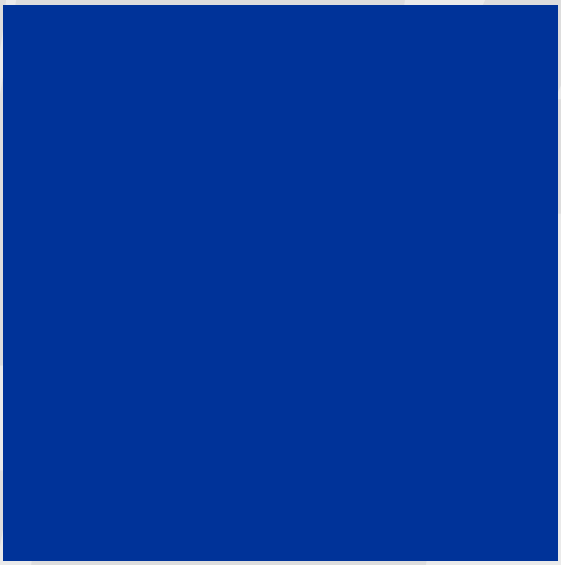
BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut

Kommunale Strategien, Massnahmen und Leistungen zur Prävention und Bekämpfung von Familienarmut

Forschungsbericht Nr. 4/17



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Département fédéral de l'intérieur DFI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV
Office fédéral des assurances sociales OFAS

NATIONALES PROGRAMM GEGEN ARMUT

Das Nationale Programm gegen Armut

Das Nationale Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut (Nationales Programm gegen Armut) will die Wirkung der bestehenden Präventions- und Bekämpfungsmassnahmen verstärken und dazu beitragen, dass die Massnahmen besser koordiniert sind. Es dient der Stärkung des Austauschs unter Fachpersonen, und es stellt Informationen bereit zu Themen wie der frühen Förderung bis zum Übergang in den Beruf aber auch zur Nachholbildung (Berufsabschluss für Erwachsene), zur sozialen und beruflichen Integration, zum Wohnen, zur Familienarmut und zum Armutsmonitoring.
Das Nationale Programm gegen Armut ist auf fünf Jahre befristet (2014–2018) und wird getragen von Bund, Kantonen, Städten und Gemeinden sowie Organisationen der Zivilgesellschaft.

Weitere Informationen unter www.gegenarmut.ch

Die präsentierten Folgerungen und Empfehlungen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesamtes für Sozialversicherungen oder der Steuergruppe wieder.

Autoren/Autorinnen: Heidi Stutz, Livia Bannwart, Dr. Aurélien Abrassart, Melania Rudin, Victor Legler, Margaux Goumaz, Mattia Simion, Dr. Philipp Dubach

Kontakt:
Heidi Stutz
Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS AG
Konsumstrasse 20
CH-3007 Bern
Tel. +41 (0)31 380 60 80 / Fax +41 (0)31 398 33 63
E-Mail: heidi.stutz@buerobass.ch
Internet: http://buerobass.ch

Auskünfte: Thomas Vollmer
Bereich Alter, Generationen und Gesellschaft
Bundesamt für Sozialversicherungen
Effingerstrasse 20
CH-3003 Bern
Tel. +41 (0) 58 463 82 58
E-Mail: thomas.vollmer@bsv.admin.ch

ISSN: 1663-4659 (e-Bericht)
1663-4640 (Druckversion)

Copyright: Bundesamt für Sozialversicherungen, CH-3003 Bern
Auszugsweiser Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung – unter Quellenangabe und Zustellung eines Belegexemplares an das Bundesamt für Sozialversicherungen gestattet.

Vertrieb: BBL, Verkauf Bundespublikationen, CH-3003 Bern
www.bundespublikationen.admin.ch

Bestellnummer: 318.010.4/17d

BÜRO FÜR ARBEITS- UND SOZIALPOLITISCHE STUDIEN BASS AG
KONSUMSTRASSE 20 · CH-3007 BERN · TEL +41 (0)31 380 60 80 · FAX +41 (0)31 398 33 63
INFO@BUEROBASS.CH · WWW.BUEROBASS.CH

BASS

Kommunale Strategien, Massnahmen und Leistungen zur Prävention und Bekämpfung von Familienarmut

Schlussbericht

Im Auftrag
Nationales Programm zur Prävention und Bekämpfung von Armut
Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV)

Heidi Stutz, Livia Bannwart, Dr. Aurélien Abrassart, Melania Rudin, Victor Legler, Margaux Goumaz, Mattia Simion, Dr. Philipp Dubach

Bern, November 2016

Vorwort

Alleinerziehende Eltern und kinderreiche Familien sind in der Schweiz besonders oft von Armut betroffen. Städte und Gemeinden sind direkt mit der Situation von armutsbetroffenen Menschen konfrontiert und müssen darauf reagieren. Sie begegnen Familienarmut mit sehr unterschiedlichen monetären und nicht-monetären Angeboten. Organisatorisch und finanziell tragen Städte und Gemeinden heute einen wesentlichen Teil dieser Massnahmen.

Die vorliegende Studie wurde im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut mit dem Ziel lanciert, bestehende Strategien, Massnahmen und Leistungen in ausgewählten Städten zu erheben, zu beurteilen und daraus Empfehlungen abzuleiten.

Unter Berücksichtigung der internationalen Literatur empfiehlt die vom Büro BASS durchgeführte Untersuchung eine präventiv ausgerichtete Politik, die zugleich bei Eltern und Kindern ansetzt. Die Eltern stehen dabei in doppelter Hinsicht im Fokus. Um ihre Situation langfristig zu verbessern, sollten Präventionsmassnahmen einerseits auf die Erhöhung ihrer Erwerbschancen zielen und sie andererseits bei ihren Erziehungs- und Betreuungsaufgaben unterstützen. Gleichzeitig erhöhen Fördermassnahmen für Kinder ab einem frühen Alter die Chancen auf einen positiven Entwicklungs- und Bildungsverlauf.

Die vorliegende Studie bietet einen guten Überblick über das Spektrum möglicher Ansätze zur Bekämpfung und Prävention von Familienarmut. Interessierten Städten und Gemeinden kann sie somit als Hilfestellung beim Entwickeln von Strategien und Massnahmen dienen. Die Erhebung zeigt gleichzeitig, dass armutsbetroffene Familien je nach Wohnort in sehr unterschiedlichem Mass von Unterstützung profitieren können. Die vorliegende Publikation gibt Hinweise und Anregungen, welche Massnahmen zur Bekämpfung von Armut von Familien zum Einsatz kommen und wie diese koordiniert, vernetzt und weiterentwickelt werden können.

Im Namen der Steuergruppe des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut

Ludwig Gärtner
Stellvertretender Direktor des BSV
Leiter Geschäftsfeld Familie, Generationen und Gesellschaft

Avant-propos

En Suisse, la pauvreté touche particulièrement les familles monoparentales et les familles nombreuses. Directement confrontées à cette situation, les villes et les communes se doivent de réagir. Ces collectivités répondent à la pauvreté des familles par une grande diversité de prestations, financières ou non financières. Les villes et les communes assument actuellement une part essentielle de l'organisation et du financement de ces mesures.

La présente étude, lancée dans le cadre du programme national contre la pauvreté, recense et évalue les stratégies, les mesures et les prestations adoptées dans certaines villes, pour en tirer des recommandations.

En tenant compte de la littérature internationale, la recherche menée par le bureau BASS recommande une politique axée sur la prévention qui s'adresse tant aux enfants qu'aux parents. Les parents sont par conséquent au centre de l'attention à double titre. Pour améliorer durablement leur situation, les mesures de prévention doivent, d'une part, viser à augmenter leurs perspectives de revenus et, d'autre part, les soutenir dans leurs tâches d'éducation et d'encadrement. Parallèlement, des mesures d'encouragement précoce améliorent les chances de développement et de formation des enfants.

L'étude offre une bonne vue d'ensemble des approches de prévention et de lutte contre la pauvreté des familles – leur spectre est large. Elle peut ainsi aider les villes et les communes intéressées à développer des stratégies et des mesures. Les offres de soutien aux familles touchées par la pauvreté varient fortement suivant les régions. L'étude livre des indications et des suggestions sur les mesures de lutte contre la pauvreté des familles à mettre en œuvre et sur la façon de les coordonner, de les ajuster et de les développer.

Au nom du groupe de pilotage du programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté,

Ludwig Gärtner
Directeur suppléant de l'OFAS
Responsable du domaine Famille, générations et société

Premessa

In Svizzera, le famiglie monoparentali e quelle numerose vivono molto spesso in condizioni di povertà. Le Città e i Comuni sono direttamente confrontati con la situazione delle persone povere e devono reagire di fronte ad essa. Essi affrontano la povertà delle famiglie con svariate offerte pecuniarie e non pecuniarie. Sul piano organizzativo e finanziario la maggior parte delle misure è attualmente di responsabilità delle Città e dei Comuni.

Il presente studio è stato avviato nel quadro del Programma nazionale contro la povertà con l'obiettivo di rilevare e valutare le strategie, le misure e le prestazioni esistenti in una selezione di Città ed elaborare in seguito una serie di raccomandazioni.

Tenendo conto della letteratura internazionale, l'indagine condotta dal Büro BASS raccomanda di adottare una politica finalizzata alla prevenzione che agisca sia sui genitori che sui figli. Per migliorare a lungo termine la situazione dei genitori, si dovrebbe intervenire a due livelli, adottando misure preventive che permettano di aumentare le loro possibilità di guadagno e di sostenerli nell'educazione e nella cura dei figli. Per quanto concerne i figli andrebbero invece applicate misure di promozione sin dalla più tenera età per offrire loro maggiori opportunità di svilupparsi in modo positivo e di avere una buona formazione.

Il presente studio offre una buona visione d'insieme dei possibili approcci per combattere e prevenire la povertà delle famiglie e può essere dunque utile alle Città e ai Comuni che desiderano sviluppare strategie e misure in quest'ambito. Allo stesso tempo, l'indagine mostra che l'accessibilità all'offerta di sostegno varia parecchio a seconda del luogo in cui vivono le famiglie. La presente pubblicazione fornisce indicazioni e spunti su quali misure applicare per lottare contro la povertà delle famiglie e su come coordinarle e continuare a svilupparle.

In nome del gruppo di gestione strategica del Programma nazionale contro la povertà

Ludwig Gärtner
Direttore supplente dell'UFAS
Responsabile dell'Ambito Famiglia, generazioni e società

Foreword

Single parents and families with many children are frequently affected by poverty in Switzerland. Cities and communities are directly confronted with the situation of people affected by poverty and have to respond accordingly. They employ a wide range of monetary and non-monetary offers to combat family poverty. Cities, towns and municipalities bear a considerable share of these measures in both organisational and financial terms.

This study was launched as part of the National Programme Against Poverty with the aim of surveying and evaluating the existing strategies, measures and services in selected towns and cities, and issuing recommendations accordingly.

