

Metropolitankonferenz Zürich

Doing Family: Schlussbericht zum Teilprojekt A3 Unterstützungsleistungen der öffentlichen Hand

Diskussionsgrundlage für Phase 2
Zürich, 3. Mai 2017

Susanne Stern, Eva Gschwend, Thomas von Stokar

Impressum

Doing Family: Schlussbericht zum Teilprojekt A3 Unterstützungsleistungen der öffentlichen Hand

Diskussionsgrundlage für Phase 2

Zürich, 3. Mai 2017

Schlussbericht INFRAS Teilprojekt A3_03 05 2017 .docx

Auftraggeber

Metropolitankonferenz Zürich

KOF Gesellschaft

Autorinnen und Autoren

Susanne Stern, Eva Gschwend, Thomas von Stokar

INFRAS Forschung und Beratung

Binzstrasse 23, 8045 Zürich

Inhaltsverzeichnis

1.	Einführung	5
1.1.	Ziel des Auftrags	5
1.2.	Untersuchungsgegenstand	5
1.3.	Fragestellungen	6
1.4.	Methodisches Vorgehen	6
1.5.	Gliederung des Berichts	7
2.	Unterstützungsleistungen für Familien	8
2.1.	Kontext und intendierte Wirkungen	8
2.2.	Übersicht über die Unterstützungsleistungen für Familien	11
2.3.	Finanzielle Leistungen	12
2.3.1.	Finanzielle Leistungen für alle Familien	12
2.3.2.	Finanzielle Leistungen für bestimmte Gruppen	14
2.4.	Weitere Unterstützungsangebote	16
2.4.1.	Universelle Unterstützungsangebote	18
2.4.2.	Selektive Unterstützungsangebote	21
2.4.3.	Indizierte Unterstützungsangebote	24
3.	Analyse der Unterstützungsleistungen	26
3.1.	Kosten	26
3.2.	Regionale Ausgestaltung	30
3.2.1.	Finanzielle Leistungen	30
3.2.2.	Weitere Unterstützungsangebote	34
3.3.	Wirksamkeit	39
3.3.1.	Finanzielle Leistungen	39
3.3.2.	Weitere Unterstützungsangebote	44
3.4.	Fazit	48
4.	Beurteilung und Empfehlungen	52
4.1.	Beurteilung des Handlungsbedarfs	52
4.2.	Folgerungen und Empfehlungen	56
Annex		58

A1.	Familienergänzende Betreuung	58
A2.	Kantonale Strategien im Bereich FBBE/frühe Förderung	61
Literatur		62

1. Einführung

1.1. Ziel des Auftrags

Das Bild der Familie hat sich in den letzten Jahrzehnten gewandelt. Neben der «klassischen» Kernfamilie von Mutter, Vater und Kind gibt es immer mehr Alleinerziehende oder Patchworkfamilien. Auch die Rollen innerhalb der Familie verändern sich. Das seit den 1950er Jahren dominierende Modell des „alleinernährenden“ sprich allein berufstätigen Familienvaters tritt allmählich in den Hintergrund – heute sind in der Mehrheit der Familien auch die Mütter erwerbstätig und die Familien somit auf familienergänzende Betreuung angewiesen. Die Bedürfnisse dieser „modernisierten“ Familien unterscheiden sich somit von denjenigen der klassischen Kernfamilie. Das Projekt «Doing Family» wurde von der Metropolitankonferenz Zürich lanciert mit dem Ziel herauszufinden, wie Unterstützungsleistungen für Familien aussehen sollten, die anderen, neuen Familienmodellen besser entsprechen – und damit effizienter und günstiger wären. Aus den Projektergebnissen sollen Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Familienpolitik in den Kantonen und Gemeinden des Metropolitanraums Zürich resultieren.

In der ersten Phase des Projekts hat die Metropolitankonferenz Zürich drei externe Mandate zur Erarbeitung von Grundlagen vergeben. Ziel von Teilprojekt A3 ist die Erstellung eines Inventars der finanziellen und weiteren Unterstützungsleistungen der öffentlichen Hand zuhanden der im Metropolitanraum lebenden Familien und eine Analyse der Relevanz und der Bedarfsgerechtigkeit dieser Leistungen für verschiedene Familienformen. Diese Analyse liefert die Grundlage, um zusammen mit den Ergebnissen der anderen beiden Teilprojekte zu beurteilen, ob die heutigen Leistungen die Bedürfnisse der im Metropolitanraum lebenden Familien genügend abdecken, wo Lücken sind und wo Optimierungs- und Abstimmungsbedarf besteht. Es werden auch Unterschiede zwischen und innerhalb der Regionen des Metropolitanraums (z.B. Stadt/Land-Unterschiede) in Bezug auf Ausgestaltung und Umfang der Unterstützungsleistungen aufgezeigt.

1.2. Untersuchungsgegenstand

Der Begriff der Unterstützungsleistungen für Familien umfasst ein breites Spektrum von Massnahmen: Darunter fallen neben direkten finanziellen Beiträgen wie z.B. Familienzulagen auch für Familien bereitgestellte Dienstleistungen, welche je nach Angebot und finanzieller Situation der Familien kostenpflichtig oder unentgeltlich sein können. Auch finanzielle Entlastungen für Familien zählen dazu wie z.B. Steuerabzüge oder Prämienverbilligungen.

Das Doing Family-Projekt fokussiert auf die Unterstützungsleistungen für Familien mit minderjährigen Kindern. Unterstützungsleistungen bei der Betagten- und Angehörigenpflege wer-

den somit nicht näher angeschaut. Ebenfalls ausgeklammert werden alle Leistungen für Familien, die im Rahmen des Bildungssystems erbracht werden (z.B. Berufs- und Laufbahnberatung, Stipendien, Schulsozialarbeit, heilpädagogische Massnahmen, schulpsychiatrischer Dienst oder schulische Tagesstrukturen). Auch Massnahmen innerhalb des Gesundheitssystems, z.B. die Versorgung von Schwangeren und rund um die Geburt – die so genannte Maternity Care – wird im vorliegenden Bericht nicht einbezogen.

Geografisch liegt der Fokus der vorliegenden Studie auf dem Metropolitanraum Zürich¹. Für viele Fragen stützen wir uns jedoch auf gesamtschweizerische Grundlagen und Studien ab. Dort wo die Situation im Metropolitanraum näher beleuchtet wird, liegt der Fokus auf der kantonalen Ebene. Kommunale Beispiele oder Unterschiede konnten nur sehr punktuell betrachtet werden.

1.3. Fragestellungen

Im vorliegenden Teilprojekt stehen folgende Fragen im Zentrum:

- Welche Leistungen erbringt die öffentliche Hand für Familien mit minderjährigen Kindern?
- Wie viel gibt die öffentliche Hand dafür aus?
- Wie wirksam sind die verschiedenen Unterstützungsleistungen in Bezug auf zentrale familienpolitische Zielsetzungen wie die Sicherstellung der wirtschaftlichen Grundlage der Familien und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf?
- Welche regionalen Unterschiede gibt es in Bezug auf die Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen?
- Wie müssten die heutigen Unterstützungsleistungen der öffentlichen Hand weiterentwickelt werden, um verschiedenen Familienmodellen gerecht zu werden? In welchen Bereichen besteht Handlungsbedarf?

1.4. Methodisches Vorgehen

Das vorliegende Teilprojekt wurde in vier Schritten bearbeitet:

- **Abgrenzung und Gliederungsstruktur Inventar:** In einem ersten Schritt wurde der Gegenstand abgegrenzt (räumlich, inhaltlich) und die Struktur des Inventars definiert. Die Struktur wurde mit der Auftraggeberin und dem Fachbeirat im Rahmen einer Sitzung diskutiert und verabschiedet.

¹ Der Metropolitanraum Zürich umfasst die Kantone Aargau, Thurgau, Schaffhausen, Schwyz, St. Gallen, Zug, Zürich und Luzern sowie rund 120 Städte und Gemeinden aus dem Metropolitanraum Zürich.

- **Grobanalyse:** Basierend auf einer Internet- und Literaturrecherche wurden die einzelnen Unterstützungsleistungen entlang der Gliederungsstruktur des Inventars in Bezug auf ausgewählte Aspekte wie Zuständigkeit, Finanzierung und gesetzliche Grundlagen kurz beschrieben.
- **Vertiefende Analyse:** Weiter wurden die Unterstützungsleistungen in Bezug auf ihre Wirksamkeit, ihre Kosten und die regionale Ausgestaltung innerhalb des Metropolitanraums vertieft analysiert. Die Analyse basierte wiederum auf Literaturrecherchen und einzelnen Gesprächen mit ExpertInnen.
- **Analyse des Handlungsbedarfs:** Auf dieser Basis wurden schliesslich der Bedarf für die Weiterentwicklung der Unterstützungsleistungen abgeleitet.

1.5. Gliederung des Berichts

Der Bericht ist folgendermassen gegliedert:

- Kapitel 2 präsentiert das Inventar der Unterstützungsleistungen für Familien. Die einzelnen Leistungen werden jeweils kurz beschrieben.
- Kapitel 3 beinhaltet die Ergebnisse der vertiefenden Analyse. Das Kapitel gliedert sich in die Analyse der Kosten (3.1), der regionalen Ausgestaltung (3.2), der Wirksamkeit (3.3) und ein erstes Fazit aus Sicht der AutorInnen (3.4).
- In Kapitel 4 nehmen wir eine Beurteilung des Handlungsbedarfs vor (4.1), ziehen Schlussfolgerungen zur Weiterentwicklung der Familienpolitik im Metropolitanraum und formulieren Empfehlungen zuhanden von Kantonen und Gemeinden (4.2).

2. Unterstützungsleistungen für Familien

Nach einer kurzen Einführung zum gesellschaftlichen Kontext und den intendierten Wirkungen von öffentlichen Unterstützungsleistungen für Familien (Kapitel 2.1), werden die wichtigsten Unterstützungsleistungen in einer Übersicht – dem eigentlichen «Inventar» – dargestellt (Kapitel 2.2). Anschliessend werden die einzelnen finanziellen und nicht-finanziellen Unterstützungsleistungen kurz beschrieben (Kapitel 2.3 und 2.4).

2.1. Kontext und Wirkungsmodell

Familienmodelle im Wandel

Familien sind die Basis unserer Gesellschaft. Sie erbringen unverzichtbare Leistungen zu Gunsten aller und sind somit entscheidend für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung jeder Region. Familienpolitik spielt sich immer vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Entwicklung ab. Der Wertewandel in den letzten Jahrzehnten hat dazu beigetragen, dass die gelebten Familienmodelle und -formen vielfältiger geworden sind (siehe dazu auch die Ergebnisse des Teilprojekts A1). Frauen und Männer heiraten, wenn überhaupt, später, nämlich mit durchschnittlich 29 bzw. 31 Jahren. Die Scheidungshäufigkeit hat stark zugenommen. Zudem entscheiden sich Frauen und Männer später für Kinder. Das Durchschnittsalter verheirateter Frauen bei der Geburt des ersten Kindes liegt bei rund 30 Jahren. Immer häufiger verzichten sie auch ganz auf Kinder. Durchschnittlich haben Frauen heute 1,48 Kinder, wobei der Kinderwunsch meist grösser ist als die effektive Kinderzahl. Im Jahr 1970 hatten Frauen durchschnittlich 2,1 Kinder. Das am häufigsten gelebte Familienmodell ist jenes, bei dem der Vater vollzeitleich erwerbstätig ist und die Mutter einer teilzeitlichen Erwerbstätigkeit nachgeht. Rund zwei Drittel der Mütter in Paarhaushalten mit Kindern unter vier Jahren sind – meist teilzeitlich – erwerbstätig. Mit steigendem Alter der Kinder nimmt der Anteil erwerbstätiger Mütter deutlich zu. Alleinerziehende Mütter übernehmen allgemein höhere Erwerbspensen. Väter in Paarhaushalten sind grösstenteils vollzeitleich erwerbstätig, nur knapp 7 Prozent arbeiten mit reduziertem Pensum. Damit haben die Herausforderungen für Familien bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf stark zugenommen. Vor diesem Hintergrund steht die Familienpolitik vor der Herausforderung, Rahmenbedingungen zur Verfügung zu stellen, die es den Familien ermöglichen, das für sie passende Familienmodell zu wählen. Dabei soll kein bestimmtes Familienmodell bevorzugt bzw. benachteiligt werden (siehe Familienleitbild Kanton Appenzell Ausserrhoden).²

² Die in diesem Abschnitt aufgeführten statistischen Zahlen wurden dem Familienleitbild Kanton Appenzell Ausserrhoden entnommen.

Eine weitere Herausforderung der Familienpolitik ist die Armutsbekämpfung. Familien, die aufgrund der zusätzlich anfallenden Betreuungsarbeit ihr Familienerwerbsspensum reduzieren müssen, tragen ein erhöhtes Armutsrisiko, welches im Fall einer Scheidung nochmals akzentuiert wird. Für viele Familien ist deshalb die Sozialhilfe das letzte Auffangnetz. Daten des BFS zeigen auf, dass das Ereignis einer Geburt häufig zu einem dauerhaften oder wiederholten Leistungsbezug in der Sozialhilfe führt. Vom Zeitpunkt an, in dem das jüngste Kind fünf Jahre alt wird und in den Kindergarten eintritt, sind die EmpfängerInnen weniger dauerhaft von der Sozialhilfe abhängig³. Besonders von Armut betroffen sind die folgenden Familientypen (vgl. Stutz et al. 2016):

- Einelternhaushalte (Alleinerziehende)
- Migrationsfamilien mit tiefqualifizierten Eltern
- Flüchtlingsfamilien
- Kinderreiche Familien
- Familien mit psychisch erkrankten Eltern sowie mit Sucht- und Gewaltproblemen

Die Situation und Bedürfnisse dieser Gruppen unterscheiden sich teils stark. Somit muss die Familienpolitik jeder Problemlage teils mit unterschiedlichen Ansätzen Rechnung tragen (Stutz et al. 2016).

Wirkungsmodell

Als Grundlage für die vorliegende Untersuchung zu den Unterstützungsleistungen der öffentlichen Hand für Familien mit Metropolitanraum Zürich haben wir nachfolgend ein Modell der (intendierten) Wirkungen von familienpolitischen Unterstützungsleistungen entworfen. Wir stützen uns dabei auf die familienpolitische Strategie des Bundesrats (2015a), welche vier zentrale Ziele der Familienpolitik definiert:

- Die wirtschaftliche Grundlage von Familien muss sichergestellt und Familienarmut verhindert werden⁴,
- Familie und Erwerbstätigkeit müssen vereinbar sein⁵,
- Familien müssen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstützt werden⁶,

³ Siehe dazu das Themendossier Familie der SKOS (<http://www.skos.ch/grundlagen-und-positionen/themendossiers/familie/>).

⁴ Familien werden durch die Kinderkosten erheblich belastet. Diese gefährden den Wohlstand vieler Familien und führen teilweise zu Armut. Der Bundesrat ist deshalb der Auffassung, dass die wirtschaftliche Absicherung der Familien und die Bekämpfung der Familienarmut zentrale Zielsetzungen der Familienpolitik sein müssen.

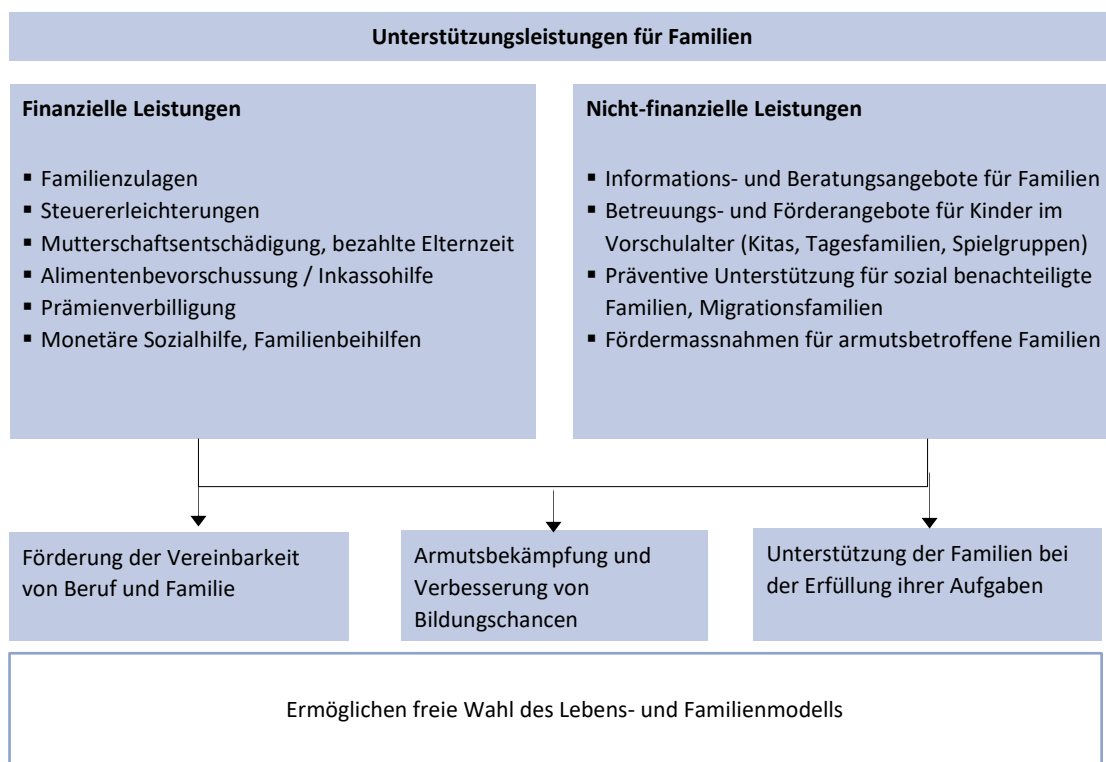
⁵ Es bestehen nach wie vor viele Hürden, welche es den Familien erschweren, die Erwerbstätigkeit mit der Betreuung ihrer Kinder unter einen Hut zu bringen. Der Bundesrat misst dem raschen und umfassenden Abbau dieser Hürden eine hohe familienpolitische Bedeutung zu.

⁶ Die Familien haben spezifische Herausforderungen zu bewältigen, die sich aus dem familiären Zusammenleben und den damit einhergehenden Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Familienmitglieder ergeben. Sie sind dabei auf Dienstleistungs- und Beratungsangebote angewiesen, welche sie dabei unterstützen. Der Bundesrat misst diesen Angeboten eine grosse Bedeutung

- das Familien- und Erbrecht muss den realen Lebensformen entsprechen.

In der vorliegenden Studie sind in erster Linie die ersten drei Ziele relevant – das Familien- und Erbrecht steht nicht im Fokus der Studie. Die Massnahmen zur Förderung der Vereinbarkeit, zur Armutsbekämpfung und zur generellen Unterstützung von Familien sollen wiederum dazu beitragen, dass Familien zwischen verschiedenen Lebensmodellen frei wählen können. Dies ist letztlich das Hauptziel der familienpolitischen Unterstützungsleistungen: Durch die Bereitstellung von Geld, Zeit und Infrastruktur werden geeignete Rahmenbedingungen für verschiedene Lebens- und Familienmodelle geschaffen.

Abbildung 1: Wirkungsmodell der Unterstützungsleistungen für Familien



Grafik Eigene Darstellung INFRAS.

zu und erachtet deren Weiterentwicklung aufgrund des gesellschaftlichen, sozialen und familialen Wandels als wichtige familienpolitische Herausforderung.

Das hier präsentierte Wirkungsmodell bildet u.a. eine Grundlage, um die Wirksamkeit der verschiedenen Unterstützungsleistungen beurteilen zu können (siehe Kapitel 3.1). In der Folge werden die verschiedenen Unterstützungsleistungen für Familien detailliert beschrieben.

2.2. Übersicht über die Unterstützungsleistungen für Familien

Abbildung 2 zeigt die wichtigsten Unterstützungsleistungen für Familien mit minderjährigen Kindern (ohne Massnahmen des Bildungs- und Gesundheitssystems im engeren Sinn). Diese Leistungen werden entlang zweier Dimensionen charakterisiert:

- Handelt es sich um eine finanzielle Unterstützung? Dazu gehören sowohl direkte finanzielle Unterstützungsleistungen wie auch steuerliche Abzüge⁷ und Verbilligungen. Oder handelt es sich um eine nicht-monetäre Unterstützungsleistung, z.B. ein Beratungs-, Betreuungs- oder Förderangebot?
- Stehen die Leistungen prinzipiell allen Familien (universelle Unterstützung) oder primär Familien aus einer bestimmten Zielgruppe – z.B. Migrationsfamilien mit geringen Deutschkenntnissen - zur Verfügung (selektive Unterstützung)? Oder handelt es sich um eine indizierte Massnahme für eine einzelne Familie?

Abbildung 2: Inventar der Unterstützungsleistungen für Familien

	universell	selektiv	indiziert
finanziell	Familienzulagen	Alimentenbevorschussung, Inkassohilfe	
	Steuerabzüge	Prämienverbilligung	
	Mutterschaftsentschädigung, Elternzeit	Sozialhilfe, Familien-Ergänzungsleistungen, Familienbeihilfe	
nicht finanziell	Betreuungs- und Förderangebote für Vorschulkinder	Präventive Unterstützung für Risiko-/ Migrationsfamilien	Sozialpädagogische Familienbegleitung
	Informations- und Beratungsangebote für Familien	Fördermassnahmen für armutsbetroffene Familien	Kinderschutz-Massnahmen

Grafik INFRAS.

⁷ Das Steuersystem generell (z.B. Steuerprogression/Steuerbemessung) ist nicht Gegenstand des Inventars.

2.3. Finanzielle Leistungen

Bedingt durch höhere direkte Konsumkosten, aber auch durch indirekte Kinderkosten wie ein tieferes Erwerbseinkommen, das durch die Betreuung der Kinder entsteht, führen Kinder zu einer erheblichen finanziellen Mehrbelastung von Familien. Diese Mehrbelastung nimmt für Familien aus jedem Einkommenssektor mit jedem Kind zu (Gerfin et al. 2009). In Anerkennung dieser finanziellen Mehrbelastung will die Familienpolitik dieser Mehrbelastung mit verschiedenen Leistungen entgegenwirken. Wir unterscheiden zwischen zwei Arten von Leistungen:

- Zum einen gibt es Leistungen, die sich an alle Familien richten, unabhängig von ihrem Einkommen und ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Dazu zählen wir die Familienzulagen, die Mutterschaftsentschädigung und Steuerabzüge für Familien.
- Zum anderen gibt es Leistungen, die sich primär an einkommensschwache Familien bzw. nach dem spezifischen Bedarf der Familien richten. Dazu zählen wir die Alimentenbevorschussung und Inkassohilfe, die individuelle Prämienvverbilligung, Wohnbeihilfen für Familien, verschiedene weitere Familienbeihilfen wie auch die Sozialhilfe.

