



MARKT

DOING FAMILY

Hintergrundbericht und Empfehlungen
zur Verbesserung der Familienpolitik
«heute und morgen»



Vorwort

Familie: Was ist das? Ein Vorwort von Michael Künzle, Präsident des Vereins Metropolitanraum Zürich und Stadtpräsident in Winterthur. Als «Projektgötti» hat er Doing Family begleitet.

Unsere Gesellschaft hat ein sehr grosses Interesse daran, dass wir starke und funktionierende Familien und gute Rahmenbedingungen für sie haben, damit der Staat entlastet wird. Entscheidend ist dabei nicht, welche der vielfältigen Familienformen gelebt werden, sondern dass die Familie als solche möglichst selbstständig ist und funktioniert und dem Kindeswohl Rechnung getragen wird.

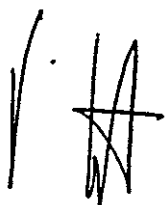
Persönlich lebe ich in einer «bürgerlichen Kleinfamilie» (siehe Häufige Familienformen in der Schweiz, S. 18): Vater erwerbstätig, Mutter schaut zu vier Kindern, Haus, Garten und Tieren. Diese Form wurde von uns gewählt und stimmt für uns. Aber nicht für alle anderen.

Die klassische Familie als «Vater-Mutter-Kind-Gefüge» hat sich gerade über die letzten Jahre stark verändert. So kennen wir heute eine Vielfalt an Formen des Zusammenlebens wie Einelternfamilien, gleichgeschlechtliche und heterosexuelle Elternschaft oder verheiratete und nicht verheiratete Elternpaare. Aber auch der Rahmen der Familiengründung, die Aufgaben der Eltern, die Stabilität von Beziehungen und die Zuordnung von Geschlechterrollen wie auch die finanziellen Rahmenbedingungen haben sich gewandelt. Das Leben als und in der Familie hat an Selbstverständlichkeit verloren und «Familie» ist zunehmend zu einem Projekt geworden, das sich von der traditionellen Normalfamilie unterscheidet. Heute hat man nicht einfach mehr Familie. Heute muss man etwas tun, um Familie zu sein.

Ob man das gut oder weniger gut findet, sei dahingestellt. Tatsache ist, dass unsere Gesellschaft weiterhin darauf angewiesen ist, dass Familien ihre Kernaufgaben – Kinder grossziehen, sie zu versorgen und sich ihnen hinzuwenden, kurz: sie zu betreuen – wahrnehmen können. Die hierfür entsprechenden äusseren Voraussetzung zu schaffen, ist Aufgabe der Politik. So gilt es zum ersten, Familien aufgrund ihres Zweckes und ihrer Handlungen und nicht wegen der ausgewählten Lebensform anzuerkennen. Familienpolitik muss also genau hinschauen, welche Sorgeleistungen innerhalb der Familie erbracht werden, und diese durch Zeit, Geld und Infrastruktur

fördern, wo das nötig ist. Ebenso muss das Leitbild der «richtigen Familie» durch «Familienvielfalt» ersetzt und es den Menschen möglich gemacht werden, ihre eigenen Vorstellungen eines guten Familienlebens realisieren zu können. Insofern soll beispielsweise nicht durch Vorgabe der Schulform Einfluss auf die Familienform genommen werden. Andererseits müssen wir spezifische Belastungen von Eltern und Kindern wahrnehmen und gerade verwundbare Gruppen unterstützen, damit sie die gleichen Chancen auf Verwirklichung haben.

Das Ziel des Projekts Doing Family ist es, die familienpolitische Debatte nicht über Strukturen von, sondern Strukturen für Familien zu führen. Der Ausgangspunkt für das Festlegen der Rahmenbedingungen für Familien soll sein: Was benötigt das Kind, um sich kognitiv, sozial, emotional und körperlich angemessen entwickeln zu können? Was für Aufgaben und Pflichten haben demzufolge die Familien? Und welche Rahmenbedingungen muss die öffentliche Hand für sie schaffen? Den Gemeinden sollen konkrete Handlungsempfehlungen zur Optimierung ihrer Unterstützungsleistungen abgegeben werden. Ohne Zweifel hat die Metropolitankonferenz Zürich mit «Doing Family» ein mutiges und zukunftsweisendes Projekt lanciert, welches auf viel Echo stossen dürfte. Denn die Frage «Familie: Was ist das?» bewegt die Gemüter. Eine alleingültige Antwort darauf findet aber auch «Doing Family in Switzerland» nicht. Vielmehr ist es ein Versuch, sich der Thematik politisch zu nähern und Empfehlungen für eine zukünftige Handhabung zu finden. Das ist nicht alles, aber es ist ein wichtiger Anfang.



Michael Künzle

Inhalt

| | |
|---|-----------|
| Vorwort | 3 |
| Überblick | 7 |
| Hintergrund | 11 |
| Übergeordnetes politisches Ziel | 15 |
| Familie im Wandel | 16 |
| Historische Betrachtung | 17 |
| Verständnis von «Familie» | 20 |
| Aufgaben und Pflichten von Familien | 24 |
| Leistungen der öffentlichen Hand und Empfehlungen «heute und morgen» | 28 |
| Rechtliche Rahmenbedingungen | 32 |
| Vereinbarkeit von Familie und Beruf | 38 |
| Finanzielle Leistungen des Staates | 44 |
| Allgemeine Beratung und Unterstützung | 50 |
| Kinderschutz und Ergänzende Hilfen zur Erziehung | 54 |
| Fazit | 58 |
| Dank | 61 |
| Literatur | 62 |
| Weiterführende Informationen | 66 |

ÜBERBLICK

Das Projekt Doing Family wurde von der Metropolitankonferenz Zürich und dem Amt für Jugend und Berufsberatung mit dem Ziel ins Leben gerufen, die Rahmenbedingungen für Familien in der Schweiz zu verbessern. Der vorliegende Bericht fasst die Erkenntnisse aus drei Studien zusammen, die im Rahmen des Projektes durchgeführt wurden, und gibt konkrete Handlungsempfehlungen ab.

Die Universität Basel untersuchte, wie sich Familienformen und die Vorstellung von Familie im Laufe der Zeit in der Schweiz verändert haben. Dabei stellte sich heraus, dass Familie als Idealbild und Familie als Praxis zwei völlig unterschiedliche Dinge sind. Zudem basiert die Gestaltung von Angeboten und Massnahmen für Familien mehrheitlich auf traditionellen Familienbildern, die nicht mehr der heutigen Zeit entsprechen.

Die ZHAW ging drei Fragen nach: Was leistet Familie im betriebswirtschaftlichen Sinne? Welche Betriebsmittel und Ressourcen braucht eine Familie, um als solche zu funktionieren? Wie kann man mit der betriebswirtschaftlichen Herangehensweise die Familie als «Leistungsmaschine» würdigen, erbringen Familien in einer Volkswirtschaft doch Leistungen in einer Gröszenordnung, die gerne vergessen geht.

INFRAS analysierte, was die öffentliche Hand für Familien im Metropolitanraum leistet. Es wurden Unterschiede zwischen und innerhalb der Regionen (z.B. Stadt/Land-Unterschiede) in Bezug auf Ausgestaltung und Umfang der Unterstützungsleistungen aufgezeigt.

Damit Familien in der Schweiz dank adäquaten Rahmenbedingungen Lebens- und Erwerbsformen realisieren können, die ihren Bedürfnissen und der jeweiligen Lebensphase entsprechen, müssen geeignete Strukturen geschaffen werden. Zu diesem Zweck formuliert das Projekt Doing Family zu jedem der fünf Handlungsfelder konkrete Empfehlungen und Massnahmen «heute» und «morgen». Die Handlungsempfehlungen «heute» richten sich an Akteure auf allen politischen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) und in allen Bereichen (Wirtschaft, NGO etc.). Sie zeigen anschaulich auf, was schon seit vielen Jahren von verschiedensten Akteuren immer wieder zur Verbesserung der Familienpolitik gefordert wird, bis heute jedoch noch nicht oder erst teilweise umgesetzt wird.

heute

Die Empfehlungen «morgen» gehen noch einen Schritt weiter. Diese «Zukunftsmusik» soll die Diskussion in Politik und Fachkreisen anregen und zum Weiterdenken motivieren, um dem Ziel des Projektes Doing Family – die Rahmenbedingungen für Familien in der Schweiz zu verbessern – ein grosses Stück näher zu kommen.

Fünf Handlungsfelder



Handlungsfeld 1

Rechtliche Rahmenbedingungen

z. B. Verfassungen und Gesetzgebungen von Bund, Kantonen und Gemeinden



Handlungsfeld 2

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

z. B. familienergänzende Betreuungsmöglichkeiten von Menschen mit Betreuungsbedarf wie Kindern, Betagten, Menschen mit Beeinträchtigungen



Handlungsfeld 3

Finanzielle Leistungen des Staates

z. B. Kinderzulagen, Hilflosenentschädigung



Handlungsfeld 4

Allgemeine Beratung und Unterstützung

z. B. Mütter- und Väterberatung, Angehörigenkurse



Handlungsfeld 5

Kinderschutz und Ergänzende Hilfen zur Erziehung

von Behörden angeordnete Massnahmen wie z. B. Sozialpädagogische Familienhilfen, Besuchsrechtshilfen etc.

Begriffsklärung und wichtige Hinweise

Im Bericht wird konsequent von «Familienformen» gesprochen. Damit sind die Strukturen von Familien gemeint bzw. wie sich diese organisieren. Auf Begriffe wie «Familientypen» oder «Familienmodelle» wird verzichtet. Denn: Gemäss dem Ansatz von Doing Family verändern sich die Strukturen von Familien fortlaufend, was der Begriff «Familienformen» (lat. formare = gestalten, formen) am besten zum Ausdruck bringt. Auf sprachliche Anpassungen bei Zitaten wurde verzichtet.

Im Bericht wird von drei Aspekten von Familien ausgegangen: strukturell, ideell und funktional. Mit «strukturell» sind die Strukturen von Familien gemeint, eben: Familienformen. Unter «ideell» die Werte und Bedürfnisse, die hinter dem Konstrukt «Familie» stehen. Beim Aspekt «funktional» wird von den Aufgaben und Pflichten ausgegangen, die Familien zu leisten haben.

«Menschen mit Betreuungsbedarf» sind Kinder, Jugendliche, Betagte und Menschen mit Beeinträchtigungen. Bei den Empfehlungen «heute und morgen» wird auf Leistungen der öffentlichen Hand für Kinder und Jugendliche im Alter von 0 bis 18 Jahren fokussiert.

Der Bericht konzentriert sich auf die Familienpolitik in der Schweiz. Auf Studien und Praxisbeispiele aus dem Ausland wurde bewusst verzichtet.

Die Finanzierung der Empfehlungen «heute und morgen» wird im vorliegenden Bericht nicht thematisiert. Es ist davon auszugehen, dass mit der Umsetzung der Empfehlungen langfristig ein volkswirtschaftlicher Gewinn erzielt wird (return on investment).

Die Empfehlungen «heute und morgen» sind keine politisch ausgehandelten Empfehlungen der Mitglieder der Metropolitankonferenz. Es sind Empfehlungen, die im Rahmen des Projekts Doing Family konsolidiert worden sind.



HINTERGRUND

Der Anlass für das Projekt Doing Family war die Feststellung, dass aktuelle Verfassungen, Gesetzgebungen und Konzepte bezüglich Leistungen der öffentlichen Hand für Familien auf bestimmten Familienformen (z. B. bürgerliche Kleinfamilie) basieren und damit die Vielfalt an Lebens- und Erwerbsformen nicht berücksichtigen.

Im April 2016 wurden deshalb Forschende der Universität Basel, der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) und des privaten Forschungs- und Beratungsunternehmens INFRAS vom Amt für Jugend und Berufsberatung und der Metropolitankonferenz Zürich beauftragt, folgende Fragen zu untersuchen:

TEILPROJEKT A1:

Was ist Familie?

Eine historische Analyse der Entstehung der Vorstellungen von Familie in der Schweiz (Universität Basel)

TEILPROJEKT A2:

Was leistet Familie?

Eine betriebswirtschaftliche Darstellung der Familie als Herstellungsprozess (ZHAW)

TEILPROJEKT A3:

Was leistet die öffentliche Hand für Familien?

Eine Untersuchung der Unterstützungsleistungen der öffentlichen Hand (INFRAS)

Dabei gingen die Forschenden von der Hypothese aus, dass Familienformen wie beispielsweise Eineltern-, Patchwork- oder multilokal lebende Familien beim Zugang zu Hilfen der öffentlichen Hand strukturell benachteiligt sind. Unterschieden wird bei diesen Hilfen zwischen finanziellen (z. B. Familienzulagen, Steuerbegünstigungen oder Alimentenhilfen) und nicht finanziellen (z. B. Erziehungsberatung, frühkindliche Förderungsangebote oder Weiterbildungsmöglichkeiten) Leistungen.

Als die Forschungsarbeiten im Frühling 2017 vorlagen, wurden sie im Rahmen eines Workshops mit dem Fachbeirat – ausgewiesene Expertinnen und Experten von verschiedenen Universitäten, Fachhochschulen und weiteren Fachorganisationen – vertieft. Im Fokus der Diskussion stand der ideale Aspekt von Familie als ein «Ort der Geborgenheit». Analysiert wurde zudem, was für rechtliche, wirtschaftliche und soziokulturelle Rahmen- bzw. Umweltbedingungen Familien brauchen, um ihre persönlichen Lebens- und Familienformen realisieren zu können. Daraus entstanden erste Empfehlungen, die an einer zweiten Konferenz des Fachbeirats im November 2017 erneut diskutiert und weiterentwickelt wurden. 2018 wurden die Zwischenergebnisse in Gesprächsrunden mit Politikerinnen und Politikern sowie weiteren Personen aus Fachorganisationen gespiegelt und finalisiert.

Der vorliegende Hintergrundbericht fasst die bei der Universität Basel (Teilprojekt A1), der ZHAW (Teilprojekt A2) und INFRAS (Teilprojekt A3) in Auftrag gegebenen Forschungsarbeiten sowie sämtliche Workshops und Diskussionen zusammen und gibt konkrete Empfehlungen zur Verbesserung der Familienpolitik «heute und morgen» ab.

Auf der Website www.doingfamily.ch stehen diese Informationen zudem online zur Verfügung. Über die historische Analyse der Entstehung der Vorstellungen von Familie in der Schweiz (Teilprojekt A1 der Universität Basel) gibt ausserdem der Projektfilm Doing Family¹ Auskunft.

▶ Projektfilm Doing Family



DER BEGRIFF «DOING FAMILY»

«Doing Family» ist ein Ansatz aus der Familiensoziologie. Das Konzept dazu stammt von Dr. Karin Jurczyk. Der Kerngedanke ist, dass Familie nicht einfach gegeben ist, sondern immer wieder neu ausgehandelt werden muss. Einerseits geht es dabei um die Herstellung von Familie in einem sozialen und kulturellen Sinne. Dazu gehören beispielsweise Fragen der Beziehungen, der Zugehörigkeit und der Identität der einzelnen Familienmitglieder: Wer gehört zu uns? Wie wollen wir leben? Was ist uns wichtig? Andererseits geht es um die Herstellung von Familie in einem funktionalen Sinne: Wer übernimmt welche Aufgaben (Erziehung der Kinder, Pflege eines kranken Familienmitgliedes etc.) bzw. wie organisieren wir uns?

