

Familienpolitik – aktuelle Herausforderungen und Entwicklungsmöglichkeiten Zusammenfassender Überblick zuhanden der Jahreskonferenz der SODK 2009

Bern, 21. Dezember 2009

Reg: VN – 11.413.53

1 Ausgangslage

1.1 Die Sozialpolitische Bedeutung der Familienpolitik

Die Familienpolitik hat in der sozialpolitischen Diskussion einen wichtigen Stellenwert. Dies gründet einerseits darin, dass Familien sozialpolitisch wichtige Leistungen für die Gesellschaft erbringen. Andererseits bedürfen Familien bedingt durch die spezifischen Umstände der Lebensform Familie eines besonderen Schutzes und einer besonderen Unterstützung und Förderung.

Zu den Leistungen der Familien für die Gesellschaft zählen z.B. die hauswirtschaftliche Funktion und die Erziehungs- und Bildungsfunktion: Familien übernehmen die Verantwortung für die Ernährung, Pflege und Erziehung der Kinder. Sie bilden ein wichtiges Lernumfeld, in welchem sie Kinder und Jugendliche auf Lebenslagen in Beruf und Gesellschaft vorbereiten. Weiter haben Familien eine Integrationsfunktion: In der Familie werden die Beziehungen zwischen den Geschlechtern und Generationen gelebt und gestaltet. Familiengründung und das Familienleben bedürfen auf der anderen Seite besondere Unterstützung, wenn es beispielsweise darum geht, berufliche Herausforderungen mit der Erziehungs- und Hausarbeit zu vereinbaren oder Erwerbsausfälle zu kompensieren. Mit der steigenden Frauenerwerbstätigkeit und der Zunahme von Einelternfamilien rücken diese Fragen vermehrt ins Zentrum der sozialpolitischen Diskussion.

1.2 Massnahmen und Bereiche der Familienpolitik

Familienpolitik umfasst alle Massnahmen und Einrichtungen, welche die Familien unterstützen und fördern, d.h. alle gesellschaftlichen und staatlichen Aktivitäten, welche die Gestaltung familialer Aufgaben beeinflussen. Dabei wird zwischen rechtlichen, ökonomischen, ökologischen und pädagogischen Massnahmen zugunsten von Familien unterschieden:¹

- Unter rechtlichen familienpolitischen Massnahmen zur Verbesserung des rechtlichen Status von Familien fallen z.B. die Revisionen des Kindsrechtes oder die Rechte zum Schutz des Kindes bzw. zur Beteiligung der Elternteile bei Ehescheidungen.
- Zu den Massnahmen zur Verbesserung der ökonomischen Lage von Familien werden u.a. Fragen wie Familien- und Kinderabzüge in der Steuergesetzgebung gezählt.
- Als (sozial)ökologische Massnahmen zugunsten von Familien zur Verbesserung der Teilhabemöglichkeiten von Familien an ihrer Umwelt zählt z.B. der Aufbau von Infrastrukturen und Institutionen in den Bereichen der familienergänzenden Kinderbetreuung.
- Pädagogische Massnahmen zur Verbesserung der Handlungskompetenzen von Familien umfassen u.a. Informations-, Beratungs- und Schulungsangebote für Eltern oder Fragen des Kinderschutzes, des Pflegekinder- und Adoptionswesens.

2 Die SODK und die Familienpolitik

2.1 Schwerpunkte des bisherigen familienpolitischen Engagements der SODK

Familienpolitik ist seit Jahren einer der Schwerpunkte der Tätigkeiten der SODK. So stand bereits die Jahreskonferenz 2003 im Tessin unter dem Thema Familienpolitik. Folgende vier familienpolitische Postulate wurden dabei von der SODK in den Vordergrund gestellt:

- Die Harmonisierung der Familienzulagen;
- Die Einführung von Familien-Ergänzungsleistungen in Zusammenarbeit mit dem Bund;

¹ Vgl. Bericht der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen „Warum Familienpolitik?“, 2003.

- Die Sicherstellung eines adäquaten familienergänzenden Kinderbetreuungsangebotes sowie eines dauerhaften finanziellen Engagements des Bundes;
- Die familiengerechte und armutsreduzierende Ausgestaltung des Steuersystems.

Als Grundlage dazu diente ein Expertenbericht vom Januar 2003 über Massnahmen zur Unterstützung einkommensschwacher Familien, welcher zusammen mit einem Positionspapier der SODK an der Jahreskonferenz 2003 verabschiedet wurde.