2.3.1. Finanzielle Leistungen für alle Familien

Tabelle 1: Übersicht finanzielle Leistungen für alle Familien

Leistung	Zuständigkeit	Gesetzliche Grundlage	Finanzierung
Familienzulagen	Kantone	▪ Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Familienzulagen (Familienzulagengesetz, FamZG, SR 836.2) ▪ Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG, 836.1) ▪ Kantonale Verordnungen/Beschlüsse	Kanton des Arbeitsortes der Eltern*: Arbeitgeber zahlen in Familienausgleichskasse ein.
Steuerliche Abzüge, v.a. ▪ Kinderabzug ▪ Fremdbetreuungsabzug ▪ Doppelverdienerabzug	Kanton / Bund	▪ 642.11 Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer (DBG) ▪ Kantonale Steuergesetze	Wegfallende Steuereinnahmen für den Staat
Mutterschaftsurlaub	Bund	▪ Änderung des Erwerbsersatzgesetzes (EOG) vom 1. Juli 2005	Erwerbsersatzordnung

* Bei unterschiedlichen Arbeitskantonen beider Elternteile Aufteilung gemäss Merkblatt BSV (<https://www.ahviv.ch/p/6.08.d>)

Tabelle INFRAS.

Familienzulagen

Ziel der Familienzulagen ist es, die durch den Unterhalt der Kinder entstandenen Mehrkosten teilweise auszugleichen. Seit 2009 ist das Bundesgesetz über die Familienzulagen⁸ in Kraft. Darin wurden die zuvor kantonal unterschiedlichen Handhabungen der Familienzulagen vereinheitlicht. Das Bundesgesetz gibt den Kantonen damit einen Rahmen vor, der im Wesentlichen den Kreis der Anspruchsberechtigten, die Mindestansätze der Familienzulagen sowie die Anspruchskonkurrenz regelt. Gemäss Bundesgesetz sind Kinderzulagen für Kinder bis zu 16⁹ Jahren in der Höhe von mind. CHF 200 und für Kinder in Ausbildung zwischen 16 und 25 Jahren von mind. CHF 250 pro Kind und Monat zu entrichten. Die Kantone können in ihren Gesetzen höhere Leistungen vorsehen, zudem regeln sie die Finanzierung und die Organisation (Bundesrat 2015a).

Steuerliche Abzüge

Ein weiteres Instrument zur Kompensation der durch Kinder generierten Kosten sind die Kinderabzüge bei den Steuern. Diese können sowohl bei den Bundessteuern wie auch bei den Kantonssteuern geltend gemacht werden und verfolgen das Ziel, der finanziellen Belastung von Familien entgegenzuwirken.

Weiter werden der Fremdbetreuungsabzug und der Doppelverdienerabzug im Inventar der Unterstützungsleistungen für Familien berücksichtigt. Beide Abzüge dienen dazu, der Mehrbelastung von Familien, in welchen beide Eltern berufstätig sind, abzufedern. Sie sind insbesondere ein wichtiges Instrument um negativen Erwerbsanreizen entgegenzuwirken. Negative Erwerbsanreize entstehen, wenn eine erhöhte Teilnahme am Arbeitsmarkt zu einer Reduktion des frei verfügbaren Einkommens führt.

Mutterschaftsurlaub/Elternurlaub

Seit 1. Juli 2005 erhalten schweizweit alle erwerbstätigen Mütter während 14 Wochen nach der Geburt eines Kindes ein Taggeld, das 80% des Erwerbseinkommens, aber maximal CHF 196 pro Tag beträgt. Diese Mutterschaftsentschädigung wird über die Erwerbsersatzordnung (EO) finanziert (EKFF 2010).

Ein Urlaub des Vaters nach der Geburt des Kindes ist in der Schweiz gesetzlich nicht geregelt. Der Vater kann bei der Geburt des Kindes höchstens im Rahmen eines „üblichen freien Tags“ (Art. 329 Abs. 3 OR) Anspruch auf einen Urlaub geltend machen. Heute werden in der Regel bei der Geburt des Kindes ein bis zwei bezahlte Urlaubstage gewährt. Es gibt auch Unter-

⁸ [Familienzulagegesetz, FamZG](#)

⁹ Bei Erwerbsunfähigkeit des Kindes bis zu 20 Jahren.

nehmen, die einen längeren Urlaub gewähren. Eine Entlohnung während des Urlaubs ist gemäss OR keine vorgesehen – ausser dies ist im Einzel- oder Gesamtarbeitsvertrag festgehalten. Für den Bezug eines längeren Urlaubs nach Geburt des Kindes muss der Vater folglich Ferientage einsetzen (BSV 2013). Viele europäische Länder kennen einen Elternurlaub¹⁰. In Staaten, die einen Elternurlaub kennen, tritt dieses System an die Stelle eines Mutterschaftsurlaubs (BSV 2013). Er ist in der Regel länger als der Mutterschaftsurlaub und kann unter den beiden Elternteilen aufgeteilt werden. In den meisten Systemen gibt es einen individuellen Anspruch von Mutter und Vater, der jeweils nur von dieser Person bezogen werden kann.

2.3.2. Finanzielle Leistungen für bestimmte Gruppen

Tabelle 2: Übersicht finanzielle Leistungen für bestimmte Gruppen von Familien

Leistung	Zuständigkeit	Gesetzliche Grundlage	Finanzierung
Alimentenbevorschussung und Inkassohilfe	Kantone / Gemeinden	▪ Kantonale Gesetze / Verordnungen	Gemeinden
Krankenkassen-Prämienvorbereitung	Kanton	▪ Kantonale Gesetze / Verordnungen	Ausgleichskassen
Sozialhilfe / Familien-Ergänzungsleistungen / Familienbeihilfe / Wohnbeihilfe	Kantone / Gemeinden	▪ Kantonale Gesetze / Verordnungen	Gemeinden

Tabelle INFRAS.

Alimentenbevorschussung/Inkassohilfe

Das Ziel dieser Massnahme besteht darin, die Unterhaltsansprüche von Kindern und Ehegatten auch in jenen Fällen sicherzustellen, in denen die unterhaltspflichtige Person säumig ist. Die Alimentenhilfe umfasst zwei Instrumente: die Alimentenbevorschussung und die Inkassohilfe. Die Zuständigkeit für die Inkassohilfe ist in den einzelnen Kantonen unterschiedlich geregelt. In den Kantonen der Metropolitankonferenz sind in LU, SG, SH, TG die Gemeinden zuständig. Dasselbe gilt für die Kantone AG und ZG, wobei diese Aufgabe teilweise an private Stellen delegiert wurde. Der Kanton ZH regelt die Inkassohilfe auf Bezirksebene und im Kanton GL¹¹ ist eine kantonale Stelle mit dieser Aufgabe betraut (Bundesrat 2013).

¹⁰ In der EU kennen die Länder Finnland, Belgien, Dänemark, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Slowenien und das Vereinigte Königreich einen Elternurlaub zwischen 9-15 Monaten und die Länder Deutschland, Spanien, Estland, Österreich, Frankreich, Ungarn, Polen, Portugal, Tschechische Republik und Schweden einen Elternurlaub von bis zu 3 Jahren. In den meisten Ländern wird der Elternurlaub zumindest teilweise bezahlt (Bericht Bundesrat zum Postulat Fetz (2013)).

¹¹ Der Kanton GL ist nicht Mitglied der Metropolitankonferenz, nur einzelne Gemeinden. Nachfolgend wird der Kanton GL deshalb ebenfalls in die Analyse miteinbezogen.

Krankenkassen-Prämienverbilligung

Bei der Einführung des Krankenversicherungsgesetzes (KVG) im Jahr 1996 hat der Bundesrat das Ziel formuliert, dass die Prämienlast 8% des verfügbaren Haushaltseinkommens nicht übersteigen darf (Caritas 2015). Aus diesem Grund werden einkommensschwachen Familien die Krankenkassenprämien verbilligt bzw. ganz erlassen und über den Kanton finanziert. Gemäss Monitoringbericht des Bundesamtes für Gesundheit BAG wurde dieses Ziel für definierte Modellhaushalte nur im Kanton Zug erreicht. Auch ist die Varianz zwischen den Kantonen in Bezug auf die Bezügerquote wie auch die Ausgaben pro EinwohnerIn sind gross (Frey und Neumann 2015, siehe dazu auch Kapitel 3.2).

Monetäre Sozialhilfe / Familien-Ergänzungsleistungen / Familienbeihilfen / Wohnbeihilfen

Die öffentliche Sozialhilfe bildet das letzte Auffangnetz für armutsbetroffene Personen, darunter viele Familien. Die Sozialhilfe wird von den Kantonen geregelt und mehrheitlich durch die Gemeinden ausgeführt¹². Die meisten Kantone und Gemeinden orientieren sich bei der Berechnung der Beiträge an den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), dem nationalen Fachverband für Sozialhilfe¹³. Diese Richtlinien sind Empfehlungen, die von der kantonalen Konferenz der Sozialdirektorinnen und -direktoren SODK verabschiedet werden. Durch kantonale und kommunale Gesetzgebungen können diese Richtlinien für Gemeinden verbindlich werden. Nebst der monetären Sozialhilfe werden Familien oftmals gewisse Leistungen im Bedarfsfall vergünstigt, so z.B. Ferienlager, Behandlungen beim Schulzahnarzt, etc.. (Stutz et al. 2016).

Ein weiteres Instrument zur Existenzsicherung sind Ergänzungsleistungen für Familien. Diese können Familien vor der Beantragung von Sozialhilfe und der damit verbundenen Stigmatisierung bewahren. Ferner sind Beziehende von Ergänzungsleistungen in der Regel besser gestellt als Sozialhilfebeziehende, da sich die Ergänzungsleistungen an höheren Grenzen für das Existenzminimum orientieren (Ehrler 2010). Heute verfügen lediglich die vier Kantone GE, TI, SO und VD und somit kein Kanton der Metropolitankonferenz über Familien-Ergänzungsleistungen (Amacker et al. 2015). Ein Vorstoss von Yvonne Feri im Jahr 2013, der die Einführung eines Rahmengesetzes für Familien-Ergänzungsleistungen auf Bundesebene forderte, wurde vom Bundesrat abgelehnt.

Weiter gibt es die so genannten Familienbeihilfen -auch Kleinkinderbeiträge, Mutterschaftsbeihilfen, Erwerbsersatzleistungen oder Elternschaftsbeihilfe genannt. Sie haben zum Ziel, es auch einkommensschwachen Eltern zu ermöglichen, ihre Kleinkinder überwiegend

¹² Siehe dazu die Website der Geschichte der sozialen Sicherheit (<http://www.geschichtedersozialensicherheit.ch/institutionen/organisation-der-sozialhilfe/>)

¹³ Alle Kantone und die meisten der 116 Gemeinden der Metropolitankonferenz sind Mitglied der SKOS.

selbst zu betreuen. Ein solches System kennen fünf der acht Kantone der Metropolitankonferenz (GL, AG, LU, SG und ZG). Im Kanton ZH wurden die Kleinkinderbetreuungsbeiträge indes im Jahr 2016 abgeschafft. Grund dafür war, dass einerseits aufgrund der Ausweitung der Bezugsberechtigten mit einer Kostenexplosion gerechnet werden musste. Andererseits argumentierte der Kantonsrat, dass Familien in wirtschaftlich schwierigen Verhältnissen mit anderen Mitteln geholfen werden könne, v.a. der Sozialhilfe¹⁴. Zudem habe seit Einführung der Kleinkinderbetreuungsbeiträge ein erheblicher Ausbau der familienergänzenden Betreuungsangebote stattgefunden (Sozialkonferenz Kanton Zürich 2015).

Schliesslich gibt es auch das Instrument der Wohnbeihilfen, die im Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) des Bundes geregelt sind¹⁵. Die Kantone haben die Möglichkeit, die Wohnbauhilfen des Bundes zu ergänzen. Deren Aktivitäten können gemäss BFS (2007) grob in vier Gruppen eingeteilt werden: Kantone, die die Leistungen der Bundeshilfe verstärken (1), solche die von der Bundeshilfe unabhängige Hilfe in Form von Objektfinanzierung (2) bzw. individuelle Hilfe in Form von direkten Beiträgen an die MieterInnen anbieten (3) und solche ohne kantonale Leistungen (4). Unter den Kantonen mit Gemeinden in der Metropolitankonferenz verstärken LU, SG und SZ die Leistungen gemäss Bundesgesetz. ZG und ZH haben eigene Systeme, und die Kantone AG, GL, SH und TG entrichten keine zusätzlichen Beiträge.¹⁶

2.4. Weitere Unterstützungsangebote

Die weiteren, nicht-monetären Unterstützungsleistungen für Familien mit Kindern im Vorschulalter werden häufig auch unter dem Begriff der **frühen Förderung**, der **Politik der frühen Kindheit** oder der **frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung (FBBE)** subsummiert. Wir verwenden nachfolgend den Begriff der FBBE, welcher auch international gebräuchlich ist¹⁷. FBBE hat zum Ziel, alle Kinder vom Säuglingsalter bis zum Schuleintritt in ihrem Lern- und Entwicklungsprozess in- und ausserhalb der Familie zu unterstützen. Das Konzept der FBBE ist sehr breit gefasst: FBBE beinhaltet Bildungs- und Betreuungsangebote für Kinder im Vorschulalter, die verschiedensten Unterstützungsangebote für Familien in sozialer, gesundheitlicher oder pädagogischer Hinsicht wie auch die Qualitätsentwicklung der beteiligten Institutionen (z.B. Kindertagesstätten). FBBE wird primär auf Gemeindeebene umgesetzt und ist eine gemeinsame Aufgabe von Bildungs-, Sozial- und Gesundheitswesen sowie zahlreicher weiterer Akteure an der Schnittstelle dieser Bereiche, z.B. die Integrationsförderung. Insbesondere in den Städten

¹⁴ <http://www.tagesanzeiger.ch/zuerich/region/2016-ist-wohl-schluss-mit-zuschuessen-fuer-familien/story/19224197>.

¹⁵ Ein Ziel dieses Gesetzes besteht in der Senkung der Mietkosten für wirtschaftlich schwache Bevölkerungsschichten. Dabei kommen zum einen Grundverbilligungen zum Einsatz: Rückzahlbare Vorschüsse an die Ersteller von Wohnungen, die die Mietkosten von neuen oder renovierten Wohnungen senken sollen. Einschränkungen, wer diese Objekte mieten darf, gibt es jedoch keine. Die andere Massnahme im Gesetz betrifft Zusatzverbilligungen, bedarfsabhängige Leistungen also, die an die Vermieter überwiesen werden, die wiederum die Leistung in Form von Mietzinsreduktionen an die Mieter weitergeben muss.

¹⁶ Das BFS erhebt nur die Ausgaben für die «individuelle Wohnbeihilfe». Diese existiert in den Kantonen BS und GE.

¹⁷ FBBE ist die deutsche Übersetzung des international gebräuchlichen Begriffs ECEC: Early Childhood Education and Care.

und grösseren Agglomerationsgemeinden sind in den letzten Jahren viele FBBE-Angebote entstanden und einige Gemeinden und Kantone haben Strategien für die FBBE oder frühe Förderung entwickelt. Die frühe Förderung wurden zudem als ein Förderschwerpunkt im Rahmen der kantonalen Integrationsprogramme (KIP) definiert. (siehe INFRAS 2016b)

Wie bei den finanziellen Unterstützungsleistungen unterscheiden wir nachfolgend zwischen Angeboten für alle, für bestimmte Gruppen und für einzelne Familien:

- Bei den **universellen Unterstützungsangeboten** betrachten wir zum einen die Betreuungs- und Förderangebote für Kinder im Vorschulalter, namentlich Kindertagesstätten, Tagesfamilien und Spielgruppen. Zudem nehmen wir die verschiedenen Informations- und Beratungsangebote für Familien mit kleinen Kindern, z.B. die Mütter- und Väterberatung, in den Blick.
- Während Kindertagesstätten, Tagesfamilien oder Spielgruppen grundsätzlich allen Familien bzw. Kindern offenstehen, beinhaltet die FBBE auch Programme und Massnahmen, die sich ganz gezielt an bestimmte Gruppen mit spezifischem Förderbedarf richten. Bei den **selektiven Unterstützungsangeboten** unterscheiden wir nachfolgend zwischen präventiven Massnahmen für sozialbenachteiligte Familien einerseits und nicht-monetären Massnahmen der Sozialhilfe andererseits. Erstere haben zum Ziel, Familien mit spezifischen Risikofaktoren (z.B. Eltern sind psychisch krank, suchtfgefährdet, arbeitslos oder schlecht integriert) möglichst früh zu erkennen und in ihrer Erziehungsaufgabe zu unterstützen. Oft geht es auch darum, den Zugang dieser Familien zu herkömmlichen Angeboten wie z.B. Spielgruppen, Kitas oder der Mütter- und Väterberatung zu verbessern. Letztere richten sich an Familien in der Sozialhilfe mit dem Ziel, die Lebenssituation dieser Familien in Ergänzung zu den finanziellen Sozialhilfebeiträgen mit gezielten weiteren Unterstützungsmassnahmen zu verbessern.
- Als dritte Kategorie unterscheiden wir die **indizierten Unterstützungsmassnahmen**, welche nur in Einzelfällen zur Anwendung kommen wie z.B. die Massnahmen im Kinder- und Erwachsenenschutz oder die sozialpädagogische Familienbegleitung.

2.4.1. Universelle Unterstützungsangebote

Tabelle 3: Übersicht zu den universellen Unterstützungsmassnahmen für Vorschulkinder und ihre Familien

Leistungstyp	Zuständigkeit	Gesetzliche Grundlage	Finanzierung
Betreuungs- und Förderangebote für Vorschulkinder ▪ Kindertagesstätten ▪ Tagesfamilien ▪ Spielgruppen	Kantone/Gemeinden	Förderung der FEB ▪ Förderung in Verfassung/Gesetzen/Legislaturzielen verankert: AG, LU, SG, SH, TG ZG, ZH ▪ Auf Kantonsebene nicht erwähnt: GL, SZ Bewilligung und Aufsicht: ▪ Kant./kommunale Gesetze zur familienergänzenden Kinderbetreuung: ZG ▪ Kant. /kommunale Gesetze/Verordnungen zur Sozialhilfe, Heime, Pflegekindern usw: AG*, GL, SG, SH, TG, LU, ZH ▪ Keine offiziellen Vorgaben: SZ	▪ Kantonale Mitfinanzierung: AG, GL ▪ Keine Kantonale Mitfinanzierung LU, SG, SH, SZ, TG, ZG, ZH
Informations- und Beratungsangebote für Familien ▪ Mütter-Väterberatung ▪ Schwangerschafts-, Erziehungs-, Paar-, Familien- und Scheidungsberatung ▪ Information und Beratung zu Betreuungsmöglichkeiten ▪ Elternbildung ▪ Familienzentren, Eltern-Kind-Treffpunkte	Kantone/Gemeinden	Informations- und Beratungsangebote leiten sich in der Regel aus Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen ab, sich generell für das Wohl der Familien einzusetzen.	Kantone/Gemeinden

*AG in AG gibt es nur für die Bewilligung und Aufsicht der Tagesfamilien offizielle Vorgaben

Tabelle INFRAS. Quelle: INFRAS (2013a)

Betreuungs- und Förderangebote für Vorschulkinder

Die am meisten verbreiteten Betreuungs- und Förderangebote für Vorschulkinder sind **Kindertagesstätten, Tagesfamilien und Spielgruppen**:

- **Kindertagesstätten** werden im Metropolitanraum mehrheitlich von privaten Organisationen getragen. Die öffentliche Hand (Kantone oder Gemeinden) ist für die Bewilligung und Aufsicht der Einrichtungen zuständig und beteiligt sich häufig auch an der Finanzierung. Bei einer Mitfinanzierung durch die öffentliche Hand gelten für die Eltern in der Regel einkommensabhängige Tarife, die in einem Elternbeitragsreglement festgelegt werden. Gängige Finanzierungsmodelle sind das so genannte Normkostenmodell (Bsp. Stadt Zürich) und das Modell der Betreuungsgutscheine (Bsp. Stadt Luzern). Während Betreuungsgutscheine in der

Regel in allen Krippen einer Gemeinde eingelöst werden können, ist die Subventionierung beim Normkostenmodell häufig kontingentiert (z.B. Beschränkung der Subventionierung auf einzelne Anbieter oder auf einen bestimmten Anteil der Plätze in bestimmten Einrichtungen). Gewisse Gemeinden oder Kantone leisten zusätzlich eine Defizitgarantie oder stellen Räumlichkeiten gratis oder verbilligt zur Verfügung (INFRAS/ Universität St. Gallen 2016).

- Die **Tagesfamilien** sind eine weitere Betreuungsmöglichkeit für Kinder im Vorschul- und Schulalter, die von der öffentlichen Hand unterstützt wird. Tagesfamilien sind Familien, die in der Regel zusätzlich zu den eigenen Kindern bei sich zuhause noch weitere Kinder betreuen. Die Wochentage und Betreuungszeiten werden individuell zwischen abgebender und aufnehmender Familie vereinbart. Häufig werden solche Tagespflegeverhältnisse, durch eine Vermittlungsstelle, z.B. einen Tagesfamilienverein, vermittelt. (BFS 2015b)
- **Spielgruppen** haben zum Ziel, Kinder pädagogisch in ihrer Entwicklung zu unterstützen und zu fördern. Eine Spielgruppe besuchen Kinder im Alter von zweieinhalb bis drei Jahren bis zum Kindergarten Eintritt ein bis drei Mal pro Woche während durchschnittlich drei Stunden. (für eine Übersicht über den Stand der Spielgruppen in der Schweiz siehe Interface 2013). Die Spielgruppen werden meist über Elternbeiträge finanziert, eine Mitfinanzierung durch die öffentliche Hand findet nur in geringem Ausmass statt. Spielgruppen unterstehen auch nicht einer Bewilligungs- oder Aufsichtspflicht.

Informations- und Beratungsangebote für Familien

Des Weiteren gibt es im Metropolitanraum eine breite Palette von Informations- und Beratungsangeboten, die sich speziell an Familien richten und entweder von der öffentlichen Hand selber oder von privaten Trägern mit einer Mitfinanzierung der öffentlichen Hand erbracht werden. Nachfolgend präsentieren wir eine Übersicht über die am meisten verbreiteten Beratungsangebote:

- Die **Mütter- und Väterberatung** ist ein niederschwelliges, für die Eltern meist kostenloses Angebot der Gemeinden zur Unterstützung und Beratung bei allen Fragestellungen und Problemen bei der Betreuung der Säuglinge bzw. Kleinkinder (Amt für Gesundheit, Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion BL 2016). Die Rahmenbedingungen für die Mütter- und Väterberatung geben die Kantone vor.
- An vielen Orten gibt es auch weitere spezialisierte Beratungsangebote wie z.B. **Schwangerschaftsberatung, Erziehungsberatung, Familien-, Paar- und Scheidungsberatung**. Zu nennen sind hier auch Angebote der **Elternbildung** sowie **Beratungs- und Begleitangebote von Kirchen**.