Das Neuartige dieses Ansatzes ist, dass die Familienform, in der die Leistungen erbracht werden, keine Rolle spielt.

METROPOLITANKONFERENZ ZÜRICH

Die Metropolitankonferenz Zürich ist ein Verein und fördert die Zusammenarbeit zwischen Kantonen, Städten und Gemeinden in einem grossstädtisch geprägten Raum. Sie bietet eine Plattform für den Informationsaustausch zwischen Kantonen und Gemeinden, realisiert Projekte in den Handlungsfeldern Lebensraum, Verkehr, Gesellschaft und Wirtschaft und setzt sich auf Bundesebene für die Anliegen des Metropolitanraums Zürich ein. Übergeordnete Ziele sind die Förderung der Lebensqualität sowie die Stärkung des Metropolitanraums Zürich als nationaler und internationaler Wirtschaftsstandort.

AMT FÜR JUGEND UND BERUFSBERATUNG

Das Amt für Jugend und Berufsberatung (AJB) des Kantons Zürich ist zuständig für die ausserschulische Bildung und den Kinderschutz. Die Leistungen der Berufs-, Studien- und Laufbahnberatung werden in sieben Berufsinformationszentren (biz) erbracht, diejenigen der Kinder- und Jugendhilfe grösstenteils in 15 Kinder- und Jugendhilfezentren (kjz). Als vielseitig vernetzte Expertenorganisation arbeitet das AJB in engem Austausch mit seinen Zielgruppen – individuellen wie institutionellen – sowie einer ganzen Reihe von Partnern zusammen.



ÜBERGEORDNETES POLITISCHES ZIEL

Auf der Basis eines zeitgemässen Familienverständnisses verfolgt das Projekt Doing Family folgendes übergeordnetes Ziel:

Dank adäquaten Rahmenbedingungen können Familien in der Schweiz Lebens- und Erwerbsformen realisieren, die ihren Bedürfnissen und Phasen entsprechen.

Mit «adäquaten Rahmenbedingungen» sind staatliche Leistungen für Familien gemeint, wobei zwischen finanziellen und nicht finanziellen Leistungen unterschieden werden kann. Familienzulagen, Steuererleichterungen, Hilfenlosenentschädigung, IV-Renten etc. sind beispielsweise finanzielle Unterstützungen. Informations- und Beratungsangebote oder Betreuungs- und Förderangebote sind nicht finanzielle Unterstützungen. Hierzu gehören auch Angebote der öffentlichen Hand, die Begegnungen im Alltag ermöglichen (z. B. Spielplätze, Familienzentren, Dorfplätze, Feuerstellen etc.).

Die «Lebensform» beschreibt die gewählte bzw. entstandene Struktur der Familie (z. B. Regenbogen-, Patchwork-, Fortsetzungs-, Pflege-, Adoptiv-, Eineltern-, Gross- oder multilokal lebende Familien etc.).

Mit «Erwerbsform» ist die Erwerbstätigkeit und das Erwerbsspensum der Erwachsenen im Verhältnis zur Bewältigung der familiären Aufgaben gemeint.

Will die Politik angemessen auf gesellschaftliche Entwicklungen reagieren, ist ein offenes Familienverständnis, das verschiedene Lebens- und Erwerbsformen berücksichtigt, erforderlich: Ein Verständnis, das sich vom Idealbild der bürgerlichen Kleinfamilie löst. Dies bedeutet, dass sich Akteure auf allen politischen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) und in allen Bereichen (Wirtschaft, NGO etc.) für die Realisierbarkeit der unterschiedlichen Lebens- und Erwerbsformen einsetzen und entsprechende Strukturen schaffen – unter Berücksichtigung des Schutzes von Menschen mit Betreuungsbedarf.

FAMILIE IM WANDEL

Im sozialwissenschaftlichen Diskurs herrscht weitgehend Konsens, dass Familienformen einem steten Wandel unterworfen sind, der auf die einzelnen Familienmitglieder einwirkt (vgl. Maihofer 2014 und 2016; Steiner, 2015). In den folgenden Abschnitten wird beschrieben, wie sich die Familienformen und das Bild bzw. die Vorstellung von Familie im Laufe der Zeit in der Schweiz verändert haben. Es wird aufgezeigt, was im Rahmen des Projekts Doing Family unter «Familie» verstanden wird.

Historische Betrachtung

Die historische Analyse der «Entstehung der Vorstellungen von Familie in der Schweiz» der Universität Basel zeigt, dass der Begriff und das heute dominierende Bild von «Familie» relativ jung sind (vgl. Baumgarten et al., 2017, Teilprojekt A1). Die «bürgerliche Kleinfamilie» entstand ideell und praktisch erst in der Moderne (ab ca. 1800). Sie ist gekennzeichnet durch die Trennung von Erwerbs- und Familienleben und durch eine hierarchisch strukturierte, geschlechtsspezifische Arbeitsteilung. Damit ist das bürgerliche Familienideal an ein spezifisches Geschlechterverhältnis gebunden. Das bürgerliche Familienideal erfuhr damals seine Begründung und Legitimation, indem es als «universal», «menschlich», «natürlich», «biologisch vorgegeben» und «ursprünglich» präsentiert wurde. Obwohl dieses Familienideal seit der Etablierung der bürgerlichen Gesellschaft dominierte, konnte es für eine breite Bevölkerung im Alltag nur in der historisch kurzen Zeit zwischen 1945 und 1970 realisiert werden. **Dies zeigt, dass Familie als Idealbild und Familie als Praxis zwei völlig unterschiedliche Dinge sind.**

In der Zeit der Moderne begann der Nationalstaat, Familie so zu organisieren und zu normieren, dass er von ihr profitieren konnte. Sie wurde als «unabdingbare Kernzelle» für die Schweizer Gesellschaft angesehen und sollte eine ganz bestimmte Aufgabe erfüllen: die gesellschaftlichen Werte im Kleinen repräsentieren und erzieherisch die Werte an die nächste Generation weitergeben. Es bestand (und besteht bis heute – vgl. Baumgarten et al., 2017, Teilprojekt A1) die normative Vorstellung, dass nur in dieser einen Familie eine gute emotionale Bindung zwischen den Familienmitgliedern entstehen kann. Damit begünstigte der Staat eine bestimmte Lebensform und erschwerte die Etablierung anderer Formen. Dies, obwohl es schon in der Vormoderne wie auch in der Moderne grosse Unterschiede zwischen den Familien in den verschiedenen Ständen und Milieus gegeben hatte.

Mitbegünstigt durch den Aufbau eines sozialstaatlichen Netzes, glichen sich die Lebensformen zu Beginn des 20. Jahrhunderts an. Die bürgerliche Kleinfamilie wurde zur Grundlage für staatliche Leistungen für Familien. Das Familienideal bildete den Ausgangspunkt für die rechtlichen Bestimmungen im Sozialstaatswesen. Seither führt die Pluralisierung von Lebensformen zu einer zunehmenden Diskrepanz zwischen den Bedürfnissen der Familien und den staatlichen Unterstützungsangeboten. Nach wie vor gilt das Ideal der bürgerlichen Familie und die Blutsverwandtschaft als Grundlage für die Revision bestehender oder neuer Gesetze, auf denen Angebote zugunsten von Familien beruhen (vgl. Pfaffinger & Hofstetter, 2015).

HÄUFIGE FAMILIENFORMEN IN DER SCHWEIZ

Um die Vielfalt von Familienstrukturen aufzuzeigen, werden nachfolgend sechs mögliche Formen beschrieben:



Bürgerliche Kleinfamilie (Klassische Familie)

Familie, die aus zwei heterosexuellen Erwachsenen und deren leiblichen Kindern besteht. Damit ist auch die bürgerliche Kleinfamilie gemeint, die nur in der historisch kurzen Zeit von 1945 bis 1970 von allen sozialen Schichten in der Schweiz realisiert werden konnte, aber bis heute noch als Leitmodell in unseren Vorstellungen und in den Gesetzen vorkommt. Rund 81 Prozent aller Familienhaushalte in der Schweiz sind bürgerliche Kleinfamilien.

Einelter Haushalte (Alleinerziehende)

Mütter oder Väter, die ohne die Hilfe einer anderen erwachsenen Person mindestens ein Kind unter 18 Jahren grossziehen. Dies entspricht rund 13 Prozent aller Familienhaushalte in der Schweiz.



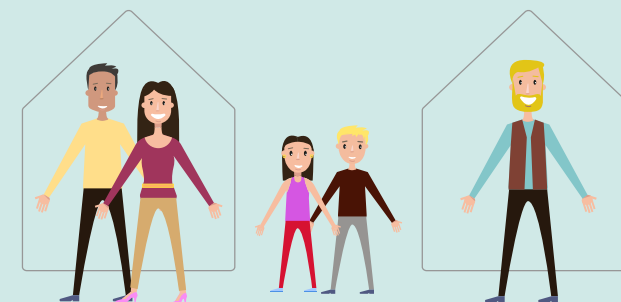
Patchwork-Familie (Fortsetzungsfamilie)

Familie, in der Kinder unterschiedlicher Eltern leben, die aus der aktuellen oder einer früheren Beziehung der Partner stammen. Rund 5 Prozent aller Familienhaushalte in der Schweiz sind Patchwork-Familien.



Regenbogen-Familie

Familie, bei der Kinder bei zwei gleichgeschlechtlichen Partnern leben. Verlässliche Zahlen liegen noch keine vor. Grobe Schätzungen gehen jedoch davon aus, dass rund 0,1 Prozent aller Familienhaushalte in der Schweiz Regenbogen-Familien sind.



Multilokal lebende Familie

Kind, das regelmässig in verschiedenen Haushalten lebt und dabei zwischen verschiedenen (biologischen oder sozialen) Elternteilen hin und her pendelt. Wie weit die Haushalte auseinanderliegen (im gleichen Haus oder in verschiedenen Ländern), spielt keine Rolle. Laut einer Studie von BASS (Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien) lebt in rund 8 Prozent aller Familienhaushalte mindestens ein Kind an verschiedenen Orten. In der Schweiz betrifft dies rund 90 000 Kinder.

Mehrgenerationen-Familie

Zusammenleben von mehr als zwei verwandten Generationen in einem Haus oder einer Wohnung. Lebt ein Elternteil der 3. Generation mit einem Paar und deren Kindern in einem Haushalt, wird der Haushalt auch als Erstfamilie bezeichnet. Dieser Familientyp wird in offiziellen Statistiken nicht erfasst.



Verständnis von «Familie»

In den vergangenen Jahrzehnten entstanden neue biologische, soziale und rechtliche Formen von generationenübergreifenden Beziehungen bzw. Geschlechter- und Verwandtschaftsordnungen. Aktuell kommen weitere neue biologische Beziehungen (z. B. Leihelternschaft) und Reproduktionstechnologien (z. B. social egg freezing) hinzu. Um diesen Entwicklungen gerecht zu werden, wird der Begriff «Familie» folgendermassen definiert:

Familie ist eine besondere generationenübergreifende Gemeinschaft, in deren Zentrum eine emotionale, persönliche und verlässliche Bindung steht.

Diese Begriffsbestimmung basiert auf der Definition der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF²): «Der Begriff der Familie bezeichnet jene Lebensformen, die in den Beziehungen von Eltern und Kindern im Mehrgenerationenverbund begründet und gesellschaftlich anerkannt sind.» Bei der Definition der EKFF kommt zum Ausdruck, dass mit der Familie «Kinder, Jugendliche und Erwachsene im Generationenverbund» gemeint sind. Damit schliesst diese Begriffsbestimmung auch die Beziehungen von Erwachsenen zu ihren Eltern und umgekehrt ein.

Im Gegensatz zur Definition der EKFF wird die gesellschaftliche Anerkennung im Projekt Doing Family jedoch nicht als Voraussetzung, sondern als Ziel gesehen.

Mit dieser Definition von Familie legt das Projekt Doing Family den Schwerpunkt auf den ideellen Aspekt von Familie. Dies wird insbesondere mit der «emotionalen, persönlichen und verlässlichen Bindung» zum Ausdruck gebracht. Damit soll aufgezeigt werden, dass diese Bindung nicht an strukturelle Aspekte von Familien, beispielsweise eine biologische Verwandtschaft oder eine bestimmte Familienform, gebunden ist, sondern in verschiedenen Familien erfahren und gestaltet werden kann. Mit dieser Definition sind beispielsweise auch Beziehungen gemeint, die aus einer familienergänzenden Betreuungssituation (z. B. Tagesmutter und Kind oder Pflegefachperson und Betagter) entstehen können. Familie bedeutet damit auch «Zugehörigkeit» und «Verbundenheit». Es geht um verlässliche Bindungs- und Bezugspersonen und um das «füreinander Dasein» – um eine emotionale Verfügbarkeit der Beteiligten in der Familie. Eine Familie ist somit idealerweise ein «Ort der Geborgenheit».

Um dem Verständnis von «Familie» bzw. der «besonderen generationenübergreifenden Gemeinschaft», die diesem Projekt zugrunde liegen, etwas näher zu kommen, sollen nun einige Eigenheiten von Familien beschrieben werden. Die Ausführungen basieren auf den Überlegungen des Forschungsberichtes der ZHAW (Liesen & Sundermann, 2017, Teilprojekt A2) sowie von Winkler (2012 / 2018), Jurczyk & Klinkhardt (2013) und Steiner (2015):

Eine präzise Beschreibung bzw. Standardisierung von «Familie» ist schwierig, denn die Vieldeutigkeit ist das, was sie ausmacht. Die Mitglieder der Familie definieren selbst, wer zur Familie gehört und wie sie gelebt wird. Die eigene Familie ist die Norm. Dazu gehören auch eigene Kommunikationsformen, Routinen und Rituale. Jede Familie basiert auf einem eigenen Sinnkonzept («In unserer Familie ist das so üblich»), das für Aussenstehende oftmals kaum zu fassen ist. Die Familie definiert sich sozusagen selbst und muss daher als lebendige Praxis verstanden werden, die nur durch die Beteiligten zusammengehalten werden kann. Diese Praxis ist geprägt vom Alltagsgeschehen und vom Funktionieren, wozu auch das Bewältigen von Krisen gehört.

Familien sind deshalb sehr stark sinnhaft konzipiert und haben ihre eigenen Werte und Normen. Das Konzept Doing Family bringt diese Ausführungen auf den Punkt. Es stammt von Dr. Karin Jurczyk und ist ein sozialkonstruktivistischer Ansatz aus der Familiensoziologie. Der Kerngedanke ist, dass «Familie» nicht einfach so gegeben ist, sondern immer wieder neu hergestellt werden muss. Familie wird von den Akteuren selbst ausgestaltet, und zwar in einem sozialen und kulturellen Sinne. In einem sozialen Sinne sind

Fragen der Beziehungen, der Zugehörigkeit und der Identität der einzelnen Familienmitglieder gemeint: Wer gehört zu uns / zu mir? Zu wem gehöre ich? Wie wollen wir leben? Was ist uns wichtig? In einem kulturellen Sinne sind es Fragen zur Herstellung von Familie, wie beispielsweise: Wer übernimmt welche Aufgaben? Wie organisieren wir uns? Somit kann abschließend festgehalten werden:

Das Besondere an Familie ist, dass ...

