Die Eignung kantonaler Lösungen für den Bund steht gegenwärtig zum Beispiel hinsichtlich des Tessiner Modells bei den Familienergänzungsleistungen (vgl. Interventionskategorie 3) zur Diskussion (vgl. Bauer/Hüttner 2002).

Der Vollzugsföderalismus spielt nicht nur auf der ökonomischen Ebene, sondern auch bei den sozialökologischen Massnahmen eine wichtige Rolle. Traditionellerweise ein Kernbereich der kantonalen Kompetenzen ist die Bildung. So ist es nicht erstaunlich, dass der Vollzug der Massnahmen in diesem Bereich auch auf jenen Stufen, wo der Bund zuständig ist, den Kantonen überlassen wird. Der Bund gibt nicht nur den Vollzug von Aufgaben, sondern zum Teil auch Kontrolltätigkeiten ab. Die Einhaltung der arbeitsrechtlichen Schutzbestimmungen obliegt zum Beispiel den kantonalen Arbeitsinspektoraten. In gewissen Bereichen teilen sich Bund und Kantone die Kompetenzen. Die Entscheidungsmacht geht hier über den Vollzug hinaus. Zu nennen sind hier die Wohnbauförderung und die Raumplanung. Gerade in letzterem Bereich überwiegen lokale Interessen die Kompetenzen des Bund so stark, dass seitens des Bundes keine verbindlichen planerischen Massnahmen im Sinne von Familien möglich sind. Der Vollzugsföderalismus beschränkt sich im Übrigen nicht auf die Kantone, sondern kann auch einen Einbezug der Gemeinden beinhalten. Ein Beispiel dafür ist die Agglomerationspolitik des Bundes. Die Förderung des Agglomerationsverkehrs und von Modellvorhaben zielt neben den Kantonen insbesondere auf die Städte und Agglomerationsgemeinden. Die Massnahmen in diesem Bereich verdeutlichen einen der Vorteile des Vollzugsföderalismus, nämlich seinen experimentellen Charakter.

Bei den pädagogischen Interventionen sind die Kantone die Hauptakteure: Sie haben dafür zu sorgen, dass die vom Bund verlangten Beratungsangebote zur Verfügung stehen. Für die Finanzierung müssen die Kantone selber aufkommen.

Wichtige Akteure auf der familieninternen Ebene sind die kantonalen Vormundschaftsbehörden. Sie vollziehen erstens die zivilrechtlichen Kinderschutzmassnahmen. Weiter sind sie in der Regel bei der Familien- und der Heimpflege für die Bewilligungen und die Aufsicht zuständig. Im Heimbereich vollziehen die Kantone zudem die Vorgaben im Bereich der IV-Sonderschulung und der erzieherischen Massnahmen bei Kindern und Jugendlichen. Obwohl es sich bei den Adoptionen zumeist um internationale Verfahren handelt,

---

nen, und dass er lediglich dann in die Belange der Familie eingreift, wenn sie selbst nicht mehr in der Lage ist, diese zu regeln.

liegt auch hier die Bearbeitung der Einzelfälle weiterhin bei den Kantonen. Die Zentralbehörde des Bundes fungiert lediglich als Vermittlungsglied zum Ausland.

### *Subsidiärer Vollzug*

Beim subsidiären Behördenarrangement überträgt der Staat die Aufgabenerfüllung privaten, halbprivaten oder öffentlichen Organisationen, die in einem bestimmten Politikfeld über Expertenwissen verfügen und in direktem Kontakt zu den Adressaten stehen. Wie beim Vollzugsföderalismus gibt der Staat auch hier den rechtlichen Rahmen vor, wobei dieser in der Regel weit weniger formalisiert ist. Die Einhaltung der Bestimmungen wird insbesondere durch finanzielle Anreize gefördert.

Das subsidiäre Vollzugsmuster entspricht dem Sozialziel, das der Bund in der Familienpolitik verfolgt: Er will sich lediglich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür einsetzen, dass Familien geschützt und gefördert werden (Art. 41 Abs. 1 Bs. c BV). Ganz allgemein macht sich der Bund das Wissen und die Tätigkeiten von Familienorganisationen zunutze, indem er mit ihnen Leistungsverträge abschliesst und ihnen im Gegenzug Finanzhilfen gewährt. Die unterstützten Organisationen sind auf verschiedensten Gebieten tätig (vgl. Abschnitt 2.1.3).

Subsidiäre Behördenarrangements sind in der Regel projektspezifisch und problemorientiert. Dies trifft auch auf die Familienpolitik zu. Es können drei Problembereiche identifiziert werden, in denen der Bund auf subsidiäre Strukturen zurückgreift. Der erste Bereich betrifft die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Familienpflichten. Hier unterstützt der Bund mit der Anstossfinanzierung Träger gemeinnütziger Kinderbetreuungsinstitutionen. Zudem leistet er im Rahmen der Förderung der Gleichstellung von Mann und Frau in der Arbeitswelt Finanzhilfen an Programme und Beratungsstellen, die sich unter anderem mit diesem Thema befassen.

Der zweite Problemkreis betrifft die Integration. Hier unterstützt der Bund Integrationsförderungsprojekte, die einerseits Personen mit dauerhaftem Aufenthalt in der Schweiz und andererseits Flüchtlingen zugute kommen. Zudem fördert der Bund Projekte gegen Rassismus.

Der dritte Themenbereich, in dem der Bund auf ein subsidiäres Vollzugsmuster setzt, ist die Gewaltprävention. So gewährt er für Präventionsprojekte zur Kindesmisshandlung finanzielle Unterstützung. Die Träger von Aktivitäten zur Gewalt gegen Frauen unterstützt die Fachstelle gegen Gewalt im EBG mit Information und Weiterbildungsmöglichkeiten. In diesen drei Problembereichen greift der Bund zur Problemlösung somit auf relativ offene Netzwerke von Institutionen zurück.

Das subsidiäre Vollzugsmuster wird oft als ein Phänomen der gesellschaftlichen Ausdifferenzierung betrachtet. Diese führt zu einer starken Zunahme von Problemlagen, welchen die beschränkte Steuerungskapazität des Staates gegenübersteht. Bei Betrachtung der Problemfelder, in welchen dieses Vollzugsmusters in der Familienpolitik zur Anwendung kommt, scheint sich die These der zunehmenden Komplexität staatlicher Aufgaben zu bestätigen. Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, die Integrationsproblematik und die Gewalt in Familien sind Themenbereiche, die erst in jüngerer Vergangenheit auf die politi-

sche Agenda aufgenommen wurden. Indem der Bund auf subsidiäre Umsetzungsstrukturen zurückgreift, macht er sich die Innovationsfähigkeit zunutze, die dieses Vollzugsmuster auszeichnet.

Neben diesen typisch subsidiären Vollzugsmustern kennt der Bund auch strukturiertere Kooperationsformen mit Privaten. Die Vergabe der Finanzhilfen zur Förderung der Integration von Flüchtlingen hat der Bund zum Beispiel per Leistungsauftrag an die Schweizerische Flüchtlingshilfe delegiert. Strukturierte Kooperationsformen prägen auch die Zusammenarbeit mit den Jugendverbänden und Vereinen im Jugendsport. In diesen Bereichen sind zudem die Kantone an der Politikumsetzung beteiligt, womit sich eine Kombination von föderalem und subsidiärem Vollzug ergibt. Dasselbe gilt für die Wohnbauförderung, wo der Bund mit den Kantonen einerseits und den Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus sowie den Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaften andererseits im Vollzug kooperiert.