Taking account of international literature, the study carried out by BASS recommends a preventive policy that addresses both parents and children. The focus is on parents in two ways. To improve their situation in the long term, preventive measures should be targeted at both increasing their employment opportunities and supporting them in bringing up and caring for their children. At the same time, support measures increase children's chances of positive development and educational progress from an early age.

This study provides a clear overview of the range of possible approaches to combating and preventing family poverty. Interested towns, cities and municipalities can therefore draw on it to help them develop strategies and measures. The survey also showed that the extent to which families affected by poverty can benefit from support varies greatly depending on where they live. This publication provides information and suggestions as to which measures can be used to combat family poverty and how they can be coordinated, networked and developed further.

On behalf of the steering group of the National Programme for the Prevention and Eradication of Poverty

Ludwig Gärtner
Deputy director of the FSIO
Head of Family, Generations and Society Domain

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis ..... **I**

Zusammenfassung ..... **V**

Résumé ..... **XVII**

Riassunto ..... **XXIX**

Summary ..... **XLI**

I DAS PROJEKT, DIE UNTERSUCHTEN GEMEINDEN UND IHRE VORAUSSETZUNGEN **1**

1 Fragestellungen und Forschungsdesign **1**

1.1 Auftrag der Studie 1

1.2 Forschungsansatz 1

1.3 Methodisches Vorgehen 3

1.4 Aufbau des Berichts 4

2 Was hilft gegen Familienarmut? - Erkenntnisse aus der Literatur **6**

2.1 Ausgangslage in der Schweiz 6

2.2 Zuständigkeiten und Akteure 7

2.3 Stossrichtungen 9

2.4 Erkenntnisse und Empfehlungen wichtiger internationaler Gremien 15
2.4.1 Kinderhilfswerk UNICEF 16
2.4.2 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) 16
2.4.3 Europäische Union (EU) 18

2.5 Unterschiedliche Ansätze und Erfahrungen in ausgewählten Ländern 20
2.5.1 Dänemark 20
2.5.2 Deutschland 22
2.5.3 Frankreich 25
2.5.4 Grossbritannien 26

2.6 Fazit im Hinblick auf die vorliegende Untersuchung 27

3 Voraussetzungen und Rahmenbedingungen der untersuchten Gemeinden **29**

3.1 Charakteristika der Gemeinden 29
3.1.1 Bevölkerung 29
3.1.2 Steuerkraft und Wohnungsmarkt 29
3.1.3 Politische Kräfteverhältnisse 30
3.1.4 Familien in der Sozialhilfe 30
3.1.5 Fazit 31

3.2 Kantonale Rahmenbedingungen und familienpolitische Leistungen 37
3.2.1 Wirtschaftssituation, Familienzulagen und Steuerbelastung 37
3.2.2 Kantonale Familienpolitik allgemein 38
3.2.3 Bedarfsleistungen der Kantone für einkommensschwache Familien 41
3.2.4 Rolle des Kantons aus der Sicht der untersuchten Gemeinden 44
3.2.5 Fazit 45

II RESULTATE DER ERHEBUNG 50

4 Kommunale Stossrichtungen, Koordination und Kooperation 50
4.1.1 Strategien und Stossrichtungen 51
4.1.2 Strukturen 52
4.1.3 Koordination und Kooperation 53
4.1.4 Institutionelle Verankerung 54
4.2 Fazit 55

5 Monetäre Leistungen für Familien auf Gemeindeebene 56
5.1 Fazit 57

6 Zugang zu Wohnraum 62
6.1 Fazit 64

7 Vereinbarkeit von Familie und Beruf 68
7.1 Fazit 71

8 Förderung der Erwerbsintegration von Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben 77
8.1 Fazit 78

9 Soziale Integration durch Zugang zu Kultur-, Bildungs- und Freizeitangeboten 84
9.1 Fazit 85

10 Zugang zu Integrationsförderung und Nachholbildung für Eltern 91
10.1 Fazit 92

11 Information, Beratung und Begleitung 100
11.1 Fazit 103

12 Chancengerechtigkeit für die Kinder 112
12.1 Fazit 116

13 Zusammenfassende Einschätzungen der befragten Gemeinden 125
13.1 Stärken und besonders wirksame Massnahmen 125
13.2 Schwachpunkte, Schwierigkeiten und Massnahmen von fraglicher Wirksamkeit 127
13.3 Erfahrungen in der Politikumsetzung 129
13.4 Herausforderungen und Handlungsbedarf 135
13.5 Geplante Reformen und Verbesserungsvorschläge 137
13.6 Fazit 141

III SCHLUSSFOLGERUNGEN 148

14 Synthese der Ergebnisse 148

15 Thematische Checkliste für eine Strategie zur Prävention und Bekämpfung von Familienarmut 155

16 Literaturverzeichnis 160

17 Glossar 168

18 Anhang 173

18.1 Zusammensetzung der Fokusgruppen 173

Zusammenfassung

Im Rahmen des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut untersucht das vorliegende Projekt das **kommunale Engagement im Bereich der Familienarmut**. Eine Bestandsaufnahme zeigt auf, mit welchen Strategien, Massnahmen und Leistungen **15 ausgewählte grössere Gemeinden und Städte** bei der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut vorgehen. Ihre Bemühungen werden den Erkenntnissen aus der neueren Literatur gegenübergestellt. In sechs Gemeinden wurden zudem vertiefende Gruppengespräche mit den wichtigsten involvierten Akteuren geführt.

Forschungsdesign und Vorgehen

Die jüngere Armutsforschung stimmt darin überein, dass nicht allein das Fehlen finanzieller Mittel das Armutsproblem ausmacht. Sobald die Ursachen für eine Armutssituation mit in den Blick genommen werden, rücken die Handlungschancen und Zugangsprobleme der Betroffenen in den Fokus. Die Prävention und Bekämpfung von Armut primär über die **Bekämpfung der Armutsursachen** sowie über die Schaffung von Chancen und Perspektiven, die aus der Armut hinausführen können, bedingt eine Öffnung der Sozialpolitik. Es bedingt vernetztes Handeln über den klassischen Sozialstaat hinaus mit entsprechend ausgerichteten Strukturen insbesondere im Bereich der Bildungs-, der Arbeitsmarkt-, der Familien- und der Gesundheitspolitik.

Die Eltern in armutsbetroffenen Familien stehen in der Regel im Erwerbsalter. Ihre **Armutsprobleme hängen meist mit beschränkten Verdienstchancen** zusammen. Dafür gibt es sowohl familienunspezifische wie familienspezifische Gründe. Unter den **familienunspezifischen Armutsgründen** spielt ein fehlender in der Schweiz anerkannter Berufsbildungsabschluss eine zentrale Rolle. Weitere Risikofaktoren sind schlechte Kenntnisse der Lokalsprache, gesundheitliche Einschränkungen, soziale und persönliche Belastungen. Sie werden in der Analyse mit berücksichtigt. **Familienspezifische Armutsgründe**, die im vorliegenden Projekt im Zentrum stehen, sind die monetären und zeitlichen Kinderkosten sowie Trennungen und Scheidungen der Eltern. Familienspezifisch ist auch das Anliegen der Bekämpfung einer Vererbung von Armut auf die nächste Generation.

Die Studie bezieht die Strategien und Massnahmen mit ein, die bei den genannten Armutsgründen ansetzen. Sie untersucht die generellen Stossrichtungen auf kommunaler Ebene, monetäre Leistungen, das Thema Wohnen, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die Förderung der Erwerbsintegration von Personen mit Kinderbetreuungsaufgaben, soziale Integration, Zugang zu Integrationsförderung und Nachholbildung für Personen mit Kinderbetreuungsaufgaben, die Information, Beratung und Begleitung sozial benachteiligter und insbesondere auch gesundheitlich beeinträchtigter Eltern und Kinder sowie die Sicherstellung der Chancengerechtigkeit für die Kinder.

Um eine gut abgestützte, möglichst vielfältige **Auswahl der untersuchten Gemeinden** zu erhalten, die verschiedenen Rahmenbedingungen Rechnung trägt und dadurch den möglichen Erkenntnisgewinn für andere Gemeinden erhöht, sind die Beispiele über alle Landesteile und möglichst viele Kantone verteilt. Zudem wurden je **fünf grosse Städte** (Zürich, Genf, Basel, Lausanne, Lugano), **fünf Regionalstädte** (Biel, La Chaux-de-Fonds, Fribourg, Wil/SG, Olten) und **fünf andere grosse Gemeinden** (Kriens, Dietikon, Glarus Nord, Martigny, Herisau) in die Analyse einbezogen. **Vertiefende Fokusgruppengespräche** wurden in Zürich, Lausanne, Lugano, Biel, Kriens und Martigny geführt.

Empfehlungen der Literatur zum Kampf gegen Familienarmut

Die Literaturanalyse zeigt, dass **Familienarmut kein marginales Problem** ist. Fast ein Drittel aller Sozialhilfebeziehenden in der Schweiz sind Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren. Mehr als die Hälfte aller Familien in der Sozialhilfe sind **Einelternhaushalte**. Daneben sind auch **Migrationsfamilien mit tiefqualifizierten Eltern** eine grössere Gruppe der Armutsbevölkerung. Sie sind häufig Working Poor. Zudem gibt es kleinere armutgefährdete Gruppen wie kinderreiche Familien, **Flüchtlingsfamilien** oder **Familien mit psychisch erkrankten Eltern sowie mit Sucht- und Gewaltproblemen**. Bei letzteren brauchen Eltern und Kinder oft intensivere Unterstützung.

Die Situationen und Bedürfnisse von **armutsgefährdeten Familien** unterscheiden sich also stark. Sie sind **keine homogene Gruppe** und in der Literatur herrscht Einigkeit, dass ihre Lage entsprechend auch nicht mit einer einzigen Massnahme nachhaltig verbessert werden kann. Häufig werden deshalb für die Bekämp-

fung von Familienarmut **auf verschiedenen Ebenen anknüpfende, aber eng koordinierte Vorgehensweisen** vorgeschlagen. Dabei werden neben der wirtschaftlichen Sicherung zunehmend nicht-monetäre Leistungen als wichtig erkannt.

Dort kommen den Gemeinden wichtige Aufgaben zu. Ihre Stärke ist die Veränderung der Lebensbedingungen und Chancen von armutsgefährdeten Familien und ihren Kindern vor Ort. Häufig können und müssen die Gemeinden sich bei ihren Leistungen auf den Kanton, regionale Zusammenarbeit oder private Anbieter und Hilfwerke stützen, aber grundsätzlich haben sie einen grossen Gestaltungsspielraum und dadurch einen entscheidenden Einfluss in den folgenden, in der Literatur als wichtig erkannten Punkten:

■ **Verbesserung der Erwerbschancen** von armutsgefährdeten Eltern durch eine konsequente Qualifikations- und Vereinbarkeitsstrategie: Nachhaltig ist diese Strategie, wenn dadurch gute Arbeitsbedingungen und bessere Löhne in Reichweite rücken und gleichzeitig eine Überlastung der Eltern durch das Ignorieren von Kinderbetreuungsaufgaben vermieden wird.