... sie selbst definiert, wie sie sich versteht und gegenüber anderen Familien abgrenzt.

... sie sich selbst immer wieder neu «herstellt» (Stichwort: doing family) und ihre Praxis immer wieder neu verhandelt werden muss.

... ihre Praxis geprägt ist vom Alltagsgeschehen und Funktionieren sowie vom Bewältigen von Krisen.

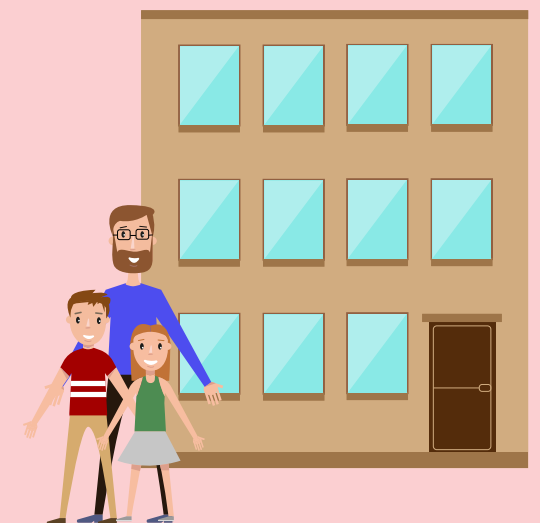
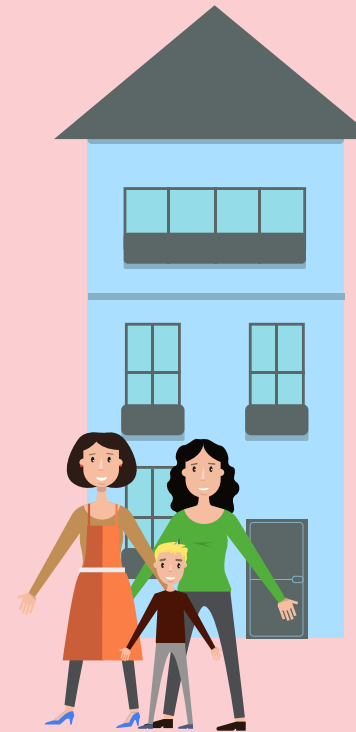
... ihre «Herstellung» mit Werten und Normen zu tun hat und das Zusammenleben strukturiert wird über Regeln und Rituale.

... jede Familie ihre eigenen Rituale hat und einen gewissen Stil von Gemeinschaft mit einem eigenen familiären Regelwerk entwickelt.

... sie eine Schnittstelle zwischen Individuum und Gesellschaft darstellt und der primäre Ort für Sozialisation ist.

... sie und was unter ihr verstanden wird, ein kulturelles Konstrukt ist.

... sie gezwungen ist, einen sozialen Rahmen herzustellen, der Kommunikation, an der alle Familienmitglieder beteiligt sind, erlaubt und ermöglicht (Ko-Konstruktion).



AUFGABEN UND PFLICHTEN VON FAMILIEN

In diesem Kapitel werden die Aufgaben und Pflichten der Familien, unabhängig von ihrer Form, beschrieben.

Um die Aufgaben und Pflichten von Familien – unabhängig davon, ob sie sozial, biologisch oder genetisch begründet sind – zu beschreiben, wurde im Projekt Doing Family die Perspektive des schwächsten Familienmitgliedes bzw. der Menschen mit Betreuungsbedarf eingenommen. Am Beispiel des Kindes lässt sich fragen: Was braucht ein Kind, um gut heranwachsen und sich kognitiv, sozial, emotional und körperlich angemessen entwickeln zu können? Ausgangspunkt für die Überlegungen war die pointierte Aussage von Janusz Korczak, polnischer Pädagoge und Kinderarzt während des Zweiten Weltkriegs: Das Kind hat das Recht auf den heutigen Tag! (vgl. Heimpel, 2014). Gemeint ist das Eigenrecht des Kindes auf seine persönliche, individuelle Zeit bzw. auf das Hier und Jetzt – nicht im Hinblick auf seine Rolle in der Zukunft. Das Kind soll die Möglichkeit erhalten, sich im eigenen Tempo zu entwickeln. Was im ersten Moment vielleicht etwas idealistisch klingt, wird durch die Überlegungen des deutschen Pädagogen und Professors für Allgemeine Pädagogik, Michael Winkler, etwas konkreter: Die Familie hat eine wichtige Funktion als «Bildungsort» (vgl. Winkler, 2012, S. 69 ff). Sie ist die Schnittstelle zwischen «Individuum und Gesellschaft» und bildet den primären Ort der Sozialisation, indem sie Bildung, Betreuung und Erziehung übernimmt und in diesem Zusammenhang immer wieder dafür sorgt, dass das Kind nicht nur auf die Zukunft vorbereitet wird, sondern auch das Recht auf den heutigen Tag wahrnehmen kann. Oder anders gesagt: Ein Kind wird in eine soziale Situation hineingeboren, die es mitgestalten darf und über die es zu einem sozialen Wesen wird (vgl. Steiner, 2015, S. 19).

Was unter der Trias «Bildung», «Betreuung» und «Erziehung» verstanden wird, beschreibt der «Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz» (vgl. Wustmann & Simoni, 2016, S. 24):

«Die Erziehung und Betreuung sind die Beiträge der Erwachsenen zur Entwicklung und Bildung von Kindern. Erziehung bezieht sich dabei auf die Gestaltung einer anregenden Bildungsumwelt durch Räume, Materialien, Interaktionen und Alltagsstrukturen, die Kindern vielfältige Erfahrungen ermöglichen. Betreuung umfasst die soziale Unterstützung, die physische Versorgung, Pflege und Ernährung der Kinder, die emotionale Zuwendung, den Schutz vor Gefahren sowie den Aufbau von wichtigen persönlichen Beziehungen. Es geht um die Sicherung und Befriedigung der existenziellen Grundbedürfnisse von Kindern. Betreuung bietet den verlässlichen Rahmen, in welchem Prozesse der Bildung und Erziehung qualitativ ausgestaltet werden können.»

Dieses Verständnis von Bildung, Betreuung und Erziehung liegt dem Projekt Doing Family zugrunde.

Zudem wird im Projekt Doing Family nebst der Pluralität der Familienformen auch die Interkulturalität berücksichtigt: Die Aufgaben und Pflichten von Familien – Bildung, Betreuung und Erziehung – im Spannungsfeld der Vorbereitung auf die Zukunft sowie im Hier und Jetzt können unabhängig der Kulturen wahrgenommen werden. Grenzen gibt es dort zu setzen, wo bestimmte Kulturen ein Menschenbild vertreten, das beispielsweise die Gleichstellung von Mann und Frau negiert.

Voraussetzungen für das Gelingen von Familie

Damit Menschen mit Betreuungsbedarf das Recht auf den heutigen Tag wahrnehmen können, müssen folgende Bedingungen erfüllt sein:

- **Mindestens eine (besser: mehrere) liebevolle, vertraute, verlässliche und verfügbare Bezugsperson(en).**
- **Genügend Ressourcen – vor allem Zeit und Verfügbarkeit der Bezugspersonen – für eine anregende Umgebung und Alltagsgestaltung sowie für Wohn- und Lebensraum mit entsprechender Infrastruktur.**
- **Ein gesicherter Wohn- und Lebensraum, der die verschiedenen Lebenswelten und Sozialräume vereint.**
- **Genügend Gestaltungsfreiraum und unverplante Zeit.**

Aus der Perspektive der Familien bedeutet dies:

- **Die Familie verfügt über ausreichend Zeit, damit die Beziehungen innerhalb der Familie gepflegt werden können und Verständigung und Abstimmung möglich sind.**
- **Die Familie verfügt über eine Infrastruktur ausserhalb der Familie, die Verbindungen zu anderen Familien ermöglicht (z. B. Familienzentren, Begegnungsorte etc.).**
- **Die Existenz der Familie ist finanziell nachhaltig gesichert.**
- **Die Familie und der Beruf können so vereinbart werden, dass das situationsbedingte Lebens- und Erwerbsformen realisiert werden kann.**

Diese oben beschriebenen Grundbedürfnisse sind wichtige Voraussetzungen für das Gelingen von Familie. Das übergeordnete Ziel ist dabei stets das Wohl sowie eine gelingende Sozialisation bzw. Teilhabe der Menschen an der Gesellschaft.

LEISTUNGEN DER ÖFFENTLICHEN HAND UND EMPFEHLUNGEN «HEUTE UND MORGEN»

Bei den folgenden Empfehlungen wird auf die Leistungen für Familien mit Kindern und Jugendlichen im Alter von 0 bis 18 Jahren fokussiert. Die genannten Studien und Praxisbeispiele stammen ausschliesslich aus der Schweiz.

Familienpolitik ist ein typisches Querschnittsthema, zu dem an unterschiedlichen Orten Beiträge geleistet werden (vgl. Bosshard, 2005): Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV), Staatssekretariat für Migration (SEM), Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK), Sozialdirektorenkonferenz (SODK), 24 kantonale Bildungsdirektionen, über 2500 Gemeinden etc. In der Schweiz ist also seitens des Staates eine Vielzahl an Akteuren beteiligt. Entsprechend komplex gestaltet sich die Steuerung. Insgesamt lassen sich fünf Handlungsfelder ausmachen:



Handlungsfeld 1

Rechtliche Rahmenbedingungen

z.B. Verfassungen und Gesetzgebungen von Bund, Kantonen und Gemeinden



Handlungsfeld 2

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

z.B. familienergänzende Betreuungsmöglichkeiten von Menschen mit Betreuungsbedarf wie Kindern, Betagten, Menschen mit Beeinträchtigungen



Handlungsfeld 3

Finanzielle Leistungen des Staates

z.B. Kinderzulagen, Hilflosenentschädigung



Handlungsfeld 4

Allgemeine Beratung und Unterstützung

z.B. Mütter- und Väterberatung, Angehörigenkurse



Handlungsfeld 5

Kinderschutz und Ergänzende Hilfen zur Erziehung

von Behörden angeordnete Massnahmen wie z.B. Sozialpädagogische Familienhilfen, Besuchsrechtshilfen etc.

Die Reihenfolge der Handlungsfelder wurde bewusst gewählt. Sie entspricht der Logik «vom Allgemeinen zum Spezifischen»: von den allgemeinen Rahmenbedingungen (Handlungsfelder 1 und 2) und Angeboten mit universellem Charakter für **alle** Familien in der Schweiz (Handlungsfelder 3 und 4) bis hin zu selektierten und indizierten Angeboten, die **bestimmten** Familien mit besonderen Herausforderungen Unterstützung bieten sollen (Handlungsfeld 5).

Die Namen der Handlungsfelder stützen sich unter anderem ab auf die Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe, die im Bundesratsbericht «Gewalt und Vernachlässigung in der Familie»³ beschrieben werden.

Im Folgenden werden die einzelnen Handlungsfelder beschrieben und davon abgeleitet die Empfehlungen «heute und morgen» formuliert. Die Empfehlungen «heute» richten sich an Akteure auf allen politischen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden) und in allen Bereichen (Wirtschaft, NGO etc.). Die Empfehlungen haben unter anderem die Absicht, die vom Bundesrat formulierten Ziele der Familienpolitik umzusetzen:

- **Wirtschaftliche Absicherung der Familien**
- **Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit**
- **Anpassung des Familien- und Erbrechts an die realen Lebensformen**
- **Förderung von Familien**

Zudem wird aufgezeigt, mit welchen konkreten Massnahmen die Empfehlungen «heute» umgesetzt werden können – und teilweise sogar bereits umgesetzt werden.

Die Empfehlungen «morgen» sind weiterführende Überlegungen. Dieses «Zukunftsbild» soll die Diskussion in Politik und Fachkreisen anregen und zum Weiterdenken motivieren, um dem Ziel des Projekts Doing Family – Rahmenbedingungen für Familien zu verbessern – ein grosses Stück näher zu kommen.





Handlungsfeld 1

Rechtliche Rahmenbedingungen

Was ist damit gemeint?

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Familien sind in den Verfassungen und Gesetzgebungen von Bund, Kantonen und Gemeinden festgehalten. Grundlage ist das Zivilrecht mit seinen Regelungen zu den Personenrechten, zur Familie, zur Ehe, zum Kindsverhältnis, zu Erbschaften etc. Als wichtige rechtliche Grundlage gilt es aber, auch die Kinderrechte zu erwähnen. Die UN-Kinderrechtskonvention⁴ wurde 1997 von der Schweiz ratifiziert.

Wer ist gemäss Gesetz für Familien zuständig?

Auf **Bundesebene** machen folgende Artikel der Bundesverfassung⁵ (BV) Aussagen zur Familie:

- Art. 8 BV: Rechtsgleichheit
- Art. 11 BV: Schutz der Kinder und Jugendlichen
- Art. 13 BV: Schutz der Privatsphäre
- Art. 14 BV: Recht auf Ehe und Familie
- Art. 41 BV: Sozialziele
- Art. 108 BV: Wohnbau- und Wohneigentumsförderung
- Art. 116 BV: Familienzulagen und Mutterschaftsversicherung

Insbesondere Artikel 116 der Bundesverfassung ist in diesem Zusammenhang relevant, zumal er die Zuständigkeit des Bundes im Bereich der finanziellen Sicherung von Familien beschreibt:

1. Der Bund berücksichtigt bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familie. Er kann Massnahmen zum Schutz der Familie unterstützen.
2. Er kann Vorschriften über die Familienzulagen erlassen und eine eidgenössische Familienausgleichskasse führen.
3. Er richtet eine Mutterschaftsversicherung ein. Er kann auch Personen zu Beiträgen verpflichten, die nicht in den Genuss der Versicherungsleistungen gelangen können.
4. Der Bund kann den Beitritt zu einer Familienausgleichskasse und die Mutterschaftsversicherung allgemein oder für einzelne Bevölkerungsgruppen obligatorisch erklären und seine Leistungen von angemessenen Leistungen der Kantone abhängig machen.

Aus dem zweiten Satz von Absatz 1 geht hervor, dass der Bund (lediglich) für die Unterstützung der Massnahmen Dritter zugunsten von Familien zuständig ist. Dies macht den begrenzten Handlungsspielraum des Bundes deutlich: Er hat kaum Einflussmöglichkeiten auf die Familienpolitik, denn vor allem die Kantone und Gemeinden sind für diese Themen verantwortlich. Trotzdem hat der Bundesrat vier familienpolitische Handlungsfelder (vgl. Familienbericht, 2017) bzw. Ziele der Familienpolitik definiert:

1. Wirtschaftliche Absicherung der Familien
2. Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit
3. Anpassung des Familien- und Erbrechts an die realen Lebensformen
4. Förderung von Familien

Im Themenbereich der «Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit» hat der Bund beispielsweise das Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung (Anstossfinanzierung) am 1. Februar 2003 in Kraft gesetzt, um Starthilfen an Dritte, die Betreuungsplätze schaffen, ausrichten zu können. Ebenfalls basierend auf dieser Gesetzesgrundlage richtet der Bund Subventionen an gesamtschweizerische Dachverbände von Familienorganisationen und an Kantone aus, um Elterntarife für die Betreuung zu reduzieren und Betreuungsangebote besser an Elternbedürfnisse anzupassen.