Mit der Annahme des Bundesgesetzes über die Familienzulagen durch das Volk im November 2006 wurde eines dieser Ziele erreicht. Das Gesetz ist seit Anfang 2009 in Kraft.

Die SODK setzte sich in den letzten Jahren wiederholt aktiv für eine Verlängerung der Finanzhilfen des Bundes für familienergänzende Kinderbetreuung und eine Revision des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 4. Oktober 2002 ein. 2007 verabschiedete die SODK, zusammen mit der Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektorinnen und -direktoren (EDK), eine Erklärung zu familienergänzenden Tagesstrukturen, welche sechs Leitsätze und Eckwerte einer künftigen interkantonalen Politik im Bereich der Kinderbetreuung beinhaltet. Gemäss dieser Erklärung, liegt die primäre Verantwortung für die interkantonale Koordination im Bereich von Tagesstrukturen für Kinder im Frühbereich (0 bis 4 Jahre) bei der SODK².

Die SODK engagierte sich 2007 und 2008 aktiv für eine Wiederaufnahme der Revision der Pflegekinder- und Adoptions-Verordnung (PAVO). Mit Erfolg: Das Geschäft wurde vom EJPD Anfang 2008 wieder aufgenommen, ein Revisionsentwurf wird im Sommer 2009 in Vernehmlassung gehen.

Im März 2008 bekräftigte der Vorstand SODK folgende familienpolitischen Positionen:

- Einführung von bedarfsabhängigen Ergänzungsleistungen für Familien in wirtschaftlich schwierigen Verhältnissen;
- Einführung von steuerlichen Entlastungen für Familien;
- Unterstützung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsleben durch die Förderung familienergänzender Betreuungsangebote;
- Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und –inkasso;
- Verbesserung der Regeln zum Schutz der Pflegekinder: Die dreissigjährige Pflegekinder- und Adoptions-Verordnung (PAVO) ist an die heutigen Gegebenheiten anzupassen.

2.2 Aktueller Stand der wichtigsten familienpolitischer Geschäfte SODK

2.21 Familienergänzende Kinderbetreuung

Bei der Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung setzt die SODK ihren Schwerpunkt zurzeit auf eine Weiterentwicklung der rechtlichen Grundlagen sowie auf Information und Austausch. Sie verfolgt diese Ziele über folgende Wege:

PAVO: Die SODK unterstützt und vertritt die Interessen der Kantone bei der Revision der Eidg. Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption (PAVO) vom 19. Okt. 1977. Die PAVO ist die gesetzliche Grundlage, welche die wichtigsten Grundsätze zur Bewilligung und Aufsicht im Bereich der Tagespflege beinhaltet (vgl. dazu auch weiter unten).

Finanzhilfen des Bundes: Die SODK setzt sich für eine Revision des Bundesgesetzes über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 4. Oktober 2002 und eine Verlängerung der Finanzhilfen des Bundes für familienergänzende Kinderbetreuung ein. Eine entsprechende Motion der Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) des Nationalrats wurde erfreulicherweise im März 2009 vom Nationalrat gutgeheissen.

Frühbereich: Die nationalrätliche Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) hat die SODK Ende August 2008 eingeladen, eine interkantonale Vereinbarung zur Regelung von Minimalanforderungen im Bereich der familienergänzenden Betreuung im Frühbereich auszuarbeiten. Begründet wurde diese Einladung mangels verfassungsrechtlicher Grundlage, bzw. Bundeskompetenzen. Das

²http://www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Aktuell/Stellungnahmen/SODK_EDK_Erklarung_Kinderbetreuung_2008_3_13_f.pdf

Generalsekretariat SODK ist momentan dabei, diese Idee zu prüfen und Vorschläge für das weitere Vorgehen zu erarbeiten. Über den Stand wird an der Jahreskonferenz informiert.

Forschung: Anfang 2009 erschien eine Bestandsaufnahme der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) zur Familienergänzenden Betreuung³ sowie eine Grundlagenstudie der Uni Fribourg im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission zur frühkindlichen Bildung in der Schweiz⁴. Die Resultate der beiden Publikationen werden an der Jahreskonferenz präsentiert und Handlungsmöglichkeiten der Politik sollen anschliessend diskutiert werden. Die Ergebnisse sollen in die weiteren familienpolitischen Arbeiten der SODK einfließen.