Klar parastaatlich sind Teile des Vollzugsarrangements bei den Sozialversicherungen. Verbandskassen übernehmen hier teilweise dieselben Aufgaben wie kantonale Stellen. Beispiele dafür sind Verbandskassen bei AHV und IV sowie bei der Arbeitslosenversicherung. Aufgrund der Regelungsdichte in diesem Bereich ist die Handlungsautonomie dieser Stellen allerdings beschränkt.

#### *Organisation der Familienpolitik in der Bundesverwaltung*

Das Behördenarrangement auf der Ebene des Bundes zeichnet sich im Bereich der Familienpolitik durch eine starke Fragmentierung aus. So sind nicht weniger als 19 verschiedene Bundesämter und vergleichbare Stellen aus allen sieben eidgenössischen Departementen in diesem Politikfeld tätig. Die für die einzelnen Massnahmen zuständigen Bundesämter sind in Tabelle 4 aufgeführt.

*Tabelle 4: Familienpolitisch relevante Bundesämter mit Departementszugehörigkeit*

	<i>Massnahme</i>	<i>Bundesamt</i>	<i>Departement</i>
<i>Ökonomische Interventionen:</i>			
1) Familienzulagen	Familienzulagen in der Landwirtschaft	BSV	EDI
	Familienzulagen für das Bundespersonal	EPA	EFD
	Information über kantonale Systeme	BSV	EDI
2) Familienbesteuerung	Gemeinschaftsbesteuerung für Ehepaare, Verheiratetentarif	EStV	EFD
	Kinder- und Unterhaltsabzüge bei Bundessteuer	EStV	EFD
	Regelung zulässiger Abzüge (StHG)	EFV	EFD
3) Bedarfsbezogene Leistungen an Familien	Regelung der kantonalen Zuständigkeiten in der Sozialhilfe		
	Sozialhilfe an Auslandschweizer/innen	BJ/Botschaften	EJPD/EDA
	Sozialhilfe an Asylsuchende	BFF	EJPD



	<i>Massnahme</i>	<i>Bundes- amt</i>	<i>Depar- tement</i>
	Information über kantonale Bedarfsleistungen an Familien	BSV	EDI
	KVG-Prämienverbilligungen	BSV	EDI
4) Weitere materielle Leistungen	Lohnfortzahlungspflicht und Kündigungsschutz bei Schwangerschaft und Mutterschaft	seco	EVD
	Freiwillige Krankentaggeldversicherung nach KVG	BSV	EDI
	Regelung der Beitragspflicht und Leistungsansprüche von Ehegatten und Geschiedenen bei den Sozialversicherungen	BSV/ seco	EDI/ EVD
	Erziehungsgutschriften 1./2. Säule	BSV	EDI
	Zahlungen an Familien in der Form von Renten, Taggeldern und Ergänzungsleistungen bei AHV/IV, BVG, UVG, ALV	BSV/ seco	EDI/ EVD
	Krankenversicherung: tiefere Kinderprämien und Leistungen bei Mutterschaft	BSV	EDI
	Ausbildungsbeihilfen	BBW	EDI
	Alimentenbevorschussung	BJ	EJPD
<i>Sozialökologische Interventionen:</i>			
5) Familienergänzende Kinderbetreuung	Bewilligungspflicht für Tagesfamilien, Krippen und Tagesstätten	BJ	EJPD
	Anstossfinanzierung zur Schaffung von Betreuungsplätzen	BSV	EDI
6) Familienverträgliche Arbeitswelt	Arbeitsrechtliche Schutzbestimmungen	seco	EVD
	Finanzhilfen an Programme und Beratungsstellen für die Gleichstellung	EBG	EDI
	Kampagnen zur Förderung der Gleichstellung	EBG	EDI
	Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie und der Gleichstellung von Mann und Frau beim Bundespersonal	EPA	EFD
7) Familienverträgliches Schul- und Bildungssystem	Anstossfinanzierung zur Schaffung schulergänzender Betreuungsplätze	BSV	EDI
	Finanzhilfen und Transportvergünstigungen für Jugendverbände	BAK	EDI
	Materialabgabe an Jugendverbände	BAK	EDI
	Sportförderung durch „J+S“	BASPO	VBS
	Betrieb Jugendsportzentrum Tenero	BASPO	VBS
	Regelung der Qualifikationsverfahren (Modulisierung, ausserschulische Lernerfahrungen) und -profile in der Berufsbildung	BBT	EVD
	Förderung der Gleichstellung an Fachhochschulen	BBT	EVD
	Programme zur Förderung der Chancengleichheit und des akademischen Nachwuchses an den Universitäten	BBW	EDI
8) Integrationshilfe für ausländische Familien	Regelungen zu Familiennachzug und Einbürgerung	BJ	EJPD
	Integrationsförderungsprogramme für Personen mit dauerhaftem Aufenthalt	IMES	EJPD

	<i>Massnahme</i>	<i>Bundesamt</i>	<i>Departement</i>
	Integrationsförderungsprogramme für Flüchtlinge	BFF	EJPD
	Strategie „Migration und Gesundheit“	BAG	EDI
	Projekte gegen Rassismus und für Menschenrechte	GS EDI (FRB)	EDI
9) Wohnen und Wohnumfeld	Wohnbauförderung	BWO	EVD
	Mieterschutz bei Familienwohnungen	BWO/B J	EVD/ EJPD
	Festlegung von Raumplanungsgrundsätzen und Genehmigung von kantonalen Richtplänen	ARE	UVEK
	Förderung des Agglomerationsverkehrs, Beiträge an Modellvorhaben	ARE	UVEK
<i>Pädagogische Interventionen:</i>			
10) Präventive Familienarbeit	Schwangerschaftsberatungsstellen	BSV	EDI
	Eheberatungsstellen	BJ	EJPD
	Berufsberatung	BBT	EVD
	Informationen zum Eherecht	BJ	EJPD
	Finanzhilfen an Familienorganisationen	BSV	EDI
<i>Familieninterne Interventionen:</i>			
11) Kinderschutz / Gewalt in der Familie	Öffentlichkeitsarbeit zur UNO-KRK	BSV	EDI
	Vormundschaftliche Kinderschutzmassnahmen	BJ	EJPD
	Zivilrechtliche Eheschutzmassnahmen	BJ	EJPD
	Strafrechtlicher Schutz vor Gewalt gegen Kinder und in Ehe/Partnerschaft	BJ/BAP	EJPD
	Opferschutz bei Strafverfahren	BJ	EJPD
	Rückführungsmassnahmen Kindsentführungen	BJ	EJPD
	Präventionsprojekte Kindesmisshandlungen	BSV	EDI
	Information zu Aktivitäten gegen Gewalt gegen Frauen, Förderung der Aus-/Weiterbildung	EBG	EDI
	Verzeichnis Beratungsstellen Kinderschutz	BSV	EDI
	Beratungsstellen für Opfer	BJ	EJPD
12) Adoption/ Pflegekinder/ Jugendheime	Schutz des Kindes bei Adoptionen	BJ	EJPD
	Bewilligungs- und Aufsichtspflicht bei Familien- und Heimpflege	BJ	EJPD
	Sonderschulung im Rahmen der IV	BSV	EDI
	Einrichtungen für erzieherische Massnahmen an Kindern und Jugendlichen	BJ	EJPD

Wie aus Tabelle 4 ersichtlich ist, sind bei allen Interventionskategorien immer mehrere Bundesämter involviert. Am zahlreichsten sind sie auf der Ebene der sozialökologischen Interventionen. Bei den ökonomischen Massnahmen zeigt sich eine gewisse Konzentration der Zuständigkeiten beim BSV; auf der Ebene der familieninternen Interventionen ist das Bundesamt für Justiz besonders stark präsent. Die Auflistung darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass innerhalb der Bundesämter eine weitere Ausdifferenzierung der

Zuständigkeiten in den jeweiligen organisatorischen Untereinheiten stattfindet, was die Heterogenität des Behördenarrangements verstärkt.