- **Informationen zu Betreuungsmöglichkeiten** (Kinderkrippen, Tagesfamilien) sowie zu Spielgruppenangeboten finden Eltern vorwiegend über die Verbände der Leistungserbringer¹⁸. Teilweise verfügen die Gemeinden auch über eigene Informationsplattformen und/oder nehmen eine aktive Rolle bei der Vermittlung von Betreuungsplätzen wahr.
- In grösseren Gemeinden gibt es **Familien- und Gemeinschaftszentren**, die als Orte der Begegnung, des Austausches und der sozialen Vernetzung sowie als Bildungsorte eine wichtige Bedeutung erhalten (Bieri und Mülle 2015). Solche Zentren bieten oft eine sehr breite Angebotspalette wie beispielsweise Krabbelgruppen oder Eltern-Kind-Gruppen mit pädagogischem Konzept. Häufig finden auch die oben genannten Beratungsangebote direkt in den Familien- und Gemeinschaftszentren statt. Die Familien- und Gemeinschaftszentren sprechen in der Regel alle Familien an, es gibt dort aber auch viele spezifische Angebote für sozialbenachteiligte Familien oder Familien mit Migrationshintergrund ab (bspw. die Projekte femmesTische, siehe dazu Kapitel 2.4.2).

¹⁸ Für die Kinderkrippen bzw. schulergänzende Betreuung und Tagesfamilien ist dies der Verband kibe suisse (<https://www.kibe-suisse.ch/>) und für die Spielgruppen der Schweizerische Spielgruppenleiterinnenverband SSLV (<http://www.sslv.ch/>).

2.4.2. Selektive Unterstützungsangebote

Tabelle 4: Übersicht zu den Unterstützungsangeboten für bestimmte Gruppen

Leistungstyp	Zuständigkeit	Gesetzliche Grundlage	Finanzierung
Präventive Unterstützungsangebote für Familien mit besonderem Unterstützungsbedarf: ▪ Aufsuchende Programme für Familien mit spezifischer Risikokonstellation, Hausbesuchsprogramme (Zeppelin, schrittweise) ▪ Projekte zur Verbesserung des Zugangs von fremdsprachigen Familien zu Informations- und Beratungsangeboten ▪ Sprachförderung für Erwachsene und Kinder vor dem Kindergarten-Eintritt	Gemeinden und Kantone	Verschiedene Grundlagen: Kinder- und Jugendhilfegesetze, Opferhilfegesetz, Z.T. familienpolitische Gesetze oder Strategien. Auch Ausländergesetz respektive kantonale Integrationsprogramme (KIP).	Gemeinden (Leistungseinkauf), kantonale Integrationsprogramme KIP (Kantone und Bund)
Fördermassnahmen der nicht-monetären Sozialhilfe für Familien ▪ Zugang zu günstigem Wohnraum ▪ Soziale Integration ▪ Nachholbildung	Gemeinden	Teilweise explizit in Kantonsverfassungen (bspw. Förderung der sozialen Integration von Kindern und Jugendlichen in SG und ZH) oder in kantonalen Gesetzen (bspw. Gesetz zur Wohnraumförderung in ZH)*.	Gemeinden, z.T. Kanton (Wohnraumförderung)

*Diese Informationen wurden nicht für alle Kantone der Metropolitankonferenz systematisch erfasst, sondern beispielhaft für einzelne Kantone.
 Tabelle INFRAS. Quelle: Stutz et al. 2016

Präventive Unterstützungsangebote für Familien mit besonderem Unterstützungsbedarf

Wenn Eltern bei der Erziehung überfordert sind, kann dies die gesunde Entwicklung der Kinder beeinträchtigen. In Familien mit spezifischen Risikokonstellationen, z.B. beeinträchtigte psychische Gesundheit der Eltern, finanzielle Probleme, sehr enge Wohnverhältnisse, Eltern im Teenageralter, Arbeitslosigkeit der Eltern, Alkohol- oder Drogensucht der Eltern, ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein Kind in seiner Entwicklung gefährdet ist, erhöht (vgl. Bentz et al., 2012 und Lanfranchi und Mora, 2011). Kinder aus sozial benachteiligten Familien sind besonders oft Risikofaktoren ausgesetzt (Tschumper et al., 2012). Vielfach betroffen sind auch Kinder mit Migrationshintergrund, wenn deren Eltern wenig gebildet sind, nur wenig Deutsch sprechen und dadurch schlecht integriert sind. Präventive Unterstützungsprogramme für solche Familien sind erst wenig verbreitet. Bis anhin haben sich in der Region der Metropolitankonferenz die beiden aufsuchenden Programme schrittweise und Zeppelin (Zürcher Equity Präventionsprojekt Elternbeteiligung und Integration) bewährt:

- Zeppelin (Zürcher Equity Präventionsprojekt Elternbeteiligung und Integration) ist ein Projekt der Hochschule für Heilpädagogik (HfH) und der Bildungsdirektion des Kantons Zürich. Im Zentrum des Programms stehen 0- bis 3-jährige Kinder aus sozialbenachteiligten Familien. Zeppelin verfolgt zwei Ziele: Erstens die interdisziplinäre Früherkennung von Kindern, welche aus psychosozialen Gründen in ihrer Entwicklung gefährdet sind. Zweitens, die frühe Förderung dieser Kinder mit dem Programm „PAT (Parents as Teachers) – mit Eltern lernen“ (Lanfranchi und Neuhauser, 2011).
- „schritt:weise¹⁹“ ist ein Spiel- und Lernprogramm, welches Familien aktiv in der Erziehung ihrer Kinder unterstützt. Das präventive Programm basiert auf wöchentlichen, später vierzehntäglichen Hausbesuchen, ergänzt durch Gruppentreffen mit allen teilnehmenden Familien. Die Hausbesuche werden von geschulten Laiinnen durchgeführt, welche selbst Mütter aus der Programmzielgruppe sind. Angeleitet werden sie durch eine Fachperson aus dem sozialen und/oder pädagogischen Bereich. Mit den Hausbesuchen können Eltern erreicht werden, denen die Ressourcen fehlen, um sich selber über unterstützende Angebote zu informieren und diese aufzusuchen (a:primo, 2015).

Des Weiteren gibt es verschiedene Projekte, die darauf abzielen, den **Zugang von fremdsprachigen Familien zu Angeboten der FBBE** wie z.B. die Mütter- und Väterberatung, Familientreffpunkten oder auch Kitas und Spielgruppen zu verbessern und Eltern über Themen wie Gesundheit und Erziehung zielgruppengerecht zu informieren. Beispiele für solche Projekte, die auch im Metropolitanraum Zürich stattfinden, sind Miges Balù oder femmesTische:

- Miges Balù ist ein Projekt, das die Mütter- und Väterberatung dabei unterstützt, vermehrt Familien mit Migrationshintergrund zu erreichen. Zum einen besteht das Programm aus interkulturellen VermittlerInnen, welche den Zugang zur Zielgruppe herstellen. Ausserdem beinhaltet das Programm Weiterbildungen, um die Mütter- und VäterberaterInnen in ihren transkulturellen Kompetenzen zu stärken (Projektgruppe frühe Förderung Schaffhausen, 2014).
- femmesTische bringt mehrheitlich Frauen mit Migrationshintergrund zusammen, um sich in Diskussionsrunden mit Fragen zu Erziehung, Gesundheit und dem Lebensalltag auseinanderzusetzen²⁰.

¹⁹ Auf Französisch heisst das Programm „petits:pas“ und ist an verschiedenen Standorten in der französischsprachigen Schweiz vertreten (Genf, Lausanne, La Broye, Biel) (online <http://www.a-primo.ch/cms/de/angebote/standorte.html> abgerufen am 16.12.2015, a:primo, 2015, Standorte).

²⁰ Für mehr Informationen siehe <http://femmestische.ch/>.

Andere Projekte legen den Fokus primär auf die **Sprachförderung**. Neben den klassischen Sprachkursen für Erwachsene (teilweise mit Kinderbetreuung) oder auch so genannten Mutter-Kind-Sprachkursen werden zunehmend auch Sprachfördermassnahmen für Kinder vor dem Kindergarten Eintritt realisiert. Fehlende Sprachkenntnisse beim Schuleintritt sind für SchülerInnen mit Migrationshintergrund nur sehr schwer aufzuholen und können ihre Erfolgchancen während der gesamten Schulzeit beeinträchtigen (Stutz et al. 2016). In Hinblick auf die Förderung der Chancengerechtigkeit gibt es deshalb Bemühungen, diesen Nachteilen bereits vor Eintritt in den Kindergarten vorzubeugen. Meist zielen diese Massnahmen auf die Sprachförderung im Rahmen von Kitas oder Spielgruppen (siehe z.B. das Konzept von Spielgruppe Plus oder Spiki²¹).

Die genannten Projekte und weitere Massnahmen für Migrationsfamilien werden teilweise über die kantonalen Integrationsprogramme (KIP) finanziert.

Fördermassnahmen für armutsbetroffene Familien (nicht-monetäre Sozialhilfe)

Neben den finanziellen Leistungen im Rahmen der Sozialhilfe besteht auch die Möglichkeit, die Situation von armutsbetroffenen Familien durch weitere, nicht-monetäre Leistungen zu verbessern. Dazu gehören neben den oben bereits diskutierten Leistungen wie die Förderung und Finanzierung von Betreuungsangeboten oder Programmen für sozial benachteiligte Familien und Migrationsfamilien u.a. folgende Fördermassnahmen:

- **Förderung des Zugangs zu günstigem Wohnraum:** Der Zugang einkommensschwacher Familien zu preiswerten Wohnungen ist in vielen Gemeinden ein Problem. Zwar verschärft sich die Problematik in den Gemeinden mit tiefer Leerwohnungsziffer zusätzlich, es berichten aber auch Gemeinden mit höherer Leerwohnungsziffer von dieser Problematik, insbesondere wenn es sich um Grossfamilien handelt, Sprach- und Systemkenntnisse fehlen, ein Betreibungsregistereintrag existiert oder es bei früheren Mietverhältnissen zu Schwierigkeiten gekommen ist (Stutz et al. 2016). Diese Problematik wird einerseits durch die so genannten Wohnbeihilfen angegangen (siehe Kapitel 2.3.2). Die Gemeinden selbst können aber auch auf nicht monetäre Unterstützungsleistungen zurückgreifen. So bieten einzelne Gemeinde Unterstützung bei der Wohnungssuche an. Teilweise verfügen die Gemeinden auch kommunale Wohnungen für einkommensschwache Familien.
- **Förderung der sozialen Integration:** Fehlendes Geld kann armutsbetroffene Familien von vielen Aktivitäten, die für den Rest der Gesellschaft als selbstverständlich wahrgenommen werden, ausschliessen. Dazu gehört bspw., ein soziales Netzwerk zu pflegen oder Freizeitinteressen nachgehen zu können (Stutz et al. 2016). Zur Förderung der sozialen Integration

²¹ Im Kanton Zürich lancierte das Volksschulamt das Projekt „Spielgruppe Plus“ oder die Stadt St. Gallen das Projekt „Spiki“. Deren Konzepte sehen neben den normalen Spielgruppenaktivitäten spezielle Sprachfördersequenzen vor (VSA Zürich 2010, PHSG 2010). Der Kanton Zürich verfügt zudem eine Strategie zur Sprachförderung (http://www.bi.zh.ch/internet/bildungsdirektion/de/unsere_direktion/bildungsplanung/arbeitenundprojekte/sprachfoerderung.html).

werden vorwiegend zwei Stossrichtungen verfolgt. Dies sind einerseits die Gewährleistung eines Zugangs zu diversen Sport-, Kultur-, Bildungs- und Freizeitangeboten und andererseits Massnahmen, die den sozialräumlichen Zusammenhalt in den Quartieren stärken (z.B. Förderung des Vereinslebens, Gemeinschaftszentren, öffentliche Freiräume).

- **Förderung des Zugangs zu Nachholbildung:** Eine tiefe berufliche Qualifikation ist einer der Hauptgründe für Armut. Damit von Armut betroffenen Personen positive Zukunftsperspektiven zu entwickeln können, wäre in vielen Fällen eine umfassende Weiter- oder Nachholbildung notwendig. Für Personen mit Betreuungspflichten und im Speziellen für Alleinerziehende ist es besonders schwer, sich weiterzubilden. Die Caritas fordert deshalb, die Sozialhilfe für Einelternhaushalte weitsichtiger zu gestalten und in Nachholbildung zu investieren (Caritas 2015). Auch die parlamentarische Motion von Martina Munz aus dem Jahr 2015 hat den Bundesrat aufgefordert, die Chancen der Alleinerziehenden auf dem Arbeitsmarkt durch gezielte Weiter- und Nachholbildung nachhaltig zu verbessern. Der Bundesrat hat die Motion abgelehnt mit der Begründung, die Kantone seien für ein bedarfsgerechtes Angebot an berufsorientierter Weiterbildung zuständig. Auf kommunaler Ebene gibt es einzelne Beispiele von Gemeinden, die in diesem Bereich gezielte Massnahmen treffen (siehe Kapitel 3.2).

Die genannten Fördermassnahmen liegen mit Ausnahme der Wohnbeihilfe grösstenteils in der Zuständigkeit der Gemeinden.

2.4.3. Indizierte Unterstützungsangebote

Tabelle 5: Übersicht zu den Unterstützungsangeboten für einzelne Familien

Leistungstyp	Zuständigkeit	Gesetzliche Grundlage	Finanzierung
Sozialpädagogische Familienbegleitung	Z.B. kantonale Kinder- und Jugendhilfe	Familienrecht des Zivilgesetzbuches.	Gemeinden/Kanton, bei finanzieller Möglichkeit die Eltern
Therapeutische Angebote für Vorschulkinder	Z.B. kantonale Kinder- und Jugendhilfe		Teilweise durch Gemeinden/Kanton mitfinanziert
Kinderschutzmassnahmen, z.B. Fremdplatzierungen.	Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde	Kindes- und Erwachsenenschutzrecht	Gemeinden/ Kanton

Tabelle INFRAS.

Sozialpädagogische Familienbegleitung

Sozialpädagogische Familienbegleitung SPF ist die vorübergehende aufsuchende Hilfe einer pädagogischen Fachperson in einer Familie, in der die Erziehungsverantwortlichen ihre Erziehungsaufgaben in erheblichem Ausmass nicht erfüllen können. SPF richtet sich an Familien mit Kindern aller Altersgruppen. Nebst dem Kind, das bei der jeweiligen SPF im Fokus steht, unterstützt die SPF bei der aufsuchenden Hilfe alle Kinder im Haushalt. Im Normalfall erfolgt die Anmeldung oder Zuweisung der Familien durch eine soziale, medizinische oder psychiatrische Institution und in geringerem Ausmass durch die Familien selbst. Im Vergleich zu den präventiven aufsuchenden Angeboten wie Zeppelin oder schritt:weise wird die SPF v.a. bei Familien angewendet, in denen die Risikokonstellation bereits eskaliert ist. Ziel der SPF ist es, die Eltern in der Erziehung und Betreuung ihrer Kinder zu unterstützen und sie in der Wahrung ihrer eigenen Erziehungsaufgaben und -kompetenzen zu stärken. In der Regel verfügen die Mitarbeitenden der SPF über eine Grundbildung sowie Zusatzausbildungen in sozialer Arbeit oder Sozialpädagogik und langjährige Berufserfahrung²².

Therapeutische Angebote für Vorschulkinder

Weitere spezifische Unterstützungsangebote für Vorschulkinder sind z.B. die Heilpädagogische Früherziehung oder andere therapeutische Angebote (Logopädie, Audiopädagogik), die teilweise ebenfalls von der öffentlichen Hand mitfinanziert werden. Durch eine entsprechende individuelle Förderung in der frühen Kindheit sollen Kinder später ein möglichst hohes Mass an schulischer und beruflicher Eingliederung, Teilhabe am gesellschaftlichen Leben und selbstständiger Lebensgestaltung erlangen (EDK/EDI 2007).

Kinderschutzmassnahmen

Am 1. Januar 2013 ist mit der Revision des Zivilgesetzbuches das neue Kindes- und Erwachsenenschutzrecht in Kraft getreten. Das neue Gesetz schreibt unter anderem vor, dass der Kinder- und Erwachsenenschutz einer Fachbehörde zu übertragen ist, wobei die Organisation der Behörden den Kantonen überlassen blieb (Interface 2016). Zu den Massnahmen des Kinder- und Erwachsenenschutzes gehören z.B. Platzierungen in Pflegefamilien oder Kinder- und Jugendheimen.

²² Siehe <http://www.spf-fachverband.ch/>.

3. Analyse der Unterstützungsleistungen

Um die Relevanz von familienpolitischen Massnahmen aus Sicht der auf kantonaler und kommunaler Ebene für die Familienpolitik zuständigen Akteure beurteilen zu können, stehen aus unserer Sicht drei Kriterien im Vordergrund:

- Die **Wirksamkeit** der Unterstützungsleistungen in Bezug auf die familienpolitischen Ziele. So sollten Leistungen mit einer hohen Wirksamkeit für z.B. die Armutsbekämpfung oder die Vereinbarkeit von Familie und Beruf besonders gefördert werden.
- Die **Kosten** für die öffentliche Hand: Wenn die Familienpolitik weiterentwickelt werden soll, ist es für die Politik wichtig zu wissen, was eine bestimmte Leistung oder Massnahmen kostet. Die Kosten sind wiederum ins Verhältnis zum erwarteten Nutzen einer Massnahme zu stellen.
- **Regionale Ausgestaltung:** Viele familienpolitische Leistungen sind kantonal oder kommunal geregelt. Entsprechend divers ist deren Umsetzung innerhalb des Metropolitanraums. Grosse regionale Unterschiede bedeuten jedoch auch unterschiedliche Rahmenbedingungen für die Familien, je nach dem in welchem Kanton oder welcher Gemeinde sie wohnhaft ist. Für PolitikerInnen ist deshalb von Interesse, wie das familienpolitische Angebot in ihrer Region ausgestaltet ist und ob weiterer Ausbaubedarf besteht.

Bei der folgenden Analyse mussten wir uns aufgrund des engen Budgetrahmens auf die Leistungen für alle Familien und für bestimmte Gruppen beschränken. Die Massnahmen in der Kategorie der indizierten Leistungen wie die sozialpädagogische Familienbegleitung und der Kinder- und Erwachsenenschutz (siehe Kapitel 2.4.3) werden nachfolgend nicht vertieft analysiert.

3.1. Kosten

Die Kosten der im Inventar aufgeführten Unterstützungsleistungen können nachfolgend nur sehr grob abgeschätzt werden. Bei allen Massnahmen konnten wir nur schweizweite Kostenschätzungen finden. Teilweise liegen die Ausgaben nach Kanton vor. Um die Kosten für den Raum der Metropolitankonferenz ausweisen zu können, haben wir die Kosten jeweils anteilmässig an der Bevölkerung des Metropolitanraums berechnet. Die angegebenen Schätzungen der Kosten im Metropolitanraum sind deshalb als sehr grobe Grössenordnung zu verstehen. Ferner unterscheiden wir bei der Art der Finanzierung zwischen drei Gruppen:

- Leistungen, die mittels Ausgaben der öffentlichen Hand (Bund, Kantone und/oder Gemeinden) finanziert werden.

- Leistungen, die durch Sozialversicherungen finanziert werden. Im vorliegenden Fall betrifft dies die Mutterschaftsentschädigung (Finanzierung über die Erwerbsersatzordnung²³) und die Familienzulagen (Finanzierung über die Familienausgleichskasse²⁴).
- Leistungen, die Mindereinnahmen bei den Steuern zur Folge haben.

Die folgende Tabelle zeigt das Ergebnis der sehr groben Kostenschätzung im Überblick:

Tabelle 6: Grobe Kostenschätzung der Leistungen für Familien

Leistung	Art der Finanzierung	Kostenschätzung Gde. (pro Jahr)	Zuständigkeit	Kommentare
Finanzielle Leistungen für alle Familien				
Familienzulagen	V (Familienausgleichskasse)	1'000 Mio. CHF	Kt/Bund	Quelle: EDI/BSV 2015, Zahlen nach Kanton bzw. schweizweite Zahlen verfügbar. Schätzung der Kosten der Gemeinden der Metropolitankonferenz basierend auf dem Einwohneranteil.
Steuerliche Abzüge für Kinder, Doppelverdiener und Fremdbetreuung	M	▪ Kinderabzug: 135 Mio. CHF ▪ Doppelverdienerabzug: keine Angaben ▪ Fremdbetreuungsabzug: keine Angaben	Kt/Bund	Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf Angaben der Eidgenössischen Finanzverwaltung (Jahr unbekannt). * Diese Schätzung beruht auf Berechnungen für den Kanton Bern mit Steuerdaten aus dem Jahr 2009
Mutterschaftsentschädigung	V (Erwerbsersatzordnung)	150 Mio. CHF	Bund	Quelle: BSV 2016. Hochrechnung basierend auf dem Einwohneranteil der Gemeinden der Metropolitankonferenz.
Zwischentotal (gerundet)		~1'300 Mio. CHF (57.0% der bekannten Kosten)		
Finanzielle Unterstützung für bestimmte Gruppen				
Alimentenbevorschussung	A (Gden)	Alimentenbevorschussung: 22 Mio. CHF	Kt/Gde	Quelle: BFS 2015a. Schätzung Metropolitankonferenz basierend auf Zahlen für die gesamte Schweiz.
Prämienverbilligung (für Familien)	A (Kt, Familienausgleichskasse)	300 Mio. CHF	Kt	Quelle: BAG 2015. Schätzung für die Gemeinden der Metropolitankonferenz. 1. Annahme: Der Anteil der Beziehenden in Haushalten mit mehr als einer Person entspricht ca. 40% der Beziehenden. 2. Annahme: In diesen Fällen handelt es sich um Familien.
Sozialhilfe (für Familien)	A (Gden)	200 Mio. CHF	Gden	Quelle: BFS 2015a. Schätzung für die Metropolitankonferenz basierend auf schweizweiten Daten. Grobe Annahme: 41% der SozialhilfeempfängerInnen sind Paare mit

²³ Die Erwerbsersatzordnung wird über Arbeitnehmenden- und Arbeitgebendenbeiträge finanziert.

²⁴ Dabei werden im Regelfall die Familienzulagen durch Arbeitgebende finanziert, indem sie Beiträge auf die Lohnsumme der Familienausgleichskasse entrichten. Im Fall von Nichterwerbstätigen oder selbständig Erwerbstätigen in der Landwirtschaft bezahlt der Kanton bzw. der Bund die Familienzulagen.