Informationsplattform SECO: Schliesslich ist die SODK in einer Begleitgruppe eines Projekts des Staatssekretariat für Wirtschaft SECO vertreten, welches momentan eine Internetplattform erarbeitet, die Informationen über rechtliche Grundlagen, Instrumente und Projekte der öffentlichen Hand zum Thema Familienergänzende Betreuung anbieten wird. Diese soll im Frühjahr 2009 aufgeschaltet werden. Die SODK wird die Information über dieses Angebot an die Kantone unterstützen.

Zu vertiefende Themen: Im Zentrum der weiteren Arbeit der SODK stehen ferner Fragen, wie die Ausgestaltung der Finanzierung eines bedarfsgerechten Betreuungsangebotes, die Förderung der Qualität des Angebotes (Ausbildung Personal, Pädagogik, Infrastruktur) sowie die Förderung der Erreichbarkeit von besonderen Zielgruppen.

2.22 Familien-Ergänzungsleistungen

Bis anhin hat sich die SODK wiederholt aktiv für die Einführung von Familien-Ergänzungsleistungen auf Bundesebene eingesetzt, da diese ein wirksames Mittel gegen die Familienarmut sind und wesentlich dazu beitragen, Familien aus der Sozialhilfe abzulösen. Ergänzungsleistungen sind zudem ein bereits in der AHV und IV bewährtes Instrument.

Parlament: Bedauerlicherweise hat die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) des Nationalrats im Februar 2009 beschlossen, das Thema der Einführung von Familien-Ergänzungsleistungen auf Bundesebene zu sistieren und die Verwaltung damit beauftragt, Alternativen auszuarbeiten (bspw. ein Bundesgesetz für die Koordination der Existenzsicherung anstelle der Familien-Ergänzungsleistungen). Als Grund für diese Kehrtwende wurde u.a. die Unsicherheit darüber, ob solche Leistungen auch ins Ausland exportiert werden müssten genannt. Zudem sollte es nach Auffassung der SGK den Kantonen überlassen bleiben, ob sie Ergänzungsleistungen für bedürftige Familien einführen wollen.

Aufgrund dieser veränderten Ausgangslage erarbeitet das Generalsekretariat SODK momentan Vorschläge für das weitere Vorgehen. Über den Stand wird an der Jahreskonferenz informiert.

Zu vertiefende Themen: Inhaltliche Schwerpunkte der weiteren Arbeiten der SODK sind: Erwerbsvoraussetzung und Vermeidung von Schwelleneffekten, Förderung von Erwerbsanreizen, Berücksichtigung der Vereinbarkeit von Erwerbsleben und Familie (Kinderbetreuung) sowie Umsetzung des Subsidiaritätsprinzips und Harmonisierung/Kompatibilität mit bestehenden Bedarfsleistungen.

2.23 Alimentenbevorschussung und -inkasso

Die Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und -inkasso und die Schaffung gewisser Minimalstandards in diesem Bereich, sind weitere familienpolitische Anliegen der SODK. Sie favorisiert dabei ein Bundesrahmengesetz, sofern dafür eine verfassungsrechtliche Grundlage vorliegt.

Bericht BSV: Der Nationalrat hat im Juni 2006 ein Postulat der SGK des Nationalrats zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und -inkasso gutgeheissen. Zurzeit erarbeitet deshalb das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) einen Bericht mit entsprechenden Vorschlägen. Die SODK war in einer Begleitgruppe des BSV zum Bericht vertreten. Der Bericht soll voraussichtlich im Sommer 2009 in den Bundesrat gehen.

³ Bestandsaufnahme und Empfehlungen der Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen zu familien- und schulergänzender Kinderbetreuung, 5. Feb.2009: http://www.ekff.admin.ch/c_data/d_Pub_Kinderbet.pdf

⁴ Frühkindliche Bildung in der Schweiz, eine Grundlagenstudie im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission, Januar 2009: http://www.fruehkindliche-bildung.ch/fileadmin/documents/forschung/Grundlagenstudie_FBBE_-_Finalversion_edit_13032009_.pdf

Aufgrund der Resultate des Berichts des BSV und des Entscheids des Bundesrates wird die SODK über ihr weiteres politisches Vorgehen entscheiden.

2.24 Familienbesteuerung

Die steuerliche Entlastung von Familien ist aus Sicht der SODK ein wichtiger Beitrag zur Bekämpfung der Familienarmut. Sie hat sich u.a. aus diesem Grund mehrfach beim Bund dafür eingesetzt, dass bei steuerlichen Reformen auch die sozial- und familienpolitische Perspektive berücksichtigt wird.