Zu dieser Vielzahl von Stellen kommen verschiedene Expertenkommissionen hinzu, die formell zwar nicht Teil der Bundesverwaltung sind, aber dennoch im Behördenarrangement des Bundes eine wichtige Rolle spielen. Dazu gehört namentlich die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF), die 1995 als beratendes Organ des EDI eingerichtet wurde. Sie ist in dieser Funktion vorab im Bereich der Bereitstellung von Entscheidungsgrundlagen aktiv. Zu ihren Aufgaben gehört es, wissenschaftliche Erkenntnisse zu analysieren und neue Forschungsrichtungen aufzuzeigen. Darauf basierend erarbeitet die EKFF Massnahmen- und Umsetzungsvorschläge für die Familienpolitik und nimmt Stellung zu den familienrelevanten Gesetzgebungsprojekten. Die EKFF ist damit kein Leistungserbringer im eigentlichen Sinne, spielt aber durch ihre Beratungsfunktion eine bedeutende Rolle. Weitere wichtige Kommissionen neben der EKFF sind etwa die Eidgenössische Kommission für Jugendfragen (EKJ), die Eidgenössische Ausländerkommission (EKA), sowie die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen (EKF).

Die Heterogenität in der Zuständigkeitsstruktur auf Bundesebene lässt sich auf eine Reihe von Faktoren zurückführen. Erstens ist die Berücksichtigung der Bedürfnisse der Familien bereits auf Verfassungsstufe nicht als Sektoral-, sondern explizit als Querschnittaufgabe definiert (Art. 116 Abs. 1 BV). Zweitens basiert dieser Bericht auf einer breiten Definition von Familienpolitik, die Massnahmen in insgesamt 12 Bereichen umfasst. Wie bei den operativen Elementen gezeigt wurde (vgl. Abschnitt 2.2.3), liegen einigen dieser familienpolitisch relevanten Massnahmen explizit keine familienpolitischen Zielsetzungen zugrunde. Drittens ist die Ursache für die organisatorische Fragmentierung der Zuständigkeiten in familienpolitischen Anliegen in der ausgeprägten Departementalisierung der Bundesverwaltung zu suchen. Gemäss dem Departementalprinzip wird jedes Geschäft des Bundesrates einem einzelnen Regierungsmitglied zugewiesen (Klöti 1999). Dieses kann dann selbständig bestimmte Angelegenheiten erledigen oder aber die Aufgaben im Departement, dem das Mitglied des Bundesrates vorsteht, an ein Bundesamt delegieren. Mit dem Wachstum der Bundesaufgaben wurde die Verwaltung zunehmend ausdifferenziert, so dass heute nicht weniger als sieben hierarchische Stufen bestehen. Die starke Sektoralisierung der Verwaltung erschwert die Umsetzung von Querschnittaufgaben, wie sie die Familienpolitik darstellt. Zwar sollte die Bundeskanzlei auf Stufe der Departemente eine Koordinationsfunktion wahrnehmen, doch müsste sie dazu in die Autonomie, die den Regierungsmitgliedern und den Departementen aufgrund des Departementalprinzips gewährt wird, eingreifen können, wozu ihr aber die Legitimation fehlt.

Die Fragmentierung zeugt von einer grundsätzlich defavorablen Ausgangslage für eine in organisatorischer und inhaltlicher Hinsicht kohärente Familienpolitik des Bundes. Jene Stelle, die den Auftrag hat, die familienpolitischen Tätigkeiten des Bundes zu koordinieren, ist die im BSV angesiedelte Zentralstelle für Familienfragen (ZSFF). Diese Stelle wurde im Nachgang zu den Empfehlungen des Familienberichts von 1982 (Arbeitsgruppe Familienbericht 1982) eingerichtet. Als Koordinationsstelle für Familienfragen nimmt die ZSFF Stellung zu Projekten auf Bundesebene, die Auswirkungen auf die Familien haben. Diese

Prüfung der Familienverträglichkeit entspricht Art. 116 Abs. 1 BV, der verlangt, dass der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familie zu beachten hat.

Mit diesem *family mainstreaming* kommt der Bund im Prinzip einer der Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik nach. Doch sind dabei die Ressourcen zu betrachten, die der ZSFF für die Wahrnehmung dieser Aufgabe zur Verfügung stehen: Die personellen Ressourcen der Zentralstelle umfassen insgesamt zwölf Vollzeitstellen, die sich auf 17 Mitarbeitende verteilen. Neben der Koordinationsfunktion nimmt die ZSFF eine ganze Reihe weiterer Aufgaben wahr: Sie gibt das Informationsbulletin Familienfragen heraus und führt eine Dokumentation; sie subventioniert Familienorganisationen; sie unterstützt Präventionsprojekte im Bereich des Kinderschutzes und leistet Öffentlichkeitsarbeit zur Umsetzung der UNO-Kinderrechtskonvention; sie behandelt die Gesuche um Finanzhilfen für die familienergänzende Kinderbetreuung; sie hat die Aufsicht über die Umsetzung der Familienzulagen in der Landwirtschaft; sie publiziert verschiedene Übersichten zu den kantonalen Regelungen bei den Familienzulagen und den Bedarfsleistungen an Familien; sie führt das Sekretariat der EKFF; schliesslich vertritt sie die Schweiz in verschiedenen internationalen Gremien.

Angesichts dieser Vielzahl von verschiedenartigen Aufgaben und der gegebenen personellen Dotierung beschränkt sich die Wahrnehmung der Koordinationsfunktion auf die Einsitznahme in Begleitgremien und Kommissionen bei der relevanten Gesetzgebung sowie auf die Ämterkonsultation. Eine positive Koordination im Sinne einer aktiven Abstimmung von relevanten Massnahmen mit dem Zweck von Synergien und besserer Effektivität wird damit hingegen nicht erreicht. Für das familienpolitische Behördenarrangement des Bundes gilt es festzuhalten, dass diejenige Bundesstelle, die die familienrelevanten Aktivitäten in der Bundesverwaltung koordinieren soll, diese Aufgabe aufgrund ihrer personellen Ausstattung nicht aktiv wahrnehmen kann.

### *Zusammenführung und Bewertung*

Die Analyse des familienpolitischen Behördenarrangements auf Bundesebene zeigt eine dreifache Dezentralisierung. Erstens führt der Vollzugsföderalismus auf verschiedenen Interventionsebenen zu einer ausgesprochen heterogenen Leistungserbringung, die teilweise zu Vollzugsdefiziten führt und damit das Postulat der Verteilungsgerechtigkeit verletzt. Zweitens führt der subsidiäre Vollzug verschiedener Massnahmen zu einer begrenzten Übersichtlichkeit und Kontrolle der so unterstützten Tätigkeiten. Während in diesen beiden Vollzugsformen aber der gewichtige Vorteil der hohen Innovationsfähigkeit gegeben ist, kann dies für die starke organisatorische Fragmentierung der Tätigkeiten der Bundesverwaltung nicht beansprucht werden. Diese Tätigkeiten werden dem Querschnittcharakter von Familienpolitik entsprechend von den verschiedenen sektoral kompetenten Bundesstellen wahrgenommen. Die organisatorische Heterogenität könnte zu einem gewissen Teil mit dem Ziel eines geeinten Auftretens und grösserer Effektivität durch Synergien kompensiert werden durch eine aktive und positive Koordination. Die hierfür eingerichtete ZSFF kann aufgrund ihrer personellen Ausstattung ihre Funktion als Koordinationsstelle der Bundesverwaltung für Familienfragen aber nur unzureichend wahrnehmen.