Leistung	Art der Finanzierung	Kostenschätzung (pro Jahr)	Gde. Metropolitantkonferenz	Zu- stän- digkeit	Kommentare
Familienbeihilfe	A (Kt)	Gden Zürich in Metro- politantkonferenz (bis 2016): 30 Mio. CHF	Kt		Kindern oder Alleinerziehende. Quelle: http://www.ajb.zh.ch/internet/bildungsdirektion/ajb/de/ueber_uns/zahlen_fakten.html . Keine Angaben für die restlichen Kantone der Metropolitantkonferenz.
Wohnbeihilfen	A (kt)	Keine Angaben			Das BFS erhebt nur die Ausgaben für die «individuelle Wohnbeihilfe». Diese existiert lediglich in den Kantone BS und GE.
Zwischentotal		~550 Mio. CHF (23.6% der bekannten Kosten)			
Unterstützungsangebot für alle Eltern					
Angebote im Bereich FBBE/frühe Förderung (Betreuungs- und Förderangebote für Vorschulkinder)	A (Gden)	- Subventionen (öffentliche Ausgaben) für familienergänzende Betreuung in Kitas: 408 Mio. CHF - Subventionen Spielgruppen: unklar	Gden		Quelle: Eigene Hochrechnung basierend auf der Anz. Kita-Plätze im Kanton ZH (http://www.zh.ch/internet/de/aktuell/news/medienmitteilung/2013/175_kinderbetreuungsangebot.html). Annahme: Die Plätze werden an 240 Tagen pro Jahr besetzt. Durchschnittliche Vollkosten für die Kinderbetreuung liegen bei CHF 110/Tag, wovon die öffentliche Hand 30% übernimmt.
Verschiedene Informations- und Beratungsangebote für Familien, Familienzentren / Eltern-Kind Treffpunkte	A (Gden/Kt)	keine Angaben	Gden/Kt		
Zwischentotal		400 Mio. CHF (17.3% der bekannten Kosten)			
Unterstützungsangebote für bestimmte Gruppen von Kindern und Familien					
Präventive Unterstützungsprogramme	A (Gden)	- Aufsuchende Programme: 1.5 Mio. CHF - Projekte für Migrationsfamilien: 1.3 Mio. CHF - Sprachförderangebote für Kinder vor dem Kiga-Eintritt: keine Angaben	Gden		Quelle: Hochrechnung basierend auf INFRAS/Universität St. Gallen 2016.
Fördermassnahmen für armutsbetroffene Familien	Kt/Gden (Gden)	Keine Angaben			
Zwischentotal		3 Mio. CHF (0.1% der bekannten Kosten)			

Leistung	Art der Finanzierung	Kostenschätzung Gde. (pro Jahr)	Zuständigkeit	Kommentare
Indizierte Unterstützung für einzelne Familien				
Sozialpädagogische Familienbegleitung	Gden (Gden)	4.2 Mio. CHF	Gden	Quelle: Hochrechnung basierend auf INF-RAS/Universität St. Gallen 2016.
Therapeutische Angebote für Vorschulkinder	A (Kt/Gden)	Keine Angaben		
Kindes- und Erwachsenenschutz	A (Kt/Gden)	43 Mio. CHF	Kt/Gden	Hochrechnung für die Gemeinden der Metropolitankonferenz basierend auf http://www.nzz.ch/schweiz/kindes-und-erwachsenenschutzbehoerden-ueber-46000-gefaehrdungsmeldungen-eingegangen-ld.18055 . Diese Kosten beinhalten auch die Kosten für den Erwachsenenschutz. Somit sind die Kosten für die Familien in der Tendenz überschätzt.
Zwischentotal		50 Mio. CHF (2.0% der bekannten Kosten)		
Gesamttotal		2'300 Mio. CHF (100% der bekannten Kosten)		

A = von der Allgemeinheit (durch die öffentliche Hand) finanziert, M = Mindereinnahmen bei den Steuern, V= durch Sozialversicherungen mitfinanziert.

Tabelle INFRAS. Quelle: EDI/BSV 2015, ESTV Jahr unbekannt, BSV 2016, BFS 2015a, BAG 2015, INFRAS/Universität St. Gallen 2016

Die uns bekannten Gesamtkosten der Unterstützungsleistungen für Familien (ohne Kosten Informations- und Beratungsangebote und nicht-monetäre Fördermassnahmen für armutsbetroffene Familien) belaufen sich für den Raum der Metropolitankonferenz gemäss dieser sehr groben Schätzung auf rund 2.3 Mia. CHF pro Jahr. Die finanziellen Leistungen für alle Familien machen dabei über 50% der Gesamtkosten aus. Ein weiterer Viertel der Kosten betrifft finanzielle Leistungen für bestimmte Gruppen. Den drittgrössten Kostenblock machen die nicht-monetären Unterstützungsangebote für alle Familien aus (17% der bekannten Gesamtkosten). Mit rund 0.1% bzw. 2% sind die Kostenanteile der Unterstützungsangebote für bestimmte Gruppen von Familien bzw. für indizierte Massnahmen vergleichsweise sehr gering. Bei dieser Auslegung gilt es zu berücksichtigen, dass uns nicht für alle Unterstützungsleistungen Kostendaten vorlagen. Es fehlen insbesondere Angaben zu den Kosten der verschiedenen Informations- und Beratungsangebote für Familien (z.B. Mütter- und Väterberatung).

Ferner zeigt sich bei der Art der Finanzierung und der Zuständigkeit ein interessanter Unterschied zwischen den finanziellen Leistungen für alle Familien und den bedarfsorientierten finanziellen Leistungen bzw. den weiteren Unterstützungsleistungen. Die finanziellen Leistun-

gen für alle Familien liegen alle in der Zuständigkeit des Bundes und werden entweder über Sozialversicherungen (Erwerbsersatzordnung bei der Mutterschaftsversicherung, Familienausgleichskasse bei den Familienzulagen) finanziert oder deren Umsetzung haben Mindereinnahmen bei der öffentlichen Hand zur Folge (so der Fall bei den Steuerabzügen). Die restlichen Massnahmen, also die bedarfsorientierten finanziellen Leistungen sowie die nicht-finanziellen Unterstützungsleistungen, werden direkt durch Ausgaben der öffentlichen Hand gedeckt. Auch die Zuständigkeit für die Finanzierung dieser Angebote liegt bei den Kantonen und/oder den Gemeinden, wobei insbesondere bei den nicht-finanziellen Unterstützungsangeboten die kommunale Ebene die stärkste Verantwortung trägt.

3.2. Regionale Ausgestaltung

Nachfolgend wird aufgezeigt, wie die hier untersuchten Leistungen innerhalb des Metropolraums regional ausgestaltet sind. Liegen die Massnahmen in der Zuständigkeit des Bundes (so der Fall bei der Mutterschaftsentschädigung) oder legt der Bund den Rahmen für die Umsetzung in den Kantonen fest (wie bei den Familienzulagen), fällt die Umsetzung deutlich einheitlicher aus als wenn die Kantone bzw. Gemeinden für die Umsetzung zuständig sind (so bspw. bei den kantonalen Steuerabzügen). Insgesamt ist die Umsetzung der finanziellen Unterstützungsleistungen einheitlicher gestaltet als bei den nicht-finanziellen Unterstützungsleistungen. Gründe hierfür sind einerseits die erwähnte Zuständigkeit, die bei den finanziellen Unterstützungsleistungen öfters beim Bund liegen. Andererseits können finanzielle Unterstützungsleistungen auch klarer definiert werden als die weiteren Unterstützungsleistungen und sich die Kantone bzw. Gemeinden so eher an einheitlichen Standards orientieren (so bspw. der Fall bei den SKOS-Richtlinien für die Sozialhilfe).

3.2.1. Finanzielle Leistungen

Keine Unterschiede: Abzüge bei den Bundessteuern und der Mutterschaftsurlaub

Unabhängig vom Wohnkanton bzw. der Wohngemeinde haben alle Familien dieselben Bedingungen für die Steuerabzüge bei den Bundessteuern und beim Mutterschaftsurlaub. So erhalten alle erwerbstätigen und werdenden Mütter während 14 Wochen nach der Niederkunft ein Taggeld von 80% des Erwerbseinkommens (siehe Kapitel 2.3.1)²⁵. Bei den Bundessteuern können Familien Kinderabzüge von CHF 6'500, einen Fremdbetreuungsabzug von max. CHF 10'100 und einen einkommensabhängigen Doppelverdienerabzug geltend machen.

²⁵ Bis zu max. CHF 196 pro Tag.

Relativ einheitliche Umsetzung der Familienzulagen

Obwohl der Bund bei den Familienzulagen die Rahmenbedingungen setzt, steht es den Kantonen frei, höhere Zulagen als das gesetzliche Minimum zu vergüten. Von den Kantonen der **Metropolitankonferenz** (inkl. GL) halten sich ZH, TG, SG, AG und GL an die Mindestvorgabe durch den Bund²⁶. SZ und LU entrichten zudem eine Geburtszulage bzw. Adoptionszulage von CHF 1'000 und in ZG und LU²⁷ sind die finanzierten Beiträge höher als das bundesgesetzliche Minimum.

Die Kantone sind bei den Steuerabzügen für Familien unterschiedlich grosszügig

Bei den in der vorliegenden Studie betrachteten Steuerabzügen –Kinderabzug, Fremdbetreuungskostenabzug und Doppelverdienerabzug – gibt es beträchtliche kantonale Unterschiede. Folgende Tabelle liefert eine Übersicht zu den erlaubten Abzügen in den Kantonen des Metropolitanraums Zürich (inkl. GL):

Tabelle 7: Steuerabzüge bei den kantonalen Steuern

Kanton	Kinderabzug (in CHF)	Fremdbetreuungsabzug	Doppelverdienerabzug
AG	▪ bis 14 Jahre: 7'000 ▪ bis 18 Jahre: 9'000 ▪ ab 18 Jahren: 11'000	max. 10'000	max. 600
GL	7'000, bei Ausbildung ausserhalb des Kantons GL zusätzliche Abzüge in der Höhe der Auslagen bis zu CHF 7'000 möglich.	max. 10'100	10% des steuerbaren Einkommens des Zweitverdienenden nach allen Abzügen, bis max. CHF 10'000.
LU	▪ bis 6 Jahre: 6'700 ▪ ab 6 Jahre: 7'200 ▪ In Ausbildung mit ständigem Aufenthalt an auswärtigem Ausbildungsort: max. 12'500	max. 4'700	max. 4'700
SG	▪ noch nicht schulpflichtig: CHF 7'200 ▪ schulpflichtig: 10'200 ▪ In Ausbildung: max. 13'000	max. 7'500	max. 500
SH	keine Wegleitung verfügbar	keine Wegleitung gefunden	keine Wegleitung gefunden
SZ	keine Angabe in Wegleitung	max. 6'000	max. 2'100
TG	▪ bis 16 Jahre: CHF 7'000 ▪ 17-19 Jahre und in Ausbildung: 8'000 ▪ 18-25 Jahre und in Ausbildung: 10'000	max. 4'000	keine möglich (nur bei den Bundessteuern)
ZG	12'000	max. 6'000	max. 4'400

²⁶ Für Kinder bis zu 16 Jahren in der Höhe von mind. CHF 200 und für Kinder in Ausbildung zwischen 16 und 25 Jahren von mind. CHF 250 pro Kind und Monat.

²⁷ In ZG erhalten Familien Kinderzulagen in der Höhe von CHF 300. Kinder in Ausbildung werden mit Ausbildungszulagen in der Höhe von CHF 300 bis zum 18. Lebensjahr und CHF 350 bis zum 25. Lebensjahr unterstützt. LU entrichtet während dem 12. und dem 16. Altersjahr Kinderzulagen von CHF 210 monatlich.

Kanton	Kinderabzug (in CHF)	Fremdbetreuungs- abzug	Doppelverdienerabzug
ZH	9'000	max. 10'100	max. 5'900

Tabelle INFRAS. Quelle: Kantonale Wegleitungen zu den Steuern

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 ZH und GL dürfen max. CHF 10'100 pro Kind abgezogen werden – gleich viel wie bei der Bundessteuer. Am tiefsten ist der Abzug in den Kantonen LU und SG 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 AG und SG den tiefsten Abzug erlauben und der Kanton GL 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 ZG und ZH nahe beieinander. In ZG und ZH 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 GL, der sowohl bei den Fremdbetreuungsabzügen als auch den Doppelverdienerabzügen am grosszügigsten ist. So schneidet der Kanton GL auch in der Studie der Credit Suisse (2016) unter den Kantonen der Metropolitankonferenz als finanziell attraktivster Kanton für Familien mit fremdbetreuten Kindern ab²⁸.

Auch die Prämienverbilligung variiert zwischen den Kantonen der Metropolitankonferenz

Die Prämienverbilligung in den Kantonen variiert einerseits in Bezug auf die Höhe der gewährleisteten Verbilligung und andererseits in Bezug auf die Modalitäten zur Abwicklung der Prämienverbilligung. Dazu gehört bspw. die Berechnungsgrundlage oder die Ermittlung der Anspruchsberechtigten (Frey und Neumann 2015). Nachfolgend betrachten wir die durchschnittliche Prämien erleichterung und die Anzahl der Haushalte mit Prämienverbilligungen in den Kantonen. Weitere Aspekte wie die Art der Vergabe der Prämienverbilligungen betrachten wir nicht weiter.

²⁸ Die Kosten für das Pendeln wurden jedoch nicht berücksichtigt.

Tabelle 8: Haushalte mit Prämienverbilligungen und durchschnittliche Beiträge pro Haushalt in den Kantonen der Metropolitankonferenz, 2015

Kanton	Total Haushalte mit Prämienverbilligung und Anteil an allen Haushalten im Kanton	Anz. Einelternfamilien mit PV	Anz. Zweielternfamilien mit PV	ϕ Beiträge pro Haushalt in CHF
AG	81'620 (29%)	8%	30%	3'600
GL	4'779 (27%)	8%	14%	3'221
LU	50'258 (30%)	14%	26%	3'209
SG	65'978 (31%)	9%	22%	2'882
SH	14'072 (39%)	8%	17%	3'104
SZ	18'797 (29%)	8%	23%	3'245
TG	50'596 (44%)	16%	8%	2'405
ZG	18'178 (35%)	8%	16%	2'916
ZH	305'650 (47%)	8%	13%	2'484

Tabelle INFRAS. Quelle: Statistik der obligatorischen Krankenversicherung des BAG und Bevölkerungsstatistik (STATPOP) des BFS.

Der Anteil der Haushalte, der eine Prämienverbilligung erhält, variiert zwischen 27% im Kanton GL und 47% im Kanton ZH. Dabei zeigt sich ein Zusammenhang mit den durchschnittlich ausbezahlten Beiträgen pro Haushalt: Je kleiner der Anteil Haushalte mit Prämienverbilligungen ist, desto höher sind die durchschnittlich gewährten Verbilligungen. Für Familien mit Prämienverbilligung bedeutete dies im Jahr 2014 schweizweit, dass die geschuldeten Prämien für Kinder um durchschnittlich 74% und für Erwachsene um durchschnittlich 62% gesenkt werden konnten. In ihrer Studie weisen Frey und Neumann 2015 zudem darauf hin, dass die durchschnittliche Verbilligung mit der Prämienhöhe im Kanton korrespondiert. Kantone mit überdurchschnittlichen Prämien leisten auch die höheren Beiträge als solche mit unterdurchschnittlichen Prämien.

Ferner zeigt sich bei der Verteilung der Haushaltstypen an den Haushalten mit Prämienverbilligung, dass Einelternerhaushalte überdurchschnittlich oft eine Prämienverbilligung erhalten. So sind schweizweit 5.8% der Haushalte Familien mit einem Elternteil. Unter den Haushalten mit Prämienverbilligungen sind diese Haushalte aber mit 8% bis 16% (TG) deutlich überrepräsentiert. Dies widerspiegelt das deutlich erhöhte Armutsrisiko der Einelternerfamilien, weshalb diese eher die nötigen Bedingungen aufweisen um Prämienverbilligungen zu erhalten. Der Anteil der Zweielternfamilien mit Prämienverbilligung schwankt zwar stark zwischen den Kantonen von 8% im TG zu 30% im AG. Schweizweit sind 28.7% der Haushalte Familien mit Kind(ern). Somit sind die Zweielternhaushalte mit Kind(ern) in den meisten Kantonen der Metropolitankonferenz unterdurchschnittlich oft BezügerInnen von Prämienverbilligungen.

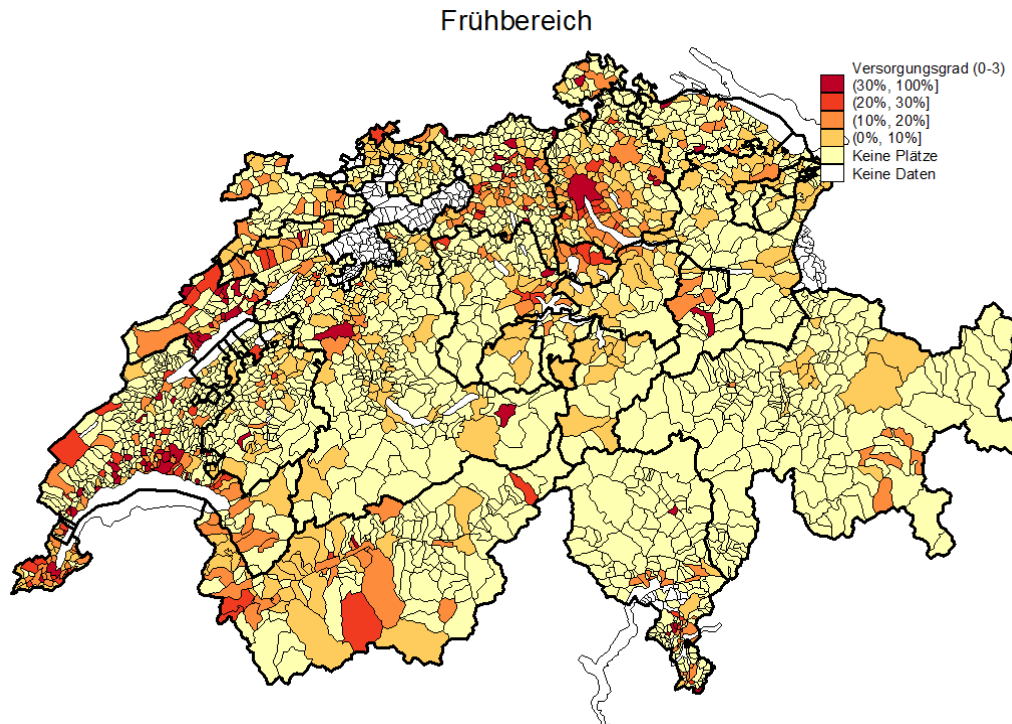
3.2.2. Weitere Unterstützungsangebote

Die in der vorliegenden Studie betrachteten nicht-finanziellen Unterstützungsangebote für Familien sind fast immer in der Zuständigkeit der Gemeinden. Z.T. gibt es zwar kantonale Gesetze (z.B. in der familienergänzenden Betreuung) oder Strategien (z.B. kantonale Strategien für frühe Förderung), die Zuständigkeit für die Umsetzung und in der Regel auch Finanzierung der Angebote liegt jedoch meistens bei den Gemeinden. Entsprechend gibt es grosse regionale Unterschiede innerhalb des Metropolitanraums.

Betreuungsangebote für Vorschulkinder regional sehr unterschiedlich ausgebaut

Zu den Betreuungs- und Förderangeboten für Vorschulkinder fehlt bislang eine gesamtschweizerische Statistik. Die beste Datenlage besteht zu den Kitas: Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms zur Gleichstellung der Geschlechter NFP60 wurde erstmals eine Erhebung zur schweizweiten Verteilung der Kita-Plätze durchgeführt (INFRAS/Universität St. Gallen 2013). Zum Zeitpunkt der Erhebung im Jahr 2009/2010 wurden schweizweit rund 34'500 Vollzeitplätze in Kitas gezählt. Mithilfe des Impulsprogramms des Bundes zur Schaffung zusätzlicher Plätze für die Tagesbetreuung von Kindern wurden seither (Jahre 2012-2015) weitere rund 9'000 Plätze für Kinder im Vorschulalter geschaffen. Schätzungsweise beläuft sich die heutige Anzahl Betreuungsplätze für Kinder im Vorschulalter auf rund 43'500 Plätze. Die folgende Karte zeigt die Verteilung der Kita-Plätze im Jahr 2009/2010. Die Kantone der Westschweiz sowie die Deutschschweizer Kantone BS, ZH und ZG verzeichnen dabei die meisten Betreuungsplätze. Weniger ausgebaut ist indes das Angebot in der Zentral- und Ostschweiz. Auffällig ist das starke Stand-Land-Gefälle: Eine überdurchschnittliche Versorgung mit Betreuungsplätzen gibt es vornehmlich in städtischen Zentren und Agglomerationsgemeinden, während die Versorgung in den ländlichen Gemeinden sehr tief ist. Dies zeigt sich schweizweit wie auch mit Blick auf die Kantone und Gemeinden des Metropolitanraums:

Abbildung 3: Versorgung mit Betreuungsplätzen im Vorschulbereich



Die Versorgung einer Region mit Betreuungsangeboten wird in Form des Versorgungsgrades gemessen. Damit ist der Anteil der Kinder gemeint, für die in einer Gemeinde ein Betreuungsplatz an fünf Tagen pro Woche zur Verfügung stehen würde.

Quelle INFRAS/SEW 2013

Für drei Kantone der Metropolitankonferenz (ZH 2013, ZG 2013 und St. Gallen 2016) liegen aktuellere Daten zum Betreuungsangebot auf Gemeindeebene vor. Die entsprechenden Übersichtskarten befinden sich im Annex A1. Das starke Stadt-Land-Gefälle zeigt sich auch in den aktuelleren Daten.

Analog zum Versorgungsgrad zeigen sich auch bezüglich dem Finanzierungsgrad (Ausgaben der öffentlichen Hand für familienergänzende Betreuung) grosse regionale Unterschiede. Kantone und Gemeinden mit vielen Betreuungsplätzen geben in der Regel auch mehr für die Mitfinanzierung des Betreuungsangebots aus (siehe die Auswertungen zu ZH 2013, ZG 2013 und St. Gallen 2016). Auch die Elterntarife können von Angebot zu Angebot und von Gemeinde zu Gemeinde stark variieren. Innerhalb des Metropolitanraums zeigen sich vor allem auch Unterschiede in Bezug auf die Verfügbarkeit von subventionierten Plätzen. In vielen Gemeinden sind nur einzelne Einrichtungen oder gewisse Kontingente von Plätzen subventioniert. Eine flächendeckende Subventionierung des gesamten Platzangebots bzw. aller Eltern mit einem Betreu-

ungsplatz kommt selten vor. Ein positives Beispiel ist die Stadt Luzern, welche Betreuungsgutscheine eingeführt hat. Auch die Stadt Zürich hat kürzlich eine starke Ausweitung des subventionierten Angebots und eine Aufhebung der Kontingente beschlossen.