■ **Gutes Aufwachsen und Chancengerechtigkeit für die Kinder**: In der Literatur wird empfohlen, deutlich mehr Mittel in den Vorschulbereich und die frühe Förderung zu investieren und in der Schulzeit die Mittel stärker auf benachteiligte Kinder zu fokussieren. Auch die Wohnverhältnisse und das unmittelbare Lebensumfeld im Quartier prägen die Erfahrungs- und Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern. Zudem sind die Chancen sozialer Teilhabe mit beeinflusst vom Vorhandensein und von der Zugänglichkeit von Sport- und Freizeitangeboten für einkommensschwache Familien.

■ **Nicht ohne die Eltern**: Die Literatur zeigt klar, dass man die Familie nicht durch Förderprogramme ersetzen kann, sondern die Prägung durch die Eltern für die Kinder zentral bleibt. Massnahmen erreichen mehr, wenn sie auch die Eltern fördern, unterstützen und konsequent mit ihnen zusammenarbeiten.

■ **Frühzeitige Investitionen in Menschen, um langfristige Probleme zu vermeiden**: Empfohlen werden gute präventive, integrierende und begleitende Massnahmen für die oben genannten Hauptgruppen von armutsgefährdeten Familien.

■ **Kräfte bündeln und vernetzen**: Gute Einzelprojekte sind wichtig, die volle Wirkung kann aber nur erzielt werden, wenn das Zusammenspiel klappt. Wichtig ist, dass Versorgungsnetze und Präventionsketten bestehen, die verhindern, dass momentane Wirkungen mittelfristig verpuffen. Die dazu nötige Koordination und Kooperation ist eine Chance, innerhalb der Gemeinde Doppelspurigkeiten zu vermeiden, voneinander zu lernen und kosteneffizient zu arbeiten.

■ **Zugangsprobleme im Auge behalten**: Es wird immer wieder das Problem angesprochen, dass für Familien zwar viele unterstützende Angebote bestehen, sie aber jene Familien schlecht erreichen, die darauf am dringstendsten angewiesen wären. Diesem Phänomen ist die nötige Beachtung zu schenken.

■ **Potenziale mobilisieren**: Als Chance der Gemeinden wird in der Literatur gesehen, dass auf lokaler Ebene Selbsthilfeansätze, aber auch gegenseitige Unterstützung und zivilgesellschaftliches Engagement am ehesten spielen können. Statt Programme von oben herab zu planen und implementieren, wird empfohlen, die Potenziale vor Ort zu nutzen durch eine entsprechende Mitsprache und Beteiligung der örtlichen Bevölkerung.

Vor allem die UNICEF betont, dass am Anfang all dieser Anstrengungen eine **klare Selbstverpflichtung** der politisch Zuständigen stehen sollte, die Lebensbedingungen für arme Kinder und Familien zu verbessern. Und die OECD empfiehlt zwei Prioritäten: Familien möglichst schnell aus potenziell langfristigen Problemlagen zu holen sowie benachteiligte Kinder früh und fortgesetzt zu fördern.

Voraussetzungen und Rahmenbedingungen der Gemeinden

Als entscheidend für den Problemdruck einer Gemeinde erweisen sich weder der Familien- noch der Ausländeranteil. Vielmehr ist der soziale Status der Bevölkerung entscheidend, der sich weitgehend am Anteil Tiefqualifizierter beziehungsweise am Steuerertrag pro Kopf ablesen lässt. So hat Genf mit seinem Ausländeranteil von 48% deutlich weniger Probleme als Regionalstädte mit einer insgesamt **finanzschwachen Bevölkerung** wie Biel oder La Chaux-de-Fonds. Dies schlägt sich oft auch in einem hohen Anteil der Familien in der Sozialhilfe nieder. So bezieht in Biel jede fünfte Familie Sozialhilfe - und unter den Einelternfamilien fast jede zweite.

Bei den Gemeinden mit finanzschwacher Bevölkerung ist im Kampf gegen Familienarmut die **Unterstützung durch den Kanton** entscheidend. Denn bei tiefen Steuereinnahmen

und hohen Soziallasten ist die kommunale Finanzlage schwierig und der Spardruck erschwert Investitionen in neue präventive Massnahmen. Dies scheint in Lausanne recht gut zu funktionieren, aber in Biel nur teilweise. Entscheidend sind auch die monetären Familienleistungen, die der Kanton zur Verfügung stellt. Bei Lugano beispielsweise ist ein starker Effekt der Tessiner Familien-Ergänzungsleistungen ersichtlich, der sich bei den anderen Kantonen mit Familien-EL so allerdings nicht ablesen lässt.

Kommunale Stossrichtungen und Strukturen

Viele Gemeinden verfügen nicht über ausformulierte **Strategien** im Bereich der Familienarmut. Das Fehlen hängt damit zusammen, dass es keine klare Zuordnung des Themas an einzelne Fachstellen oder Behörden gibt. Dagegen gibt es Gemeinden wie etwa Biel, die in den letzten Jahren sehr viel konzeptionelle Grundlagenarbeit geleistet haben in verschiedensten Bereichen, die im Kampf gegen Familienarmut relevant sind.

Auch themenspezifische **Kooperationsstrukturen in der Verwaltung** bestehen in der Regel nicht. Teilweise hat aber eine Stelle die Federführung und sorgt dafür, dass die nötigen Netzwerke quer durch die Departemente und bis hin zu den involvierten privaten Akteuren entstehen und aufrecht erhalten werden. Klar geregelte Zusammenarbeitsstrukturen kennt jedoch nur Zürich.

Trotzdem bestehen nirgends komplett ohne Strategie und Koordination einfach einzelne Projekte nebeneinander. Vielmehr sind die auf verschiedener Seite zuständigen Fachpersonen eingebunden in die jeweiligen konzeptionellen Überlegungen ihrer Dienststellen und Projekte. Aber sie tauschen sich oft über die Grenzen ihrer Dienste hinweg aus und bilden so die personenbasierten Knotenpunkte in einem loseren oder stärkeren Kooperationsnetz, das teils die Schwachstellen der Strukturen ad hoc überbrückt. Selten ist aus der Sicht der Gemeinden fehlendes Fachwissen oder mangelnde Qualität von Beratungsangeboten das Problem. Vielmehr greifen die Massnahmen nicht immer ineinander, zielen nicht gebündelt in die gleiche Richtung und entfalten dadurch auch nicht ihr volles Potenzial.

Monetäre Leistungen auf Gemeindeebene

In der **Sozialhilfe** sind die Spielräume der Gemeinden bei der wirtschaftlichen Hilfe meistens beschränkt. Auch wenn die Durchführung bei ihnen liegt, sind es mehrheitlich die Kantone, welche die Regeln definieren. Darüber hinaus kann die Sozialhilfe jedoch auch wichtig sein für den finanziellen Zugang zu Fördermassnahmen, die in den nächsten Abschnitten behandelt werden. Hier ist es oft die Gemeinde, die über den Einsatz der Mittel entscheidet.

Den über die Sozialhilfe hinaus überall in irgendeiner Form vorhandenen familienbezogenen Geldleistungen auf Gemeindeebene kommt von der Gesamtsumme her keine grosse Bedeutung zu. Es geht um punktuelle Ergänzungen, die im Einzelfall aber durchaus auch wichtig sein können. Nicht immer werden Beiträge ausbezahlt. Es werden auch Verbilligungen auf bestimmten Leistungen gewährt, insbesondere beim Zugang zu Sport- und Freizeitaktivitäten für Kinder und Jugendliche.

Neben den monetären Leistungen ist für die realen Möglichkeiten von einkommensschwachen Familien auch wichtig, ob objektfinanzierte Angebote wie Treffpunkte und Freizeitanlagen gratis zur Verfügung stehen. Dies ist in den untersuchten Gemeinden meistens der Fall und politisch unbestritten.

Zugang zu Wohnraum

Die grossen Städte betreiben alle eine mehr oder weniger aktive Wohnpolitik. Die Mieten sind in diesen Zentren meist deutlich höher als in der umliegenden Agglomeration. Einkommensschwächere Familien haben grosse Mühe, überhaupt eine Wohnung zu finden. Die kleineren Gemeinden engagieren sich in diesem Bereich eher nicht. Teils haben sie kaum Zugangsprobleme. Teils ist es politisch nicht einfach, preisgünstigen Wohnungsbau zu fördern oder Armutsbetroffenen gute Unterstützung bei der Wohnungssuche zu bieten, weil ein Neuzuzug von Personen und Familien mit Unterstützungsbedarf aus Nachbargemeinden befürchtet wird. Die grossen Städte dagegen haben auch die nicht-monetären Unterstützungen ausgebaut, die nicht nur die Suche umfassen, sondern zusätzlich eine Begleitung, die Wohnungsverluste vermeiden soll. Genf, Basel und Lausanne zahlen bei hohen Mieten zudem im Bedarfsfall Mietzinsbeiträge.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Alle untersuchten Gemeinden bieten alle Formen von subventionierter Kinderbetreuung an. Besonders im Vorschulbereich fehlen aber noch an verschiedenen Orten genügend Plätze. Im Schulalter ist die Ferienbetreuung nicht überall erwerbskompatibel: Es wird ein zu geringer

Anteil der Ferienwochen abgedeckt. Bei etlichen Gemeinden dürften kleinere Kinder überfordert sein, weil nur wöchentlich wechselnde Angebote bestehen. Viele der untersuchten Gemeinden haben Mühe, den Bedarf bei atypischen oder überlangen Arbeitszeiten abzudecken, die in ärmeren Haushalten eine häufigere Realität sind. Ansonsten sind vor allem die Preise das Problem, wobei die Gemeinden aus der Westschweiz, aber auch Zürich, Basel, Biel und Kriens zeigen, dass man dieses Problem lösen kann. In Lugano besteht es nur in den ersten drei Lebensjahren, weil nachher der freiwillige Kindergarten und die schulergänzende Betreuung greifen.

Der Vergleich zwischen den Gemeinden zeigt auch, wie unterschiedlich hoch die Betreuungsquoten sind. Besuchen in Zürich, Genf und Lausanne über die Hälfte der Kinder die Betreuungsangebote, ist dies nur schon in Basel deutlich weniger oft der Fall. Und die kleineren Städte liegen tendenziell nochmals tiefer. Angesichts der Tatsache, dass Zürich mit einer Betreuungsquote von 68% im Vorschulalter den Bedarf noch nicht deckt und weiter ausbaut, lässt sich ermessen, dass auf viele zurückliegende Gemeinden noch eine grosse Aufgabe zukommt, bis die in der Armutsbekämpfung überall als zentral erachteten Betreuungsstrukturen bedarfsgerecht sind und ihr Potenzial in der frühen Förderung wahrnehmen können.