### 2.2.5 Kohärenz zwischen den Schalen

Die gesamthafte Betrachtung des Policy-Designs des Bundes zeigt, dass es weder inhaltlich kohärent noch vollständig ist. Die Eignung der Vollzugsstrukturen ist hingegen in gewissen Bereichen durchaus gegeben.

Werden die Erkenntnisse aus der Analyse des Kerns der Zielsetzungen mit jenen zur evaluativen und insbesondere zur operativen Schale in Beziehung gesetzt, tritt deutlich ein Grundkonflikt zutage: Einerseits betreibt der Bund eine Politik, die einem traditionellen Familienbild verpflichtet ist, das auf der Ehe und einer klaren Aufgabenteilung zwischen den Geschlechtern beruht. Andererseits bekennt sich er zu einem offenen, auf gleichberechtigten Mitgliedern basierenden Familienbegriff. Der Konflikt zwischen diesen beiden Definitionen deutet sich schon auf der Ebene der Ziele an, indem die Bundesverfassung an einer Stelle Familien als Gemeinschaften von Erwachsenen und Kindern bezeichnet, ohne eine nähere Bestimmung anzufügen, gleichzeitig aber das Recht auf Ehe und auf Familie in einem Atemzug nennt und damit in einen engen Bezug zwischen diesen zwei Institutionen herstellt. Deutlich tritt der Konflikt dann auf der operativen Ebene hervor. So sind auf der sozialökologischen Ebene personenzentrierte Tätigkeiten dominant, die auf gleichstellungspolitischen Zielen und einem offenen Familienbegriff beruhen. Es handelt sich um Massnahmen, durch die insbesondere die Stellung der Frau in der Arbeitswelt und – zu diesem Zweck – eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie angepeilt wird. Gleichzeitig wirkt diesen Bestrebungen eine Reihe von institutionenzentrierten Massnahmen auf der ökonomischen Ebene entgegen. So sind namentlich viele Bestimmungen bei den Sozialversicherungen darauf ausgerichtet, die Kosten der traditionellen Rollenteilung zwischen Mann und Frau zu reduzieren. Auch sind sie mit einer Privilegierung der Ehe verbunden. Der Konflikt zwischen den beiden Familienbildern und, als Folge davon, zwischen personen- und institutionenzentrierter Politik ist –in abgeschwächter Form zwar, aber dennoch auch auf der familieninternen Ebene präsent. Mit personenzentrierten Massnahmen geht es dem Bund hier einerseits um einen besseren Schutz vor Gewalt sowohl gegen Kinder als auch gegen Frauen. Doch spielt dabei der Zivilstand insofern eine Rolle, als dass gewisse Schutzmassnahmen nur verheirateten Partnern offen stehen. Im Gegenzug wurden im Strafrecht bei Gewalt in der Ehe bis anhin tolerantere Massstäbe angewandt. Das Parlament hat hier am 3. Oktober 2003 jedoch eine Gesetzesänderung beschlossen. Insgesamt lässt sich aber sagen, dass die Familienpolitik des Bundes auf inhaltlicher Ebene von einer fundamentalen Inkohärenz geprägt ist hinsichtlich dessen, was überhaupt mit der Familienpolitik gefördert werden soll. So hat sich der Bund zwar das allumfassende Ziel gesetzt, die Bedürfnisse von Familien bei der Aufgabenerfüllung zu beachten, wessen Bedürfnisse damit genau gemeint sind, wird aber kaum konkretisiert. Diese fehlende Klarheit bei den Zielen führt zu den dargestellten Widersprüchlichkeiten in den Massnahmen.

Das Kriterium der Vollständigkeit ist insbesondere auf der Ebene der Ziele nicht erfüllt. So fehlen auf der ökonomischen Ebene jegliche Zielsetzungen, obwohl der Bund hier eine nicht zu unterschätzende Rolle spielt. Eine Präzisierung der übergreifenden Ziele findet lediglich in beschränktem Masse bei den sozialökologischen Interventionen statt. Ein Gesamtkonzept, das eine Gewichtung der Ziele und in der Folge eine Priorisierung der Fami-

lienpolitik des Bundes erlauben würde, fehlt indessen. Die evaluative Schale ist zudem fast inexistent.

Der Vollzug der Familienpolitik des Bundes geschieht vornehmlich in föderalen und subsidiären Arrangements. Namentlich in neuen, sich stark wandelnden Politikfeldern macht sich der Bund die Flexibilität dieser Vollzugsmuster zunutze. Der Preis dafür ist eine gewisse Uneinheitlichkeit und Unvorhersehbarkeit der Ergebnisse. Innerhalb der Bundesverwaltung führt die sektorale Organisation mit ihrer systembedingt starken Departementalisierung an sich schon zu einem kaum zu deckenden Koordinationsbedarf. Dieser wird zusätzlich dadurch erhöht, dass kein in sich geschlossener Handlungskern, d.h. keine kohärenten Ziele vorliegen, auf die sich die Tätigkeiten der einzelnen Verwaltungsstellen ausrichten liessen.

### 3 Schlussfolgerungen

Die systematische Analyse der Familienpolitik auf Bundesebene werden in diesem Kapitel wie folgt zu Schlussfolgerungen verdichtet: In einem ersten Teil wird auf die institutionelle Organisation und die Strukturen der Familienpolitik eingegangen. Ein zweiter Teil fasst die Folgerungen hinsichtlich der familienpolitischen Inhalte auf Bundesebene zusammen.

#### 3.1 Institutionelle Organisation und Strukturen

##### 3.1.1 Föderaler und subsidiärer Vollzug als Grundmuster

Föderalismus und Subsidiarität sind die zwei grundlegenden Merkmale der Umsetzungsstrukturen der Familienpolitik, wobei das dominante Vollzugsmuster auf allen vier Interventionsebenen der Vollzugsföderalismus ist. Auf der sozialökologischen Ebene ist der Vollzugsföderalismus etwa bei der Bildung präsent, einem traditionellen Kernbereich kantonaler Politik. Bei den pädagogischen Interventionen sind die Kantone die Hauptakteure: Sie haben dafür zu sorgen, dass die vom Bund verlangten Beratungsangebote zur Verfügung stehen und müssen zudem für ihre Finanzierung aufkommen. Wichtigste Akteure auf der familieninternen Ebene sind die kantonalen Vormundschaftsbehörden. Zu den Kantonen als primäre Adressaten des Bundes im Vollzug werden aber auch die Gemeinden in diese Art von Umsetzungsstrukturen eingebunden. Dies geschieht namentlich bei der Förderung des Agglomerationsverkehrs und den dazugehörigen Modellvorhaben. Letztere verdeutlichen einen der Vorteile des Vollzugsföderalismus, nämlich seinen experimentellen Charakter.

##### *Mehr oder weniger kantonale Gestaltungsfreiheit*

Der Handlungsspielraum, der den Kantonen beim Vollzug gewährt wird, ist je nach Massnahme sehr unterschiedlich. Die Funktion der Kantone reicht vom reinen Ausführungsorgan – etwa beim Einzug der Bundessteuern – bis hin zum autonomen Gesetzgeber, wie bei der Alimentenbevorschussung, bei der der Bund die Kantone lediglich auf die Möglichkeit der Einführung dieser Massnahme hinweist. Wo den Kantonen eine gewisse Entscheidautonomie gewährt wird, mündet der Vollzugsföderalismus in Unterschieden bei der Leistungserbringung, wie das Beispiel der Prämienverbilligungen bei der obligatorischen Krankenversicherung zeigt. Insbesondere auf der Ebene der materiellen Leistungen stellt sich hier die Frage nach der Verteilungsgerechtigkeit. Ihr gegenüber steht die kantonale Autonomie. Zwischen diesen zwei Werten gilt es bei jeder einzelnen Massnahme abzuwägen.