Die Mehrheit der Kantone im Metropolitanraum verfügt über eine umfassende Strategie zur frühen Förderung – auf Gemeindeebene haben erst einzelne Städte eine Strategie erarbeitet

Wie in Kapitel 2.4 aufgezeigt wurde, gibt es neben den Kitas noch viele weitere FBBE-Angebote mit dem Ziel, Familien in ihren Erziehungsaufgaben zu unterstützen und Kinder – vornehmlich auch aus sozial benachteiligten Familien – gezielt zu fördern und damit deren Bildungschancen zu verbessern (Informations- und Beratungsangebote für Familien, Massnahmen für sozial benachteiligte Familien, Unterstützungsmassnahmen für Kinder und Familien mit Migrationshintergrund, etc.). Eine besondere Herausforderung besteht darin, die vielfältigen Massnahmen aufeinander abzustimmen und zu koordinieren. Die Koordination ist vor allem deshalb schwierig, weil die einzelnen Angebote und Massnahmen in verschiedene politische Zuständigkeiten fallen. So sind einzelne Angebote (z.B. Kitas, Hausbesuchsprogramme) beim Sozialen, andere (z.B. Mütter- und Väterberatung) bei der Gesundheit oder bei der Bildung oder Integrationsförderung (z.B. frühkindliche Sprachförderung) angesiedelt. Einzelne Städte und Kantone haben deshalb umfassende Strategien zur FBBE oder frühen Förderung erarbeitet mit dem Ziel, die Koordination der Massnahmen zu verbessern und das Angebot insgesamt weiterzuentwickeln:

- Von den 8 Kantonen des Metropolitanraums verfügen bereits 6 über eine Strategie zur frühen Förderung (LU, SH, SG, TG, ZG, ZH). Im Kanton AG befindet sich eine Strategie in Erarbeitung (siehe Annex 2). Im Kanton SZ ist die frühe Förderung hauptsächlich im kantonalen Integrationsprogramm KIP verankert. Auch in den Kantonen mit einer spezifischen FBBE-Strategie werden gewisse Fördermassnahmen im Rahmen des KIP umgesetzt.
- Bei den Gemeinden verfügen wir nicht über eine Gesamtübersicht. Von folgenden Gemeinden aus Kantonen des Metropolitanraums ist uns bekannt, dass sie im Rahmen von Primokiz – ein Programm der Jacobs Foundation zur Unterstützung von kleineren und mittleren Schweizer Städten bei der Erarbeitung von umfassenden FBBE-Strategien – eine FBBE-Strategie erarbeitet haben: Illnau-Effretikon, Kloten, Schaffhausen, Will, Zofingen und Zug. Weiter verfügen verschiedene grössere Städte des Metropolitanraums bereits seit Längerem über Strategien für die FBBE: Aarau, Luzern, St. Gallen, Winterthur und Zürich.

Im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut ist der Schweizerische Gemeindeverband in Zusammenarbeit mit dem Schweizerischen Städteverband und dem Bundesamt für Sozialversicherung derzeit daran, das Projekt «Gemeinden als strategische Plattform und Netzwerker im Bereich der frühen Förderung» umzusetzen. Auch in diesem Projekt geht es

darum, Gemeinden bei der Entwicklung und Umsetzung von kommunalen Strategien der frühen Förderung zu unterstützen.

Angebote für sozialbenachteiligte Familien und Kinder erst wenig verbreitet

Auch wenn die Mehrheit der Kantone und einige Gemeinden bereits Strategien für die FBBE haben, so befindet sich die Umsetzung dieser Strategien meist erst in einem Anfangsstadium. Entsprechend sind verschiedene in den Strategien enthaltene Massnahmen erst sehr wenig verbreitet. Wir denken hier insbesondere an die präventiven Massnahmen für sozialbenachteiligte Familien und Migrationsfamilien oder die Sprachförderung für Kinder vor dem Kindergarteneintritt. Auch die für diese Massnahmen zur Verfügung stehenden Mittel sind eher bescheiden (siehe Kapitel 3.2). ExpertInnen gehen davon aus, dass rund 10% aller Kinder in sozialbenachteiligten Familien aufwachsen – bis jetzt profitiert gemäss unserer groben Schätzung schweizweit aber weniger als ein halbes Prozent der Kinder von solchen Massnahmen (INF-RAS/Universität St. Gallen 2016). Wir gehen davon aus, dass die Situation im Metropolitanraum Zürich in etwa ähnlich ist. Angebote der FBBE und insbesondere selektive Massnahmen für Kinder aus sozial benachteiligten Familien sind bislang vor allem in den urbanen Zentren anzutreffen.

Nicht monetäre Sozialhilfe ist kommunal ebenfalls sehr unterschiedlich ausgestaltet

Ähnlich wie bei der FBBE ist auch die nicht-monetäre Sozialhilfe hauptsächlich in der Zuständigkeit der Gemeinden. Gemäss Stutz et al. (2016) verfügen die wenigsten Gemeinden über ausformulierte Strategien zur nicht-monetären Sozialhilfe. Inwiefern Gemeinden ihren Handlungsspielraum bei der Gewährung von Fördermassnahmen nutzen können, hängt auch von unterschiedlichen Voraussetzungen wie der Zusammensetzung der Steuerkraft ihrer Bevölkerung, die vorherrschenden politischen Überzeugungen oder deren Grösse ab. Sozial durchmischte Gemeinden mit hohen Steuereinnahmen haben andere Mittel um das Thema anzugehen als solche mit einkommensschwacher Bevölkerung. Eine Übersicht zur Umsetzung von Massnahmen der nicht-monetären Sozialhilfe in den Gemeinden des Metropolitanraums gibt es unseres Wissens nicht. Die im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut erstellte Studie von Stutz et al. (2016) zu den kommunalen Massnahmen zur Bekämpfung von Familienarmut gibt anhand von Fallstudien einen Einblick in die Umsetzung in einzelnen Gemeinden aus dem Gebiet der Metropolitankonferenz (Zürich, Wil, Dietikon ZH und Kriens LU²⁹):

- **Zugang zu günstigem Wohnraum:** In der Stadt Zürich bieten spezifische verwaltungsinterne Stellen Unterstützung für armutsbetroffene Familien bei der Wohnungssuche. In Wil und Dietikon wird dies teilweise von den sozialen Diensten übernommen. Zudem können in der

²⁹ Dietikon ZH und Kriens LU sind zwar nicht selbst Mitglied der Metropolitankonferenz, aber die Kantone ZH und LU.

Stadt Zürich und Kriens auch private Leistungserbringer bei der Wohnungssuche Unterstützung leisten. Die Stadt Zürich und die Gemeinden Kriens und Dietikon verfügen zudem über kommunale Wohnungen für einkommensschwache Familien, die den Bedarf aber gemäss Umfrage von Stutz et al. 2016 nicht decken. Kommunale Wohnungen werden zwar von den Gemeinden als wirksames Mittel in der Bekämpfung von Familienarmut erachtet, jedoch kann jeweils nur eine beschränkte Anzahl Familien davon profitieren (Stutz et al. 2016).

- **Soziale Integration:** Zur Förderung der sozialen Integration werden von den Gemeinden vorwiegend zwei Stossrichtungen verfolgt. Dies sind einerseits die Gewährleistung eines Zugangs zu diversen Sport-, Kultur-, Bildungs- und Freizeitangeboten und andererseits Massnahmen, die den sozialräumlichen Zusammenhalt in den Quartieren stärken. Gemäss Stutz et al. 2016 steht in kleineren Gemeinden eher die Unterstützung eines vielfältigen Vereinslebens, welche in breites und kostengünstiges Freizeitangebot bieten, im Vordergrund. Die grösseren Städte hingegen fördern eher Freiraume wie Spielplätze und Parks sowie Begegnungs- und Freizeitzentren in Quartieren, wozu oftmals auch die Kinder- und Jugendarbeit zählt.
- **Zugang zu Nachholbildung:** Hier zu gibt es kaum Beispiele aus den Gemeinden des Metropolitanraums. In der Studie von Stutz et al. ist das Beispiele der Stadt Zürich genannt, welche mit dem Programm AMIE jungen Müttern beim Einstieg in eine Ausbildung hilft. Die Kinderbetreuung wird durch die Sozialhilfe organisiert (Stutz et al. 2016). Weiter sind Beispiele der Städte Basel, Lausanne und Lugano aufgeführt³⁰.

³⁰ Basel: ENTER – Berufsabschluss für Menschen aus der Sozialhilfe: für 25 bis 40 jährige ohne Berufsabschluss. Lausanne: FO-RIAD-FORMAD: Coachingprogramm für 15-25 Jährige resp. 26-40 Jährige in der Sozialhilfe (kantonale); Valentin: Kinderbetreuungsstruktur für Mütter in der Nachholbildung.-LuganoNetwork: Hilft angemessene arbeitsmarktrelevante Ausbildungen zu finden. Ca. 9 Personen pro Jahr, ¾ davon Eltern.

3.3. Wirksamkeit

Die im vorliegenden Bericht untersuchten Leistungen wirken in unterschiedlicher Weise auf die in Kapitel 2.1 definierten familienpolitischen Ziele:

- Die Sicherung der wirtschaftlichen Grundlage von Familien bzw. die Armutsbekämpfung,
- die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und
- die Unterstützung der Familien bei der Erfüllung ihrer Aufgaben.

Da die familienpolitischen Ziele grosse Wechselwirkungen untereinander aufweisen, liegt es nahe, dass auch die einzelnen Massnahmen meist mehrere Ziele beeinflussen können. In der Folge präsentieren wir eine Übersicht über die aktuellsten Ergebnisse von Wirkungsanalysen der verschiedenen Massnahmen. Wir betrachten zunächst die Wirkungen der im Inventar aufgeführten finanziellen Leistungen (3.1.1) und anschliessend der nicht-monetären Unterstützungsleistungen (3.1.2).

3.3.1. Finanzielle Leistungen

Finanzielle Unterstützungsleistungen für Familien dienen in erster Linie dazu, der Mehrbelastung durch die Kinderkosten entgegenzuwirken. Diese Mehrbelastung verbunden mit den Opportunitätskosten, die entstehen, wenn Familien ihre Kinder selber betreuen wollen, gefährden den Wohlstand vieler Familien und führen teilweise zu Armut. Die Wirksamkeit der betrachteten finanziellen Leistungen auf das Ziel der Armutsprävention und -bekämpfung werden deshalb nachfolgend genauer unter die Lupe genommen.

Familienzulagen lindern die finanzielle Mehrbelastung aller Familien – doch für die Armutsbekämpfung sind sie wenig dienlich

Familien sind im Vergleich zu Einzelpersonen mit höheren Konsumausgaben konfrontiert, die sie mit einem aufgrund der Kinderbetreuungspflichten oftmals tieferen Erwerbseinkommen decken müssen. Von den untersuchten Massnahmen verfolgen die Familienzulagen am eindeutigsten das Ziel, dieser finanziellen Mehrbelastung aller Familien entgegenzuwirken. Seit der Einführung des Bundesgesetzes über die Familienzulagen gab es bereits drei politische Vorstösse zur Erhöhung der Familienzulagen (Bundesrat 2015a).

Die wenigen Evaluationen, die zu den Familienzulagen vorliegen, zeigen, dass sie dem Ziel, der finanziellen Mehrbelastung aller Familien entgegenzuwirken, zwar dienen, jedoch mit beträchtlichem finanziellem Aufwand für die Gesellschaft verbunden sind. So haben EcoPlan (2012) für den Kanton SG errechnet, dass durch eine Erhöhung der Familienzulagen um CHF 100 pro Monat 82% der Familien mit durchschnittlich knapp CHF 1'700 /Jahr profitieren würden. Gleichwohl würde dies aber im Kanton SG zu Mehrkosten von rund CHF 90 Mio. führen. In

einer Simulation für die gesamte Schweiz haben Fritschi und Bannwart (2013) die Effekte einer kleineren Erhöhung der Familienzulagen untersucht (Erhöhung um CHF 50 bei Familienzulagen bzw. CHF 100 bei Ausbildungszulagen). Demnach würde sich bei Familien mit durchschnittlichen Einkommen das verfügbare Einkommen um 1% bzw. bei Familien mit unteren mittleren Einkommen um 2% verändern. Demgegenüber würden schweizweit jährliche Zusatzausgaben von CHF 1.3 Mia. stehen.

Angesichts des hohen finanziellen Aufwands für die Gesellschaft bleibt es fraglich, inwiefern die Familienzulagen ein effizientes Mittel zur Sicherung der wirtschaftlichen Grundlage von Familien sind. Dies bestätigt auch der Bericht des Bundesrates über die Handlungsoptionen in der Familienpolitik, wonach eine Erhöhung der Mindestansätze der Familienzulagen als nicht zielführend beschrieben werden, weil damit - trotz hoher Kosten - sowohl die angestrebte wirtschaftliche Stärkung aller Familien, wie auch die Bekämpfung der Familienarmut nicht erreicht werden können. Vielmehr empfiehlt er, bedarfsabhängige Zulagen einzuführen bzw. weiter zu fördern, womit finanziell schlecht gestellte Familien gezielt unterstützt werden können (Bundesrat 2015a).

Gezielte Mittel gegen Familienarmut: Prämienverbilligungen und Alimentenbevorschussung

Solche bedarfsabhängigen Massnahmen sind z.B. die individuellen Prämienverbilligungen oder die Alimentenbevorschussung. Beide können nur durch Familien mit einem Einkommen unter einer gewissen Schwelle geltend gemacht werden. Evaluationen dieser Leistungen zeigen, dass die Kantone deren Umsetzung uneinheitlich gestalten und somit auch deren Wirkungen zwischen den Kantonen stark variieren.

Ein Monitoring der Prämienverbilligung durch das BAG aus dem Jahr 2015 vergleicht die Prämienlast - den Anteil der Prämien am verfügbaren Einkommen - verschiedener Modellhaushalte mit dem vom Bundesrat formulierten Sozialziel, dass die Prämienlast 8%³¹ des verfügbaren Einkommens nicht überschreiten darf. Dieses Ziel konnte gemäss Studie einzig im Kanton Zug erreicht werden. In den anderen Kantonen liegt die Prämienlast der meisten untersuchten Modellhaushalte darüber (Frey und Neumann 2015).

Auch die Alimentenbevorschussung ist durch grosse Unterschiede in der Wirksamkeit je nach Kanton geprägt. So zeigt der Bericht des Bundesrates aus dem Jahr 2011 auf, dass die Kantone bei der Berechnung der Ansprüche von stark variierenden und teilweise nicht transparenten Bedarfsgrenzen ausgehen. Dadurch können Kinder mit gleichem Bevorschussungsbedarf in unterschiedlichen Kantonen sehr unterschiedliche Leistungen erhalten. Zudem kann das An-

³¹ Dieses Kriterium wurde in der bundesrätlichen Botschaft zur Revision der Krankenversicherung vom 6. November 1991 festgelegt.

recht auf eine Alimentenbevorschussung bereits bei leichtem Anstieg des Einkommens erlöschen, wodurch ein Schwelleneffekt entsteht. Schliesslich hat die Alimentenbevorschussung in einigen Kantonen den Charakter einer befristeten Überbrückungshilfe, wodurch der Unterhaltsanspruch des Kindes nicht vollumfänglich berücksichtigt wird.

Im Prinzip wären sowohl die Prämienvorbereitung wie auch die Alimentenbevorschussung wirksame Massnahmen für die Armutsbekämpfung. Gerade alleinerziehende Eltern, die besonders von Armut betroffen sind, würden profitieren. Allerdings sind die Massnahmen in vielen Kantonen so ausgestaltet, dass sie ihr eigentliches Ziel nicht erreichen. Es besteht hier somit ein Bedarf, diese Instrumente auf kantonaler Ebene wirkungsvoller auszugestalten und entsprechend mehr finanzielle Ressourcen zur Verfügung zu stellen.

Familien-Ergänzungsleistungen als mögliche Alternative zur Sozialhilfe?

Zu den Wirkungen der monetären Sozialhilfe auf die Bekämpfung von Familienarmut liegen keine Untersuchungen vor. Das Konzept der Ergänzungsleistungen für Familien wurde hingegen mehrfach untersucht. Eine Evaluation der Familien-Ergänzungsleistungen im Kanton SO liefert Profile der Beziehenden der Familien-Ergänzungsleistungen. So sind die gesuchstellenden Ein- elternfamilien fast immer weiblich, meist SchweizerInnen und verfügen anteilmässig über deutlich höhere Bildungsabschlüsse als Gesuchstellende von Zweielternfamilien. Der Anteil SchweizerInnen bei den gesuchstellenden Zweielternfamilien liegt bei ca. einem Drittel, und etwas über 40% der Zweielternfamilien verfügen höchstens über den Abschluss der obligatorischen Schule (Baumgarten et al. 2014). Die Familien-Ergänzungsleistungen im Kanton Solothurn werden also stark von den am meisten von Armut betroffenen Familientypen genutzt, den Alleinerziehenden, den Migrationsfamilien und jenen Familien mit tiefen Bildungsabschlüssen. Ein Argument gegen die Einführung von Familien-Ergänzungsleistungen sind die fehlenden Erwerbsanreize. D.h. die erhaltenen Leistungen könnten dazu führen, dass sich eine Erwerbsarbeit - insbesondere im Niedriglohnsektor – für die Familien kaum lohnt. Um dieser Problematik entgegenzutreten schlägt die SKOS vor, einen Einkommensfreibetrag zu setzen (SKOS 2011)³².

Mankoteilung als weitere Möglichkeit zur Verbesserung der Situation von Alleinerziehenden

Eine Untersuchung der Lebenssituation von armutsbetroffenen oder -gefährdeten Ein- elternhaushalten in der Schweiz von Amacker et al. (2015) zeigt, dass diese überwiegend in prekari- sierten, weiblich segregierten Berufsfeldern arbeiten. Aufgrund der Doppelrolle als Hauptver- dienende und Betreuende im Haushalt kommen Vereinbarkeitsprobleme hinzu. Tiefe Einkom-

³² Damit ein kontinuierlicher Arbeitsanreiz über das gesamte Einkommensspektrum im Anspruchsbereich der FamEL gegeben ist, muss der Einkommensfreibetrag kontinuierlich steigen, indem ein bestimmter Prozentsatz des Einkommens bei der Festle- gung des Bedarfs in der FamEL nicht angerechnet wird.

men und teilweise ausbleibende Alimente führen die Einelternhaushalte oftmals in die Sozialhilfeabhängigkeit. Da die Sozialhilfe in gewissen Situationen rückerstattungspflichtig ist, laufen die Einelternhaushalte Gefahr, nebst einer Stigmatisierung auch eine Verschuldung zu erfahren. Nebst einer Sicherstellung einer bezahlbaren Kinderbetreuung und einheitlicher Alimentenhilfe schlagen die AutorInnen deshalb auch die Einführung von Familien-Ergänzungsleistungen vor (siehe oben).

Weiter würde gemäss Amacker et al. (2015) die Mankoteilung bei der Berechnung des Unterhaltes die sozialpolitisch schwierige Situation alleinerziehender Eltern verbessern. Gemäss heutiger Gesetzgebung kann der Unterhaltspflichtige mittels Abänderungsklage die Alimentenverpflichtung herabsetzen oder aufheben lassen, wenn sein Existenzminimum bedroht ist (SKOS 2013). Reichen dadurch die finanziellen Mittel für die unterhaltsberechtignte Person nicht aus, muss diese in der Wohngemeinde einen Antrag auf Sozialhilfe stellen. Im Falle eines zu geringen Einkommens, eines Mankos, trägt somit in erster Linie die unterhaltsberechtignte Person die Last, Sozialhilfe zu beziehen. Eine Aufteilung dieses Mankos wurde zwar in der Vernehmlassung zur Revision des Unterhaltsrechts heftig diskutiert und von diversen Stakeholdern (bspw. die SKOS³³, «Alleinerziehende Region Basel»³⁴ oder Juristinnen Schweiz – Femmes Juristes Suisse³⁵) befürwortet. Trotzdem wurde an den bestehenden Regelungen zur Mankoteilung festgehalten. Die Begründung des Bundesrats lautete, dass ein Systemwechsel in der praktischen Handhabung zu Schwierigkeiten führen würde: Bei der Koordination der Sozialhilfebehörden für die Deckung des verteilten Mankos und bei der Zwangsvollstreckung beim Ausbleiben der Unterhaltszahlungen (Bundesrat 2013).

Finanzielle Leistungen zielen nicht nur auf Armutsbekämpfung, sondern teilweise auch auf die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die entsprechenden Wirkungen werden nachfolgend analysiert.

Genügend hohe Steuerabzüge für externe Betreuung können die Erwerbsanreize verbessern

Bei den Steuern können Familien mit doppeltem Einkommen und Fremdbetreuungskosten folgende Abzüge geltend machen:

- **Fremdbetreuungsabzug:** Damit werden die Kosten der externen Betreuung indirekt gesenkt und somit Anreize für ein höheres Arbeitspensum der Familie gesetzt. Dabei ist die Höhe des möglichen Abzuges wichtig. Ist dieser zu tief angesetzt, verfehlt der Abzug seine Wirkung.
- **Doppelverdienerabzug:** Wirkt wie der Fremdbetreuungsabzug den negativen Anreizen, das Familieneinkommen aufgrund von progressiven Steuern nicht zu erhöhen, entgegen.

³³ http://skos.ch/uploads/media/2012_RevisionUnterhaltsrecht_Vernehmlassung.pdf

³⁴ <http://eifam.ch/pdf/sozialpolitik/vernehmlassung-eifam-zum-kindesunterhalt.pdf>

³⁵ http://www.lawandwomen.ch/uploads/mediamanager/pages/files/Vernehmlassung_Kinderunterhalt.pdf

Trotz der geltenden Abzüge lohnt es sich für viele Familien derzeit nicht, mit einem höheren Pensum erwerbstätig zu sein. Bei einer Pensumserhöhung würde das zusätzliche Einkommen durch die höheren Ausgaben für die Betreuung und die zusätzlichen Steuern gleich wieder aufgebraucht. Als besonders kontraproduktiv in punkto Erwerbsanreize erweist sich die Höchstgrenze für einen steuerlichen Abzug der externen Kinderbetreuungskosten. Gerade bei Vorschulkindern übersteigen die externen Betreuungskosten oftmals den maximal zulässigen Abzug. Der bei den Bundessteuern festgelegte Maximalabzug von 10'000 CHF pro Kind und Jahr deckt knapp die Kosten eines nicht-subventionierten Krippenplatzes während zwei Tagen pro Woche. Somit lohnt es sich für viele Familien nicht, mit einem höheren Pensum als insgesamt 140 Stellenprozent zu arbeiten. Da bei den kantonalen Steuern der marginale Steuersatz höher und die Abzugsmöglichkeiten teilweise tiefer als bei der Bundessteuer sind, dürften negative Erwerbsanreize vor allem auch von den Kantons- und Gemeindesteuern herrühren (INFRAS 2011).