Förderung der Erwerbsintegration von Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben

Bezüglich der in der Literatur empfohlenen besseren Erwerbsintegration von Eltern in einkommensschwachen Familien zeigt die Bestandsaufnahme in den Gemeinden Nachholbedarf auf. Insbesondere Mütter mit Kinderbetreuungsaufgaben hatten vielerorts lange kaum Zugang zu arbeitsmarktlichen Massnahmen und beruflicher Förderung. Diesbezüglich setzt nur ein langsames Umdenken ein. Es gibt Städte wie Zürich, die systematisch das Problem der Kinderbetreuung lösen helfen. Es gibt an verschiedenen Orten gute Projekte, aber sie bieten nur wenige Plätze an. Trotzdem erklären sich viele Städte als zufrieden mit dem bestehenden Angebot. Andere merken an, man könnte mehr tun, aber das Geld dafür sei nicht vorhanden.

Will man die Armutspolitik effektiv auf eine bessere Erwerbsintegration abstützen, dann muss in diesem Bereich mehr passieren. Ein erster Test ist nun die Umstellung der SKOS-Richtlinien anfangs 2017. Sie verlangen neu eine Erwerbstätigkeit von Alleinerziehenden, wenn das jüngste Kind ein Jahr alt ist und nicht mehr drei Jahre wie bisher. Mit Druck allein und ohne konsequente Förderung der betroffenen Mütter in den Gemeinden dürften sich lukrativere berufliche Laufbahnen hier nicht realisieren lassen.

Soziale Integration

Die untersuchten Gemeinden tun insgesamt viel, um auch Kindern und Jugendlichen ohne Geld gute Freizeitmöglichkeiten zu bieten. Sie werden dabei teilweise entscheidend von ihrem Kanton unterstützt. Alle verfügen auch über offene Jugendarbeit. Selbst wenn die direkte Wirkung auf Armutssituationen immer schwer fassbar bleiben dürfte, werden durch diese Strategie die Chancen auf eine gute soziale Integration für die junge Generation sicher erhöht.

Die sozialräumlichen Ansätze der Quartierentwicklung, die auf nutzernahe, von der Bevölkerung mitgestaltete, vernetzte Angebote und Begegnungsmöglichkeiten setzen, werden gerade auch in den Vertiefungsgesprächen als sehr wichtig für das Ziel der sozialen Integration und Teilhabe sowie des sozialen Zusammenhalts insgesamt erachtet. Verschiedene, auch kleinere Gemeinden setzen sehr stark auf diese integrierten dezentralen Vorgehensweisen.

Zugang zu Integrationsförderung und Nachholbildung für Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben

In den untersuchten Gemeinden bestehen praktisch überall **fundamentale Integrations- und Sprachkurse** für Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben, die oft Informationen zum Funktionieren der Schule mit umfassen. In diesem Punkt hat sich die Situation in den letzten Jahren vielerorts markant verbessert.

Deutlich seltener finden sich in den untersuchten Gemeinden spezifisch auf Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben ausgerichtete Massnahmen, die das **Nachholen von arbeitsmarktrelevanten Ausbildungen** unterstützen. Die wenigen durchaus interessanten Projekte kommen in der Regel nur einer kleinen Anzahl Personen zugute. Zudem zielen sie mit wenigen Ausnahmen auf die Altersgruppe bis 25 Jahre. Eine weitere Einschränkung ist, dass häufig nur Eltern profitieren können, die Sozialhilfe beziehen.

Die finanzschwachen Regionalstädte sind bezüglich ihrer Massnahmen zur Förderung von Nachholbildung für Eltern besonders unzufrieden. In Biel und Fribourg fehlt schlicht das Geld, um in dieser Sache breiter aktiv zu werden. Und

auch La Chaux-de-Fonds spricht von einer problematischen Situation. Die Stadt Biel erklärt sich explizit als überfordert und angewiesen auf die Hilfe von Bund und Kanton. In finanziell besser situierten Orten wie Zürich, Kriens, aber auch Glarus Nord oder Herisau scheint es im Einzelfall besser möglich zu sein, nicht über Stipendien abgedeckte Ausbildungskosten durch die Sozialhilfe zu finanzieren. Hier ist entscheidend, ob man sich von der Ausbildung eine bessere künftige Erwerbsintegration und entsprechend tiefere Sozialkosten verspricht.

Information, Beratung und Begleitung

Die Informations- und Beratungsangebote sind grundsätzlich in den untersuchten Gemeinden gut ausgebaut. Die Untersuchung fokussierte daher auf die Zugangsprobleme sozial benachteiligter und insbesondere auch fremdsprachiger Familien. Eine **bessere Zugänglichkeit** zu erreichen, hat viele der untersuchten Gemeinden in den letzten Jahren effektiv stark beschäftigt. Es wurden alternative Wege erprobt und auch Verbesserungen erzielt. Abgeschlossen ist dieser Prozess aber an den wenigsten Orten.

Als erfolgsversprechend wird von den untersuchten Gemeinden selbst einerseits interkulturelle Übersetzung im Bedarfsfall, andererseits aber auch die Arbeit im Verbund genannt. Erwähnt werden der **Zugang zu Familien über Kinderbetreuungsstrukturen und Schulen**, die sich ihrerseits stärker um eine Zusammenarbeit mit sozial schwächeren Eltern bemühen, der Einbezug der **Schulsozialarbeit und** der **Integrationsfachstellen**, aber auch die Zusammenfassung der Angebote an einem **Ort im Quartier**, wodurch sie sichtbar und unkompliziert erreichbar werden. Idealerweise ist dies ein Ort, an den Familien auch sonst gehen, weil dort auch die Kinderkrippe ist oder ein Eltern- und Quartiertreffpunkt. Neben der Zusammenarbeit in einem integrierten Verbund hat also auch die sozialräumliche Orientierung das Potenzial, sozial schwächere Familien besser zu erreichen.

Verschiedene Gemeinden machen zudem deutlich, dass bei ihnen eine allgemein zugängliche **Sozialberatung** viele Beratungsfunktionen übernimmt und dort im Unterschied zu gewissen spezialisierten Stellen alle Schichten den Zugang finden.

Je schwieriger die Situationen, in denen Familien stehen, desto wichtiger wird für sie, ob auch eine intensivere Begleitung und im Bedarfsfall eine Entlastung möglich ist. Da es sich bei Angeboten der **Entlastung und Begleitung** von gesundheitlich beeinträchtigten, psychisch belasteten oder suchtkranken Eltern und Kindern in der Regel um teure Massnahmen handelt, werden sie meist gezielt in relativ wenigen Fällen eingesetzt. Dafür sind häufig nicht die Gemeinden selbst, sondern die Kantone zuständig. Von verschiedener Seite wird darauf hingewiesen, dass auch die Kinderbetreuungsstrukturen bei der Entlastung eine wichtige Rolle spielen, weil sie Kinder nichterwerbstätiger Eltern aufnehmen, die nicht in der Lage sind, diese selber den ganzen Tag zu betreuen.

Ausser Herisau kennen alle untersuchten Gemeinden auch **freiwillige Angebote von aufsuchender Familienarbeit und Familienbegleitung**. Diese sind eher präventiv angelegt. Manchmal ist der Zugang auf gewisse Gruppen beschränkt wie Migrationsfamilien, Flüchtlinge oder Familien in der Sozialhilfe. Am weitesten verbreitet ist das präventive Spiel- und Lernprogramm *schritt:weise* beziehungsweise *petits:pas.* Mehrfach genannt wird auch das Patenschaftsprojekt *Mit mir*, in welchem Freiwillige mit Kindern aus belasteten Familien Freizeitaktivitäten unternehmen. Bei akuteren Krisensituationen sind vielerorts auch freiwillige sozialpädagogische Familienbegleitungen möglich, und manchmal stehen auch von medizinischer Seite betreute Programme wie Hometreatment in Olten zur Verfügung. Genf und Lausanne kennen Familiencoaching und in anderen Städten wie beispielsweise Zürich bietet die Sozialhilfe Begleitung bei der Alltagsbewältigung an.

Chancengerechtigkeit für die Kinder

Mit dem Aufkommen des Themas der Chancengerechtigkeit, aber auch mit sozialstaatlichen Reformbemühungen, die stärker auf Prävention zielen, wurden frühe Förderung und insbesondere frühe Sprachförderung zu einem breit aufgegriffenen Trendthema. Als Beschleuniger dazu beigetragen haben die Kantonalen Integrationsprogramme (KIP).

Die Bestandsaufnahme in den untersuchten Gemeinden dokumentiert den Laborcharakter der kommunalen Politik in diesem Bereich bis hin zur fortgesetzten Förderung benachteiligter Kinder im Schulalter. Es lassen sich sehr viele innovative Ansätze aufzeigen, gerade auch in den kleineren Orten. Klar ersichtlich ist, dass die Haltung und das Engagement der Schule und ihre Kooperation mit den anderen Strukturen der Gemeinde eine sehr wichtige Rolle spielen. Dies ist ein Weg, der nicht nur grossen Städten offensteht, wie die positiven Beispiele von Kriens und Martigny deutlich machen.

Gleichzeitig ist das Experimentierstadium noch nicht abgeschlossen. Viele Projekte haben eben erst gestartet und stehen noch in der Pilotphase. Eine etablierte Praxis und klar evaluierte Erfolgsrezepte bestehen noch nicht. Die integriert ineinander greifenden Präventionsketten, welche die Literatur empfiehlt, sind noch nicht lückenlos aufgebaut. Es zeichnet sich jedoch ab, dass hier ein Weg beschritten wurde, der sich in den Augen der Verantwortlichen bewährt. Und im Unterschied zu Sozialhilfeprojekten sind diese bildungsorientierten Investitionen im Namen der Chancengerechtigkeit für Kinder politisch weniger bestritten, wie verschiedene Gemeinden deutlich machen.

Zusammenfassende Einschätzungen der befragten Gemeinden

Die zusammenfassenden Einschätzungen der Gemeinden sind sehr facettenreich und lassen sich nicht auf einige wenige Punkte reduzieren. Sie enthalten sehr viel Know-how, Tipps und Kniffe zur politischen Umsetzung und wichtige Strategieüberlegungen, die für andere Gemeinden sehr nützlich sein dürften. Es empfiehlt sich daher, dieses Kapitel integral zu lesen.

Die Einschätzungen dokumentieren gleichzeitig, dass sich viele der untersuchten Gemeinden intensiv auseinandersetzen mit Strategien der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut. Es zeigt sich auch, dass grundsätzlich sehr viel Wissen vorhanden ist, vielerorts spannende Einzelprojekte bestehen und die involvierten Fachpersonen gewieft im politischen Umsetzungsprozess für ihre Ansätze und Massnahmen kämpfen. Es hat sich viel bewegt in diesem Bereich über die letzten Jahre. In den meisten Gemeinden ist das Engagement spürbar, Probleme ihrer Bevölkerung zu lösen und Armut nicht als unabänderlich zu akzeptieren. Selbst eine Gemeinde wie das strukturschwache Biel, das neue Massnahmen kaum finanzieren kann, war auf der konzeptionellen und organisatorischen Ebene in den letzten Jahren sehr umtriebig.