Demgegenüber sind **Kantone und Gemeinden** für die gesetzlichen Grundlagen bezüglich der konkreten Angebote (z.B. Angehörigenkurse) und der finanziellen Unterstützung von Familien (z.B. Steuererleichterungen) ausserhalb des Zuständigkeitsbereichs des Bundes verantwortlich.

Bezüglich **Kinderrechte** steht im Artikel 4 der UN-Kinderrechtskonvention geschrieben:

«Die Vertragsstaaten treffen alle geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Massnahmen zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte. Hinsichtlich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte treffen die Vertragsstaaten derartige Massnahmen unter Ausschöpfung ihrer verfügbaren Mittel und erforderlichenfalls im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit.»

In diesem Zusammenhang sind auch die «Sustainable Development Goals» (sdg) zu erwähnen. Die 17 Ziele für eine nachhaltige Entwicklung sollen global und von allen UNO-Mitgliedstaaten bis 2030 erreicht werden. Auch die

Schweiz ist gefordert, die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Ziele national umzusetzen (vgl. Länderbericht, 2018).

Welche Unterschiede gibt es in den Kantonen und Gemeinden?

Es gibt grosse Unterschiede der rechtlichen Bestimmungen bezüglich Familien in den Kantonen und Gemeinden. Der Bund gibt beispielsweise seit 2009 eine Mindestsumme für die Kinderzulagen vor. Die Kantone können aber höhere Zulagen festlegen. Auch für Stipendien, Alimentenbevorschussung, Krankenkassenprämienverbilligungen etc. gibt es sehr allgemeine Regelungen des Bundes, sodass die Kantone grosse Freiheiten für die konkrete Umsetzung haben. Auffallend sind auch die unterschiedlichen Vorstellungen von generationenübergreifenden Familien, die den verschiedenen Gesetzen zugrunde liegen. Hier gibt es sogar innerhalb der Kantone unterschiedliche implizite und explizite Normen (unveröffentlichte Analyse im Auftrag von Jris Bischof, Kanton Zug).

Wo besteht Handlungsbedarf «heute»?

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Familien basieren aktuell auf bestimmten Familienformen bzw. Rollen- und Geschlechtermodellen. Sie sollten möglichst zivilstands-, rollen- und geschlechtermodellunabhängig festgelegt werden. Zugrunde liegen soll den Gesetzgebungen ein offenes Familienverständnis, wie es das Projekt Doing Family postuliert (siehe Verständnis von «Familie», S. 20). **Deshalb empfehlen wir die Überprüfung und Anpassung der Verfassungen und Gesetzgebungen zugunsten von Rahmenbedingungen für Familien, die zivilstands-, rollen- und geschlechtermodellunabhängig sind (siehe 1a in der nachfolgenden Übersicht).**

Trotz diverser Bemühungen ist die Umsetzung der Kinderrechte in der Schweiz noch zögerlich. Zu diesem Schluss kommt der UN-Kinderrechtsausschuss in den Empfehlungen als Antwort auf den dritten, vierten und fünften Staatenbericht der Schweiz. Der Ausschuss spricht in den «Abschliessenden Bemerkungen»⁶ (Concluding Observations) aus dem Jahre 2015 von einer unzureichenden Umsetzung. Es fehle an einer verbindlichen vertikalen Koordination zwischen Bund und Kantonen; das Kind als Träger eigener Rechte werde zu wenig geachtet und sein Einbezug in für sein Leben wichtige Entscheidungen erfolge zu selten (z.B. durch Anhörungen); die Kinderrechte seien zu wenig in den Gesetzen verankert; auf die spezi-

fischen Bedürfnisse von besonders verletzlichen Gruppen (z.B. minderjährige Asylsuchende, von Armut betroffene Kinder oder Kinder mit Beeinträchtigungen) werde zu wenig eingegangen etc. **Deshalb empfehlen wir die konsequente Umsetzung der Kinderrechte, beispielsweise der Partizipationsrechte durch Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Gestaltung ihrer Lebensräume (siehe 1b in der nachfolgenden Übersicht).**

Handlungsfeld 1: Rechtliche Rahmenbedingungen

heute

| Nr. | Handlungsbedarf «heute» | Adressaten | Studien und Praxisbeispiele |
|-----|--|---|---|
| 1a | <p>Überprüfung und Anpassung der Verfassungen und Gesetzgebungen zugunsten von Rahmenbedingungen für Familien, die zivilstands-, rollen- und geschlechtermodellunabhängig sind.</p> <p>Konkrete Massnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Revision des Familien-, Sozialversicherungs-, Erb- und Adoptionsrechts auf Bundesebene – Überprüfen von Verordnungen, Reglementen, Leitbildern, Konzepten etc. hinsichtlich impliziter Vorstellungen von Lebensformen auf Kantons- und Gemeindeebene | <p>Bund</p> <p>Kanton</p> <p>Gemeinde</p> | <p>Studien/Berichte</p> <ul style="list-style-type: none"> – vgl. Pfaffinger & Hofstetter, 2015 – vgl. Modernisierung des Familienrechts, 2015 <p>Praxisbeispiel</p> <ul style="list-style-type: none"> – unveröffentlichte Analyse im Auftrag von Jris Bischof, Kanton Zug: Definition des Begriffs Familie in Gesetzesregelungen, 2018 |
| 1b | <p>Konsequente Umsetzung der Kinderrechte, beispielsweise der Partizipationsrechte durch Mitwirkungsmöglichkeiten bei der Gestaltung ihrer Lebensräume.</p> <p>Konkrete Massnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Zertifizierung der Gemeinden mit dem Label «Kinderfreundliche Gemeinde» der UNICEF mittels Verfahren in sieben Schritten – finanzielle Beteiligung des Kantons für Gemeinden, die sich zertifizieren lassen – Mitwirkungs- und Mitsprachemöglichkeiten (partizipativer Ansatz) bei der Gestaltung der Lebensräume, z. B. in Form von Kinderanimation/Kinderbüro/Kinderrat, Schüler-/Kinder-/Jugendparlament, Jugendkommission etc. – Mitwirkung bei Spielplatzgestaltung, Schul- und Velowegen (Mobilitätskonzept), Siedlungen, Spiel- und Sportanimationen etc. – Anlaufstelle auf kommunaler Ebene schaffen | <p>Kanton</p> <p>Gemeinde</p> <p>NGO</p> | <p>Studien/Berichte</p> <ul style="list-style-type: none"> – vgl. Studie MMI «Lebenswelten junger Kinder» im Kanton Zürich⁷ <p>Praxisbeispiele</p> <ul style="list-style-type: none"> – vgl. Empfehlung des Dachverbandes Offene Kinder- und Jugendarbeit Schweiz (DOJ), 2018 – vgl. Gemeinwesenarbeit Kanton Zürich⁸ – vgl. Kanton St. Gallen: Events zum 30 Jahre Jubiläum der UN-Kinderrechtskonvention⁹ – vgl. Aktionsplan Kinderfreundliche Gemeinde Stadt Wil¹⁰ – vgl. Kinderfreundliche Gemeinden von UNICEF¹¹ |

morgen

Handlungsbedarf «morgen»

Auf die Unterscheidung der Geschlechter soll in allen Gesetzgebungen für Familien verzichtet werden.

UNICEF-Initiative «Kinderfreundliche Gemeinde»

Das Handlungsfeld 1b lässt sich beispielhaft an der UNICEF-Initiative «Kinderfreundliche Gemeinde» veranschaulichen, die zum Ziel hat, die Umsetzung der Kinderrechtskonvention auf kommunaler Ebene zu unterstützen. Sie fördert gezielt Prozesse zur Steigerung der Kinderfreundlichkeit und ermöglicht es Schweizer Gemeinden erstmals, eine Standortbestimmung zu diesem Thema durchzuführen. Anschliessend können sich die Gemeinden um das Label «Kinderfreundliche Gemeinde» bewerben. Die Auszeichnung kommt in erster Linie den Kindern und Jugendlichen zugute – sie verschafft aber auch der gesamten Gemeinde eine grössere Lebensqualität.



Handlungsfeld 2

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Was ist damit gemeint?

Bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sind alle Massnahmen gemeint, die zur besseren Erwerbskompatibilität beitragen (vgl. Bosshard, 2005): Elternzeit, flexiblere Arbeitsmöglichkeiten (z. B. Teilzeitjobs), Lohngleichheit, Verbesserung der Strukturen für Frauen und Männer in Führungspositionen (z. B. Co-Leitungen), familienergänzende Betreuungsmöglichkeiten etc. Angebote an familienergänzenden Betreuungsmöglichkeiten für Kinder sind Kitas und schulergänzende Betreuungsangebote etc. In Bezug auf Betagte und Menschen mit Beeinträchtigungen sind es Angebote wie Spitex, Heime oder weitere spezifische Institutionen.

Wer ist dafür zuständig?

Familienergänzende Betreuungsangebote werden von öffentlich- und privatrechtlichen Anbietern bereitgestellt. Die Elterntarife werden oft von den Gemeinden subventioniert.

Welche Unterschiede gibt es in den Kantonen und Gemeinden?

Gemäss der Evaluation «Anstossfinanzierung», Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Sozialversicherungen (vgl. Bieri et al., 2017), gibt es in der Schweiz aktuell rund 62 500 Betreuungsplätze für Kinder im Vorschulalter in Kindertagesstätten und rund 81 000 Plätze für die schulergänzende Betreuung am Mittag. Dazu kommen zwischen 8 200 und 9 600 Tagesfamilien, die Kinder aller Altersstufen betreuen. Allerdings ist diese Schätzung vermutlich zu tief – verlässliche Daten zur Zahl der freischaffenden und nicht gemeldeten Tagesfamilien sind nicht verfügbar. Die Evaluation zeigt auf, dass es auch hinsichtlich der familienergänzenden Betreuungsangebote erhebliche regionale und lokale Differenzen gibt (Bieri et al., 2017, S. IV):

«Wird der Versorgungsgrad für Kinder im Vorschulalter betrachtet, so finden sich – basierend auf den Angaben der Verantwortlichen der Kantone – in den Westschweizer Kantonen Genf (29 %), Neuenburg (27 %) und Waadt (26 %) die höchsten Werte. Der Versorgungsgrad gibt an, für welchen prozentualen Anteil der Kinder einer Altersgruppe im entsprechenden Einzugsgebiet ein Vollzeitbetreuungsplatz zur Verfügung steht.

Dabei wird nicht berücksichtigt, dass ein Platz durch mehrere Kinder genutzt werden kann. Einen vergleichsweise geringen Versorgungsgrad haben dagegen die Kantone Glarus (8 %), Nidwalden (7 %), St. Gallen (7 %), Uri (4 %) und Appenzell Innerrhoden (3 %). Insgesamt zeigt sich, dass die Versorgung für Kinder im Vorschulalter in der Romandie und in städtisch geprägten Kantonen am höchsten ist.

Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der schulergänzenden Kinderbetreuung. Auch dort weisen die Romandie und stärker urbanisierten Gebiete höhere Versorgungsgrade auf. Bezüglich Tagesfamilien lässt sich festhalten, dass in allen Gemeinden, die im Rahmen der Studie untersucht worden sind, Tagesfamilien aktiv sind. Die Analysen weisen darauf hin, dass in der französischsprachigen Schweiz sowie in kleineren und ländlichen Gemeinden die Anteile der durch Tagesfamilien betreuten Kinder höher sind als in den anderen Landesteilen und grösseren Gemeinden.»

Wo besteht Handlungsbedarf «heute»?

Das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung entspricht nicht der aktuellen Nachfrage, wie der Evaluationsbericht aufzeigt (Bieri et al., 2017, S. V):

«Aus der Elternbefragung in den Fallstudiengemeinden lässt sich ableiten, dass 19,9 Prozent der Kinder im Vorschulalter und 18 Prozent der Kinder im Schulalter trotz Bedarf der Eltern nicht im gewünschten Umfang betreut werden können. Ausgehend von allen Kindern lässt sich feststellen, dass der grössere Teil des zusätzlichen Betreuungsbedarfs von Kindern stammt, die bereits familienergänzend betreut werden. Dies gilt sowohl für den vorschulischen wie auch für den schulischen Bereich. Die Frage, ob das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung der aktuellen Nachfrage genügt, muss somit verneint werden.»

Die quantitative Dimension sagt jedoch nichts über die qualitative Dimension aus. Im Sinne der Zielsetzungen von Doing Family sind nur Angebote mit hoher Betreuungsqualität anzubieten. Ist das Angebot vorhanden und dies auch in entsprechender Qualität, bedeutet dies aber noch nicht, dass es auch von allen Familien genutzt werden kann. Wie stark bei der Ausgestaltung von Familie traditionelle wie moderne Vorstellungen gleichzeitig eine Rolle spielen, zeigen aktuelle Ergebnisse der Universität Basel (Baumgarten et al., 2018). Häufig sind die Angebote auch zu teuer, sodass einkommensschwachen Familien der Zugang verwehrt bleibt. Wenn sie Glück

haben, haben sie ein Umfeld, z.B. Grosseltern, welche die Betreuung der Kinder übernehmen. Wie viel Care-Arbeit¹² als unbezahlte Arbeit in der Schweiz geleistet wird, zeigen der Forschungsbericht der ZHAW (Liesen & Sundermann, 2017, Teilprojekt A2) sowie der statistische Bericht 2017 des Bundesamtes für Statistik (BFS) «Familien in der Schweiz» auf. Letzterer stellt in Kapitel 6 dar, wie hoch der Anteil der nichtinstitutionellen Kinderbetreuung ist. In Kapitel 11 wird die generationenübergreifende Unterstützung bei der Kinderbetreuung in Zahlen gefasst.