Die heute geltenden Abzugsgrenzen treffen Familien mit mittleren bis hohen Einkommen am stärksten. Diese Familien entrichten oftmals die maximalen Beiträge für einen Betreuungsplatz: Ausgaben also, die in der Steuerrechnung nicht vollumfänglich berücksichtigt werden (Bundesrat 2015b). Der Bundesrat hat 2015 berechnet, dass bei einer Aufhebung der Obergrenze für den Abzug der Kinderbetreuungskosten auf Bundesebene anfänglich Mindereinnahmen von rund CHF 10 Mio. und auf Kantonsebene von rund CHF 50 Mio. entstehen würden. Nichtsdestotrotz geht der Bundesrat davon aus, dass diese Mindereinnahmen durch eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit und somit der Steuerbasis wieder kompensiert würde (Bundesrat 2015b).

Wirkungen eines bezahlten Elternurlaubs müssten vertieft untersucht werden

Eine weitere für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf relevante Unterstützungsleistung ist die Mutterschaftsentschädigung. Sie ist rund 10 Jahre nach seiner Einführung etabliert und aus Sicht berufstätiger Eltern kaum mehr wegzudenken. Umfragen zeigen jedoch einen Wandel in der Aufteilung der Betreuung zwischen Paaren. So bauen Väter zunehmend enge Bindungen zu ihren Kindern auf, beteiligen sich an der alltäglichen Familienarbeit und wollen nicht bloss «Freizeitväter» sein. Aufgrund der gegebenen Arbeitsbedingungen und des fehlenden Vaterschaftsurlaubs ist die Umsetzung dessen jedoch oftmals schwierig (EKFF 2010).

Damit den Eltern bei der Entscheidung, wie die Betreuungsaufgaben aufgeteilt werden sollen, tatsächliche Wahlfreiheit geniessen, wird zunehmend die Forderung nach einem ein Vaterschafts- oder eines Elternurlaubs laut, wie ihn die meisten europäischen Länder kennen (EKFF

2010; INFRAS/Universität St. Gallen 2016). Es gibt Evidenz aus mehreren Papieren, dass ein längerer Elternurlaub sich positiv auf die Erwerbstätigkeit von Müttern und gar auf die Fertilität auswirkt (Lalive und Zweimüller, 2009). Weitere Wirkungen des Elternurlaubs, bspw. auf die Gesundheit der Kinder und Eltern oder auf die Rollenteilung in der Partnerschaft, sind bis anhin unklar. Eine zurzeit von der EKFF in Auftrag gegebene Literaturanalyse zu den Wirkungen von Elternzeit wird hierzu womöglich detailliertere Anhaltspunkte liefern.

3.3.2. Weitere Unterstützungsangebote

Verschiedene Studien aus dem In- und Ausland belegen die Wirksamkeit der im vorliegenden Inventar betrachteten nicht-monetären Unterstützungsangebote für Familien. Bei den folgenden Ausführungen stützen wir uns hauptsächlich auf eine Studie von INFRAS und der Universität St. Gallen, worin die wichtigsten Erkenntnisse zur Wirksamkeit dieser Angebote zusammengefasst wurden (INFRAS/Universität St. Gallen 2016).

Kindertagesstätten und Tagesfamilien leisten einen relevanten Beitrag zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Die Verfügbarkeit von familienergänzender Betreuung ist eine wesentliche Voraussetzung, dass Mütter und Väter berufstätig sein können. Aufgrund der verfügbaren empirischen Evidenz ist davon auszugehen, dass ein Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung zusammen mit der Förderung familienfreundlicher Arbeitsbedingungen die Arbeitsmarktpartizipation von Müttern erhöht. Für die Schweiz gibt es bislang vor allem zwei Studien, die den Effekt einer Ausweitung des Kinderbetreuungsangebots auf die Erwerbstätigkeit von Müttern untersucht haben. Ramsden (2015) zeigt am Beispiel der Stadt Luzern, dass die Einführung der Betreuungsgutscheine signifikant positive Effekte auf Einkommen und Arbeitsmarktpartizipation von Müttern hatte. Auch die Nationalfondsstudie von INFRAS/Universität St. Gallen (2013) findet einen signifikanten positiven Effekt einer Ausweitung des Betreuungsangebots auf die Arbeitsbeteiligung von Müttern. Dennoch dürfte es auch gewisse Mitnahme- und Substitutionseffekte geben, z.B. indem Familien von einer informellen zu formellen Betreuungslösung wechseln, ohne den Erwerbsumfang substantiell zu erhöhen. Qualitative Befragungen zeigen jedoch, dass Frauen eher bereit sind, in einem höheren Erwerbspensum zu arbeiten, wenn sie ein formelles Betreuungsangebot zur Verfügung haben (INFRAS/Universität St. Gallen 2013). Auch die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE) zeigt, dass es in der Schweiz ein grosses Potenzial an Frauen gibt, die gerne mehr arbeiten würden, dies aufgrund mangelnder Kinderbetreuungseinrichtungen jedoch nicht tun. Gemäss SAKE möchte rund ein Drittel der Nichterwerbsperso-

nen, die regelmässig eine Betreuungsaufgabe für Kinder oder Erwachsene übernehmen, (wieder) berufstätig sein und die Betreuungsaufgaben reduzieren möchten. Das entspricht rund 130'000 Personen.³⁶

Subventionierung der Kinderbetreuung als wirksames Instrument zur finanziellen Entlastung von erwerbstätigen Eltern

Ferner ist auch die Finanzierung der familienergänzenden Betreuung in den Blick zu nehmen. So zeigen Banfi und Iten (2007) auf Basis der SAKE Daten, dass rund 40% der Mütter, die wegen der Kinderbetreuung auf eine Erwerbstätigkeit verzichteten oder diese einschränkten, den zu hohen Preis der Einrichtungen als Grund nannten. Im Metropolitanraum Zürich wird die familienergänzende Betreuung wie in den meisten Regionen der Deutschschweiz grösstenteils durch die Eltern und zu einem kleineren Anteil durch die Kantone und/oder Gemeinden finanziert. In der Westschweiz beteiligt sich die öffentliche Hand und in den Kantonen Waadt, Freiburg und Neuenburg auch die Arbeitgeber stärker an den Kosten. Gemäss Studie von INFRAS/Universität St. Gallen (2015) tragen Eltern im Kanton Zürich durchschnittlich 66% der Vollkosten selber, im Kanton Waadt beträgt der Elternanteil durchschnittlich 38%. Dies ist im internationalen Vergleich immer noch sehr hoch. In Vergleichsregionen Deutschlands, Österreichs und Frankreichs betrug der Elternanteil zwischen 14 und 25 % (INFRAS/Universität St. Gallen 2015).

Weitere Berechnungen zeigen, dass Familien je nach Betreuungsumfang und Einkommensklasse für subventionierte Plätze netto – das heisst unter Einbezug der Steuerersparnisse - zwischen 10 und 20% ihres jährlichen Einkommens für die familienergänzende Betreuung aufwenden. Hat die Familie keinen subventionierten Platz zur Verfügung, beträgt der Anteil der Betreuungsausgaben gar zwischen 25% und 44% des jährlichen Einkommens. Im internationalen Vergleich ist die finanzielle Belastung damit sehr hoch. Gemäss der Studie von INFRAS/Universität St. Gallen (2015) beträgt der Anteil der Nettobetreuungsausgaben am jährlichen Bruttoeinkommen in den betrachteten Vergleichsregionen Deutschlands, Österreichs und Frankreichs lediglich zwischen 3 und 6%. Die hohe finanzielle Belastung durch Betreuungsausgaben führt wiederum dazu, dass sich höheren Erwerbspensen für Haushalte, in denen beide Elternteile arbeiten, oder für einen alleinerziehenden Elternteil – zumindest in der Kurzfristsperspektive³⁷ – finanziell kaum lohnen (Bütler 2007, Bütler und Rüschi 2009, Bonoli et al. 2010, INFRAS 2011 und INFRAS 2013a³⁸). Als Konsequenz verzichtet in vielen Familien ein Elternteil – in der Regel

³⁶ Siehe den Grundlagenbericht zur Fachkräfteinitiative des Bundes « Fachkräfte für die Schweiz »: EDV 2011.

³⁷ Ein Erwerbsverzicht hat nicht nur den kurzfristigen Einkommensausfall, sondern auch die langfristigen Karriereeinbussen und somit Einkommensverlust als Folge. Dementsprechend sehen die Erwerbsanreize unter der Berücksichtigung der langfristigen Perspektive evtl. etwas milder aus.

³⁸ Der Erwerbsanreiz ist dann negativ, wenn eine Familie bei einer Ausweitung des Erwerbspensums am Ende des Monats weniger Geld im Portemonnaie hat als vorher. Eine Studie zu den Erwerbsanreizen in den Kantonen Zürich und Basel-Stadt (INFRAS

die Mutter – ganz auf eine Erwerbstätigkeit oder ist nur mit einem geringen Teilzeitpensum erwerbstätig. Eine stärkere Mitfinanzierung der Kinderbetreuung durch die öffentliche Hand wäre somit ein wichtiger Hebel, um Familien finanziell zu entlasten und Anreize für eine Erhöhung der Erwerbstätigkeit zu setzen.

Eine weitere Problematik in Zusammenhang mit der hohen finanziellen Belastung durch Kinderbetreuungsausgaben betrifft den Zugang von Kindern aus Familien mit geringem Einkommen. Eine Auswertung der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) von Schlanser (2011) zeigt, dass Krippen heute vor allem von bildungsnahen und Schweizer – und damit in der Tendenz sozial besser gestellten – Familien genutzt werden. Einkommensschwache Familien nutzen häufig billigere Betreuungsformen wie z.B. Tagesfamilien (Zollinger und Widmer 2014). Gerade für Kinder aus sozial benachteiligten und fremdsprachigen Familien wäre der Besuch einer Krippe jedoch besonders wichtig, da sich dieser für sie positiv auf die späteren schulischen Leistungen auswirkt (siehe weiter unten).

Investitionen in die familienergänzende Betreuung zahlen sich aus

Ein Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung zusammen mit einer stärkeren Mitfinanzierung durch die öffentliche Hand verursacht beträchtliche Kosten. Kosten-Nutzen-Analysen aus dem In- und Ausland zeigen jedoch, dass von der Ausweitung des familienergänzenden Betreuungsangebots auch der Fiskus profitiert durch im Durchschnitt höhere Steuereinnahmen und tiefere Sozialausgaben: der rein ökonomische Nutzen der frühkindlichen Betreuung übersteigt somit die Kosten (z.B. durch Subventionierungen) durch die öffentliche Hand (siehe Fritschi et al., 2008 für eine Studie zu Deutschland und Fritschi et al., 2007, für eine Studie zur Schweiz). Ein relevanter mittel- und langfristiger Nutzen der besser ausgebauten Kinderbetreuung ist die bessere soziale Absicherung von Frauen im Alter. Eine Studie zum «Gender Pension Gap» in der Schweiz zeigt, dass die geschlechtsspezifischen Rentenunterschiede sehr ausgeprägt sind. Dies ist hauptsächlich durch die grossen Unterschiede bei den Leistungen der beruflichen Vorsorge bedingt. Hier wirken sich Lücken aufgrund eines vorübergehenden oder dauerhaften Rückzugs aus dem Erwerbsleben oder einer Reduktion des Beschäftigungsumfangs direkt auf die Altersvorsorge aus. Wenn Frauen aufgrund eines besser ausgebauten Betreuungsangebots vermehrt erwerbstätig sein können, dürften sich auch die Rentenunterschiede zwischen Frauen und Männern verringern (Berner Fachhochschule Soziale Arbeit 2015).

2013) zeigt beispielsweise, dass es sich für einen gut verdienenden Paarhaushalt mit zwei Kindern im Vorschulalter finanziell nur lohnt, wenn beide Eltern zusammen bis maximal 140 Stellenprozent arbeiten. Erhöht der zweitverdienende Elternteil sein Erwerbspensum von 40 auf 60 Stellenprozent, sinkt das verfügbare Einkommen der Familie. Solche negativen Erwerbsanreize zeigen sich gemäss dieser Studie auch bei Paarhaushalten mit geringerem Einkommen und bei Einelternhaushalten. Das bedeutet, dass sich eine Ausweitung des Erwerbspensums für viele Haushalte finanziell nicht lohnt, weil das zusätzliche Einkommen durch die Ausgaben für die Kinderbetreuung und die zusätzlichen Steuern sogleich wieder aufgebraucht wird.

Kinder aus sozialbenachteiligten Familien profitieren am stärksten von FBBE

Nebst der hohen Relevanz der FBBE-Angebote für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird auch deren positive Wirkung auf die kindliche Entwicklung in vielen Studien belegt. Insbesondere Kinder aus sozial benachteiligten oder bildungsfernen Familien können von früher Förderung profitieren. In der kürzeren Frist gleichen sich ihre schulischen Leistungen, in der längeren Frist ihre späteren Einkommen jenen Kindern aus sozio-ökonomisch begünstigten Familien an (siehe u.a. Havnes and Mogstad 2011, Felfe und Lalive 2012; Fritschi et al. 2008). Wie das Forschungsprojekt Zweitsprache im Kanton Basel-Stadt zeigt, ist der Besuch einer Kindertagesstätte für fremdsprachige Kinder die wirkungsvollste Massnahme, um Deutsch zu lernen (Grob et al. 2014). Für die Wirksamkeit spielt die Qualität der Angebote eine zentrale Rolle: Betreuung, die eine hohe Qualität aufweist, beeinflusst die Kindesentwicklung positiv, während sich eine schlechte Angebotsqualität schädlich auswirken kann (siehe Melhuish et al. 2015).

Zu denken gibt jedoch, dass gerade Kinder aus sozial benachteiligten Familien die familienergänzenden Betreuungsangebote unterdurchschnittlich nutzen. Für die Schweiz zeigt Schlanser (2011), dass Krippen vor allem von Familien mit höheren Einkommen genutzt werden. Es findet also ein Selektionsmechanismus in die frühkindliche Betreuung statt, welcher Kinder aus Familien mit hohem sozio-ökonomischen Status favorisiert (siehe auch Felfe und Lalive 2012). U.a. spielt hier die Höhe der Elterntarife eine Rolle. Bonoli et al. (2012) zeigt in seiner Untersuchung für den Kanton Waadt, dass ein signifikanter Zusammenhang zwischen der Ausgestaltung der Tarifsysteme und dem Anteil Kinder aus einkommensschwachen Familien besteht. Gemeinden mit Tarifsystemen, welche tiefe Einkommen stärker subventionieren, weisen einen höheren Anteil einkommensschwacher Familien in den Krippen auf.

Auch präventive Unterstützungsprogramme für Familien mit einer spezifischen Risikokonstellation – sei dies, dass die Eltern aufgrund gesundheitlicher Probleme bei der Erziehung überfordert sind oder weil sie schlecht integriert sind und die Landessprache nur ungenügend beherrschen – können die kindliche Entwicklung positiv beeinflussen. Insbesondere die Kombination von familienergänzenden Betreuungsangeboten mit zusätzlicher Unterstützung für die Familie, z.B. in Form von Hausbesuchen, erweist sich als wirksam (siehe Melhuish et al. 2015). Evaluationen der in der Schweiz realisierten Programme – z.B. Zeppelin oder schrittweise – zeigen klar positive Wirkungen (Zeppelin 2016, a: primo Jahr unbekannt). Dank diesen Programmen gelingt es, die sprachlichen, kognitiven und nicht-kognitiven Kompetenzen der Kinder zu verbessern und den Übertritt in den Kindergarten zu erleichtern.

Wichtig sind auch die verschiedenen Massnahmen, welche darauf abzielen, den Zugang von Familien mit Migrationshintergrund zu den Angeboten der FBBE zu verbessern. Hier kann z.B. die Mütter- und Väterberatung eine wichtige Rolle einnehmen (Bieri und Mulle 2015). Entsprechende Wirkungsanalysen sind uns jedoch nicht bekannt.

Koordination der Unterstützungsangebote als wichtige Voraussetzung für deren Wirksamkeit

Die vorliegende Analyse macht deutlich, wie breit die Palette der Unterstützungsmassnahmen für Familien ist. Es zeigt sich jedoch, dass diese Angebote häufig in die Zuständigkeit verschiedener Verwaltungsstellen im Sozial-, Bildungs-, Gesundheits- und Integrationsbereich fallen und diese untereinander kaum vernetzt oder koordiniert sind (siehe Jacobs Foundation 2016 oder Stutz et al. 2016). Gerade in Bezug auf eine wirksame Unterstützung von sozialbenachteiligten Familien ist eine Koordination der Angebote wichtig. Optimal ist es aus Sicht von Fachpersonen, wenn eine Risikosituation möglichst früh eingeschätzt werden kann, z.B. bereits während der Schwangerschaft durch interdisziplinäre Zusammenarbeit zwischen der Frauenärztin/Hebamme, SozialarbeiterInnen und weiteren Akteuren. Die Vernetzung der verschiedenen Akteure im Frühbereich hilft somit, Familien mit Unterstützungsbedarf frühzeitig zu erkennen. Eine frühzeitige Erkennung ist z.B. bei Kindern mit schlechten Deutschkenntnissen wichtig. Je früher sie eine Kita oder Spielgruppe besuchen, desto grösser sind ihre Chancen beim Kindergartenentritt über genügend Deutschkenntnisse zu verfügen (Grob et al. 2014). Einige Gemeinden sind deshalb zurzeit daran, Koordinations- und Vernetzungsstellen für den Bereich der Frühen Kindheit zu schaffen. Wichtig ist auch eine Zusammenarbeit der Akteure des Frühbereichs und des Schulbereichs, um Eltern und Kinder beim Übergang wirkungsvoll zu unterstützen.

3.4. Fazit

Die folgende Tabelle fasst die wichtigsten Erkenntnisse aus der vertiefenden Analyse in stark verdichteter Form zusammen. Für jede Unterstützungsleistung geben wir an

- wie wir ihr **Wirkungspotenzial** in Bezug auf die Erreichung der familienpolitischen Zielsetzungen einschätzen,
- wie hoch die **Kosten** der Leistung sind bzw. ob weiterer Investitionsbedarf besteht und
- wie die **regionale Ausgestaltung** der Leistungen ist bzw. ob in einzelnen Regionen oder flächendeckend noch Ausbaubedarf besteht.

Tabelle 9: Kosten, Wirkungspotenzial und regionale Ausgestaltung der Unterstützungsleistungen

Leistung	Kosten / Investitionsbedarf	Regionale Ausgestaltung / Ausbaubedarf	Wirkungspotential
A Finanzielle Leistungen			
A1 Finanzielle Leistungen für alle Familien			
Familienzulagen	+++	+	+
Steuerliche Abzüge*	++	++	++
Mutterschaftsentschädigung / Elternurlaub	+++	+	++
Finanzielle Unterstützung für bestimmte Gruppen			
Alimentenbevorschussung / Inkassohilfe	++	++	++
Krankenkassen-Prämienverbilligung	++	++	++
Sozialhilfe / Familien-Ergänzungsleistungen	++	++	++
B Weitere Unterstützungsleistungen			
B1 Universelle Unterstützungsangebote			
Betreuungs- und Förderangebote für Vorschulkinder	+++	+++	+++
Informations- und Beratungsangebote für Familien	+	++	++
B2 Selektive Unterstützungsangebote			
Präventive Unterstützung für Risiko- und Migrationsfamilien	++	+++	+++
Fördermassnahmen für armutsbetroffene Familien	+	+++	++

Legende: Kosten oder Investitionsbedarf > 100 Mio =+, 100-500 Mio.=++, > 500 Mio. =+++;

Regionale Ausgestaltung: + einheitlich umgesetzt, ++ kantonal unterschiedlich umgesetzt, + grosse regionale bzw. kommunale Unterschiede.

Wirkungspotenzial: + mittleres Wirkungspotenzial, ++ hohes Wirkungspotenzial, +++ sehr hohes Wirkungspotenzial.

Tabelle INFRAS.

Wirkungspotenzial

In Kapitel 2.1 haben wir ein Modell der intendierten Wirkungen von Unterstützungsleistungen für Familien skizziert. Wie die vorliegende Analyse zeigt, wirken alle untersuchten Leistungen auf mindestens eines der drei familienpolitischen Ziele. Einzelne Massnahmen -z.B. die Betreuungs- und Förderangebote für Vorschulkinder - wirken sich auf mehrere Zielsetzungen positiv aus:

- Für das Ziel der verbesserten Vereinbarkeit von Familie und Beruf erachten wir zum einen Betreuungsangebote wie Kitas und Tagesfamilien und zum anderen die (bezahlte) Elternzeit als (potenziell) wirksame Massnahmen. Zielführend können auch steuerliche Massnahmen sein, insbesondere die Abzugsmöglichkeit der Kosten der Fremdbetreuung. Wichtig für die Vereinbarkeit sind auch familienfreundliche Arbeitsbedingungen in Unternehmen. Da hier jedoch die Unterstützungsleistungen der öffentlichen Hand im Zentrum stehen, wurden diese im Inventar nicht explizit aufgeführt und untersucht.
- Zur Prävention und Bekämpfung von Familienarmut bestehen eine ganze Reihe von (potenziell) wirksamen Unterstützungsleistungen. Es gibt zum einen verschiedene Massnahmen, die

darauf abzielen, einkommensschwache Familien finanziell zu entlasten und dadurch einer Sozialhilfeabhängigkeit vorbeugen, wie z.B. die Krankenkassen-Prämienverbilligung, individuelle Wohnbeihilfen oder Familien-Ergänzungsleistungen. Zum anderen gibt es verschiedene nicht-finanzielle Massnahmen, die sozial benachteiligte Familien bei der Erziehung oder beim Spracherwerb zu unterstützen versuchen. Dabei werden sowohl die Eltern wie auch die Kinder gezielt gefördert. Als besonders wirksam erachten wir Massnahmen, die bereits in der frühen Kindheit ansetzen und darauf abzielen, die Bildungschancen von Kindern aus sozial benachteiligten Familien zu verbessern. Damit erhöht sich deren Wahrscheinlichkeit, später einen guten Bildungsabschluss zu erlangen, was wiederum verhindert, dass diese Kinder im Erwachsenenalter sozialhilfeabhängig werden. Doch auch die Förderung der Bildungschancen von Erwachsenen ist für die Armutsbekämpfung zentral. Wirksam sind z.B. Massnahmen, die Tiefqualifizierten den Zugang zu Nachholbildung ermöglichen – allenfalls mit flankierenden Massnahmen zur Vereinbarkeit von Ausbildung mit familiären Verpflichtungen.