Gleichzeitig erweist es sich als eine sehr anspruchsvolle Aufgabe, die früher übliche einfache finanzielle Mindestsicherung zu einer präventiver wirkenden integrierten Politik umzubauen, die auf verschiedenen Ebenen armutsgefährdete Eltern und Kinder konsequent unterstützt und fördert. Dies stellt viel höhere Anforderungen an Kooperation und Koordination. Man ist angewiesen darauf, dass andere mitwirken, die ihre Aufgabe nicht a priori in der Armutsbekämpfung sehen wie Kinderbetreuungsinstitutionen, Schulen oder die Stadt- und Raumplanung. In allen untersuchten Gemeinden ist dieser Umbauprozess jedoch zumindest ein Stück weit im Gang.

Grosse Fortschritte und ein klares Umdenken konnten vor allem in den Bereichen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, der Chancengerechtigkeit für die Kinder und der Integrationsmassnahmen erreicht werden, wenngleich vielerorts noch manches zu tun bleibt. Generell erkannt und angegangen wurden auch die Zugangsprobleme zu Information, Beratung und Begleitung, die gerade jene Familien betreffen, die Unterstützung am nötigsten hätten. Es entsteht der Eindruck, dass Familien von Bildungssystem und Sozialpolitik vermehrt als Ganzes in ihrer Bedeutung wahrgenommen werden samt der wichtigen Rolle der Eltern für ihre Kinder. In den letzten Jahren sind vermehrt kooperativere Ansätze der Zusammenarbeit mit den Eltern aus sozial schwächeren Verhältnissen entstanden. Viele der untersuchten Gemeinden setzen auch auf sozialräumliche Ansätze zur Verbesserung der Lebensbedingungen und des sozialen Zusammenhalts in den Quartieren. Diese Strategie erweist sich als grosser Hoffnungsträger, gerade, wenn wenig Geld vorhanden ist.

Das **Tempo des Umbaus** von einer ausfinanzierenden Bekämpfung der Familienarmut zu einer präventiveren integrierten Mehrebenen-Strategie wird freilich vielerorts **stark gebremst durch finanzpolitische Überlegungen**. Dadurch können oft Projekte nicht realisiert werden, die an sich wirtschaftlicher wären und eine bessere Kosten-Nutzen-Bilanz aufweisen würden als das bestehende System. Zudem erwächst einem stärkeren staatlichen Engagement Widerstand aus der vielerorts tief verwurzelten Vorstellung, dass die Familie Privatsache sei und die elterliche Verantwortung nicht abgeschoben werden soll. Dem muss in der Kommunikation und der politischen Argumentation Rechnung getragen werden, wie insbesondere die kleineren Gemeinden betonen.

Neben allem Angestossenen und Erreichten sind weitherum zwei **blinde Flecken** in den Gemeinden auszumachen. Es fehlt an wirksamer **Unterstützung für Alleinerziehende**. Und es bestehen kaum **Bildungschancen für Eltern ohne Berufsabschluss**. In beiden Fällen geht es um die am stärksten von Familienarmut betroffenen Gruppen. Und in beiden Fällen besteht über die Probleme weitgehend Einigkeit. Fairerweise muss ergänzt werden, dass es sowohl bei den Alleinerziehenden wie auch bei den ungenügend qualifizierten Eltern nicht an den Gemeinden alleine ist, die vorhandenen

Schwierigkeiten besser zu lösen. Vielmehr formulieren mehrere Gemeinden für die zweite Gruppe explizit, dass sie mit Nachholbildung überfordert sind und auf ein stärkeres Engagement von Bund und Kantonen angewiesen wären.

In der Deutschschweiz und im Wallis taucht wiederholt das Thema auf, dass die Gemeinden nicht alles übernehmen können, was der Kanton und der Bund nicht leisten. Und es wird deren engagiertere Kooperation im Kampf gegen Armut eingefordert.

Synthese

Die Synthese stellt die Frage in den Mittelpunkt, ob und wieweit die untersuchten Gemeinden das tun, was in der Literatur als erfolgsversprechend empfohlen wird für die Prävention und Bekämpfung von Familienarmut. Sie geht entsprechend dem Spielraum der Gemeinden nicht auf die ebenfalls wichtigen monetären Leistungen ein, sondern konzentriert sich auf die nichtmonetären Massnahmen. Die wichtigsten Erkenntnisse aus der Literatur werden jeweils den Erfahrungen in den Gemeinden gegenübergestellt.

■ **Verbesserung der Erwerbschancen**: Die **Literatur** sieht einen Königsweg in der Verbesserung der Erwerbschancen von armutsgefährdeten Eltern. Zu diesem Zweck setzt sie auf eine Qualifikationsstrategie und auf eine Vereinbarkeitsstrategie. Das erfolgreiche Beispiel Dänemark zeigt, dass auch eine umfassende Gleichstellungspolitik mit einer grundsätzlichen Erwerbsverpflichtung aller Erwachsenen, aber guter Unterstützung bei der Erwerbsintegration, familienfreundlichen Arbeitsbedingungen sowie ausgebauten Betreuungsstrukturen und Familienleistungen einen entscheidenden Beitrag leistet.

Die **Gemeinden** haben nicht alle Fäden in der Hand, um eine solche Strategie im Alleingang umzusetzen. Aber sie sind Hauptverantwortliche für die **familienergänzenden Kinderbetreuungsstrukturen** und entscheiden über deren Ausbau und Tarife. Viele der untersuchten Gemeinden haben das Ziel, flächendeckend für einkommensschwache Familien preisgünstige Betreuungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Die grossen Städte und einige weitere Gemeinden betrachten dieses Ziel mit gewissen Lücken in der Vorschulbetreuung als erreicht. Erste Städte sind zu offenen Tagesschulstrukturen übergangen oder planen Tagesschulen. In anderen Gemeinden sind die Lücken grösser und bei der Preisgestaltung beweisen einige wenig Sinn für die finanziellen Möglichkeiten sozial schwächerer Familien. Insgesamt ist es noch in etlichen Gemeinden nicht so, dass sich Familien mit geringem Verdienst darauf verlassen können, jederzeit einen bezahlbaren Betreuungsplatz zu finden.

Die Gemeinden können auch die **Gleichstellung der Geschlechter**, die Müttererwerbstätigkeit und familienfreundliche Arbeitsbedingungen fördern. Wieweit sie dies tun, wurde nicht erhoben. Vorschreiben können sie in diesen Bereichen nichts – mit Ausnahme der Erwerbsanforderungen an Mütter in der Sozialhilfe.

Bezüglich der **Qualifikationsstrategie** haben die Gemeinden Berufsbildung und Mittelschulen nicht in der Hand. Aber, wie dies beispielsweise Lausanne zeigt, können Gemeinden viel leisten im Bereich der Weiterbildung für Tiefqualifizierte, auch solche mit Kinderbetreuungsaufgaben. Andere Gemeinden (oder ihre Kantone) bieten wenigstens für das Erlernen der Sprache einiges an und helfen fallweise mit Sozialhilfe bei der Ausbildungsfinanzierung. Insgesamt kann jedoch von einer Qualifizierungsstrategie vielerorts gar nicht die Rede sein. Auch von dieser Seite sind also die Voraussetzungen für eine bessere Erwerbsintegration kaum gegeben.

■ **Chancengerechtigkeit für die Kinder**: In der **Literatur** wird empfohlen, deutlich mehr Mittel in den Vorschulbereich und die frühe **Förderung** zu investieren und in der Schulzeit die Mittel stärker auf benachteiligte Kinder zu fokussieren. Angesprochen sind auch die **Wohnverhältnisse** und das unmittelbare Lebensumfeld im Quartier, welche die Erfahrungs- und Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern entscheidend mitprägen. Ihre **Chancen sozialer Teilhabe** sind zusätzlich beeinflusst vom Vorhandensein und der Zugänglichkeit von Sport- und Freizeitangeboten für einkommensschwache Familien.

Die untersuchten **Gemeinden** sind in der Förderung benachteiligter Kinder in den letzten Jahren überwiegend sehr aktiv geworden. Teilweise haben ihre Kantone Konzepte **früher Förderung** ausgearbeitet. Viele Projekte stecken noch in der Pilotphase oder die Konzepte sind in Umsetzung. Fast überall werden die Eltern eng einbezogen, wie dies die Literatur empfiehlt. Verwunderlich erscheint, dass der freiwillige Kindergarten ab drei Jahren, den Lugano schon seit den 1930er Jahren kennt und den 90% der Kinder besuchen, ausserhalb des Tessins nicht stärker aufgegriffen wurde. Sicher ist zudem, dass ein regelmässiger Krippenbesuch für die Sprachförderung mehr bringt

als ein halber Tag Sprachförderspielgruppe pro Woche. Von daher ist auch aus dieser Perspektive ein Manko, dass in der Vorschulbetreuung in etlichen Gemeinden Plätze fehlen und dass die subventionierten Krippen vielerorts nicht für den Spracherwerb besucht werden dürfen, wenn die Eltern nicht erwerbstätig sind.

Bezüglich **Schulen** und schulergänzenden Betreuung ist die Heterogenität gross, doch gehören Aufgabenhilfe und Schulsozialarbeit in den untersuchten Gemeinden zum Standard. Zudem ist vielerorts der Einbezug fremdsprachiger und sozial benachteiligter Eltern stark verbessert worden.

Für die **Wohnverhältnisse** gilt das oben Gesagte: Die grossen Städte betreiben eine aktive Wohnpolitik. Die Regionalstädte und sonstigen Gemeinden tun dies eher nicht. Teils haben sie das Problem nicht, teils wollen sie keine Sozialfälle anziehen. Der **Wohnumgebung** in sozial schwächeren Gebieten dagegen wird viel mehr Aufmerksamkeit geschenkt als früher. Sie ist nicht zuletzt unter dem Eindruck der sozialräumlichen Ansätze für ein lebendiges Quartierleben und der von Bund initiierten *projets urbains* stärker zum Thema geworden.

Sehr engagiert sind die meisten untersuchten Gemeinden darin, für Kinder aus ärmeren Familien den **Zugang zu Sport- und Freizeitmöglichkeiten** offenzuhalten. Es wurden neue nicht vereinsgebundene Formen wie offene Turnhallen oder Midnight Sports geschaffen, die sehr niederschwellig zur Verfügung stehen.

■ **Mit frühzeitigen Investitionen langfristige Probleme vermeiden**: Die **Literatur** schlägt gute präventive, integrierende und begleitende Massnahmen vor, um spätere Folgekosten zu vermeiden. Die Ansätze umfassen das ganze Spektrum der oben genannten Punkte.