Der Organisationsaufwand für die Koordination verschiedener familienergänzender Betreuungsmöglichkeiten für Familien ist sehr gross. Hier braucht es bessere modulare Lösungen, die allen Lebens- und Erwerbsformen gerecht werden. **Deshalb empfehlen wir bedarfsorientierte familien- und schulergänzende Betreuungsstrukturen, die von Schule und Betreuungseinrichtungen gemeinsam entwickelt werden (siehe 2a in der nachfolgenden Übersicht).**

Ein anderer Aspekt, der erwähnenswert scheint, ist die Passung zwischen Angeboten zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie Lebens- bzw. Erwerbsformen. Diverse Untersuchungen zeigen, dass die Berichterstattung in den Medien (vgl. Lawson, 2016), die Arbeitswelt (vgl. Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, 2013), die Haus- und Familienarbeit (vgl. Nollert & Gasser, 2015) und die Organisation der Schule (vgl. Schwiter et al., 2018, Teilprojekt A1, und BFS, 2017, Kapitel 12) immer noch einseitig auf dem Ideal der bürgerlichen Kleinfamilie beruhen, was die Erwerbskompatibilität erschwert. Hier ein Beispiel für das Ideal des Mittagessens in der Familie aus der durch die Universität Basel erfolgten Untersuchung (Schwiter et al., 2018, Teilprojekt A1, S. 3):

«Obwohl heute eine Mehrheit der Mütter mit Kindern im Schulalter (ebenso wie die Väter) einer Erwerbstätigkeit nachgeht, hält die Organisation der Schule am Ideal des Mittagessens in der bürgerlichen Kleinfamilie fest. Als Folge dieser wachsenden Diskrepanz sind Gemeinden und Städte gefordert, Lösungen für Familien mit erwerbstätigen Eltern anzubieten. Es ist ein regional sehr unterschiedlich verfügbarer Flickenteppich an Unterstützungsleistungen entstanden – bestehend aus Mittagstischen, Hausaufgabenhilfen und ausserschulischen Betreuungsangeboten für jeweils verschiedene Gruppen von Kindern. Solange die Zweiteilung des Schulunterrichts fortbesteht, ist es jedoch nicht möglich, diese Angebote in ein einheitliches Konzept von Bildung und Betreuung für alle Kinder zu integrieren. Die zeitliche Organisation der Volksschule

in Anlehnung an das Leitbild der bürgerlichen Kleinfamilie zeigt beispielhaft, wie das zugrunde liegende Familienideal die Ausgestaltung von Unterstützungsleistungen für Familien erschweren kann.»

Deshalb empfehlen wir, dass Rahmenbedingungen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf geschaffen werden, die es ermöglichen, die eigene situationsbedingte Lebens- und Erwerbsform in der Familie zu realisieren (siehe 2b in der nachfolgenden Übersicht).

Handlungsfeld 2: Vereinbarkeit von Familie und Beruf

heute

| Nr. | Handlungsbedarf «heute» | Adressaten | Studien und Praxisbeispiele |
|-----|--|---|---|
| 2a | <p>Bedarfsorientierte familien- und schulergänzende Betreuungsstrukturen, die von Schule und Betreuungseinrichtungen gemeinsam entwickelt werden.</p> <p>Konkrete Massnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Die Betreuung der Kinder soll an einem fixen Ort (nicht an verschiedenen Orten) möglich sein, um den Organisationsaufwand zu verringern. – Auch das Zurverfügungstellen von Angeboten an den schulfreien Tagen und während der Ferien sind hier gemeint. | EDK Kanton Gemeinde | <p>Studien/Berichte</p> <ul style="list-style-type: none"> – vgl. Monitoring familien- und unterrichtsergänzender Betreuung Kanton Zürich¹³ – vgl. Stern et al., 2017 (Teilprojekt A3 von INFRAS) – vgl. Stern et al. 2018: Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit: Was sich Eltern wünschen <p>Praxisbeispiele</p> <ul style="list-style-type: none"> – vgl. Impulsprogramm des Bundes¹⁴ – vgl. Projekt Tagesschulen Stadt Zürich¹⁵ |
| 2b | <p>Schaffen von Rahmenbedingungen zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die es ermöglichen, die eigene situationsbedingte Lebens- und Erwerbsform in der Familie zu realisieren.</p> <p>Konkrete Massnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Einführung einer Norm zur Zertifizierung von familienfreundlichen Organisationen/ Unternehmungen (z. B. Family Score) – Einführung von Elternzeit – flexiblere Arbeitsmöglichkeiten (z.B. Teilzeitjobs, Homeoffice) – Verbesserung der Strukturen für Frauen und Männer in Führungspositionen (z.B. Co-Leitungen) | Öffentliche Arbeitgebende (Spitäler, Heime, Verwaltungen etc.) Private Arbeitgebende | <p>Studien/Berichte</p> <ul style="list-style-type: none"> – vgl. Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann, 2013 – vgl. Levy, 2018 – vgl. Nollert & Gasser, 2015 – vgl. Familienmonitoring, Appenzell Ausserrhoden¹⁶ <p>Praxisbeispiele</p> <ul style="list-style-type: none"> – vgl. Modellvorschlag EKFF¹⁷ – vgl. Bosshard, 2005 – vgl. Family Score von Pro Familia Schweiz und TransferPlus¹⁸ |

morgen

Handlungsbedarf «morgen»

Familien- und schulergänzende Betreuungsangebote wie Kitas, Horte und Tagesschulen sollen als Teil des öffentlichen Bildungsangebots zum unentgeltlichen Service public gehören.

Family Score von Pro Familia Schweiz und TransferPlus

Das Handlungsfeld 2b lässt sich am Beispiel von Pro Familia Schweiz und TransferPlus veranschaulichen, welche die Möglichkeit bieten, die Familienfreundlichkeit von Arbeitgebenden zu testen. Der Family Score ist eine wissenschaftlich erarbeitete Mitarbeiterumfrage und drückt mit einer Kennzahl die Familienfreundlichkeit eines Arbeitgebers aus. Anhand eines kurzen, mehrsprachigen Fragebogens (5 Minuten, D/F/I/E) können Arbeitnehmende anonym ihre Erwartungen und Bedürfnisse in Bezug auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie mitteilen sowie das bereits vorhandene Angebot des Arbeitgebers / der Arbeitgeberin bewerten. Dabei richtet sich der Family Score an alle Mitarbeitenden (nicht nur an Eltern mit Kindern).



Handlungsfeld 3

Finanzielle Leistungen des Staates

Was ist damit gemeint?

Zu den finanziellen Leistungen des Staates gehören Familien- bzw. Kinderzulagen, Steuererleichterungen, Mutterschaftsentschädigung bzw. bezahlte Elternzeit, Krankenkassenprämienverbilligungen, Hilflosenentschädigung, Stipendien, Alimenterborschussungen/Inkassohilfe sowie monetäre Sozialhilfe/Familienbeihilfen. Die folgende Tabelle zeigt die Vielfalt der pekuniären Massnahmen für besondere generationenübergreifende Familien (vgl. Stern et al., 2017, Teilprojekt A3 von INFRAS) auf:

Leistungen für alle Familien

| Leistung | Zuständigkeit | Gesetz | Finanzierung |
|---|------------------|--|--|
| Familien- bzw. Kinderzulagen | Kantone | Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Familienzulagen Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft Kantonale Verordnungen/ Beschlüsse | Kanton des Arbeitsortes der Eltern (bei unterschiedlichen Arbeitskantonen beider Elternteile Aufteilung gemäss Merkblatt Bundesamt für Sozialversicherungen) |
| Steuerliche Abzüge – Kinderabzug – Fremdbetreuungsabzug – Doppelverdienerabzug | Bund/ Kantone | Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG) Kantonale Steuergesetze | Wegfallende Steuereinnahmen für den Staat |
| Mutterschaftsurlaub | Bund | Änderung des Erwerbsersatzgesetzes vom 1. Juli 2005 | Erwerbsersatzordnung |

Leistungen für einkommensschwache Familien bzw. Familien mit einem besonderen Bedarf

Hier werden nur direkte finanzielle Leistungen für Familien abgebildet. Indirekte Leistungen, wie z.B. an Kitas gerichtete Subventionen, sind hier nicht enthalten.

| Leistung | Zuständigkeit | Gesetz | Finanzierung |
|--|-----------------------|------------------------------------|------------------|
| Alimenterborschussung und Inkassohilfe | Kantone/ Gemeinden | Kantonale Gesetze/ Verordnungen | Gemeinden |
| Krankenkassenprämienverbilligungen | Kantone | Kantonale Gesetze/ Verordnungen | Ausgleichskassen |
| Sozialhilfe, Familien-Ergänzungsleistungen, Familienbeihilfe, Wohnbeihilfe | Kantone/ Gemeinden | Kantonale Gesetze/ Verordnungen | Gemeinden |

Wer ist dafür zuständig?

Für diese Leistungen sind hauptsächlich die Kantone und Gemeinden zuständig. Der Bund ist lediglich für die Regelung der Mutterschaftsversicherung und der Kinderzulage (Mindestvorgabe) berechtigt, wobei einzelne Kantone ergänzende Lösungen haben bzw. in Bezug auf die Kinderzulage höhere Zulagen festlegen können.

Welche Unterschiede gibt es in den Kantonen und Gemeinden?

Da die meisten Leistungen auf Kantons- und Gemeindeebene geregelt werden, profitieren Familien unterschiedlich stark von den finanziellen Massnahmen. Wie gross die regionalen Unterschiede sind, zeigt die im Auftrag des Projekts Doing Family erfolgte Untersuchung von INFRAS (Stern et al., 2017, S. 32, Teilprojekt A3):

«Die Kinderabzüge bei den Kantonssteuern variieren in den Kantonen der Metropolitankonferenz zwischen CHF 6 700 und CHF 13 000. Um unteren Ende des Spektrums steht der Kanton Luzern mit CHF 6 700 für Kinder bis sechs Jahre, am oberen Ende der Kanton St. Gallen mit max. CHF 13 000 für Kinder in Ausbildung.

Auch die Maximalgrenze für Abzüge von Fremdbetreuungskosten unterscheidet sich relativ stark: In den Kantonen Zürich und Glarus dürfen max. CHF 10 100 pro Kind abgezogen werden – gleich viel wie bei der Bundessteuer. Am tiefsten ist der Abzug im Kanton Luzern mit CHF 4 700. Kein Kanton des Metropolitanraums kennt somit einen Abzug der vollen Betreuungskosten.

Der Abzug für Doppelverdienende bewegt sich in den Kantonen der Metropolitankonferenz zwischen CHF 500 und CHF 10 000, wobei die Kantone Aargau und St. Gallen den tiefsten Abzug erlauben und der Kanton Glarus den höchsten.

Inwiefern ein Kanton durch seine Steuerpolitik Familien gegenüber gesamthaft grosszügiger ist als ein anderer, ist schwierig zu beurteilen. Die möglichen Kinderabzüge in den Kantonen der Metropolitankonferenz mit Ausnahme von Zug [ist zum Zeitpunkt des Erscheinens dieses Berichts nicht Mitglied der Metropolitankonferenz] und Zürich sind nahe beieinander. In Zug und Zürich sind die Kinderabzüge zwar grosszügiger, dafür können in den restlichen Kantonen zusätzlich höhere Ausbildungszulagen

geltend gemacht werden. Bei den Fremdbetreuungs- und Doppelverdienerabzügen variieren die Praktiken der Kantone stärker. Besonders hervorzuheben ist der Kanton Glarus, der sowohl bei den Fremdbetreuungsabzügen als auch bei den Doppelverdienerabzügen am grosszügigsten ist. So schneidet der Kanton Glarus auch in der Studie der Credit Suisse (2016) unter den Kantonen der Metropolitankonferenz als finanziell attraktivster Kanton für Familien mit fremdbetreuten Kindern ab.»

Wo besteht Handlungsbedarf «heute»?

Da die finanziellen Leistungen des Staates für Familien pro Gemeinde und Kanton unterschiedlich sind, gibt es grossen Handlungsbedarf bei der Vereinheitlichung der Leistungen, damit es nicht zu Ungleichbehandlungen aufgrund des Wohnsitzes kommt. **Deshalb empfehlen wir, dass interkantonale Mindestvorgaben bezüglich finanzieller Unterstützungsleistungen des Staates für Familien geschaffen werden (siehe 3a in der nachfolgenden Übersicht).**

Wie der Forschungsbericht der ZHAW (Liesen & Sundermann, 2017, Teilprojekt A2) zeigt, leisten Familien einen wesentlichen Beitrag zum Bruttoinlandprodukt der Schweiz. Speziell Familien mit Kindern im Vorschulalter sind finanziell stark belastet, da die Eltern oftmals ihre Erwerbsarbeit zugunsten der intensiven Kinderbetreuung in den ersten Jahren reduzieren – oftmals auch, weil sie sich eine bezahlte familienergänzende Betreuung nicht leisten können. Bei direkten finanziellen Leistungen des Staates können Fehlansätze entstehen (vgl. Schwandt, 2017). Indirekte finanzielle Entlastungen für Familien bis zum Schuleintritt ihrer Kinder (z. B. günstigere Angebote an familienergänzender Betreuung) hätten jedoch mehrere Vorteile. Beispielsweise könnten Familie und Beruf besser vereinbart werden. Die Eltern könnten beide – auch während der intensiven Familienzeit – an ihrer «employability» (Beschäftigungsfähigkeit) arbeiten bzw. permanent einen Fuss in der Arbeitswelt behalten. Das aus den USA stammende Konzept «employability» geht davon aus, dass nur wer sich fortlaufend an den Arbeitsmarkt anpassen kann und stets lern- und veränderungsbereit ist, sich auf Dauer am Arbeitsmarkt halten kann. Es ist also die Fähigkeit zur Partizipation am Arbeits- und Berufsleben, welche mit der Übereinstimmung der Anforderungen des Arbeitsmarktes mit den eigenen persönlichen, fachlichen, sozialen und methodischen Kompetenzen zu tun hat (vgl. Kraus, 2006). Mehrjährige Arbeitsunterbrüche aufgrund von intensiven Familienzeiten werden bei diesem Konzept als negativ für die eigene «employability» betrachtet.

Ein anderer Vorteil wäre beispielsweise der «return on investment» (vgl. Stern et al. 2018): Der Beitrag der Familien an die Gesellschaft durch ihre erhöhte Erwerbstätigkeit und Beschäftigungsfähigkeit der Eltern würden die Ausgaben des Staates für indirekte finanzielle Entlastungen langfristig wieder wettmachen. **Deshalb empfehlen wir indirekte finanzielle Entlastungen für Familien bis zum Schuleintritt ihrer Kinder zugunsten einer qualitativ hochstehenden Betreuung, Bildung und Erziehung der Kinder (siehe 3b in der nachfolgenden Übersicht).**

Handlungsfeld 3: Finanzielle Leistungen des Staates

heute

| Nr. | Handlungsbedarf «heute» | Adressaten | Studien und Praxisbeispiele |
|-----|--|--|--|
| 3a | <p>Interkantonale Vorgaben bezüglich finanzieller Unterstützungsleistungen des Staates für Familien.</p> <p>Konkrete Massnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Regelung der Sozialhilfe auf interkantonaler Ebene – Definition von Mindeststandards (gleiche Leistungen für den gleichen Tatbestand) – Regulatoren einrichten: Falls eine gewisse Anzahl von Kantonen die empfohlenen Beiträge der SKOS unterschreiten, greift der Bund ein – Finanzausgleich zwischen den Gemeinden und Kantonen – Einführung der Individualbesteuerung | <p>Interkantonale Ebene (z. B. SKOS)</p> <p>Kanton</p> <p>Gemeinde</p> | <p>Studien/Berichte</p> <ul style="list-style-type: none"> – vgl. Stern et al., 2017 (Teilprojekt A3 von INFRAS) <p>Praxisbeispiele</p> <ul style="list-style-type: none"> – vgl. SKOS-Richtlinien – vgl. Art. 11 Sozialhilfegesetz Kanton St. Gallen¹⁹ |
| 3b | <p>Indirekte finanzielle Entlastungen für Familien bis zum Schuleintritt ihrer Kinder zugunsten einer qualitativ hochstehenden Betreuung, Bildung und Erziehung der Kinder.</p> <p>Konkrete Massnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Schaffung von günstigen Rahmenbedingungen für private Kinderbetreuungsangebote durch Zurverfügungstellen von Räumlichkeiten und/oder Personal – Grosszügige Subventionierung der Eltern-tarife für Kinderbetreuungsangebote – Fördern und Sichern der Quantität und Qualität von Kinderbetreuungsangeboten – erweiterte Öffnungszeiten von Kitas: 7.00 bis 19.00 Uhr | <p>Kanton</p> <p>Gemeinde</p> | <p>Praxisbeispiel</p> <ul style="list-style-type: none"> – vgl. Betreuungsgutscheine Stadt Luzern²⁰ |

morgen

Handlungsbedarf «morgen»

Es soll eine integrale Familienkasse geschaffen werden, um die einzelnen kommunalen, kantonalen und bundesweiten direkten und indirekten Teilleistungen für Familien zusammenzuführen.