##### *Problemzentrierte Netzwerke*

Beim subsidiären Behördenarrangement überträgt der Staat die Aufgabenerfüllung privaten, halbprivaten oder öffentlichen Organisationen, um sich ihr Fachwissen und ihren direkten Zugang zu den Adressaten – in diesem Fall den Familien – zunutze zu machen. Die subsidiären Vollzugsstrukturen sind problemorientiert. In der Familienpolitik des

Bundes sind drei Netzwerke erkennbar: Eine erste Gruppe von Organisationen, die im Auftrag des Bundes Leistungen erbringt und im Gegenzug Finanzhilfen erhält, verfolgt egalitaristische Ziele, wobei insbesondere die Besserstellung der Frauen in der Arbeitswelt angestrebt wird. Ein zweites Organisationengeflecht hat sich im Bereich der Integrationsförderung gebildet, und ein drittes im Problemkreis der häuslichen Gewalt. In allen drei Bereichen hat sich der Bund erst in den letzten Jahren infolge einer Zunahme des Problemdrucks stärker zu engagieren begonnen. Angesichts seiner beschränkten Steuerungskapazitäten greift der Bund bei der Umsetzung auf vorhandene subsidiäre Strukturen zurück. Im Verlaufe der Zeit ist aber eine zunehmende Institutionalisierung und Formalisierung der Vollzugsstrukturen zu erwarten.

### **3.1.2 Zersplitterte Organisationsstrukturen in der Bundesverwaltung**

Innerhalb der Bundesverwaltung sind insgesamt 19 verschiedene Bundesämter und vergleichbare Stellen aus allen sieben eidgenössischen Departementen in der Familienpolitik tätig. Der Fragmentierungsgrad ist somit sehr hoch. Bei jeder der Interventionskategorien sind jeweils mehrere Bundesämter involviert. Am zahlreichsten sind sie auf der Ebene der sozialökologischen Interventionen. Bedenkt man zudem, dass innerhalb der Bundesämter eine weitere Ausdifferenzierung der Zuständigkeiten stattfindet, steigt die Zahl der involvierten Verwaltungsstellen um ein Mehrfaches. Zu dieser Vielzahl von Stellen kommen Expertenkommissionen wie die EKFF, die EKA, die EKF und die EJK hinzu, die zwar nicht Teil der Bundesverwaltung selbst sind, durch ihre beratende Funktion aber eng mit der Verwaltung in Kontakt stehen. Der Grund für diese ausgesprochene Zersplitterung der Zuständigkeiten liegt darin, dass Familienpolitik explizit als Querschnittsaufgabe definiert wurde, was in Verbindung mit der starken vertikalen Ausdifferenzierung der Verwaltung, die eine Folge des Departementalprinzips darstellt, zu einer unübersichtlichen Vielzahl von involvierten Stellen führt. Zum Teil liegt die grosse Zahl von Verwaltungsstellen allerdings nicht in der Sache, also der Familienpolitik selbst begründet, sondern in der im Bericht verwendeten breiten Definition der zugehörigen Tätigkeiten.

#### *Ungenügende Ressourcen für Koordination*

Angesichts der organisatorischen Zersplitterung ist die Etablierung einer koordinierenden Instanz für die Gewährleistung der Kohärenz zentral. Diese Koordinationsfunktion wird von der ZSFF wahrgenommen, die daneben aber noch eine grosse Anzahl anderer Aufgaben zu erfüllen hat. Die vorhandenen personellen Ressourcen zwingen die ZSFF, sich bei der Koordination auf die Einsitznahme in Begleitgremien und Kommissionen bei familienpolitisch relevanten Gesetzgebungsprozessen sowie auf die Ämterkonsultation zu beschränken. Eine positive Koordination im Sinne einer aktiven Abstimmung von Massnahmen zur Nutzung von Synergien liegt hingegen ausserhalb ihrer Möglichkeiten. Erschwert wird die Koordination in der Familienpolitik des Bundes dadurch, dass kein Zielsystem vorhanden ist, nach dem die einzelnen Stellen ihre Tätigkeiten selbständig ausrichten könnten. Dieser Mangel wird im Folgenden näher erläutert.



## 3.2 Familienpolitische Inhalte auf Bundesebene

### 3.2.1 Kein familienpolitisches Gesamtkonzept

Familienpolitik wird, wie Art. 116 Abs. 1 BV zeigt, nicht als Sektoral- sondern als Querschnittspolitik verstanden: Der Bund hat die Bedürfnisse der Familie bei der Erfüllung aller seiner Aufgaben zu beachten. Die Bedürfnisse der Familien werden damit zur Leitschnur staatlichen Handelns erhoben. Dieses *family mainstreaming* ist der Grundstein für eine bedürfnisgerechte Familienpolitik.

#### *Lückenhafte Konkretisierung*

Auf diesen Grundstein wird allerdings keine solide Mauer gebaut. Im familienpolitischen Zielsystem des Bundes bestehen erhebliche Lücken. Eine Konkretisierung von Zielen auf den einzelnen Interventionsebenen findet nur beschränkt statt. So fehlen auf der ökonomischen und pädagogischen Ebene jegliche Zielsetzungen. Das Kriterium der Vollständigkeit auf der Ebene der Ziele ist somit nicht erfüllt. Die allgemeinen Verfassungsziele werden nur teilweise auf einzelne Bereiche angewandt, so namentlich auf der sozialökologischen Ebene. Die Gesetze, in welchen die entsprechenden Zweckartikel zu finden sind, sind alle jüngeren Datums. Die Zielsetzungen weisen somit schon darauf hin, dass der Schwerpunkt des Bundesengagements in der Familienpolitik in letzter Zeit auf der Verbesserung der Rahmenbedingungen für Familien gelegen hat.

#### *Uneinheitlicher Familienbegriff*

Die vorhandenen Ziele des Bundes basieren weder auf einem einheitlichen Familienbegriff, noch gibt es eine eindeutige Handlungslogik. Einige familienpolitische Ziele folgen klar einer subsidiären Logik, während andere personenzentriert sind. Zu letzteren gehören vornehmlich die Gleichstellungsziele. Beim Familienbegriff stehen sich in der Verfassung die offene Definition der Familie als Gemeinschaft von Erwachsenen und Kindern einerseits und die nahtlose Nennung des Rechts auf Ehe und des Rechts auf Familie andererseits gegenüber. Dieser implizite Widerspruch in den Zielsetzungen tritt auf der Ebene der Massnahmen offen zutage.

### 3.2.2 Spannungsfeld zwischen Person und Institution

Familienpolitik bewegt sich im Spannungsfeld zwischen der Förderung der einzelnen Familienmitglieder und der Familie als Gemeinschaft. In den Zielen des Bundes sind keine klaren Vorgaben vorhanden, welche Richtung die Familienpolitik einschlagen soll. Die Analyse der Massnahmen ergibt, dass der Bund gleichzeitig personen- als auch institutionenzentrierte Politiken betreibt, wobei im zweiten Fall weniger die Institution der Familie als der Ehe im Zentrum steht. Die institutionenzentrierten Massnahmen sind einem traditionellen Familienbild verpflichtet, das auf einer klaren Aufgabenteilung zwischen den Geschlechtern beruht. Die personenzentrierten Staatseingriffe basieren ihrerseits auf einer Familiengemeinschaft, in der die einzelnen Mitglieder gleichberechtigt sind.