Die untersuchten **Gemeinden** arbeiten in diesem Bereich grossmehrheitlich nicht allein, sondern ihre Kantone übernehmen auch eine wichtige Rolle. Aber mit Ausnahme der Alleinerziehenden entstanden in den letzten Jahren praktisch überall deutlich mehr Angebote und Massnahmen als dies früher der Fall war. Flächendeckend greifen sie jedoch mit Sicherheit nicht. Das Ausmass der frühen Unterstützung unterscheidet sich zudem stark. Und gerade dort, wo die Gemeinden finanzieren müssen, ist von ihrer Finanzkraft abhängig, wieviele Mittel sie in Prävention investieren. Festzuhalten bleibt, dass nicht nur spezifische Massnahmen wichtig sind, sondern auch die Regelstrukturen, die beispielsweise Müttererwerbsarbeit einfach und lohnend machen oder den Zugang zu Nachholbildung offenhalten. Es ist kaum möglich, Mängel in diesen grundlegenden Strukturen durch spezifische Massnahmen zu kompensieren.

■ **Integrierte Versorgungsnetze und Präventionsketten**: In der **Literatur** wird betont, dass gute Einzelprojekte zwar wichtig sind, ihre Wirkung aber nur voll entfalten können, wenn integrierte Versorgungsnetze und Präventionsketten bestehen. Dies bedingt Koordination und Kooperation über die Angebots- und Departementsgrenzen hinaus. Es wird auch berichtet, dass für die Vernetzung und Bündelung der Kräfte ein sozialräumlicher Ansatz in den Quartieren geeignet sein kann.

Es gibt unter den untersuchten **Gemeinden** solche, die sich klar in diese Richtung bewegen, kleinere wie Martigny oder Kriens mit übersichtlicheren Netzen nicht weniger als grosse. Offensichtlich wurde die Wichtigkeit kooperativer und koordinierter Strukturen an den meisten Orten erkannt. Dabei spielen auch Kostenüberlegungen eine Rolle: Man will die Effektivität und Effizienz des Gesamtsystems erhöhen. Ganz flächendeckend und in allen inhaltlichen Bereichen dürften die integrierte Versorgung und die Präventionsketten aber noch nirgends funktionieren. Der sozialräumliche Ansatz jedoch erfreut sich grosser Popularität.

■ **Behebung von Zugangsproblemen**: In der **Literatur** wird vielfach angesprochen, dass es diesem Phänomen die nötige Beachtung zu schenken gilt.

Die untersuchten **Gemeinden** haben das Problem in ihrer grossen Mehrheit erkannt und experimentierten in den letzten Jahren mit Verbesserungen. Wo sie bewusst Massnahmen ergreifen, scheinen diese teilweise zu funktionieren, auch wenn es weiterhin eine Herausforderung bleibt, isolierte Familien in prekären Verhältnissen zu erreichen oder solche, in denen die Eltern voll erwerbstätig sind.

■ **Potenziale vor Ort mobilisieren**: Die **Literatur** sieht als Chance der Gemeinden, dass sie vor Ort arbeiten und lokal Selbsthilfeansätze, gegenseitige Unterstützung und zivilgesellschaftliches Engagement nutzen und fördern können.

Die untersuchten **Gemeinden** äussern diese Hoffnung teilweise selber, vor allem, wenn sie auf einen sozialräumlichen Ansatz der Quartierarbeit setzen, der partizipative Mitwirkung vorsieht. Wiederholt wird jedoch formuliert, dass man ein grosses zivilgesellschaftliches Engagement spürt, es aber sicher besser nutzen

und fördern könnte. Es scheinen also noch nicht alle Potenziale wirklich erschlossen zu sein.

■ **Selbstverpflichtung**: Vor allem die **UNICEF** betont, dass am Anfang all dieser Anstrengungen eine klare Selbstverpflichtung der politisch Zuständigen stehen sollte, die Lebensbedingungen für arme Kinder und Familien zu verbessern.

Die untersuchten **Gemeinden** kennen keine Selbstverpflichtung zum Kampf gegen Familienarmut, und es schimmert verschiedentlich durch, dass sie dies auch nicht für politisch mehrheitsfähig halten. Was möglich ist und verschiedene unter ihnen auch getan haben, ist sich zu einer Politik für die Kinder zu verpflichten. So tragen Lausanne, Basel und Wil das UNICEF-Label «Kinderfreundliche Gemeinde» und Genf hat einen eigenen «Aktionsplan für die Rechte der Kinder» verabschiedet.

■ **Prioritäten**: Die **OECD** empfiehlt zwei Prioritäten zu setzen, nämlich Familien möglichst schnell aus potenziell langfristigen Problemlagen zu holen sowie benachteiligte Kinder früh und fortgesetzt zu fördern.

Die untersuchten **Gemeinden** haben sich der zweiten Priorität, nämlich den **Kindern**, deutlich stärker angenommen als der ersten.

Familien mit potenziell langfristigen Problemlagen sind erstens **alleinerziehende Frauen**, deren Probleme auch mit der Rollenteilung vor der Trennung zusammenhängen. Prävention würde also Gleichstellungspolitik und guten Rahmenbedingungen für die Müttererwerbstätigkeit mit umfassen. Das können allerdings die Gemeinden nicht allein. Sie könnten jedoch die Alleinerziehenden stärker unterstützen, die Situation nach der Trennung zu bewältigen, ihre Berufschancen weiterzuentwickeln und dank guten und kostengünstigen Betreuungsstrukturen eine bessere Erwerbsintegration zu erreichen.

Bei **Migrationsfamilien** mit Eltern ohne Berufsabschluss wurde in den letzten Jahren eher erkannt, dass eine schnelle und gute Integration förderlich ist, und es entstanden mehr Angebote in diesem Bereich. Das Grundproblem der Nachholbildung bleibt. Die Gemeinden können alleine die ungenügenden Strukturen in diesem Bereich nicht beheben, aber sie können die Bildungsorientierung in ihrer Integrationsarbeit verankern, vorbereitende Schritte ermöglichen und notfalls über ihre Sozialhilfe die Finanzierung einer armutsverhindernden Ausbildung übernehmen. Es gibt unter den untersuchten Gemeinden solche, die dies tatsächlich tun.

Die dritte langfristig armutsgefährdete Gruppe sind Flüchtlingsfamilien sowie sonstige **Familien in schwierigen Lebenssituationen** wie psychischer Erkrankung der Eltern, Sucht- oder Gewaltproblematiken. Von Problemen der Eltern sind die Kinder stark mitbetroffen. Intensivere Unterstützungs- und Begleitmassnahmen sind in den untersuchten Gemeinden üblicher geworden. Etliche sprechen jedoch in diesem Kontext das Geld an. Gerade die strukturschwächeren Gemeinden sind überfordert, wenn sie solche Massnahmen über ihre Sozialhilfe finanzieren müssen. Selbstverständlicher ist eine frühe, auch intensive Unterstützung eher dort, wo die Finanzierung über den Bund oder den Kanton sichergestellt ist.

Zusammenfassend zeigt die Synthese nicht nur, wo in den Strategien der untersuchten Gemeinden Lücken bestehen gegenüber dem, was die Literatur empfiehlt. Sie macht auch deutlich, dass die Gemeinden bei gewissen Punkten anstehen, die Bund und Kantone lösen müssten und dass nicht nur spezifische neue Massnahmen zählen, sondern auch gute Regelstrukturen für alle zum Beispiel im Bildungswesen wichtig sind. Zudem wird deutlich, dass viele Gemeinden sinnvoll fänden, mehr zu tun, aber das Geld dafür nicht mobilisieren können.

Thematische Checkliste für Gemeinden

Die in der folgenden Checkliste aufgeführten Punkte greifen in den untersuchten Themenbereichen die Fragen auf, die sich Gemeinden bei der Entwicklung einer auf sie zugeschnittenen Strategie gegen Familienarmut stellen. Es handelt sich um strategische Hinweise, die jede Gemeinde vor dem Hintergrund ihrer Situation in der auf sie individuell zugeschnittenen Weise aufgreifen kann. Gemeinsam ist ihnen das Ziel einer stärker präventiv ausgerichteten, vernetzten und auf mehreren Ebenen gleichzeitig ansetzenden Politik, die immer auch die Erwerbschancen der Eltern nachhaltig zu verbessern sucht. Die Punkte fokussieren zudem auf die Spielräume, die Gemeinden offenstehen:

1. Selbstverpflichtung, Steuerung und Strukturen

1.1 Das Ziel setzen: Die Selbstverpflichtung wird häufig den Fokus auf die Kinder setzen, weil dies politisch breiter akzeptiert ist. Wichtig ist, dass das Ziel interdepartemental abgestützt ist, weil die Umsetzung nicht von einer einzelnen Stelle bewerkstelligt werden kann.

1.2 Strukturen so ausgestalten, dass sie allen Familien Chancen bieten: Ein präventiv ausgerichteter, möglichst früh greifender Ansatz der Bekämpfung von Familienarmut kann sich nicht allein auf Einzelprojekte stützen, weil deren Breitenwirkung immer beschränkt bleibt. Entscheidend sind gute, für armutsgefährdete Familien förderliche Regelstrukturen von Vorschulbetreuung und früher Förderung über das Schulwesen bis zu berufsbezogenen Bildungschancen im Erwachsenenalter und guten Beratungsangeboten für Familien.

1.3 Zusammenarbeiten und Vernetzen: Eine gute Kooperation und Koordination innerhalb der Gemeinde und mit den externen Partnern ist für eine integrierte Mehrebenenpolitik der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut zentral. Es muss zumindest geklärt sein, wer die Vernetzung organisiert und die Strategie koordiniert und wer was umsetzt. Zudem lohnt es sich, eine regionale Zusammenarbeit zu prüfen.

1.4 Mut zum Nutzen von Spielräumen und zum Experimentieren: Die Herausforderungen ändern sich laufend, und die Gemeinden müssen fähig sein, flexibel zu reagieren und neue Wege zu finden. Dabei sind pragmatische, innovative Lösungen bedeutsam.

2. Finanzielle Unterstützung für einkommensschwache Familien

2.1 In Erwerbschancen Sozialhilfe beziehender Eltern investieren: Auf Gemeindeebene ist häufig die Sozialhilfe die wichtigste Leistung für arme Familien. Es ist wesentlich, dass sie Familien auch dabei unterstützt, durch eine bessere Ausbildung ihre Erwerbschancen zu verbessern.

2.2 Teilhabe durch verbilligte Gemeindeleistungen ermöglichen: Der Zugang zu Sport- und Freizeitaktivitäten für Kinder- und Jugendliche und die soziale Teilhabe der Eltern sollen auch ärmeren Familien offenstehen.

2.3 Verschuldung bekämpfen: Einkommensschwache Familien können Schulden kaum zurückzahlen. Verschuldungsprobleme sollten daher früh und systematisch angegangen werden.

3. Zugang zu Wohnraum und gute Wohnumgebung

3.1 Aktive Wohnpolitik: Wohnungsnot trifft einkommensschwache Familien besonders stark. Sie sind angewiesen auf Unterstützung bei der Wohnungssuche und den längerfristigen Erhalt preisgünstiger Wohnungen.

3.2 Soziale Durchmischung und gutes Zusammenleben in den Quartieren: Kinder verbringen einen grossen Teil ihrer Zeit im Quartier. Wie sie dort leben und welche Möglichkeiten der Begegnung und Aktivität sie haben, prägt ihre Entwicklungschancen stark mit.