Sozialhilfegesetz Kanton St. Gallen, Art. 11

Vertieft werden kann das Handlungsfeld 3a am Beispiel des Sozialhilfegesetzes des Kantons St. Gallen, das in Art. 11 eine minimale finanzielle Sozialhilfe für hilfebedürftige Personen für alle Gemeinden festlegt. Interessant ist das Regelwerk in Bezug auf die Bemessung der finanziellen Sozialhilfe.

Die Bemessung orientiert sich an den Richtlinien der St. Gallische Konferenz der Sozialhilfe. Die Regierung erklärt diese Richtlinien für allgemein verbindlich, wenn sie von der Vereinigung St. Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten anerkannt sind und:

- wenigstens zwei Drittel der Räte der politischen Gemeinden dies beantragen oder
- die Räte von politischen Gemeinden, die zusammen wenigstens zwei Drittel der Wohnbevölkerung des Kantons umfassen, dies beantragen oder
- wenigstens ein Zehntel der politischen Gemeinden die Ansätze nach diesen Richtlinien grundsätzlich unterschreitet.

Werden allgemein verbindliche Richtlinien nicht eingehalten, kann das zuständige Departement Massnahmen nach Art. 159 des Gemeindegesetzes vom 21. April 2009 treffen.



Handlungsfeld 4

Allgemeine Beratung und Unterstützung

Was ist damit gemeint?

Damit sind Angebote wie Angehörigenkurse, Mütter- und Väterberatung, Erziehungsberatung, Elternbildung, Sprachförderung etc. gemeint. Dazu gehören aber auch Angebote der öffentlichen Hand, welche generationenübergreifende Begegnungen im Alltag ermöglichen: Spielplätze, Familienzentren, Dorfplätze, Feuerstellen etc. Die Inanspruchnahme dieser Angebote basiert auf dem Prinzip der Freiwilligkeit bzw. geschieht auf Wunsch der Familie.

Wer ist dafür zuständig?

Das Beratungs- und Unterstützungssystem ist Aufgabe der Kantone und Gemeinden.

Welche Unterschiede gibt es in den Kantonen und Gemeinden?

Das Angebot ist sehr unterschiedlich ausgestaltet, wie die Untersuchung von INFRAS zeigt (vgl. Stern et al., 2017, Teilprojekt A3).

Wo besteht Handlungsbedarf «heute»?

Es gibt zahlreiche Studien (vgl. Zeppelin; Ramsden, 2014; Stern et al., 2016; Hafen, 2018), die aufzeigen, wie lohnend Investitionen in den Frühbereich sind (return on investment). Mittlerweile gibt es einige Angebote zur frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE). Was aber fehlt, ist eine kommunale bzw. kantonale Strategie, die erstellt und umgesetzt wird. Die Untersuchung von INFRAS zeigt auf: Je früher Bildungs- und Fördermassnahmen einsetzen, desto höher ist deren Rentabilität. Denn FBBE ermöglicht Einsparungen im Schul-, Jugend- und Erwachsenenalter, beispielsweise durch tiefere Kosten für Stütz- und Fördermassnahmen, Krankheit, Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe (reduzierte Sozialhilfeabhängigkeit) oder Justizmassnahmen (reduzierte Straffälligkeit). Die Steuereinnahmen können aufgrund von besserem Einkommen als Folge höherer Bildungsabschlüsse erhöht werden. Auch Unternehmen profitieren sowohl kurz- als auch langfristig von einer besseren Verfügbarkeit und Qualifikation der Fachkräfte. **Deshalb empfehlen wir eine flächendeckende Erstellung und**

Umsetzung einer umfassenden Strategie zur frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) auf interkantonalen, kantonalen und kommunalen Ebene (siehe 4a in der nachfolgenden Übersicht).

Nebst dem monetären Aspekt sollen aber auch die nichtmateriellen Gewinne für Menschen mit Betreuungsbedarf erwähnt werden: Das Beratungs- und Unterstützungssystem leistet einen essenziellen Beitrag zur Bildung und Entwicklung dieser Menschen. Bildung bzw. Lernen findet nicht nur in der Schule statt. Bildung beschreibt einen Entwicklungsprozess, der das gesamte Leben umfasst bzw. als Fötus im Bauch der Mutter beginnt und mit dem Tod endet (lebenslanges Lernen). Grundsätzlich kann zwischen drei Bildungsformen unterschieden werden (in Anlehnung an das Bildungsleitbild der Stadt Zug):

- Die formale Bildung hat verpflichtenden Charakter (z. B. schulische Bildung).
- Die nonformale Bildung ist zwar organisiert, aber freiwillig und hat Angebotscharakter, etwa im Rahmen von Jugendorganisationen, Spielgruppen, Vereinen, Musikschulen etc.
- Die informelle Bildung vollzieht sich in ungeplanten Prozessen im Alltag, in der besonderen generationenübergreifenden Familie, im Freundeskreis, in der Peergroup etc.

Dieses Verständnis von Bildung hat zur Konsequenz, dass viele Akteure als «Bildungsakteure» bezeichnet werden können: Familien, Betreuungsorte, öffentliche und private Schulen, Vereine, Museen, Bibliotheken, Beratungszentren etc. Wenn diese Akteure kooperieren, spricht man von «Bildungsnetzwerken» oder «Bildungslandschaften». Im Projekt Doing Family wird davon ausgegangen, dass es bereits viele Angebote und Bildungsakteure im Bereich des Beratungs- und Unterstützungssystems gibt, auch wenn diese je nach Kanton und Gemeinde variieren. Das grosse Potenzial besteht darin, diese vielen Akteure zu vernetzen und ihre Zusammenarbeit und Kooperation zu stärken. **Deshalb empfehlen wir eine verstärkte kommunale bzw. regionale Vernetzung und Kooperation bzw. Zusammenarbeit innerhalb und zwischen den verschiedenen Bildungsakteuren (siehe 4b in der nachfolgenden Übersicht).**

Handlungsfeld 4: Allgemeine Beratung und Unterstützung

heute

| Nr. | Handlungsbedarf «heute» | Adressaten | Studien und Praxisbeispiele |
|-----|---|---|---|
| 4a | <p>Eine flächendeckende Erstellung und Umsetzung einer umfassenden Strategie zur frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE) auf interkantonal, kantonaler und kommunaler Ebene.</p> <p>Konkrete Massnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Umsetzung einer Strategie der FBBE durch Bildungsnetzwerke – Eine mögliche Massnahme aus der Strategie könnte sein, sogenannte Familienzentren bzw. Begegnungsorte einzurichten. Hierzu könnte der Kanton einen finanziellen Anreiz für die Gemeinden schaffen bzw. sie dabei beraten. – klare Verantwortlichkeiten benennen – Mindeststandards vorgeben – Koordination der Strategie zwischen den verschiedenen Akteuren (z. B. Kanton und Gemeinden) | <p>EDK EKFF Kanton Gemeinde</p> | <p>Studien/Berichte</p> <ul style="list-style-type: none"> – vgl. Stern & Cammarano, 2018 – vgl. Frühe Förderung, Hintergrundbericht der BI Kanton Zürich, 2009 – vgl. Wustmann & Simoni, 2012 – vgl. Für eine Politik der frühen Kindheit²¹ <p>Praxisbeispiele</p> <ul style="list-style-type: none"> – vgl. Gemeinwesenarbeit Kanton Zürich – vgl. Angebote der Frühen Förderung wie Zeppelin, schritt:weise, primano – vgl. Strategie der Frühen Förderung, Kanton St. Gallen²² – vgl. Modell Primokiz²³ |
| 4b | <p>Verstärkte kommunale bzw. regionale Vernetzung und Kooperation bzw. Zusammenarbeit innerhalb und zwischen den verschiedenen Bildungsakteuren.</p> <p>Konkrete Massnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> – Vernetzen der Bildungseinrichtungen und -orte zu vielfältigen Bildungsnetzwerken oder Bildungslandschaften, z. B. mithilfe der Gemeinwesenarbeit – Besserer Überblick aller Angebote durch klare Zuständigkeiten (z. B. kommunale Kinder- und Jugendbeauftragte) – Suchtool für Angebote entwickeln und auf den Websites der Gemeinden aufschalten – Entwickeln einer Kultur des «runden Tisches» – Förderung von Begegnungsräumen (digital und analog) wie z. B. Familienzentren – Die Leistungen orientieren sich an den Lebensräumen der Familien. – Auslagerung an NGO möglich (z. B. UNICEF) | <p>Gemeinde NGO</p> | <p>Praxisbeispiele</p> <ul style="list-style-type: none"> – vgl. Sozialberatungsverzeichnis, Kanton St. Gallen²⁴ – vgl. Bildungsleitbild der Stadt Zug²⁵ – vgl. Bildungsnetzwerke bzw. Projekt Bildungslandschaften Schweiz²⁶ – Zentrum Kinder und Jugend Zuchwil (KiJuZu)²⁷ |

morgen

Handlungsbedarf «morgen»

Fachpersonen, die Familien beraten und unterstützen, sollen ihre eigenen strukturell normativen Vorstellungen von Familien systematisch reflektieren und in der Beratung konsequent an die Normvorstellungen der jeweiligen Familien anknüpfen.

Modell Primokiz

Das Handlungsfeld 4a lässt sich beispielhaft am Modell «Primokiz – Frühe Förderung lokal vernetzt» veranschaulichen. Eine Studie der Jacobs Foundation stellte 2011 fest, dass grössere Schweizer Städte bereits über Konzepte für die frühe Kindheit verfügen und viele Angebote zur Förderung der Kinder und zur Stärkung der elterlichen Erziehungskompetenzen bereitstellen, diese Angebote jedoch meist unabhängig voneinander funktionieren. Um eine nachhaltige Wirkung zu erzielen, sollten sie optimal miteinander verbunden, aufeinander abgestimmt und politisch breit abgestützt sein. Ausserdem sollte ihre pädagogische Qualität stets weiterentwickelt werden.

Ausgewiesene Expertinnen und Experten der frühkindlichen Bildung unterstützten 25 Städte dabei, ihre bestehenden oder geplanten Angebote der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung in einem Konzept zusammenzufassen und dieses mit grösstmöglicher Wirkung umzusetzen. Verschiedene Instrumente mit wichtigen Qualitätskriterien und Erfolgsfaktoren wurden zur Verfügung gestellt.

Die positive Wirkung von Primokiz veranlasste die Jacobs Foundation dazu, 2017 mit Primokiz² ein erweitertes Anschlussprogramm umzusetzen, das sich nun an rund 80 Standorte richtet.



Handlungsfeld 5

Kinderschutz und Ergänzende Hilfen zur Erziehung

Was ist damit gemeint?

Das fünfte Handlungsfeld «Kinderschutz» ist – gemäss Modell Primokiz – zu verstehen als eine «indizierte Prävention und Intervention mit Angeboten und Massnahmen für einzelne Kinder und Familien aufgrund eines spezifischen Bedarfs». Das aktuelle Kindesrecht (in Kraft seit dem 1. Januar 1978) richtet den Fokus auf das «Kindeswohl» als Entscheidungsmaßstab für Kinderschutzmassnahmen. Familienrechtspsychologisch lässt sich das Kindeswohl folgendermassen definieren: «Das Kindeswohl ist die für die Persönlichkeitsentwicklung eines Kindes oder Jugendlichen günstige Relation zwischen seiner Bedürfnislage und seinen Lebensbedingungen» (Dettenborn, 2014, S. 60). Die Meinungen bei der Bestimmung des Kindeswohls gehen aber bei Fachpersonen (z.B. Juristinnen und Juristen, Pädagoginnen und Pädagogen, Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern etc.) oftmals weit auseinander. Jörg Maywald, Soziologe und Vertreter der Kinderrechte, sagt hierzu: «Meine These ist, dass für eine Bestimmung des Kindeswohls ein Bezug sowohl auf die Grundbedürfnisse (Basic Needs) als auch auf die Grundrechte des Kindes notwendig ist, ein Wechselbezug also zwischen dem, was Kindern zusteht, und dem, was Kinder brauchen, ein Wechselbezug zwischen normativen Setzungen und deskriptiven Beschreibungen dessen, was für eine gesunde Entwicklung unabdingbar ist» (Maywald, 2007, S. 21). Die «Basic Needs», die Maywald anspricht, stammen ursprünglich von Brazelton & Greenspan (deutsche Version: 2002) und umfassen sieben Grundbedürfnisse (vgl. Resch & Lehmkuhl, 2008):

- **Das Bedürfnis nach beständigen liebevollen Beziehungen**
- **Das Bedürfnis nach körperlicher Unversehrtheit und Sicherheit**
- **Das Bedürfnis nach individuellen Erfahrungen**
- **Das Bedürfnis nach entwicklungsgerechten Erfahrungen**
- **Das Bedürfnis nach Grenzen und Strukturen**
- **Das Bedürfnis nach stabilen und unterstützenden Familien**
- **Das Bedürfnis nach einer sicheren Zukunft für die Menschheit**

Wer ist dafür zuständig?

Die meisten Beiträge zum Schutz des Kindes beziehungsweise zur Ermöglichung des Erfüllens dieser Grundbedürfnisse werden durch die Familien selbst bzw. allenfalls durch Beizug von Bezugspersonen (z.B. Nachbarn) oder freiwilligen Angeboten, die im Handlungsfeld 4 beschrieben sind, gewährleistet. Dies kommt in den drei Leitsätzen des Kinderschutzes folgendermassen zum Ausdruck (vgl. Reichlin, 2017):

1. Subsidiarität: Kein Eingriff, solange die Eltern von sich aus handeln oder freiwillig Hilfe in Anspruch nehmen.
2. Komplementarität: Blosser Ergänzung, nicht Ersetzung der elterlichen Fähigkeiten.
3. Verhältnismässigkeit: Erforderlichkeit der Massnahme und Bevorzugung der mildereren Massnahme, sofern diese in etwa den gleichen Erfolg verspricht; Risiken der Massnahme müssen in einem vernünftigen Verhältnis zum erhofften Nutzen stehen.