*Widersprüchliche Massnahmen*

Diese auf verschiedenen Familienbegriffen und Handlungslogiken beruhenden Massnahmen stehen teilweise zueinander im Widerspruch. So sind auf der sozialökologischen Ebene personenzentrierte Tätigkeiten dominant, die auf gleichstellungspolitischen Zielen und einem offenen Familienbegriff beruhen. Es handelt sich um Massnahmen, durch insbesondere die Stellung der Frau in der Arbeitswelt und – zu diesem Zweck – eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie angepeilt wird. Gleichzeitig wirken diesen Bestrebungen eine Reihe von institutionenzentrierten Massnahmen auf der ökonomischen Ebene entgegen. Namentlich viele Bestimmungen bei den Sozialversicherungen sind darauf ausgerichtet, die Rollenteilung zwischen Mann und Frau finanziell zu ermöglichen. Diese Massnahmen beinhalten zudem üblicherweise eine Privilegierung der Ehe gegenüber dem Konkubinat. Der Konflikt zwischen den beiden Familienbildern und, als Folge davon, zwischen personen- und institutionenzentrierter Politik ist auch auf der familieninternen Ebene vorhanden: Mit personenzentrierten Massnahmen geht es dem Bund hier einerseits um einen besseren Schutz gegen häusliche Gewalt. Gleichzeitig spielt dabei der Zivilstand eine Rolle, indem gewisse Schutzmassnahmen nur verheirateten Partnern offen stehen. Die Familienpolitik des Bundes ist somit auf inhaltlicher Ebene von einer beträchtlichen Inkohärenz geprägt hinsichtlich ihres Gegenstands. Die Widersprüche in den Massnahmen widerspiegeln dabei die fehlende Klarheit bei den Zielen.

## 4 Empfehlungen

Auf der Basis der durchgeführten Untersuchung und der daraus gezogenen Folgerungen werden abschliessend Empfehlungen für eine Stärkung der Familienpolitik auf Bundesebene formuliert. Da es sich bei der vorliegenden Studie nicht um eine Evaluation der Familienpolitik handelt, sondern um eine Bestandesaufnahme und darauf aufbauende Analysen, stützen sich die folgenden Empfehlungen nicht auf empirisch abgestützte Wirkungszusammenhänge der Familienpolitik auf Bundesebene. Gleichwohl zeigen die Analysen gewisse Leistungs- und Vollzugsdefizite im untersuchten Politikfeld auf, aus denen im Lichte wissenschaftlich gefestigter Erfahrungen Schlüsse für eine Stärkung der Familienpolitik des Bundes gezogen werden können.

### 1. Politische Willensbekundung durch Parlament und Bundesrat

Die Erfassung der rechtlichen Grundlagen in der Familienpolitik hat gezeigt, dass zwar eine grundsätzliche Basis für familienpolitische Aktivitäten des Bundes in Form eines Verfassungsauftrags zum Schutz und zur Förderung der Familien sowie weiterer in der Bundesverfassung festgelegter familienpolitischer Zielsetzungen besteht. Diese sind jedoch sehr allgemein gehalten und teilweise abstrakt formuliert und damit zu schwach, um ein verstärktes Engagement des Bundes im Bereich der Familienpolitik zu rechtfertigen. Eine Stärkung des Bundes als Träger der Familienpolitik setzt deshalb eine erhöhte politische Legitimation voraus. Insbesondere bedarf es dabei einer tragfähigen Willensbekundung durch die politisch legitimierten Akteure. In einem ersten Schritt müssten National- und Ständerat eine eindeutige Definition der Familie als Gegenstand der Politik festlegen und den Bundesrat beauftragen, verstärkte Massnahmen zur Verbesserung der Situation und zur Stärkung von Familien einzuleiten. Für die Umsetzung dieser Massnahmen von entscheidender Bedeutung wäre in einem zweiten Schritt die ausdrückliche Unterstützung der Exekutive durch einen entsprechenden Bundesratsentscheid.

### 2. Formulierung eines familienpolitischen Konzepts des Bundes

Eine grundlegende Schwäche der schweizerischen Familienpolitik auf nationaler Ebene liegt heute darin, dass kein kohärentes und handlungsleitendes familienpolitisches Konzept besteht. Wie die Bestandesaufnahme gezeigt hat, führt dies unter anderem zu Widersprüchen auf der Ebene der operativen Tätigkeiten. Notwendig wäre die Festlegung eines Konzepts von Seiten des Bundes, das basierend auf einer umfassenden Problemanalyse den anzustrebenden Zustand und eine entsprechend darauf aufbauende Zielhierarchie definieren würde. Mit einem kohärenten und umfassenden familienpolitischen Konzept könnte der Bund verschiedene Defizite aufheben, welche in der Bestandesaufnahme konstatiert wurden. So hat sich insbesondere gezeigt, dass die Heterogenität der Zielsetzungen handlungsleitend ist und heterogene operative Ausrichtungen generiert. Das grösste Hindernis für die Formulierung einer Familienpolitik des Bundes stellt entsprechend ihr ausgeprägter Querschnittcharakter dar. Gerade angesichts der Vielfalt und unterschiedlichen Qualität der beobachteten Tätigkeiten empfiehlt sich die Festlegung von strategischen Schwer-

punkten in Abhängigkeit von konkreten Zielen. Zusätzlich würde dies dem Bund ermöglichen, die familienpolitische Diskussion proaktiv mitzugestalten. Er könnte damit über die reine Reaktion auf politische Ereignisse und Vorstösse hinaus einen originären Beitrag zur Debatte über den anzustrebenden Zustand für Familien in der Schweiz leisten.

### **3. Verstärkte Koordination der Querschnittaufgabe Familienpolitik**

Die Bestandesaufnahme der Tätigkeiten des Bundes in der Familienpolitik macht im Weiteren deutlich, dass die innerhalb der Bundesverwaltung stark verstreuten Zuständigkeiten die Erzielung von potenziellen Synergien bislang erschwert haben. Dies wird anhand der Tatsache deutlich, dass insgesamt beinahe zwanzig verschiedene Bundesämter aus allen sieben Departementen familienpolitisch relevante Massnahmen beim Bund wahrnehmen. Eine Ursache für die Heterogenität des Behördenarrangements liegt wiederum darin, dass nach wie vor keine verbindliche Definition von Familienpolitik besteht, die das Erkennen von Synergien erleichtern oder überhaupt ermöglichen würde.

Die Entwicklung eines kohärenten familienpolitischen Konzepts des Bundes kann zusätzlich auch als Grundlage für eine organisatorische Neuordnung der zugehörigen Tätigkeiten dienen. Dabei rückt aufgrund der ausgeprägten Querschnittfunktion der Familienpolitik und der starken sektoralen Verankerung der einzelnen familienpolitischen Tätigkeiten weniger die Forderung nach der Schaffung eines Bundesamtes für Familien in den Mittelpunkt; vielmehr sollte die Organisation der Familienpolitik des Bundes in Abhängigkeit der Art der definierten, übergeordneten Zielsetzungen und der gewählten Massnahmen zu deren Erreichung festgelegt werden. Dies bedeutet, dass je nach politischer Vorgabe ein Rahmen- oder ein Koordinationsgesetz geschaffen werden sollte, welches insbesondere dem Querschnittcharakter der Familienpolitik Rechnung trägt und der Abstimmung der relevanten Tätigkeiten zentrale Bedeutung zuschreibt. Für die Umsetzung eines solchen Rahmengesetzes und für die zuständige Koordinationsstelle beim Bund müssten ausreichend Ressourcen vorhanden sein, damit eine aktive Abstimmung der verschiedenen Tätigkeiten gewährleistet und die erwünschten Synergien geschaffen werden könnten.