4. Vereinbarkeit von Familie und Beruf

4.1 Bedarfsgerechte und für die Eltern preisgünstige Kinderbetreuungsstrukturen: Sie bleiben das Rückgrat einer wirksamen Armutsbekämpfung, weil sie nicht nur den Eltern eine bessere Erwerbsintegration erlauben, sondern auch die Kinder früh und anhaltend fördern.

4.2 Gleichstellung und Erwerbsintegration von Müttern fördern: Die Erwerbstätigkeit von Müttern ist eine wichtige Armutsprävention, wenn sie anständig verdienen. Dazu sind sie angewiesen auf gute Vereinbarkeit und gleiche Berufschancen.

4.3 Familienfreundliche Arbeitsbedingungen fördern: Gemeinden können bei den eigenen Angestellten eine Vorreiterrolle übernehmen und darüber hinaus die örtlichen Wirtschaft sensibilisieren für die Herausforderungen der Vereinbarkeit und betriebliche Massnahmen, die mithelfen, sie zu meistern.

5. Förderung der Erwerbsintegration

5.1 Hindernisse beim Zugang zu Fördermassnahmen abbauen: Die Erwerbsförderung vergisst häufig Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben oder schliesst sie sogar aktiv von Massnahmen aus. Doch sie sind erst Recht auf Beratung und Förderung angewiesen.

5.2 Alleinerziehende nicht sich selbst überlassen: Mit den neuen SKOS-Richtlinien, welche in der Sozialhilfe die Erwerbsintegration Alleinerziehender früh einfordern, müssen die Gemeinden mehr zu leisten, um ihnen eine gute berufliche Integration zu ermöglichen.

6. Soziale Integration und Teilhabe

6.1 Strukturen für gutes Zusammenleben schaffen und sozialen Zusammenhalt fördern: Wichtig ist, keine Zugangsprobleme für sozial benachteiligte Familien bestehen und Begegnungsmöglichkeiten zwischen den Generationen, Nationalitäten und sozialen Schichten den Zusammenhalt stärken.

6.2 Chancen sozialräumlicher Ansätze der Quartierarbeit nutzen: Ein quartierbasierter Ansatz erreicht Familien mit Unterstützungsbedarf häufig besser, kann Potenziale in der Bevölkerung mobilisieren ist gemäss den untersuchten Gemeinden präventiver und kostengünstiger.

7. Integrationsförderung und Nachholbildung

7.1 Integrationsstellen involvieren: Das Fachwissen aus dem Integrationsbereich hilft, Hindernisse zu überwinden und gute Wege der Integration ausländischer Familien zu finden.

7.2 Gute Integrationsangebote für Familien: Viele Gemeinden machen gute Erfahrungen mit Integrationsangeboten für Kinder und ihre Eltern vor dem Kindergarteneintritt sowie direkt an der Schule.

7.3 Zugang tiefqualifizierter Eltern zu nachholender Bildung fördern: Eltern ohne Berufsabschluss bleiben armutsgefährdet. Gemeinden können mit einer Familie vereinbare Bildungsangebote fördern und die Eltern beraten. Ein wichtiger Notbehelf kann sein, die Finanzierung im Einzelfall über die Sozialhilfe zu übernehmen.

7.4 Möglichst schon potenzielle Eltern erfassen. Weil nebst Erwerb und Kindern das Nachholen von Ausbildungen schwierig wird, ist alles, was sie schon vor der Elternschaft gelernt wurde, ein grosser Vorteil.

8. Information, Beratung und Begleitung

8.1 Zugänglichkeit der Leistungen verbessern: Information, Elternbildung und Beratung sind zentral, um sich im Bildungssystem zurechtzufinden und Unterstützungsangebote wahrzunehmen. Fast alle untersuchten Gemeinden erreichen jedoch armutsgefährdete und armutsbetroffene Familien teilweise nicht. Von ihren Anstrengungen, dies zu ändern, lässt sich lernen.

8.2 Familien in Schwierigkeiten intensiv genug begleiten: Auch teure aufsuchende und begleitende Massnahmen können im Einzelfall wichtig sein, um schlimmere Folgen zu verhindern.

9. Chancengerechtigkeit für die Kinder

9.1 Frühe Förderung: Neben spezifischen Förderangeboten sind gute Betreuungsstrukturen im Vorschulalter bedeutsam.

9.2 Das Engagement der Schulen ist zentral: Wenn Schulen sich ihrer grossen Bedeutung und Verantwortung bewusst sind, die sie für benachteiligte Kinder haben, und diese konsequent unterstützen und fördern, ist sehr viel gewonnen.

10. Politische Umsetzung

10.1 Massnahmen für alle Familien: Es bewährt sich, Leistungen so aufzubauen, dass sie allen zugänglich sind, aber besonders jene unterstützen, welche die Hilfe am stärksten brauchen.

10.2 Austausch zwischen Fachpersonen und Politik: Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Familienarmut kosten Geld, das die Politik sprechen muss. Daher ist wichtig, dass Fachpersonen und politisch Verantwortliche immer im Gespräch bleiben.

10.3 Auf Bestehendes aufbauen: Die untersuchten Gemeinden empfehlen, nicht laufend neue Pilotprojekte zu lancieren, sondern was man macht, gut zu machen, zu überprüfen und weiterzuentwickeln.

10.4 Strategische Schwerpunkte setzen: Eine Gesamtstrategie lässt sich in der Regel nicht auf einen Schlag umsetzen. Daher empfiehlt es sich, Schwerpunkte immer dort zu setzen, wo sich Möglichkeiten bieten.

10.5 Finanzierungsfragen von Anfang an mitdenken: Es gilt Budgetanträge nach Möglichkeit breit interdepartemental abzustützen und zu koordinieren, wirtschaftlich und mit dem gesamtgesellschaftlichen Nutzen zu argumentieren sowie aufzuzeigen, dass kostengünstige Varianten gesucht und gefunden wurden.

Résumé

Le présent projet, lancé dans le cadre du programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté, s'intéresse à **l'engagement des communes en matière de pauvreté des familles**. Il dresse un état des lieux des stratégies, mesures et prestations mises en place par **quinze villes et grandes communes** pour contrer cette problématique. Les efforts de ces dernières sont mis en regard des conclusions de la recherche récente. Des entretiens en groupe approfondis réunissant les principaux acteurs ont en outre été menés dans six communes.

Approche et procédure

Les conclusions les plus récentes de la recherche en matière de pauvreté font toutes le même constat : le manque de ressources financières n'est qu'un aspect du problème. Dès que l'on s'intéresse aux raisons qui sous-tendent chaque cas, on constate que les personnes précarisées se heurtent toutes à des problèmes d'accès et que leur marge de manœuvre est limitée. Pour prévenir la pauvreté et lutter contre celle-ci, il faut en premier lieu **s'attaquer à ses causes** et créer des possibilités et des perspectives permettant d'en sortir. Cela nécessite de dépasser le cadre de l'action étatique classique pour mettre en place une action coordonnée reposant sur des structures adaptées, notamment dans les domaines de la formation, du marché du travail, de la famille et de la santé.

Les parents des familles précarisées sont en général en âge de travailler. La plupart du temps, leur **situation s'explique par des perspectives professionnelles limitées**, pour des raisons liées ou non à la famille. Ne pas avoir de diplôme reconnu en Suisse est l'une des principales causes générales de la pauvreté. Une mauvaise connaissance de la langue locale, des problèmes de santé et des difficultés sociales ou personnelles constituent des facteurs de risque supplémentaires, dont la présente analyse tient compte. Les coûts en argent ou en temps générés par les enfants ainsi que la séparation et le divorce des parents sont des **causes de pauvreté spécifiques à la famille**, qui sont au cœur du présent projet. La lutte contre la transmission intergénérationnelle de la pauvreté relève également du domaine de la famille.

L'étude s'intéresse aux stratégies et aux mesures qui s'attaquent aux causes identifiées ci-dessus. Elle porte sur les orientations générales adoptées par les communes, les prestations financières, l'accès au logement, les moyens permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle, l'encouragement de l'intégration professionnelle des parents ayant des enfants à charge, l'intégration sociale, l'accès à la promotion de l'intégration et à la formation de rattrapage pour les parents ayant des enfants à charge, l'information, le conseil et l'accompagnement des parents et des enfants socialement défavorisés et/ou souffrant de problèmes de santé et l'égalité des chances pour les enfants.

Les **communes retenues dans cette étude** sont réparties sur l'ensemble du territoire et dans un maximum de cantons pour que leur sélection tienne compte des divers contextes possibles. Les informations recueillies seront ainsi transposables à un maximum d'autres communes. Cette sélection comprend en outre **cinq grandes villes** (Zurich, Genève, Bâle, Lausanne, Lugano), **cinq villes moyennes** (Bienne, La Chaux-de-Fonds, Fribourg, Wil/SG, Olten) et **cinq grandes communes** (Kriens, Dietikon, Glaris Nord, Martigny, Herisau). **Des entretiens en groupe ciblés et approfondis** ont été menés à Zurich, Lausanne, Lugano, Bienne, Kriens et Martigny.

Recommandations tirées de la littérature scientifique en matière de lutte contre la pauvreté des familles

L'analyse de la littérature montre que **la pauvreté des familles n'est pas un problème marginal**. Près d'un tiers des bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse sont des enfants et des jeunes de moins de 18 ans. Plus de la moitié des familles touchant l'aide sociale sont des **familles monoparentales**. En outre, **les familles migrantes dont les parents sont peu qualifiés** sont surreprésentées. Il s'agit souvent de working poor. Les **familles nombreuses**, les **familles de réfugiés** ou les **familles dont les parents souffrent de problèmes psychiques, de violence ou de dépendance** sont aussi touchées par la précarisation. Dans le dernier cas, les enfants comme les parents ont souvent besoin d'un soutien intensif.

La situation et les besoins des familles précarisées varient fortement d'un foyer à l'autre. **Il ne s'agit pas d'un groupe homogène** et les auteurs s'accordent à dire qu'il n'existe pas de solution miracle. C'est pourquoi ils préconisent fréquemment de mettre en place des procédures interdisciplinaires étroitement coordonnées. Ainsi, outre l'assistance financière

proprement dite, les prestations d'autre nature occupent une place importante dans la lutte contre la pauvreté des familles.

Les communes ont un rôle important à jouer en la matière. Leur force est de pouvoir agir sur l'environnement immédiat et les perspectives des familles précarisées et de leurs enfants. Même si, pour fournir leurs prestations, elles peuvent et doivent souvent se reposer sur le canton, la collaboration régionale ou des prestataires et des organisations d'entraide privées, elles conservent toutefois une grande marge de manœuvre et ont une influence décisive sur les points suivants, considérés comme importants dans la littérature :

■ **Améliorer les opportunités professionnelles** des parents précarisés par une stratégie cohérente leur permettant d'obtenir une qualification et de concilier la vie de famille et la vie professionnelle : cette stratégie est pérenne lorsque les parents accèdent ainsi à de bonnes conditions de travail et à de meilleurs salaires.