Können die sieben Grundbedürfnisse nicht durch die Familien selbst bzw. durch Beizug von freiwilligen Angeboten abgedeckt werden, braucht es ein «stärkeres Eingreifen von aussen». In diesem Falle kommen die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) oder Gerichte zum Einsatz. Dank der schweizweiten Einführung der KESB im Jahre 2013 wurde der gesamte Kinderschutz professionalisiert.

Welche Unterschiede gibt es in den Kantonen und Gemeinden?

Je nach Kanton ist die KESB auf kantonaler oder (inter)kommunaler Ebene organisiert. Grundsätzlich ist die KESB aber ein gutes Beispiel für eine flächendeckende und koordinierte Massnahme, die dank der Konferenz für Kindes- und Erwachsenenschutz (KOKES) fortlaufend weiterentwickelt wird. Die KOKES ist das Verbindungsorgan zwischen den kantonalen Aufsichtsbehörden und bezweckt die Behandlung und Koordination von Fragen des zivilrechtlichen Kindes- und Erwachsenenschutzes, die Förderung der Zusammenarbeit unter den Kantonen und mit dem Bund, die Information und Dokumentation der Mitglieder sowie die Aus-, Fort- und Weiterbildung von im zivilrechtlichen Kindes- und Erwachsenenschutz tätigen Personen.

Wo besteht Handlungsbedarf «heute»?

Handlungsbedarf besteht vor allem bei der Früherkennung von Kindeswohlgefährdungen (Prävention). Hierbei sind Schulungen der gesamten Bevölkerung durch die verschiedenen Bildungsakteure notwendig. Ziel ist die Sensibilisierung und das Erhöhen der Handlungsfähigkeit. **Deshalb empfehlen wir die vermehrte Bildung und Sensibilisierung der gesamten Bevölkerung bezüglich Früherkennung von Kindeswohlgefährdungen (siehe nachfolgende Übersicht).**

Handlungsfeld 5: Kinderschutz und Ergänzende Hilfen zur Erziehung

heute

| Nr. | Handlungsbedarf «heute» | Adressaten | Studien und Praxisbeispiele |
|-----|--|--|---|
| 5 | <p>Vermehrte Bildung und Sensibilisierung der gesamten Bevölkerung bezüglich Früherkennung von Kindeswohlgefährdungen.</p> <p>Konkrete Massnahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> - Leitfaden entwickeln, der beschreibt, wie bei einer Kindeswohlgefährdung vorgegangen werden kann. - Der Kanton bietet Schulungen für die Gemeinden an. - Durchführung der Schulungen durch bestehende Bildungsakteure, z. B. durch das Integrieren der Schulung in bestehende Angebote (z. B. Elternbildung, Mütter- und Väterberatung etc.) | <p>Gesellschaft</p> <p>Kanton</p> <p>KOKES</p> | <p>Praxisbeispiele</p> <ul style="list-style-type: none"> - vgl. Kinder im Blick²⁸ - vgl. Familienrat bzw. family group conference²⁹ (siehe auch Projekt AJB, Kanton Zürich) - vgl. Leitfaden für das Vorgehen bei Gefährdung des Kindeswohls für Fachpersonen, Kanton St. Gallen³⁰ |

morgen

Handlungsbedarf «morgen»

Die öffentliche Hand soll vermehrt Massnahmen und Projekte (z. B. Sensibilisierungs- und Schulungsaktionen) zur Förderung von sozialen Netzwerken ergreifen. Ziel soll ein zivilgesellschaftlicher Kinderschutz sein.

Leitfaden für das Vorgehen bei Gefährdung des Kindeswohls, Kanton St. Gallen

Das Handlungsfeld 5 lässt sich beispielhaft am Leitfaden für das Vorgehen bei Gefährdung des Kindeswohls des Kantons St. Gallen zeigen. Der Leitfaden gibt Fachpersonen, die mit Kindern und Jugendlichen arbeiten, eine Orientierung für das Vorgehen in Situationen, in denen sie eine Gefährdung eines Kindes oder eines bzw. einer Jugendlichen vermuten. Er umfasst einen standardisierten Ablauf für die folgenden sieben Phasen: Gefährdung wahrnehmen und erkennen; fachliche Unterstützung erschliessen; Gesamtsituation erfassen; Gefährdung und Unterstützungsbedarf beurteilen; über Vorgehen entscheiden und Intervention planen; Verfahren und einvernehmliche Massnahmen durchführen; Wirkung überprüfen und Verlauf reflektieren. Der Kanton St. Gallen führt dazu regelmässig Schulungen durch.

FAZIT

Die gesellschaftliche Bedeutung der «Herstellungsleistungen» von Familien ist immens. Sie erbringen materielle und immaterielle Leistungen in einer Grössenordnung, die gerne vergessen geht. Auch wenn diese marktwirtschaftlich schwierig zu vergüten sind, sind sie von unverzichtbarem volkswirtschaftlichen Nutzen: Integration, Care-Leistungen, Aufbau von Humankapital und so weiter.

Dazu brauchen Familien jedoch adäquate Rahmenbedingungen. Rahmenbedingungen, die es ihnen ermöglichen, die ihren Bedürfnissen und jeweiligen Lebensphase entsprechenden Lebens- und Erwerbsformen zu realisieren.

Obwohl zahlreiche Umfragen und Studien (vgl. Stern et al., 2018) belegen, dass bessere Rahmenbedingungen für Familien unabdingbar sind, sind diese in der Schweiz noch nicht so, wie sie sein sollten. Laut UNICEF nimmt die Schweiz hinsichtlich Familienfreundlichkeit den letzten Platz von 31 untersuchten Ländern in Europa ein (vgl. Chzhen et al., 2019). Seit Jahren werden Gleichstellung von Mann und Frau, bezahlte Care-Arbeit, Elternzeit, familienergänzende Betreuungsstrukturen etc. von verschiedensten Fachorganisationen gefordert – mit wenig Erfolg.

Das Projekt «Doing Family» wurde mit dem Ziel ins Leben gerufen, die Rahmenbedingungen für Familien in der Schweiz zu verbessern. Um mögliches Optimierungspotenzial zu finden, zeigt es den Zusammenhang zwischen staatlichen Leistungen, Familienbildern und dem Alltag von Familien auf. Dabei wurde festgestellt, dass aktuelle Verfassungen, Gesetzgebungen und Konzepte bezüglich Leistungen der öffentlichen Hand für Familien auf traditionellen Familienformen basieren und die Vielfalt heutiger Lebens- und Erwerbsformen nicht berücksichtigen. Will die Politik angemessen auf gesellschaftliche Entwicklungen reagieren, braucht es jedoch ein offenes Familienverständnis, das verschiedene Lebens- und Erwerbsformen berücksichtigt. Es braucht ein Verständnis, das sich vom Idealbild der bürgerlichen Kleinfamilie löst.

Vielmehr als über Strukturen **von** Familien möchte das Projekt «Doing Family» deshalb über Strukturen **für** Familien sprechen. Der Ausgangspunkt für das Festlegen von Rahmenbedingungen für Familien soll sein: Was benötigt das Kind, um sich kognitiv, sozial, emotional und körperlich angemessen entwickeln zu können?

Zu diesem Zweck wurden konkrete Handlungsempfehlungen «heute» und «morgen» erarbeitet. Diese wurden in der Schlussphase des Projekts in politischen und fachlichen Gremien zur Diskussion gestellt. Auffallend war, dass die Beteiligten beim Meinungsaustausch stets von ihren persönlichen Erfahrungen und eigenen Familien- bzw. Rollenbildern ausgingen. Die Diskussion rund um eine bessere Familienpolitik wurde vor allem aus einer strukturellen Perspektive geführt: Wie haben Familienstrukturen auszusehen? Sollen Kinder von der Familie selbst betreut werden? Sind Krippen gut für die Kinder? Welche Familienrollen sind männlich oder weiblich? Was muss Elternschaft beinhalten?

Es ist zu befürchten, dass man in familienstrukturellen Debatten keinen gemeinsamen Nenner findet. Denn so individuell die Menschen sind, so individuell sind ihre Erfahrungen mit Familien. Es macht den Anschein, als sei die familienpolitische Debatte seit Jahren strukturell blockiert.

Um diesem Zustand entgegenzuwirken und eine politische Mehrheit für die Umsetzung familienpolitischer Anliegen zu gewinnen, muss in der Debatte die **ideelle und funktionale Perspektive** ins Zentrum gerückt werden. Was benötigt das Kind, um sich angemessen entwickeln zu können? Was für Aufgaben und Pflichten haben demzufolge die Familien? Welche Rahmenbedingungen muss die öffentliche Hand für sie schaffen? Diese Fragen sollten Ausgangspunkt für das Festlegen von Rahmenbedingungen für Familien sein.

Damit Familie gelingt, sind Akteure auf allen politischen Ebenen und in allen Bereichen gefordert, sich für die Realisierbarkeit der unterschiedlichen Lebens- und Erwerbsformen einzusetzen und entsprechende Strukturen zu schaffen. Dafür ist es höchste Zeit.

DANK

Ohne das engagierte und lösungsorientierte Wirken des Fachbeirats wäre dieser Bericht nicht möglich gewesen. Für ihre wertvolle Arbeit möchten wir den folgenden Personen ganz herzlich danken:

- **Prof. Dr. iur. Andrea Büchler**
Lehrstuhl für Privatrecht und Rechtsvergleichung, Universität Zürich
- **Lic. rer. soc. Muriel Degen**
Wissenschaftliche Mitarbeiterin und Doktorandin Familiensoziologie,
Marie Meierhofer Institut für das Kind
- **Prof. Dr. Thomas Gabriel**
Leiter Institut für Kindheit, Jugend und Familie ZHAW,
Professor für Kindheit, Jugend und Familie
- **Prof. Dr. iur. Monika Pfaffinger**
Kalaidos, Head of Privacy Practice Lexperience AG
- **Miriam Schlup**
Direktorin Soziale Dienste, Stadt Zürich
- **Dr. phil. Heidi Simoni**
Leiterin Marie Meierhofer Institut für das Kind
- **Lic. phil. Eusebius Spescha**
Leiter CURAVIVA, Höhere Fachschule für Sozialpädagogik Luzern, HSL
- **Prof. Dr. phil. Christian Reutlinger**
Leiter Institut für Soziale Arbeit und Räume (IFSAR), FHS St. Gallen
- **Helena Trachsel**
Leiterin Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann des
Kantons Zürich

Folgende Organisationen haben uns in der Konkretisierung und Weiterentwicklung der Empfehlungen unterstützt. Ihnen gebührt ebenfalls unser Dank:

- **Amt für Soziales Kanton St. Gallen**
- **Dachverband Pro Familia Schweiz**
- **Gemeindeamt Kanton Zürich**
- **Kantonales Sozialamt Zug**
- **Paul Schiller Stiftung**
- **Schweizerische Konferenz der Gleichstellungsbeauftragten,
Austauschgruppe Vereinbarkeit (www.equality.ch)**
- **Verband der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich**
- **Verband Schwyzer Gemeinden und Bezirke**

LITERATUR

- Baumgarten, D. / Burri, J. / Maihofer, A. (2017). Die Entstehung der Vorstellungen von Familie in der (deutschsprachigen) Schweiz. Analysebericht Teilprojekt A1 der Universität Basel zuhanden der Metropolitankonferenz Zürich. Abgerufen am 27. Mai 2019 unter: <https://genderstudies.philhist.unibas.ch/de/forschung/forschungsprojekte/die-entstehung-der-vorstellung-von-familien-in-der-deutschsprachigen-schweiz/>
- Baumgarten, D. / Luterbach, M. / Maihofer, A. (2018). Wie beeinflussen Vorstellungen von Familie und Beruf die Berufsverläufe von jungen Männern* und Frauen*? ZGS-Diskussions-Papier, 2, Basel: Zentrum Gender Studies. Abgerufen am 27. Mai 2019 unter: https://genderstudies.philhist.unibas.ch/fileadmin/user_upload/genderstudies/Publikationen/ZGS_Diskussionspapier_Nr.II_final.pdf
- Bieri, O. / Felfe, C. / Ramsden, A. (2017). Evaluation «Anstossfinanzierung». Entspricht das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung der Nachfrage? Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV). Interface Politikstudien Forschung und Beratung / Universität St. Gallen: Luzern und St. Gallen.
- Bosshard, Y. (2005). Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördern. Was Unternehmen tun können und wie sie der Staat darin unterstützen kann. Ein Massnahmenkatalog für den Kanton Zürich von Yvonne Bosshard. Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen des Kantons Zürich.
- Brazelton, T. B. / Greenspan, S. (2002: deutsche Übersetzung). Die sieben Grundbedürfnisse von Kindern. Beltz Verlag: Weinheim und Basel.
- Bundesamt für Statistik (BFS) (2017). Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2017. Abgerufen am 21. November 2018 unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen.assetdetail.2347880.html>
- Chzhen, Y. / Gromada, A. / Rees, G. (2019). Are the world's richest countries family-friendly? Policy in the OECD and EU. Abgerufen am 24. Juni 2019 unter: https://www.unicef.ch/sites/default/files/2019-06/UNICEF_Family-friendly-Policies_Research-Brief.pdf
- Dachverband Offene Kinder- und Jugendarbeit Schweiz (DOJ). Kinder- und Jugendförderung als Querschnittsaufgabe. Abgerufen am 25. Juli 2018 unter: https://doj.ch/wp-content/uploads/Plakat_Querschnittsaufgabe_Texte.pdf
- Dettenborn, H. (2014). Kindeswohl und Kindeswille. Psychologische und rechtliche Aspekte. Rheinardt Verlag (4. Aufl.): München.
- Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann / Bundesamt für Statistik (2013). Auf dem Weg zur Lohngleichheit. Tatsachen und Trends. Abgerufen am 25. Juli 2018 unter: <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/kataloge-datenbanken/publikationen.assetdetail.349126.html>
- Familienbericht (2017). Bericht des Bundesrates. In Erfüllung der Postulate 12.3144 Meier-Schatz vom 14. März 2012 und 01.3733 Fehr vom 12. Dezember 2001. Abgerufen am 25. Juli 2018 unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-66484.html>
- Familienpolitik (2015). Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 13.3135 Tornare vom 20. März 2013. Abgerufen am 25. Juli 2018 unter: <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialpolitische-themen/familienpolitik/grundlagen/tornare.html>
- Frühe Förderung. Hintergrundbericht zur familienunterstützenden und familienergänzenden frühen Förderung im Kanton Zürich (2009). Abgerufen am 24. Mai 2019 unter: https://bi.zh.ch/content/dam/bildungsdirektion/direktion/bildungsplanung/fruehe_foerderung/fruehe_kindheit/Hintergrundbericht_Fruehe_Foerderung.pdf
- Hafen, M. (2018). Frühe Förderung als Investition in die Zukunft. Referat anlässlich des Fachaustausches Frühe Förderung der Stadt Zürich vom 1. Februar 2018. Abgerufen am 11. September 2018 unter: https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/familien_kinder_jugendliche/auftrag_fruehbereich/newsletter/Fachaustausch-Hagen.html
- Heimpel, E. / Roos, H. (Hrsg.) (2014). Janusz Korczak – Wie man ein Kind lieben soll. Vadenhoeck & Ruprecht: Göttingen.
- Jurczyk, K. / Klinkhardt J. (2013). Acht Trends in Familien, die Politik heute kennen sollte. C. Bertelsmann: München.
- Kraus, K. (2006). Vom Beruf zur Employability? Zur Theorie einer Pädagogik des Erwerbs. VS-Verlag: Wiesbaden.
- Länderbericht Schweiz (2018). Abgerufen am 16. Juli 2019 unter: https://www.eda.admin.ch/dam/agenda2030/de/documents/laenderbericht-der-schweiz-2018_DE.pdf
- Lawson, M. (2016). How 70 years of TV socially engineered the perfect family. Abgerufen am 25. Juli 2018 unter: <https://www.theguardian.com/tv-and-radio/2016/aug/04/tv-socially-engineered-perfect-family>
- Levy, R. (2018). Der Übergang in die Elternschaft reaktiviert die Ungleichheiten zwischen den Geschlechtern. Eine Analyse der Lebensläufe von Männern und Frauen in der Schweiz. Social Change in Switzerland N° 14. Abgerufen am 25. Juli 2018 unter: <https://www.socialchangeswitzerland.ch/?p=1459>
- Liesen, C. / Sundermann L. M. (2017). Doing Family – Betriebswirtschaftliche Darstellung des Familienalltags als Herstellungsprozess. Analysebericht Teilprojekt A2 der ZHAW zuhanden der Metropolitankonferenz Zürich. Abgerufen am 27. Mai 2019 unter: <https://digitalcollection.zhaw.ch/handle/11475/15862>
- Maihofer, A. (2014). Familiäre Lebensformen zwischen Wandel und Persistenz. Eine zeitdiagnostische Betrachtung. IN Behnke, C.; Lengersdorf, D.; Scholz, S. (Hrsg.): Wissen – Methode – Geschlecht: Erfassen des fraglos Gegebenen. Springer VS: Wiesbaden, S. 313–334.