### **4. Überprüfung der ausgeprägt föderalen Kompetenzen in der Familienpolitik**

Eines der Hauptmerkmale der schweizerischen Familienpolitik ist ihr ausgeprägt föderaler Charakter, der teilweise zu unerwünschten Effekten führt. So stellen verschiedene Studien markante Unterschiede in den öffentlichen Leistungen für Familien zwischen den Kantonen und Gemeinden fest, die in gewissen Bereichen eine gesamtschweizerische Vereinheitlichung erfordern. Der Bund kann zudem dank seiner professionellen Ressourcen den Anforderungen, die sich aus einem zunehmenden wirtschaftlichen und sozialen Problemdruck von Familien ergeben, besser begegnen als die unteren föderalen Ebenen.

Allerdings geht es weniger um einen Kompetenztransfer von den Gemeinden und Kantonen zum Bund. Vielmehr zeigen Erfahrungen in anderen Politikfeldern, dass mittels kooperativer Projekte eine vertikale Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den unteren föderalen Ebenen etabliert werden kann, was sowohl zu einer Akzeptanzsteigerung des Bundes als

familienpolitischer Akteur als auch zu einer Harmonisierung der kantonalen und kommunalen Tätigkeiten beitragen kann. Entsprechend vertikal angelegte Projekte sind dazu sinnvollerweise verstärkt in eine koordinierte Familienpolitik des Bundes zu integrieren.

### **5. Wirkungsanalysen familienpolitischer Massnahmen**

Bis heute bestehen in der Schweiz kaum Untersuchungen über die konkrete Wirkungsweise familienpolitischer Massnahmen, und entsprechend gering ist das empirisch fundierte Wissen über mögliche Wirkungszusammenhänge in der Familienpolitik. Wirksamkeitskontrollen erlauben dabei nicht nur langfristige und systematische Lernprozesse in der Verwaltung, sondern gewährleisten auch, dass die zur Verfügung stehenden Mittel effizient eingesetzt werden. Sie stellen zudem sicher, dass die verschiedenen familienpolitischen Aktivitäten des Bundes im Einklang mit der familienpolitischen Strategie des Bundes stehen und in Absprache mit den familienpolitischen Tätigkeiten anderer Akteure getroffen werden. Im Rahmen der weiteren Entwicklung und wissenschaftlichen Fundierung einer Familienpolitik des Bundes und aufgrund der vorliegenden Problemanalyse scheint es insbesondere sinnvoll, mittels Evaluationen systematisch zu überprüfen, inwiefern die heutige föderalistische Struktur dazu geeignet ist, die definierten bzw. noch zu definierenden Ziele zu erreichen (vgl. auch Empfehlung 4). Dabei sollten insbesondere die Vor- und Nachteile unterschiedlicher Aufgabenteilungen und horizontaler wie vertikaler Kooperationsformen untersucht werden.

## 5 Bibliografie

- Arbeitsgruppe Familienbericht (1982): *Familienpolitik in der Schweiz*. Schlussbericht zuhanden des Vorstehers des EDI. Bern.
- Ballestri, Yuri, und Giuliano Bonoli (2003): „L'Etat social suisse face aux nouveaux risques sociaux: Génèse et déterminants de l'adoption du programme d'impulsion pour les structures de garde pour enfants en bas age.“ *Swiss Political Science Review* 9(3): 35-58.
- Balthasar, Andreas (2001): „Evaluation des Vollzugs der Prämienverbilligung in den Kantonen“, in: *Soziale Sicherheit* 4, Bern.
- Balthasar, Andreas (2003): „Wie viel kostet das Sozialziel die Kantone?“, in: *Neue Zürcher Zeitung* (NZZ), 2. Juni, S. 11.
- Bauer, Tobias (1998): *Kinder, Zeit und Geld. Eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen und zeitlichen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz Mitte der Neunziger Jahre*. Bern: Beiträge zur Sozialen Sicherheit (hrsg. vom Bundesamt für Sozialversicherung).
- Bauer, Tobias und Elisa Streuli (2000): *Modell des Ausgleichs von Familienlasten. Eine datengestützte Analyse für die Schweiz, im Auftrag der EKFF*. Bern.
- Bauer, Tobias und Eveline Hüttner (2002): *Abklärungen zu einem gesamtschweizerischen System von Familien-Ergänzungsleistungen: Bericht zuhanden der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF)*. Bern: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS).
- Bauer, Tobias und Eveline Hüttner (2003): *Massnahmen zur gezielten Unterstützung von einkommensschwachen Familien: Bericht zuhanden der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK)*. Bern: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS).
- Berset, Valérie (1999): „Die Adoption in Zahlen“, in: *Familienfragen* Nr. 3, S. 4–6.
- Berset, Valérie (2001): „Familienarbeit und Arbeitslosenversicherung“, in: *Familienfragen* Nr. 2, S. 36f.
- Berset, Valérie (2002): „Formen und Ausmass der Gewalt“, in: *Familienfragen* Nr. 1, S. 4–6.
- Berset, Valérie und Jean-Marie Bouverat (2002): „Gewaltprävention“, in: *Familienfragen* Nr. 1, S. 24–26.
- Binder, Hans-Martin, Daniel Kübler, Cornelia Furrer, Oliver Bieri, Marc Helbling, Jenni Maggi (2004): *Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene: Familienpolitische Programme und Advocacy-Koalitionen in vier Kantonen und acht Gemeinden der Schweiz*. Bern: BSV.
- Braun, Dietmar und Olivier Girauc (2003): „Steuerungsinstrumente“, in: Klaus Schubert und Nils C. Bandelow *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. München und Wien: Oldenbourg, S. 147–174.
- Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) (1999): *Aktionsplan zur Chancengleichheit von Frauen und Männern an den Fachhochschulen*, 9. November. Bern: BBT.
- Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) (2003): *Umsetzung neues Berufsbildungsgesetz: Gesamtkonzept*, Juni. Bern: BBT.
- Bundesamt für Gesundheit (BAG) (2003): „Factsheet Fachstelle Migration und Gesundheit“.
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2002): *Agglomerationsprogramm: Arbeitshilfe. Provisorische Fassung für die Pilotphase*, 11. November.
- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2003): *Agglomerationsprogramm: Kurzübersicht über Zweck, Charakter und Inhalt*, 30. Januar.

- Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) und Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) (2002): *Modellvorhaben: Ziele und Kriterien für die erste Phase* (2002 bis ca. 2004).
- Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) (2003a): *Arten und Ansätze der Familienzulagen*, Stand 1. Januar.  
[http://www.bsv.admin.ch/fam/beratung/d/FZ\\_010703\\_d.pdf](http://www.bsv.admin.ch/fam/beratung/d/FZ_010703_d.pdf) (20/08/2003).
- Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) (2003b): *Bedarfsleistungen an Eltern in den Kantonen*, Stand 1. Januar.  
<http://www.bsv.admin.ch/fam/beratung/d/bedarf.pdf> (20/08/2003).
- Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) (2003c): *Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung*. Bern: BSV.
- Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) (2003d): *Grundzüge der kantonalen Familienzulagenordnungen*, Stand 1. Januar. Bern: BSV.  
<http://www.bsv.admin.ch/fam/grundlag/d/grundzuege.pdf> (20/08/2003).
- Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) (2003e): *Übersicht über die schweizerische soziale Sicherheit*, Stand 1. Januar. Bern: BSV.  
[http://www.bsv.admin.ch/int/media/d/uebersicht\\_soziale\\_sicherheit.pdf](http://www.bsv.admin.ch/int/media/d/uebersicht_soziale_sicherheit.pdf) (15/08/2003)
- Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) (2004): *Familienbericht*. Bern: BSV.
- Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) / SODK (1995): *Verhütung und Bekämpfung der Armut: Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Massnahmen*. Bern.
- Bundesamt für Statistik (BfS) (2003): *Statistisches Jahrbuch der Schweiz*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) (2003): „Wohnraumförderungsgesetz WFG“, Informationsblatt, September.
- Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung (IMES) und Eidgenössische Ausländerkommission (EKA) (2003): „Förderung der Integration von Ausländerinnen und Ausländern: Neue Prioritätenordnung“, Medienmitteilung, 23. Mai.
- Dahinden, Janine, Anna Neubauer und Eléonore Zottos (2003): *Offene Jugendarbeit und soziokulturelle Animation: Bestandesaufnahme und Perspektiven der Arbeit mit Migrationsjugendlichen*. Studie des Schweizerischen Forums für Migrations- und Bevölkerungsstudien im Auftrag der EKJ und FRB. Bern.
- Der Bund (2003a): „Krippenplätze dank Bundesmillionen“, 4. August.
- Der Bund (2003b): „Parteien im Strudel des Wertewandels“, 12. September, S. 5.
- Dorbritz, Jürgen / Fux, Beat (Hg., 1997): *Einstellungen zur Familienpolitik in Europa: Ergebnisse eines vergleichenden Surveys in den Ländern des „European Comparative Survey on Population Policy Acceptance (PPA)“*. München.
- Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) (2001): *Finanzhilfen nach dem Gleichstellungsgesetz: Richtlinien*, Juni. Bern: EBG.
- Eidg. Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) (2001): *Erster und zweiter Bericht der Schweiz über die Umsetzung des Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau (CEDAW)*, Dezember. Bern: EBG.
- Eidg. Departement des Innern (EDI) und Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) (1999): *Dokumentation für die Mutterschaftsversicherung: Eidgenössische Volksabstimmung vom 13. Juni 1999*. Bern: BSV.
- Eidg. Finanzdepartement (EFD) (2002): *Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen NFA: Reform für mehr Effizienz und günstigere Leistungen unseres Staates*. Broschüre. Bern: EFD.