- Zur Erreichung des dritten Zieles – die Unterstützung von Familien bei der Bewältigung der spezifischen Herausforderungen, die sich aus dem familiären Zusammenleben und den damit einhergehenden Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Familienmitglieder ergeben, sind insbesondere die verschiedenen Informations- und Beratungsangebote für Familien von Bedeutung. Ein besonderer Stellenwert kommt der Mütter- und Väterberatung zu. Sie ist neben den KinderärztInnen und Hebammen eine der wenigen Regelstrukturen, über die Familien mit Kinder im Vorschulalter erreicht werden können.

Regionale Ausgestaltung

Mit Ausnahme der auf Bundesebene geregelten Leistungen (Familienzulagen, Mutterschaftsentschädigung) bestehen bei allen untersuchten Leistungen grosse kantonale bzw. regionale Unterschiede. Je nachdem, wo eine Familie wohnt, kommt sie in den Genuss von sehr unterschiedlicher Unterstützung. Dies betrifft sowohl steuerlichen Abzüge wie auch bedarfsabhängige finanzielle Leistungen wie Alimentenbevorschussung, Krankenkassenprämienverbilligung oder Familienbeihilfen. Auch nicht-finanzielle Unterstützungsleistungen sind regional sehr unterschiedlich ausgebaut. So befinden sich z.B. Kitas vornehmlich in Städten oder reicheren Gemeinden. Auch Unterstützungsprogramme für sozial benachteiligte Familien oder Migrationsfamilien sind primär in den urbanen Zentren verfügbar. Mit anderen Worten: Die Rahmenbedingungen für Familien sind innerhalb des Metropolitanraums Zürich sehr unterschiedlich ausgestaltet. So wird die Vereinbarkeit von Familie und Beruf nur sehr punktuell durch die öffentliche Hand unterstützt. Auch arme Familien oder Kinder aus einem sozial benachteiligten Umfeld erhalten nicht überall die nötige oder angemessene Unterstützung.

Kosten

Betrachtet man die heutigen Kosten der verschiedenen Unterstützungsleistungen fallen die finanziellen Leistungen für alle Familien – v.a. die Familienzulagen am stärksten ins Gewicht. Dieser Blick greift jedoch zu kurz. Wie die Analyse der regionalen Ausgestaltung zeigt, ist der Umsetzungsstand einzelner Massnahmen regional sehr unterschiedlich und vielerorts besteht noch Ausbaupotenzial. Besonders kostenrelevant dürfte in unserer Einschätzung der Bereich der Betreuungs- und Förderangebote für Vorschulkinder sein. Hier besteht einerseits ein Bedarf, das Angebot weiter auszubauen, v.a. in Agglomerationsgemeinden und ländlichen Gemeinden. Zum anderen zeigt sich ein Bedarf, die Eltern finanziell stärker zu entlasten. Dies würde bedeuten, dass die öffentliche Hand das Angebot stärker als bis her mitfinanziert und damit mehr Familien von subventionierten Tarifen profitieren können. Dies betrifft sowohl die Kindertagesstätten und Tagesfamilien wie auch die Spielgruppen. Doch auch in anderen Bereichen wie z.B. der Prämienverbilligung oder der Alimentenbevorschussung sehen wir Bedarf, die bestehenden Instrumente wirksamer zu gestalten und zusätzliche Massnahmen (z.B. Familien-Ergänzungsleistungen, individuelle Wohnbeihilfen) zu prüfen.

4. Beurteilung und Empfehlungen

4.1. Beurteilung des Handlungsbedarfs

Basierend auf den vorliegenden Analysen zur Wirksamkeit, zu den Kosten und zur regionalen Ausgestaltung der verschiedenen Unterstützungsleistungen für Familien nehmen wir nachfolgend eine Beurteilung des Handlungsbedarfs im MRZ vor. Diese Beurteilung soll der Politik eine Grundlage liefern, um die Familienpolitik zielführend weiterzuentwickeln. Wir teilen die untersuchten Unterstützungsleistungen für Familien in drei Kategorien ein:

- Leistungsbereiche mit **grossem Handlungsbedarf** weisen ein sehr hohes Wirkungspotenzial, bei gleichzeitig hohem Ausbau- und Investitionsbedarf aus.
- Leistungsbereiche mit **mittlerem Handlungsbedarf** haben ein hohes Wirkungspotenzial und es besteht ein Bedarf, die Massnahmen weiter auszubauen.
- In Leistungsbereichen, wo der **Status quo beibehalten** werden soll, besteht derzeit kein akuter Ausbaubedarf.

Abbildung 4: Handlungsbedarf

	universell	selektiv	indiziert
finanziell	Familienzulagen	Alimentenbevorschussung, Inkassohilfe	Grosser Handlungsbedarf
	Steuerabzüge	Prämienverbilligung	Mittlerer Handlungsbedarf
	Mutterschaftsentschädigung, Elternzeit	Sozialhilfe, Familien-Ergänzungsleistungen, Familien-Beihilfe	Status quo beibehalten
nicht finanziell	Betreuungs- und Förderangebote für Vorschulkinder	Präventive Unterstützung für Risiko-/ Migrationsfamilien	Sozialpädagogische Familienbegleitung
	Informations- und Beratungsangebote für Familien	Fördermassnahmen für armutsbetroffene Familien	Kinderschutz-Massnahmen

Grafik INFRAS.

Grosser Handlungsbedarf

- **Betreuungs- und Förderangebote für Vorschulkinder:** Den Betreuungs- und Förderangeboten wie Kitas, Tagesfamilien und Spielgruppen kommt familienpolitisch eine sehr hohe Bedeutung zu, da sie einerseits eine zentrale Voraussetzung für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf darstellen und andererseits auch einen wesentlichen Beitrag zur Armutsbekämpfung und zur Förderung der Bildungschancen von Kindern aus sozial benachteiligten Familien leisten. Im MRZ bestehen bezüglich der Versorgungssituation und der Finanzierung der Betreuungsangebote grosse regionale Unterschiede. Zudem ist ein Ausbau des Betreuungsangebots mit erheblichen Kosten verbunden, die mittel – und langfristig jedoch wieder amortisiert werden. Es ist wichtig, Eltern bei der Betreuung finanziell zu entlasten, weil sich sonst eine zusätzliche Erwerbstätigkeit für viele Familien nicht lohnt und sich viele Familien diese Angebote schlicht nicht leisten können.
- **Präventive Unterstützung für sozialbenachteiligte Familien und Migrationsfamilien:** In Bezug auf die Förderung der Bildungschancen von Kindern aus sozialbenachteiligten Familien erweist sich eine Kombination der oben genannten Betreuungs- und Förderangebote (Kitas, Tagesfamilien und Spielgruppen) mit weiteren Unterstützungsmassnahmen für die ganze Familie (z.B. aufsuchende Programme wie Zeppelin oder schritt:weise) als besonders wirksam. Damit sozial benachteiligte Kinder auch tatsächlich eine Kita oder Spielgruppe besuchen, braucht es zusätzliche Massnahmen, um den Zugang dieser Kinder zu den Angeboten zu verbessern. Diese Massnahmen sind vergleichsweise kostengünstig und haben einen hohen Wirkungsgrad. Gefordert ist die öffentliche Hand aber auch bei der Mitfinanzierung des Kita- oder Spielgruppenbesuchs von Kindern aus sozial benachteiligten Familien. Hohe Tarife und lange Wartezeiten für einen subventionierten Platz wirken hier besonders kontraproduktiv.

Mittlerer Handlungsbedarf

- **Steuerliche Abzüge:** Steuerabzüge, v.a. der Fremdbetreuungsabzug, sind neben der Mitfinanzierung der familienergänzenden Betreuung durch die öffentliche Hand ein weiterer Hebel, um Familien mit kleinen Kindern finanziell zu entlasten und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu fördern. Kostenmässig würde eine Aufhebung der Maximalgrenze für den Fremdbetreuungsabzug nicht allzu stark ins Gewicht fallen, da die Mindereinnahmen rasch durch Mehreinnahmen infolge der erhöhten Erwerbstätigkeit kompensiert werden dürften.
- **Elternurlaub:** Bei der Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf geht es nicht nur darum, Eltern die Erhöhung ihres Erwerbspensums zu ermöglichen, sondern es ihnen auch zu ermöglichen, genügend Zeit mit ihren Kindern zu verbringen. Mit einem Ausbau der Kitas und Tagesfamilien ist es deshalb nicht getan. Genauso wichtig sind familienfreundliche Arbeitsbedingungen, zu denen wir auch den bezahlten Elternurlaub zählen. Dieser würde es

insbesondere den Vätern ermöglichen, mehr Verantwortung bei der Kindererziehung zu übernehmen. Familien hätten so die freie Wahl, welcher Elternteil nach der Geburt wie lange zu Hause bleibt. Die Einführung eines bezahlten Elternurlaubs muss auf nationaler Ebene angegangen werden. Kantone und Städte können sich jedoch auf eidgenössischer Ebene für dieses Anliegen einsetzen. Innerhalb des MRZ können sie zudem Arbeitgeber motivieren, fortschrittliche Arbeitsbedingungen zu schaffen und z.B. Teilzeitarbeit von Vätern zu fördern.

- **Krankenkassenprämienverbilligung:** Prämienverbilligungen sind eine wirksame Massnahme, um einkommensschwache Familien finanziell zu entlasten. Es zeigt sich jedoch, dass das vom Bund anvisierte Sozialziel mit Ausnahme des Kantons Zug nirgends erreicht wird. Entsprechend sehen wir in den anderen Kantonen des MRZ einen Bedarf, die Prämienverbilligung so auszugestalten, dass einkommensschwache Familien spürbar entlastet werden.
- **Alimentenbevorschussung/Inkassohilfe:** Die Alimentenbevorschussung ist ein wichtiges Instrument für die Besserstellung von Alleinerziehendenhaushalten, die besonders häufig von Familienarmut betroffen sind. Die Analyse zeigt, dass die Alimentenbevorschussung ihre Zielsetzung in den meisten Kantonen nicht erreicht und Bedarf besteht, dieses Instrument gezielt auszubauen. Volumen- bzw. kostenmässig würde ein Ausbau der Alimentenbevorschussung aufgrund der kleinen Zielgruppe vermutlich nicht sehr stark ins Gewicht fallen.
- **Familien-Ergänzungsleistungen / individuelle Wohnbeihilfen:** Die Krankenkassenprämienverbilligung wie auch die Alimentenbevorschussung haben zum Ziel, die wirtschaftliche Situation von einkommensschwachen Familien zu verbessern und der Sozialhilfeabhängigkeit vorzubeugen. In einigen Kantonen ausserhalb des Metropolitanraums werden hierzu auch weitere Instrumente angewendet, wie z.B. Familien-Ergänzungsleistungen (GE, SO, TI, VD) oder individuelle Wohnbeihilfen (BS, GE). In wie fern diese Instrumente auch in den Kantonen des MRZ eine sinnvolle Ergänzung zu den bestehenden Instrumenten zur Bekämpfung von Familienarmut sein könnten, wäre unseres Erachtens prüfenswert.
- **Nachholbildung:** Wir gezeigt wurde, gibt es neben der finanziellen Unterstützung auch zahlreiche nicht-monetäre Fördermassnahmen für armutsbetroffene und -gefährdete Familien, die jedoch an den meisten Orten erst wenig entwickelt sind. Dazu gehören u.a. die Massnahmen im Bereich der Nachholbildung. Tiefqualifizierte Personen sind besonders armutsgefährdet und Nachholbildung ist für diese Gruppe zentral, um wieder positive Zukunftsperspektiven entwickeln können und auf dem Arbeitsmarkt überhaupt eine Chance haben. Für Personen mit Betreuungspflichten braucht es dabei besondere Massnahmen, um die Vereinbarkeit von Familienpflichten, beruflichen Verpflichtungen und Nachholbildung zu ermöglichen.

Status quo beibehalten:

- **Familienzulagen:** Die Familienzulagen sind volumenmässig die wichtigste Unterstützungsleistung für Familien. Ihr Wirksamkeit in Bezug auf die Vereinbarkeit oder auch die Bekämpfung von Familienarmut ist indes gering. Nichts desto trotz sind sie für viele Familien ein wichtiger Zustupf und als Kompensation für die direkten und indirekten Kinderkosten gerechtfertigt. Eine weitere Erhöhung der Familienzulagen scheint uns jedoch nicht zielführend.
- **Informations- und Beratungsangebote für alle Familien:** Die verschiedenen existierenden Angebote sind familienpolitisch relevant und wirksam. Eine besondere Bedeutung kommt in unseren Augen der Mütter- und Väterberatung zu, weil sie kurz nach der Geburt einen der wenigen direkten, institutionellen Zugangskanäle zu den Familien mit Kindern im Vorschulalter darstellt. Insbesondere für die Erreichung und Früherkennung von Familien mit besonderem Unterstützungsbedarf spielt die MVB eine wichtige Rolle. Die MVB und andere Beratungsangebote sind unseres Wissens in allen Regionen des MRZ verfügbar, weshalb hier kein akuter Ausbaubedarf besteht. Punktuell kann es aber durchaus Sinn machen, einzelne Angebote weiter auszubauen oder in ihrer Funktion – z.B. für die Beratung und Unterstützung von Familien mit Migrationshintergrund - zu stärken.

Nicht in die Analyse einbezogen:

- sozialpädagogische Familienbegleitung,
- therapeutische Angebote für Vorschulkinder,
- Massnahmen des Kinder- und Erwachsenenschutzes.

Aufgrund des begrenzten Budgetrahmens haben wir uns bei der vertiefenden Analyse auf die universellen und selektiven Unterstützungsmassnahmen für Familien fokussiert. Nicht minder wichtig sind indes punktuelle Unterstützungsmassnahmen für einzelne Familien wie die sozialpädagogische Familienbegleitung, therapeutische Angebote oder die Massnahmen des Kinder- und Erwachsenenschutzes. Die Kostenübersicht in Kapitel 3.2 zeigt, dass diese Massnahmen im Vergleich zu den übrigen Massnahmen eher wenig ins Gewicht fallen. Dennoch sind sie ein wichtiger Teil einer umfassenden Familienpolitik.

4.2. Folgerungen und Empfehlungen

Rahmenbedingungen für Familien müssen weiter verbessert werden

Eine zeitgemässe Familienpolitik soll Müttern und Vätern die freie Wahl der Lebensform und des Rollenmodells ermöglichen. Dies bedeutet unter anderem: die ökonomische Basis aller Familien zu sichern, genügend Zeit für die familiäre Sorge zu schaffen und infrastrukturelle Angebote wie Kitas, Spielgruppen, Treffpunkte und Naherholungsräume zur Verfügung zu stellen.

Die heutigen Rahmenbedingungen genügen dieser Anforderung noch nicht. Wie die vorliegende Untersuchung zeigt, sind viele familienpolitischen Instrumente erst ungenügend und noch längst nicht flächendeckend ausgestaltet. Um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu verbessern, Familienarmut wirkungsvoll zu bekämpfen und allen Kindern eine gute Bildung zu ermöglichen, braucht es zusätzliche Anstrengungen. Damit verbunden sind auch zusätzliche Kosten, z.B. in Folge eines Ausbaus des familienergänzenden Betreuungsangebots und der zusätzlichen Subventionierung der Elterntarife.

Investitionen in die Familienpolitik können mittel- und langfristig wieder amortisiert werden

Mittel- bis langfristig zahlen sich diese Investitionen jedoch mehr als aus (INFRAS/Universität St. Gallen 2016). So profitieren Gemeinden und Kantone von zusätzlichen Steuereinnahmen aufgrund der erhöhten Erwerbspensen. Zudem können sie Sozialausgaben einsparen, weil Familien im Scheidungsfall oder bei Arbeitslosigkeit eines Elternteils einem geringen Armutsrisiko ausgesetzt sind. Auch im Alter ist das Armutsrisiko kleiner, weil insbesondere Frauen höhere Renten erhalten. Am stärksten lohnen sich Investitionen in die frühe Kindheit: Je früher Bildungs- und Fördermassnahmen einsetzen, desto höher ist deren Rentabilität. Diese ergibt sich unter anderem durch Einsparungen im Schul-, Jugend- und Erwachsenenalter, zum Beispiel durch tiefere Kosten für Stütz- und Fördermassnahmen, Krankheit, Erwerbslosigkeit, Sozialhilfe oder Justizmassnahmen sowie durch mehr Steuereinnahmen aufgrund von besseren Einkommen als Folge höherer Bildungsabschlüsse. Die Investitionen in den Familienpolitik lohnen sich auch aus wirtschaftlicher Sicht: So profitieren die Unternehmen sowohl in der kurzen wie auch in der langen Frist von der besseren Verfügbarkeit und Qualifikation der Fachkräfte.

Empfehlungen zuhanden der politischen Akteure im Metropolitanraum Zürich

Mit der vorliegenden Studie liegt eine Grundlage vor, um die Unterstützungsleistungen für Familien im Metropolitanraum zu optimieren und weiterzuentwickeln. Die folgende Tabelle fasst die wichtigsten Empfehlungen zuhanden von Gemeinden und Kantonen des MRZ zusammen:

Tabelle 10: Empfehlungen

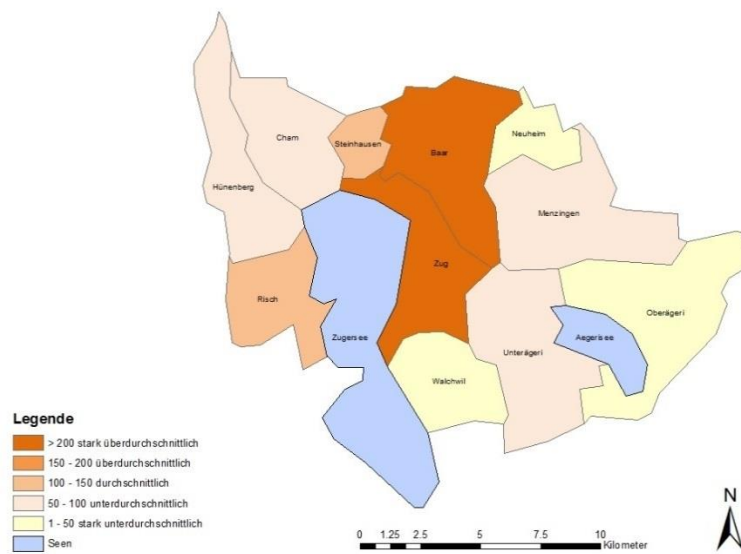
	Empfehlungen	Hauptzuständigkeit (unterstützende Funktion)
1	Das Angebot an Kitas, Tagesfamilien und Spielgruppen sollte weiter ausgebaut werden. Dabei ist auf die Sicherstellung einer hohen Qualität der Angebote Wert zu legen.	Gemeinden (Kanton)
2	Die Finanzierung von Kitas, Tagesfamilien und Spielgruppen ist so zu gestalten, dass auch einkommensschwache Familien Zugang haben und keine negativen Erwerbsanreize resultieren. Dies bedeutet eine deutlich stärkere Mitfinanzierung durch die öffentliche Hand, allenfalls auch unter Einbezug der Arbeitgeber.	Gemeinden (Kanton)
3	Ergänzend zur Subventionierung von Betreuungsangeboten sollte auch die maximale Grenze des Fremdbetreuungskostenabzugs bei den Steuern deutlich erhöht werden.	Kantone
4	Um den Zugang von Kindern aus sozialbenachteiligten Familien zur frühen Förderung in Kitas, Tagesfamilien und Spielgruppen zu verbessern, braucht es gezielte Massnahmen für die ganze Familie. Hausbesuchsprogramme sowie spezifisch auf diese Zielgruppen ausgerichtete, niederschwellige Beratungs- und Bildungsangebote sollten möglichst flächendeckend angeboten werden.	Gemeinden, Kantone
5	Gemeinden sollten die verschiedenen Angebote und Massnahmen für Familien und Kinder im Vorschulalter verstärkt koordinieren und wenn möglich in einer kommunalen Strategie zur frühen Förderung festhalten. Sinnvoll wäre auch die Benennung einer kommunalen Stelle, die dafür zuständig ist, Familien mit besonderem Unterstützungsbedarf möglichst früh zu erkennen und den nötigen Unterstützungsmassnahmen zu zuführen.	Gemeinden (Kanton)
6	Die bedarfsabhängigen finanziellen Unterstützungsleistungen, die heute bereits bestehen (v.a. Prämienverbilligung, Alimentenbevorschussung), sollten weiter ausgebaut werden, so dass sie effektiv zur Armutsprävention beitragen.	Kantone
7	Zusätzliche finanzielle Unterstützungsleistungen für armutsgefährdete Familien wie z.B. Familien-Ergänzungsleistungen oder individuelle Wohnbeihilfen sollten geprüft werden, mit dem Ziel der Sozialhilfeabhängigkeit und der damit verbundenen Stigmatisierung der betroffenen Familien vorzubeugen.	Kantone
8	Um die wirtschaftlichen Situation von Personen mit tiefer Qualifikation zu verbessern, sollte der Zugang dieser Gruppe zu Nachholbildung erleichtert werden. Besonders Alleinerziehende benötigen zusätzliche Massnahmen, um die Vereinbarkeit von Familie, Beruf und Ausbildung sicher zu stellen.	Kantone, Gemeinden
9	Kantone und Gemeinden setzten sich auf nationaler Ebene für die Einführung eines bezahlten Elternurlaubs ein. Zudem wirken sie auf die Umsetzung von familienfreundlichen Massnahmen in Unternehmen hin.	Kantone, Gemeinden
10	Beratungs- und Informationsangebote für alle Familien sollen weiterhin möglichst flächendeckend zur Verfügung stehen. Ein besonderes Augenmerk sollte auf die Erreichung von sozialbenachteiligten Familien und fremdsprachige Familien gelegt werden.	Kantone, Gemeinden

Tabelle INFRAS.