- Maihofer, A. (2016). Familie? Was ist das?. IN Caritas Schweiz (Hrsg.): Sozialalmanach. Familie ist kein Luxus. Caritas-Verlag: Luzern, S. 101–118.
- Maywald, J. (2007). Kinderrechte als Leitbild in der Arbeit mit Kindern. Abgerufen am 25. Juli 2018 unter: https://www.vbbrb.ch/files/files_vbbrb/newsarchiv/MMI_Referat_Maywald_2007.pdf
- Modernisierung des Familienrechts (2015). Bericht des Bundesrates zum Postulat 12.3607 Fehr vom 15. Juni 2012. Abgerufen am 25. Juli 2018 unter: <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialpolitische-themen/familienpolitik/familienrecht.html>
- Natorp, P. (2015). Pestalozzi: Sein Leben und seine Ideen. Dearbooks: Bremen.
- Nollert, M. / Gasser, M. (2015). Geschlechtsspezifische Aufgabensegregation in Haushalt und Familie. Newsletter Studienbereich Soziologie, Sozialpolitik und Sozialarbeit Nr. 11, 18–23.
- Resch, F. / Lehmkühl, U. (2008). Zur Entwicklung der kindlichen Persönlichkeit: Grundbedürfnisse und Forderungen an die soziale Umwelt. In: Frühe Kindheit. Die ersten sechs Jahre. 2/08. Abgerufen am 11. September 2018 unter: https://www.bielefeld.de/ftp/dokumente/WasKinderbrauchen_Internetneu.pdf
- Pfaffinger, M. / Hofstetter, D. (2015). Umsetzung von Art. 16 in der Schweiz. In: Wytenbach J. / Schläppi E. / Ulrich S. (Hrsg.). Kommentar zum UNO-Übereinkommen über die Beseitigung jeder Form der Diskriminierung der Frau, CEDAW und Optional Protocol, S. 1211 ff.: Bern.
- Pfaffinger, M. (2015). Modell «Elternzeit-Elterngeld» und Position der EKFF. Referat im Rahmen der Impuls-Veranstaltung Elternurlaub EKF und EKFF vom 15. Januar 2015 in Bern. Abgerufen am 25. Juli 2018 unter: https://www.ekff.admin.ch/fileadmin/user_upload/ekff/02veranstaltungen/d_15_Referat_MP.pdf
- Ramsden, A. (2014). Betreuungsgutscheine in den Gemeinden Luzern, Emmen und Kriens. Eine ökonomische Analyse der Nutzen für Haushalte und Gemeinden im Rahmen der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Abgerufen am 25. Juli 2018 unter: http://www.netzwerk-kinderbetreuung.ch/media/filer_public/38/2e/382e7d56-afb9-4e2d-9f0f-6ab1345a96e1/uni_sg_2014_betreuungsgutscheine_lu_vereinbarkeit.pdf
- Reichlin, B. (2017). Die Verpflichtungen der kantonalen Schutzbehörden gegenüber den Flüchtlingskindern. Vortrag im Rahmen der Internationalen Konferenz vom 4. und 5. Mai 2017. Abgerufen am 30. Juli 2018 unter: https://www.unige.ch/cide/files/8514/9509/0949/08Beat_Reichlin.pdf
- Schwandt, H. (2017). Referat im Rahmen der iconomix Tagung 2017 in Bern. Abgerufen am 5. Mai 2019 unter: https://www.iconomix.ch/fileadmin/user_upload/iconomix/wb/ft2017/SNB_iconomix_2017_Schwandt.pdf
- Schwiter, K. / Baumgarten, D. / Burri, J. / Maihofer, A. (2018). Die Entstehung der Vorstellungen von Familie in der (deutschsprachigen) Schweiz. Ergänzungsbericht zuhanden der Metropolitankonferenz Zürich.

- Stadtmagazin Zug, Ausgabe Nr. 20/2018, S. 11–14. Abgerufen am 25. Juli 2018 unter: <http://www.stadtzug.ch/de/verwaltungspolitik/verwaltung/medien/>
- Steiner, M. J. (2015). Norm und Normalitätsproduktion im Alltag von Familiengemeinschaften. Eine mikroanalytische Untersuchung im Bereich der Familienforschung. Masterarbeit an der Universität Freiburg (CH).
- Stern, S. / Gschwend, E. / Iten, R. / Bütler, M. / Ramsden, A. (2016). Whitepaper zu den Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit. Kurzfassung. Im Auftrag der Jacobs Foundation. INFRAS / Universität St. Gallen: Zürich und St. Gallen.
- Stern, S. / Gschwend, E. / von Stokar, T. (2017). Doing Family – Unterstützungsleistungen der öffentlichen Hand. Analysebericht Teilprojekt A3 von INFRAS zuhanden der Metropolitankonferenz Zürich. Abrufbar unter: <https://www.infras.ch/de/projekte/wo-sich-investitionen-familien-am-meisten-lohnen-wurden/>
- Stern, S. / Schwab Cammarano, S. (2018). Frühe Förderung. Orientierungshilfe für kleinere und mittlere Gemeinden. Im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen BSV, Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut. Abgerufen am 25. Juli 2018 unter: <https://www.infras.ch/de/projekte/Fruhe-Foerderung-Orientierungshilfe-fuer-kleinere-und-mittlere-Gemeinden/>
- Stern, S. / Gschwend, E. / Iten, R. / Schwab Cammarano, S. (2018). Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit: Was sich Eltern wünschen. Eine Studie im Rahmen der Aktivitäten der Jacobs Foundation zur «Politik der Frühen Kindheit». Abgerufen am 18. Juni 2019 unter: https://www.infras.ch/media/filer_public/c5/3d/c53dbe39-73db-497d-b675-775024a43aca/schlussbericht_infras_gfs_bern_kinderbetreuung_und_erwerbstatigkeit_def.pdf
- Stutz, H. / Bischof, S. (2018). Kinder in multilokalen Familienkonstellationen – Sekundärdatenanalysen. Unveröffentlichter Grundlagenbericht im Auftrag der Bildungsdirektion des Kantons Zürich.
- Winkler, M. (2012). Erziehung in der Familie. Innenansichten des pädagogischen Alltags. Kohlhammer: Stuttgart.
- Winkler, M. (2018). Vortrag im Rahmen der Tagung «Leben in Adoptiv- und Pflegefamilien – Normalitäten und Krisen». Tagung vom 15. und 16. November 2018. Abgerufen am 27. Mai 2019 unter: https://pa-ch.ch/wp-content/uploads/2018/11/Referat_Michael-Winkler-1.pdf
- Wustmann Seiler, C. / Simoni, H. (2016). Orientierungsrahmen für frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung in der Schweiz. Erarbeitet vom Marie Meierhofer Institut für das Kind, erstellt im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission und des Netzwerks Kinderbetreuung Schweiz, Zürich.

Nicht publizierte Quelle

- Aktennotiz zum Familienbegriff vom 9. April 2018 im Auftrag von Jris Bischof, Leiterin Sozialamt, Kanton Zug.

WEITERFÜHRENDE INFORMATIONEN

- 1 Projektfilm Doing Family (Teilprojekt A1 der Universität Basel)
www.vimeo.com/264013885
- 2 Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF).
Definition Begriff Familie
ekff.admin.ch/die-ekff/familie-definition
- 3 Bundesratsbericht «Gewalt und Vernachlässigung in der Familie: notwendige
Massnahmen im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und der staatlichen
Sanktionierung»
www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialpolitische-themen/kinder-und-jugendfragen/Kinderschutz/gewalt-und-vernachlaessigung-in-der-familie.html
- 4 UN-Kinderrechtskonvention
www.unicef.ch/de/so-helfen-wir/kinderrechte/kinder-haben-rechte/die-un-konvention-ueber-die-rechte-des-kindes
- 5 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19995395/201405180000/101.pdf
- 6 Abschliessende Bemerkungen (Concluding Observations) – siehe Berichterstat-
tung Kinderrechte
www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialpolitische-themen/kinder-und-jugendfragen/kinderrechte.html
- 7 Studie MMI «Lebenswelten junger Kinder» im Kanton Zürich
www.mmi.ch/forschung/abgeschlossene-projekte
- 8 Gemeinwesenarbeit Kanton Zürich
gemeinwesenarbeit.zh.ch
- 9 Events zum 30 Jahre Jubiläum der UN-Kinderrechtskonvention vom 20. Novem-
ber 2019 – eine Ausschreibung des Amtes für Soziales, Kanton St. Gallen
www.kindersg.ch/wp-content/uploads/2018/11/Ausschreibung.pdf
- 10 Aktionsplan Kinderfreundliche Gemeinde Stadt Wil 2015–2018 vom
17. Dezember 2014
www.stadtwil.ch/_docn/1666147/Aktionsplan_Kinderfreundliche_Gemeinde.pdf
- 11 Kinderfreundliche Gemeinden, UNICEF
www.unicef.ch/de/so-helfen-wir/in-der-schweiz/kinderfreundliche-gemeinde
- 12 Care-Arbeit
ffg.zh.ch/internet/justiz_inneres/ffg/de/familie/carearbeit.html
- 13 Monitoring familien- und unterrichtsergänzender Betreuung im Kanton Zürich
bi.zh.ch/internet/bildungsdirektion/de/unsere_direktion/bildungsplanung/arbeitenundprojekte/monitoring_feb_ueb.html
- 14 Impulsprogramm des Bundes
www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/finanzhilfen/kinderbetreuung.html
- 15 Tagesschulen der Stadt Zürich
www.stadt-zuerich.ch/ssd/de/index/volksschule/tagesschule2025
- 16 Familienmonitoring Appenzell Ausserrhoden. Schlussbericht vom 8. März 2018
www.ar.ch/verwaltung/departement-gesundheit-und-soziales/amt-fuer-soziales/abteilung-chancengleichheit/familien-kinder-jugendliche/familienmonitoring-appenzell-ausserrhoden
- 17 Ein Modellvorschlag der Eidg. Kommission für Familienfragen EKFF für die
Schweiz
www.ekff.admin.ch/dokumentation/elternzeit-elterngeld
- 18 Family Score von Pro Familia Schweiz und TransferPlus
www.profamilia.ch/family-score-334.html
- 19 Sozialhilfegesetz Kanton St. Gallen, Art. 11
www.gesetzessammlung.sg.ch/frontend/versions/2324
- 20 Betreuungsgutscheine der Stadt Luzern
www.stadtluzern.ch/thema/401
- 21 Für eine Politik der frühen Kindheit (2019)
www.unesco.ch/neue-publikation-vorschlaege-fuer-eine-politik-der-fruehen-kindheit-in-der-schweiz

- 22 Strategie «Frühe Förderung» Kanton St. Gallen. Um kleine Kinder fit fürs Leben zu machen, braucht es den ganzen Kanton. Eine Handlungsgrundlage für die frühe Förderung im Kanton St. Gallen
www.npg-rsp.ch/fileadmin/npg-rsp/Themen/Kantonale_Konzepte/SG_2015_Strategie_Fruehe_Foerderung.pdf
- 23 Primokiz – Für eine Politik der frühen Kindheit
jacobsfoundation.org/activity/primokiz2
- 24 Verzeichnis der Sozialberatungsstellen im Kanton St. Gallen
www.sg.ch/gesundheits-soziales/soziales/sozialberatung/verzeichnis-der-sozialberatungsstellen.html
- 25 Bildungsleitbild der Stadt Zug – «Bildung macht stark»
www.stadtschulenzug.ch/dl.php/de/5ae04b6c6272d/Bildungsleitbild_web.pdf
- 26 Bildungsnetzwerke bzw. Bildungslandschaften Schweiz
bildungslandschaften.ch
- 27 Kinder- und Jugendzentrum Zuchwil
www.kijuzu.ch
- 28 Kinder im Blick. Ein Kurs für Eltern
www.kinderimblick.ch
- 29 Familienrat bzw. family group conference
www.curaviva.ch/files/K1RPCIW/Familienrat-eine-Information-fuer-Familienmitglieder-und-Fachkraefte.pdf
- 30 Leitfaden für das Vorgehen bei Gefährdung des Kindeswohls für Fachpersonen, Kanton St. Gallen
www.sg.ch/gesundheits-soziales/soziales/kinder-und-jugendliche/kindesschutz

IMPRESSUM

Herausgeber

Metropolitankonferenz Zürich

Kanton Zürich
 Bildungsdirektion
 Amt für Jugend und Berufsberatung

Redaktion und Beratung

Sarah Büchel (Büchel Beratung)

Lektorat

Christina Lamprecht, Kommunikationsatelier

Gestaltung

Amt für Jugend und Berufsberatung

Illustrationen

LerNetz
 Motionary

Kontakt

info@doingfamily.ch

© Metropolitankonferenz Zürich, 2019





Ein Projekt von:

metropolitan
konferenz
zürich



Kanton Zürich
Bildungsdirektion
Amt für Jugend und Berufsberatung

doingfamily.ch