- Eidg. Finanzverwaltung (2000): *Neuer Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen (NFA): Konkretisierung*. Zwischenbericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung, 11. Januar. Bern.
- Eidg. Justiz und Polizeidepartement (EJPD) (2000): *Ehe- und Erbrecht: Ein Leitfaden für Braut- und Eheleute*. Bern: EJPD.
- Eidg. Kommission für Jugendfragen (EKJ) (2003): *Stärken wahrnehmen – Stärken nutzen: Perspektiven für eine kinder- und jugendgerechte Integrationspolitik*. Bern: EKJ.
- Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) (2002): *Familien und Migration: Beiträge zur Lage der Migrationsfamilien und Empfehlungen der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen*. Bern: EKFF.
- Eidg. Personalamt (EPA) (2002): „Flexible Arbeitszeit / Arbeitszeitmodelle“, Informationsblatt, Juli. Bern: EPA.
- Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD) (2003a): *Bericht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens zum Entwurf der Verordnung 5 zum Arbeitsgesetz: Sonderbestimmungen über den Schutz der jugendlichen Arbeitnehmer*, 28. Mai. Bern.
- Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD) (2003b): *Teilrevision des Bundesgesetzes über die Fachhochschulen: Ergebnisse der Vernehmlassung*, 15. Mai. Bern.
- Fux, Beat (1999) „Familienpolitik: Interventionsformen, Regimes und politische Doktrinen“, in: *Familienfragen* Nr. 2, S. 2–6.
- Gattiker, Mario (2003): *Integrationsförderung auf Bundesebene*, Beilage zum Referat zur Tagung „Ausländer- und Asylgesetzgebung: Migrationspolitische Reformvorhaben in der Diskussion“, 23./24. Januar. Universität Bern, Koordinationsstelle für Weiterbildung.
- Kaufmann, Franz-Xaver (2002): „Politics and Policies towards the Family in Europe: A Framework and an Inquiry into their Differences and Convergences“, in: Ders. et al. (Hg.) *Family Life and Family Policies in Europe. Vol. II: Comparative Analyses*. Oxford: Clarendon Press.
- Kissling-Näf, Ingrid und Sonja Wälti (1999): „Der Vollzug öffentlicher Politiken“, in: Ulrich Klöti et al. (Hg.) *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 651–689.
- Klöti, Ulrich (1999): „Regierung“, in: Ders. et al. (Hg.) *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung, S. 160–185.
- Knoepfel, Peter, Frédéric Varone, Werner Bussmann und Luzius Mader (1997): „Evaluationsgegenstände und Evaluationskriterien“, in: Werner Bussmann, Ulrich Klöti und Peter Knoepfel (Hg.) *Einführung in die Politikevaluation*. Basel und Frankfurt am Main: Helbing & Lichtenhahn, S. 84–118.
- Knupfer, Caroline und Kurt Wyss (2003): *Existenzsicherung im Föderalismus der Schweiz*, SKOS-Studie.
- Kuster, Jürg und Hans Rudolf Meier (2000): *Siedlungsraum Schweiz: Struktur und räumliche Entwicklung*. Bern: ARE.
- Neue Zürcher Zeitung (NZZ) (1994): *Familienrhetorik und Familienwirklichkeit*. Von Kurt Lüscher, 09. Juli 1994.
- Neue Zürcher Zeitung (NZZ) (2003a): „Session der eidgenössischen Räte: Gesetzgebung im Banne des Krieges“, 21. März, S. 14.
- Neue Zürcher Zeitung (NZZ) (2003b): „Session der eidgenössischen Räte: Anfang vom Ende des Vertragszwangs“, 19. Juni, S. 11.
- Neue Zürcher Zeitung (NZZ) (2003c): „Kantone zeigen sich kämpferisch: Regierungskonferenz will das Steuerpaket zu Fall bringen“, 21. Juni, S. 13.
- Neue Zürcher Zeitung (NZZ) (2003d): „Grüne wollen Referendum gegen Steuerpaket des Bundes“, 30. Juni, S. 8.



- Schweizerische Depeschenagentur (sda) (2003): „KVG-Revision wieder vor dem Ständerat: Tieferer Selbstbehalt soll Ärzte-Netzwerke attraktiv machen“, 18. August.
- Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) (2003): *Merkblatt über den Schutz der Arbeitnehmerinnen bei Mutterschaft*, Stand 1. Februar. Bern: seco, Direktion für Arbeit: Arbeitsbedingungen.
- Spycher, Stefan, Tobias Bauer und Beat Baumann (1995): *Die Schweiz und ihre Kinder. Private Kosten und staatliche Unterstützungsleistungen* (Schlussbericht Nationales Forschungsprogramm 29). Chur/Zürich: Rüegger.
- Sozialdepartement der Stadt Zürich und Departement Soziales der Stadt Winterthur (2001): *Armutsrisiko Familie!* Referate, Zusammenfassungen und Hintergrundberichte zur Tagung vom 7. Mai 2001.
- Stutz, Heidi (2002): *Familienpolitik heute – was beinhaltet sie? Definition und Strukturierung für den thematischen Teil des Familienberichts „Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik“*. Im Auftrag des BSV. Bern: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (BASS).
- Strub, Silvia und Tobias Bauer (2002): *Wie ist die Arbeit zwischen den Geschlechtern verteilt? Eine Untersuchung zur Aufteilung von unbezahlter und bezahlter Arbeit in Familien in der Schweiz und im internationalen Vergleich*, Bern (Hg. vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann).
- Strub, Silvia (2003): *Teilzeitarbeit in der Schweiz. Eine Untersuchung mit Fokus auf der Geschlechterverteilung und der familiären Situation der Erwerbstätigen*. Bern (Hg. vom Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann).
- Walder Pfyffer, Anne (2002): „Eingreifen des Staats in die Privatsphäre der Familie: Der rechtliche Rahmen“, in: *Familienfragen* Nr. 2–3, S. 7–9.
- Wytenbach, Judith (2002): „Familie – kein rechtsfreier Raum“, in: *Familienfragen* Nr. 1, S. 6–9.