Annex

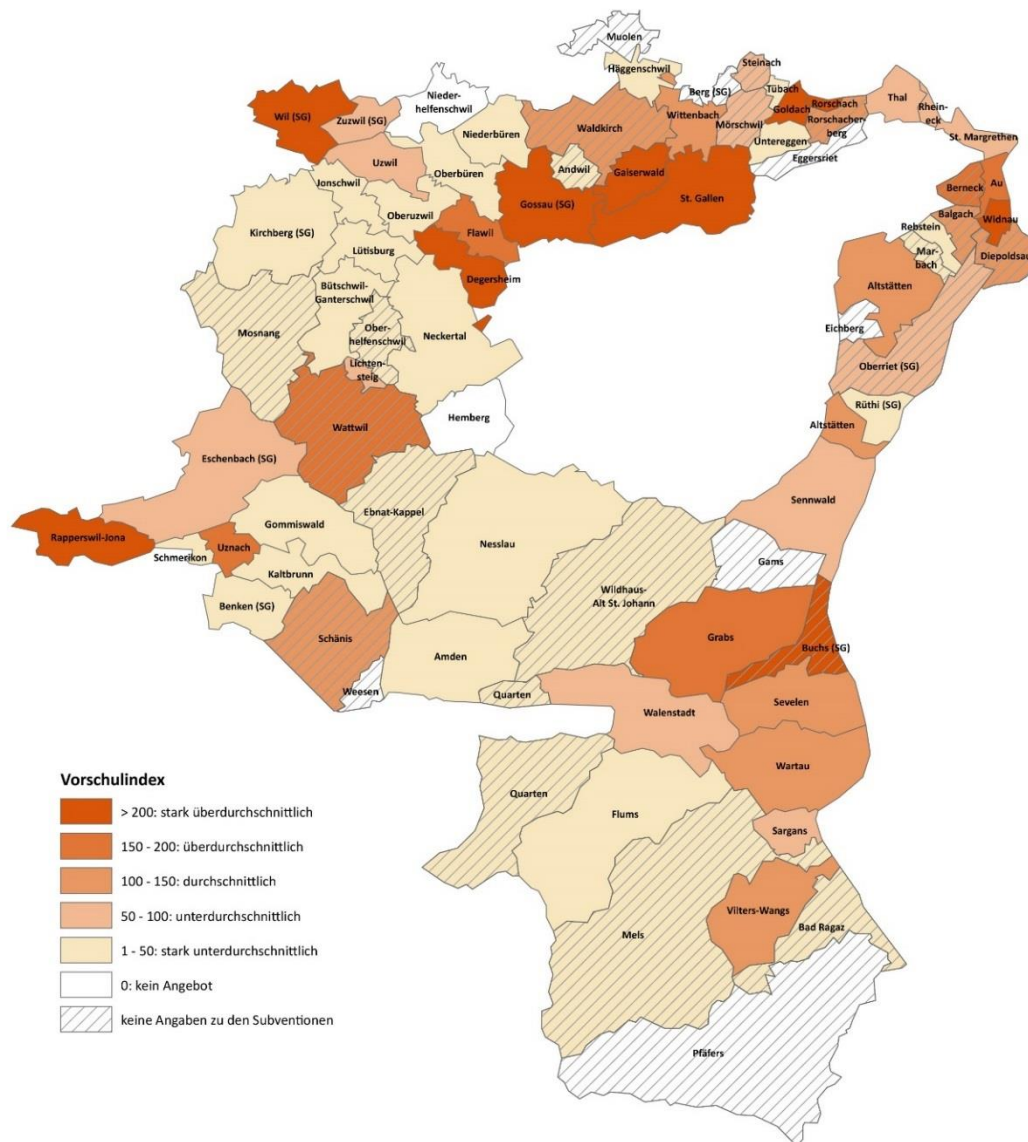
A1. Familienergänzende Betreuung

Abbildung 5: Verteilung der Betreuungsplätze im Vorschulbereich im Kanton ZG



Grafik INFRAS. Quelle: INFRAS 2013b

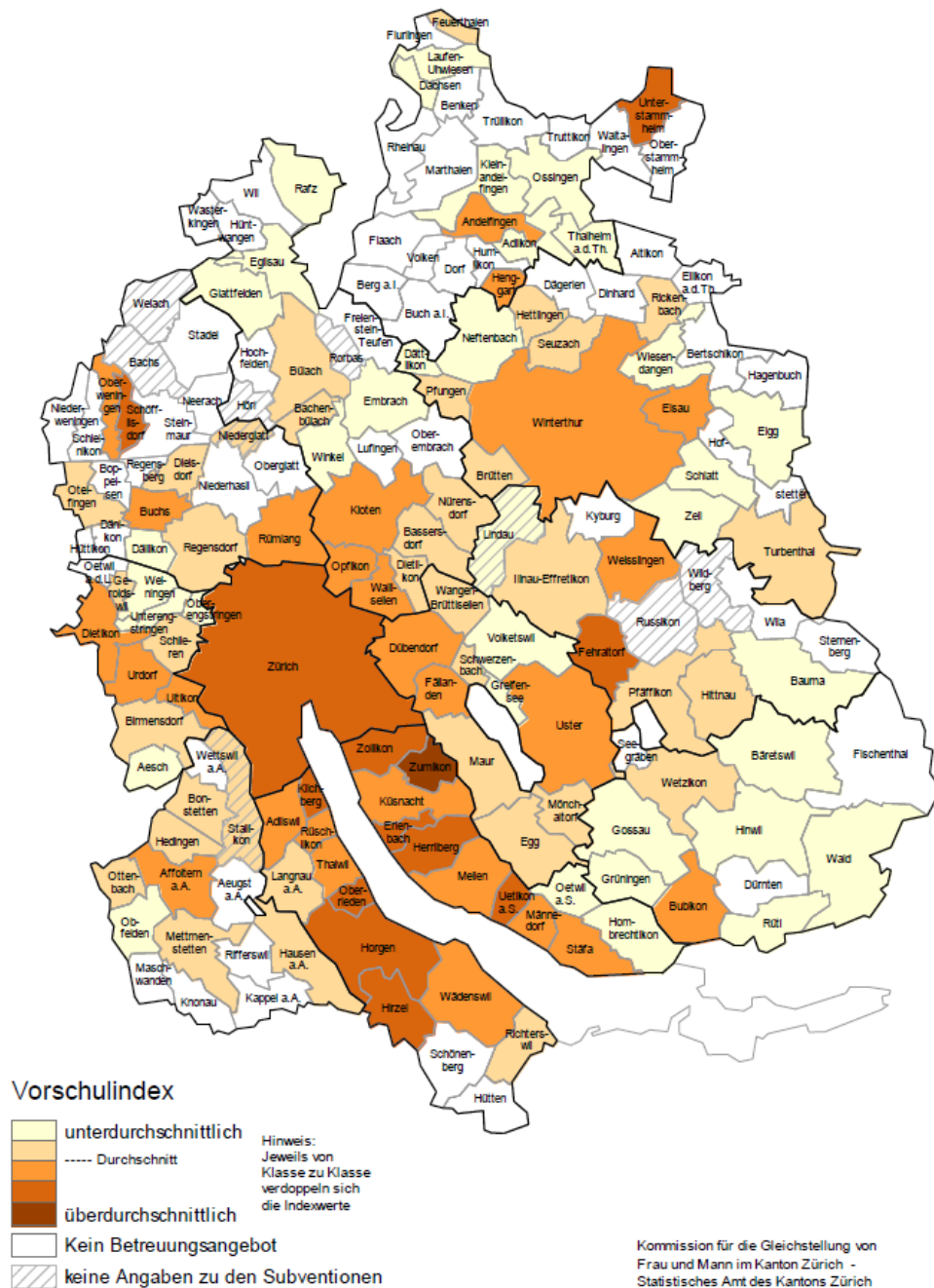
Abbildung 6: Karte Vorschulindex St. Gallen



Grafik INFRAS. Quelle: INFRAS 2017

Abbildung 7: Karte Vorschulindex Zürich

Vorschulindex 2013
 Kinderbetreuungsangebot
 der Gemeinden im Kanton Zürich



Quelle: Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann im Kanton Zürich und Statistisches Amt des Kantons Zürich (2014): Kinderbetreuungsindex Kanton Zürich 2013.

A2. Kantonale Strategien im Bereich FBBE/frühe Förderung

Tabelle 11: Überblick über die kantonalen Strategien im Bereich der FBBE in den 8 Kantonen des Metropolitanraums (basierend auf INFRAS 2016b)

Kanton	Bezeichnung Strategie	Zuständige Stelle/ Amt	Stand der Umsetzung im Juni 2016
AG	Strategie in Erarbeitung	Fachstelle Familie und Gleichstellung	Die Fachstelle Familie und Gleichstellung hat zusammen mit anderen Departementen und externer Unterstützung ein Konzept zur Frühen Förderung entwickelt. Der Regierungsrat entscheidet demnächst darüber (Stand Juni 2016).
LU	Konzept Frühe Förderung Kanton Luzern	Fachstelle Gesellschaftsfragen, Dienststelle Soziales und Gesellschaft	Das Konzept wird im Zeitraum 2014-2017 umgesetzt, es wird aber auch über diesen Zeitpunkt hinaus weiterlaufen.
SG	Strategie "Frühe Förderung" Kanton St. Gallen	Sozialamt	Der Kanton befindet sich mitten in der Umsetzung der Strategie. Es sind verschiedene Massnahmen definiert, die von den drei involvierten Departementen einzeln und z.T. auch gemeinsam umgesetzt werden.
SH	Leitlinien Frühe Förderung: Handlungsempfehlungen für eine wirkungsvolle Familienpolitik zur frühen Kindheit im Kanton Schaffhausen	Vermittlungs- und Koordinationsstelle Frühe Förderung, Erziehungsdepartement	Die kantonalen Leitlinien werden schrittweise umgesetzt. In gewissen Bereichen ist die Umsetzung schon weiter fortgeschritten, in anderen wurde noch nicht begonnen.
SZ	FBBE wird v.a. im Rahmen des KIP 2014-2017 behandelt.	Amt für Gesundheit und Soziales, Abteilung Soziales	Im Rahmen des KIP werden einzelne Massnahmen zur FBBE umgesetzt. Im November 2015 fand eine Fachtagung zum Thema "Frühe Förderung zwischen individueller und sozialer Verantwortung - Aufwachsen im Kanton Schwyz" statt. Im Kinder- und Jugendleitbild wird die FBBE nicht als eigener Bereich behandelt.
TG	Konzept Frühe Förderung Kanton Thurgau	Fachstelle für Kinder- und Jugend- und Familienfragen	Das Konzept erschien November 2015 und läuft bis 2019. Derzeit werden das Konzept bekannt gemacht und verschiedene Massnahmen aufgegleist. Es besteht eine sehr enge Koordination mit dem KIP. Weiter gibt es ein Konzept für ein koordiniertes Vorgehen in der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik 2014-2018.
ZG	Konzept frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung im Kanton Zug	Sozialamt, Abteilung Generationen und Gesellschaft	Anfang 2016 wurde ein konkretes Umsetzungskonzept mit verschiedenen Schwerpunkten erarbeitet. Es können jedoch nicht alle Handlungsschwerpunkte gleichzeitig angegangen werden, da die nötigen Ressourcen fehlen.
ZH	Strategie Frühe Förderung	Bildungsplanung und Amt für Kinder- und Jugendberatung	Die Strategie Frühe Förderung wurde in der Legislatur 2011-2015 verabschiedet und wird seither umgesetzt, auch über die letzte Legislaturperiode hinaus. Es gibt ein Controlling, welches den Zielerreichungsgrad der einzelnen Massnahmen aufzeigt.

Tabelle INFRAS. Quelle: Dokumentenanalysen und Interviews (Stand Mai/Juni 2016).

Literatur

- Amacker, M, Funke, S., Wenger, N 2015:** Alleinerziehende und Armut in der Schweiz. Eine Studie im Auftrag der Caritas Schweiz.
- Amt für Gesundheit, Volkswirtschafts- und Gesundheitsdirektion Basel-Landschaft 2016:** Leitfaden Mütter- und Väterberatung (MVB) für den Kanton Basel-Landschaft.
- a:primo (Jahr unbekannt):** Kurzbericht zur Basisevaluation des Programms schrittweise in der Deutschschweiz. http://www.arkadis.ch/upload/cms/user/schrittweise_Basisevaluation.pdf abgerufen am 3. März 2016.
- a:primo 2015:** Zielgruppe. <http://www.a-primo.ch/cms/de/angebote/grundlagen/zielgruppe.html> abgerufen am 16.12.2015.
- BAG 2015:** Statistik der obligatorischen Krankenversicherung 2014.
- Banfi, S., Iten, R. 2007:** Familienergänzende Kinderbetreuung und Erwerbsverhalten von Haushalten mit Kindern. SECO, Vereinbarkeit von Familie und Beruf Nr. 3, wissenschaftlicher Schlussbericht.
- Baumgarten, E., Ehrler, F., Gautschi, J., Bochsler, Y. 2014:** Evaluation der Ergänzungsleistungen für Familien im Kanton Solothurn. Schlussbericht.
- Bentz, C., Sürmlin, V., Wüthrich, N. 2012:** Verhaltensauffälligkeiten im Kindergarten. Anregungen für die Arbeit mit den Kindergartenlehrpersonen, den Eltern und dem Kind. Praxisforschung der Erziehungsberatung des Kantons Bern (Hrsg.), 13.
- Berner Fachhochschule Soziale Arbeit 2015:** Gender Pension Gap in der Schweiz. Geschlechtsspezifische Unterschiede bei den Altersrenten. Schlussbericht.
- BFS 2007:** Kantonale Wohnbeihilfen und Arbeitslosenhilfen Abgrenzungskriterien für die Sozialhilfestatistik und das Inventar der bedarfsabhängigen Sozialleistungen.
- BFS 2015a:** Nettoausgaben für Sozialhilfe im weiteren Sinn pro Leistung und Kanton 2014.
- BFS 2015b:** Typologie der Betreuungsformen. Statistik der familienergänzenden Kinderbetreuung. Stand Oktober. Neuchâtel.
- Bieri, R., Mülle, M 2015:** Qualitätskriterien und Empfehlungen - Eltern-Kind-Gruppen.
- Bildungsdirektion Kanton Zürich 2010:** Rahmenkonzept Spielgruppe Plus. Spielgruppen mit einem Schwerpunkt in der Sprachförderung.
- Bonoli G., Abrassart A., Schlanser, R. 2010:** La politique tarifaire des réseaux d'accueil de jour des enfants dans le Canton de Vaud.
- BSV 2013:** Vaterschaftsurlaub und Elternurlaub. Auslegeordnung und Präsentation unterschiedlicher Modelle. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Fetz (11.3492) vom 6. Juni 2011.
- BSV 2015:** Nettoausgaben für Sozialhilfe im weiteren Sinn pro Leistung und Kanton 2014.

BSV 2016: Bezüger, Leistungen und Bezugstage pro Berichtsjahr nach gruppierten Leistungsarten (2005-2015)

Bütler M. 2007: Arbeiten lohnt sich nicht – ein zweites Kind noch weniger. Zum Einfluss einkommensabhängiger Tarife in der Kinderbetreuung. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 8(1), 1-9.

Bütler, M., Rüsch, M. 2009: Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte. Etude sur l'impact de la fiscalité et des frais des crèches sur l'activité professionnelle des femmes en Suisse Romande. Egalité.ch.

Bundesrat 2011: Harmonisierung Alimentenbevorschussung und Alimenteninkasso. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats (06.3003) der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) vom 13. Januar 2006.

Bundesrat 2013: Botschaft zu einer Änderung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Kinderunterhalt) 13.101

Bundesrat 2015a: Familienpolitik. Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Tornare (13.3135) "Familienpolitik" vom 20. März 2013.

Bundesrat 2015b: Unterschiedliche Behandlung von Ehepaaren und Konkubinatspaaren bei der direkten Bundessteuer und steuerliche Behandlung der Kinderdrittbetreuungskosten. Bericht im Rahmen der Fachkräfteinitiative.

Caritas 2015: Gegen die Armut Alleinerziehender. Existenzsicherung ermöglichen und Chancengerechtigkeit garantieren.

Credit Suisse 2016: Verfügbares Einkommen 2016. Wohnen, Pendeln, Krippe: Wo lebt sich's am günstigsten?

Ecoplan 2012: Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien. Finanzielle Situation der St. Galler Familienhaushalte - Sozialleistungen - Optimierungsmöglichkeiten.

EDI/BSV 2014: Statistik der Familienzulagen

EDK/EDI 2007: Kapitel 10 des Schweizer Beitrags für die Datenbank "Eurybase - The database on education systems in Europe".

Ehrler, F. 2010: Ergänzungsleistungen für Familien. Wenn die Kantone können, was auf Bundesebene nicht gelingt.

Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) 2010: Elternzeit - Elterngeld. Ein Modellvorschlag des EKFF, Bern: EKFF.

ESTV (Jahr unbekannt): Berechnungen Ausfallschätzungen Steuervergünstigungen.

Felfe, C., Lalive, R. 2012: Early Child Care and Child Development: For Whom it Works and Why. CESIFO Working Paper.

- Frey, M., Neumann, R. 2015:** Wirksamkeit der Prämienverbilligung - Monitoring 2014. Schlussbericht zuhanden des Bundesamtes für Gesundheit (BAG).
- Fritschi, T., Bannwart, L 2013:** Einfluss familienpolitischer Ausgleichsinstrumente auf die Ungleichheit von Einkommen in der Schweiz. Schlussbericht im Auftrag von Travail.Suisse.
- Fritschi, T., Strub, S. 2007:** Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertageseinrichtungen in der Region Bern.
- Fritschi, T., Tom, O., Stein, A., Bock-Famulla, K. 2008:** Volkswirtschaftlicher Nutzen von frühkindlicher Bildung in Deutschland. Bern: BASS.
- Gerfin, M., Stutz, H., Oesch, T., Strub, S 2009:** Kinderkosten in der Schweiz. In: BFS Aktuell.
- Grob, A., Keller, K., Trösch, L. 2014:** Zweitsprache. Mit ausreichenden Deutschkenntnissen in den Kindergarten. Wissenschaftlicher Abschlussbericht
- Havnes, T., Mogstad, M. 2011:** No child left behind: Universal child care and children's long-run outcomes. American Economic Journal.
- INFRAS 2011:** Negative Erwerbsanreize durch Tarife und Steuerabzüge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung. Im Auftrag der Fachstelle für die Gleichstellung des Kantons Zürich.
- INFRAS 2013a:** Familienergänzende Kinderbetreuung im Frühbereich, Stand in den Kantonen. Auswertung der Daten der Informationsplattform „Vereinbarkeit von Beruf und Familie: Massnahmen der Kantone und Gemeinden“ des SECO und des BSV. Im Auftrag der SODK.
- INFRAS 2013b:** Betreuungsindex Kanton Zug Update 2013.
- INFRAS/Universität St. Gallen 2013:** Familienergänzende Kinderbetreuung und Gleichstellung. Schlussbericht des gleichnamigen NFP60-Forschungsprojekts.
- INFRAS/Universität St. Gallen 2015:** Analyse der Vollkosten und der Finanzierung von Krippenplätzen in Deutschland, Frankreich und Österreich im Vergleich zur Schweiz. In: Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Forschungsbericht 3/15. Bundesamt für Sozialversicherungen (Hrsg).
- INFRAS/Universität St. Gallen 2016:** Whitepaper zu den gesamtgesellschaftlichen Kosten und Nutzen einer Politik der frühen Kindheit. Im Auftrag der Jacobs Foundation.
- INFRAS 2016a:** Evaluation Primokiz. Im Auftrag der Jacobs Foundation.
- INFRAS 2016b:** Kantonale Strategien und Koordinationsansätze im Bereich der FBBE. Bestandsaufnahme bei den Kantonen. Studie im Auftrag der Jacobs Foundation in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Sozialversicherungen und dem Staatssekretariat für Migration SEM.
- INFRAS 2017:** Familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot im Kanton St. Gallen. Schlussbericht.

- Interface 2013:** Studie über den Stand der Spielgruppen in der Schweiz. Bericht im Auftrag des Schweizerischen Spielgruppen-LeiterInnen-Verbands (SSLV) und der Jacobs Foundation.
- Interface 2016:** Evaluation Kindes- und Erwachsenenschutzrecht. Analyse der organisatorischen Umsetzung und Kennzahlen zu Leistungen und Kosten. Bericht zu Händen des Bundesamts für Justiz (BJ).
- Jacobs Foundation 2016:** Handbuch zum Primokiz Prozess. Entwicklung einer umfassenden Strategie Frühe Kindheit. <http://manual.primokiz.ch/de/>
- Kommission für die Gleichstellung von Frau und Mann im Kanton Zürich und Statistisches Amt des Kantons Zürich 2014:** Kinderbetreuungsindex 2013.
- Lalive, R., Zweimüller, J. 2009:** How Does Parental Leave Affect Fertility and Return to Work? Evidence from Two Natural Experiments. The Quarterly Journal of Economics.
- Lanfranchi, A., Mora, P. 2011:** Heilpädagogische Wurzeln, bildungspolitische Flügel. In Forschung Bewegt, 37—40, Zürich: HfH.
- Lanfranchi, A., Neuhauser, A. 2011:** Frühe Förderung ab Geburt: Zeppeling 0-3, Zusammenfassung des Forschungsplans. Im Auftrag der Hochschule für Heilpädagogik (HfH).
- Melhuish, E., Ereky-Stevens, K., Petrogiannis, K., Ariescu, A., Penderi, E., Rentzou, K., Tawell, A., Leseman, P., Broekhuisen, M. 2015:** CARE: A review of research on the effects of Early Childhood Education and Care (ECEC) upon child development. Brussels: European Commission.
- Projektgruppe frühe Förderung Schaffhausen 2014:** Konzept der frühkindlichen Bildung, Betreuung und Erziehung. Schaffhausen.
- Ramsden, A. 2015:** Labour Market Effects of Child Care Vouchers: Evidence from a Quasi-Natural Experiment. Working Paper/Dissertation HSG
- Schlanser R. 2011:** Wer nutzt in der Schweiz Kinderkrippen? UNIL/IDHEAP, Lehrstuhl Sozialpolitik, Soziale Sicherheit CHSS 3/2011, S.139-143.
- SKOS 2011:** Ergänzungsleistungen für Familien - Modell SKOS. Kurzfassung
- SKOS 2013:** Neuregelung Unterhaltsrecht und Vorschlag SKOS zur Mankoteilung: Anrechnung der Alimentenschuld im Sozialhilfebudget des Unterhaltspflichtigen? Ergebnis der verbandsinternen Prüfung.
- Sozialkonferenz Kanton Zürich 2015:** Stellungnahme zur Aufhebung der Kleinkinderbetreuungsbeiträge.
- Stutz, H., Bannwart, L., Abrassart, A., Rudin, M., Legler, V., Goumaz, M., Simion, M., Dubach, P. 2016:** Kommunale Strategien, Massnahmen und Leistungen zur Prävention und Bekämpfung von Familienarmut. Schlussbericht im Auftrag des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut.

Tschumper, A., Jakob, R., Baumann, M., Scholer, M., Alsaker, F.D., Gantenbein-Schaffner, B.

2012: Schlussbericht primano. Frühförderung in der Stadt Bern. Direktion für Bildung, Soziales und Sport, Bern.

Zeppelin 2016: Zürcher Equity Präventionsprojekt Elternbeteiligung und Integration. Förderung ab Geburt: Vorstellung der Ergebnisse der ZEPPELIN-Studie. <http://www.zeppelin-hfh.ch/publikationen/> abgerufen am 3. März 2016.

Zollinger C, Widmer, T. 2014: Vereinbarkeitspolitik als Gefahr für die Gleichstellung und den sozialen Zusammenhalt. In: Soziale Sicherheit CHSS 4/2014. Beitrag zum NFP60-Forschungsprojekt „Entstehung und Steuerung von schweizerischen Gleichstellungspolitiken zur Erwerbsarbeit“.