Vernehmlassung des Bundes: Im März 2009 hat der Vorstand SODK im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens des Bundes zur Steuerlichen Entlastung von Familien mit Kindern eine Stellungnahme verabschiedet. Er stimmte dem Vorschlag des Bundesrates zur Einführung eines Kinderbetreuungsabzuges zu: Mit einem Kinderbetreuungsabzuges wird die Vereinbarkeit von Familie und Beruf deutlich verbessert und damit gefördert. Ausserdem befürwortet er den Vorschlag, dass der Maximalbetrag des Kinderbetreuungsabzugs in den Kantonen frei festgelegt werden kann. Er spricht sich weiter für die Einführung des Elterntarifs und gegen die Kombinationslösung aus. Bei der Wahl des Modells, wird die Variante bevorzugt, welche dem Hauptanliegen, der steuerlichen Entlastung von Familien mit Kindern in den tieferen und mittleren Einkommensklassen am besten entspricht. Schliesslich unterstützt er den Vorschlag des Bundesrates, Alleinerziehenden und Konkubinatspaaren mit Kindern bei der direkten Bundessteuer weiterhin den Verheirateten tarif zu gewähren.

2.25 Pflegekinder- und Adoptionsverordnung PAVO

Der Revisionsbedarf der PAVO wurde von der SODK bereits mehrfach festgestellt und geäussert (z.B. im Rahmen einer Stellungnahme der SODK an das EJPD vom 9. Mai 2007 oder anlässlich eines Treffens mit dem Bundesamt für Justiz zur PAVO vom 21. Februar 2008). Aufgrund dessen wurde die SODK eingeladen, in der Begleitgruppe des Bundesamts für Justiz (BJ) zur Ausarbeitung des Revisionsentwurfes mitzuwirken. Diese Begleitgruppe unterstützte und beriet das BJ fachlich bei der Erarbeitung einer Revisionsvorlage.

Die Vernehmlassung zur Revision der Verordnung vom 19. Oktober 1977 über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und Adoption (PAVO) ist für Mai bis Oktober vorgesehen. Um die Kantone im Vernehmlassungsverfahren zur PAVO zu unterstützen, wird die SODK eine Musterstellungnahme zuhanden der kantonalen Sozialdirektorinnen und -direktoren erarbeiten, in der diese über zentrale Aspekte der Revision informiert werden.

3 Ziel der Jahreskonferenz 2009 und Ausblick

Die SODK Jahreskonferenz 2009 soll Raum bieten, neuste Erkenntnisse zu aktuellen familienpolitischen Themen aus Sicht von Fachwelt und Politik zu beleuchten und insbesondere die Handlungsmöglichkeiten für die kantonale und interkantonale Ebene zu diskutieren. Sie soll den Austausch unter den familienpolitischen Akteurinnen und Akteuren der Kantone, des Bundes und der Fachwelt fördern und zur inhaltlichen Weiterentwicklung der schweizerischen Familienpolitik und ihrer Instrumente beitragen. Die für die SODK zentralen Fragen sind dabei folgende:

- **Familienergänzende Kinderbetreuung: Handlungsbedarf und -ansätze im Frühbereich (Inhalte und Instrumente);**
- **Familien-Ergänzungsleistungen: Bedeutung der Sistierung des Geschäfts auf Bundesebene, Handlungsmöglichkeiten auf interkantonaler und kantonaler Ebene;**
- **Alimentenbevorschussung und -inkasso: Harmonisierungsbedarf, -inhalte und -instrumente;**
- **Familienbesteuerung: Möglichkeiten steuerl. Entlastung von Familien auf kantonaler Ebene;**
- **Pflegekinderverordnung: Revisionsbedarf und Umsetzung.**

Gerade in wirtschaftlich schwierigen Zeiten ist die Unterstützung der Familie ein sozialpolitisch wichtiges Thema. So können z.B. mit Steuererleichterungen für Familien und mit Familienergänzenden Betreuungsmassnahmen die Familie als wichtiger Kern der Gesellschaft geschützt und unterstützt werden. Die SODK wird sich deshalb weiterhin für sozialpolitische Fragen in der Familienpolitik und für die Förderungen und Unterstützung von Familien einsetzen. Dafür sollen die Diskussionen und Inputs aus der Jahreskonferenz 2009 eine wichtige Grundlage bieten.