■ **Épanouissement et égalité des chances pour les enfants** : la littérature recommande d'investir nettement plus de moyens dans le domaine préscolaire et l'encouragement précoce et de renforcer l'aide dévolue aux enfants défavorisés pendant leur scolarité. Le logement et l'environnement immédiat jouent également un rôle dans le développement des enfants. En outre, la présence d'offres de sport et de loisirs accessibles aux familles à faible revenu favorise la participation à la vie sociale.

■ **Pas sans les parents** : il ressort clairement de la littérature que les programmes d'aide ne remplacent pas la famille, et que l'influence des parents reste vitale pour les enfants. Les mesures de soutien ont plus d'impact lorsqu'elles touchent également les parents et les incluent de manière systématique.

■ **Attaquer le mal à la racine** : il est recommandé d'intervenir rapidement auprès des groupes de familles précarisées mentionnés ci-dessus en mettant en place des mesures de prévention, d'intégration et d'accompagnement. Cela permet de prévenir des problèmes qui risquent de se perpétuer.

■ **Unir les forces et les mettre en réseau** : il est important de mettre en place de bons projets, mais seule la synergie permet d'atteindre une efficacité maximale. La présence de réseaux d'assistance et de chaînes de prévention assure la pérennité des mesures. Coopérer et se coordonner au sein de la commune permet d'éviter les doubles emplois, d'apprendre les uns des autres et de travailler efficacement.

■ **Garder à l'esprit la problématique de l'accès** : le même problème revient toujours au fil des études, à savoir que bien qu'il existe de nombreuses offres de soutien destinées aux familles, elles peinent à atteindre ceux qui en auraient le plus besoin. Il convient de prêter attention à ce phénomène.

■ **Mobiliser les potentiels** : les communes peuvent s'appuyer sur les approches prônant l'entraide, la solidarité et l'engagement social au niveau local. Au lieu d'imposer des programmes, il est conseillé d'utiliser les potentiels existants en faisant participer la population.

L'UNICEF notamment souligne que ces efforts devraient reposer sur un engagement clair des autorités politiques en faveur de l'amélioration des conditions de vie des enfants et des familles précarisés. Et l'OCDE recommande de miser sur deux approches : intervenir le plus rapidement possible auprès des familles en difficulté pour éviter que la situation ne perdure et soutenir les enfants défavorisés de manière précoce et suivie.

Contextes des communes et prérequis

Le problème auquel sont confrontées les communes ne dépend ni du nombre de familles ni du nombre d'étrangers qui composent sa population. En revanche, le statut social de la population est décisif ; il est généralement déterminé par le taux de personnes peu qualifiées ou par le rendement fiscal par habitant. Ainsi, malgré un taux d'étrangers de 48 %, Genève a bien moins de problèmes que des villes moyennes comme Bienne et La Chaux-de-Fonds, où la **population a une faible capacité financière**. Cela se traduit aussi souvent par un taux élevé de familles tributaires de l'aide sociale. À Bienne par exemple, une famille sur cinq touche l'aide sociale, et presque un foyer monoparental sur deux.

Ces communes dépendent fortement du **soutien de leur canton** dans leur lutte contre la pauvreté des familles. En effet, leurs faibles revenus fiscaux et leurs charges sociales élevées les mettent dans une situation financière difficile. Les mesures d'austérité freinent les investissements dans de nouvelles mesures de prévention. Ce soutien cantonal semble bien fonctionner à Lausanne, mais en partie seulement à Bienne. Les prestations financières cantonales destinées aux familles jouent également un rôle décisif. À Lugano par exemple, on constate que leur impact est plus marqué que dans les autres cantons disposant d'un système similaire.

Orientations et structures communales

De nombreuses communes n'ont adopté aucune **stratégie** claire contre la pauvreté des familles. Cela s'explique par le fait que ce thème n'est pas clairement attribué à un service ou à une autorité spécifique. À l'inverse, des communes, notamment Bienne, ont élaboré ces dernières années un travail de fond considérable pour prévenir la pauvreté des familles dans les domaines clés.

En général, les **structures de coopération** font également défaut dans l'administration. Un service communal est parfois chargé de mettre en réseaux les divers départements compétents et les acteurs privés et de maintenir ces réseaux en activité. Seule la ville de Zurich dispose de structures de collaboration claires.

Pourtant, aucune commune ne se contente d'aligner les projets sans aucune sorte de stratégie ni de coordination. Les divers collaborateurs compétents participent à la réflexion qui sous-tend les programmes et projets de leurs services. Souvent, ils coopèrent entre eux, tissant des liens qui forment un réseau plus ou moins dense permettant de remédier de manière ad hoc aux faiblesses des structures. Du point de vue des communes, le problème provient rarement du manque de connaissances spécialisées ou d'une mauvaise qualité de l'offre, mais plutôt du fait que les mesures ne sont pas toujours harmonisées, ne poursuivent pas le même objectif et perdent donc en efficacité.

Prestations financières communales

S'agissant des prestations financières allouées au titre de **l'aide sociale**, la marge de manœuvre de la plupart des communes est limitée. Même lorsque la mise en œuvre est de leur ressort, ce sont en général les cantons qui en définissent les règles. Mais l'aide sociale peut aussi jouer un rôle important en finançant l'accès aux mesures de promotion abordées dans les sections suivantes. Dans ce domaine, la décision régissant l'allocation des ressources revient souvent aux communes.

D'autres prestations financières communales allouées aux familles sous condition de ressources, sous quelque forme que ce soit, jouent un rôle mineur en regard de la somme totale. Il s'agit de compléments ponctuels, qui peuvent cependant aussi, selon les cas, avoir leur importance. Ces prestations ne prennent pas nécessairement la forme de versements directement adressés aux bénéficiaires, mais celle de rabais accordés sur certaines prestations, notamment en matière d'accès aux activités de sport et de loisirs pour les enfants et les jeunes.

Au-delà des prestations financières, les possibilités concrètes des familles à faible revenu dépendent aussi de la présence d'offres financées par la commune et mises gratuitement à disposition, comme des lieux de rencontre et des installations de loisirs. Ces offres existent dans la plupart des communes et ne sont pas remises en question sur le plan politique.

Accès au logement

Les grandes villes ont toutes une politique du logement plus ou moins active. Les loyers dans ces villes sont en général nettement plus élevés que ceux de l'agglomération environnante. Les familles à faible revenu ont donc beaucoup de difficulté à se loger. Les plus petites communes s'engagent plus rarement dans ce domaine. Certaines ont suffisamment de logements disponibles. D'autres hésitent à poursuivre une politique de construction de logements abordables ou à offrir un soutien de qualité aux familles précarisées en quête d'un logement par peur d'attirer une population dépendante de l'aide sociale. Les grandes villes ont également mis en place un système de soutien qui porte sur la recherche de logement et comprend un volet d'accompagnement visant à éviter la perte de celui-ci. Au besoin, Genève, Bâle et Lausanne versent des contributions aux frais de loyer si ces derniers sont trop élevés.

Moyens permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle

L'ensemble des communes ont une offre complète et subventionnée d'accueil extrafamilial des enfants. Mais plusieurs ne disposent pas encore de suffisamment de places, notamment dans les crèches. Pour les enfants scolarisés, l'accueil pendant les vacances scolaires n'est pas partout compatible avec les horaires de travail : le nombre de semaines de vacances couvertes est insuffisant. Certaines communes ne proposent que des offres changeant chaque semaine, ce qui risque de déphaser les plus jeunes. De nombreuses communes peinent à couvrir les besoins créés par des horaires de travail atypiques ou trop longs, une réalité que les foyers précarisés connaissent relativement souvent. Par ailleurs, le problème se situe surtout au niveau des tarifs ; pourtant, les communes romandes, mais aussi Zurich, Bâle, Bienne et Kriens, montrent qu'il est possible de le résoudre. À Lugano, la question ne se pose que pour les enfants de 0 à 3 ans, car ensuite

l'école enfantine facultative et l'accueil parascolaire prennent le relais.

La comparaison entre les communes met également en relief la grande diversité des taux d'accueil. À Zurich, Genève et Lausanne, ils dépassent 50 %, alors que les chiffres sont déjà nettement plus bas à Bâle. Et dans les autres communes, ce pourcentage est en général encore plus faible. Si l'on considère qu'avec 68 %, Zurich ne couvre pas encore le besoin de places de crèche et continue de développer son offre, on mesure l'ampleur de la tâche qui attend de nombreuses communes avant que ces structures d'accueil, vitales dans la lutte contre la pauvreté, répondent aux besoins et qu'elles puissent réaliser leur potentiel en matière d'encouragement précoce.

Encouragement de l'intégration professionnelle des parents ayant des enfants à charge

La littérature recommande d'améliorer l'intégration professionnelle des parents à faible revenu. Mais l'état des lieux montre qu'il reste beaucoup à faire dans ce domaine, en particulier pour les mères ayant des enfants à charge. En effet, dans de nombreuses communes, celles-ci n'ont presque pas accès aux mesures d'intégration liées au marché du travail et aux mesures d'encouragement professionnel. Or en la matière, les mentalités évoluent lentement. Certaines villes, comme Zurich, soutiennent systématiquement l'accueil extrafamilial des enfants de ces parents. Plusieurs communes ont lancé des projets intéressants, mais ne proposent que quelques places. Pourtant, de nombreuses villes se déclarent satisfaites de l'offre existante. D'autres font remarquer qu'il serait possible d'en faire plus, mais que l'argent manque.

Si l'on veut combattre efficacement la pauvreté en améliorant l'intégration professionnelle, alors il faut en faire plus. L'entrée en vigueur début 2017 des nouvelles normes CSIAS constitue un premier test. Celles-ci prévoient que toute personne élevant seule son enfant doit pouvoir reprendre une activité professionnelle lorsque le benjamin a 1 an, contre 3 auparavant. Mais la pression seule, sans soutien cohérent des mères, ne permettra pas à ces dernières d'améliorer leur revenu.

Intégration sociale

Globalement, les communes examinées font beaucoup pour offrir de bonnes possibilités de loisirs aux enfants et aux jeunes dépourvus de moyens. Pour un certain nombre d'entre elles, le soutien du canton est décisif. Toutes disposent aussi d'une offre d'animation jeunesse en milieu ouvert. Même s'il est toujours difficile de mesurer l'impact direct de cette stratégie sur la pauvreté, elle augmente certainement les chances d'intégration des jeunes dans la société.

L'aspect social du développement de quartier, qui mise sur la création d'offres et de lieux de rencontre intégrés, accessibles et conçus en partenariat avec la population, a aussi été évoqué lors des entretiens en groupe approfondis. C'est un élément important de l'intégration, de la participation et de la cohésion sociale. Plusieurs communes, grandes et petites, misent beaucoup sur cette approche intégrée et décentralisée.

Accès à la promotion de l'intégration et à la formation de rattrapage pour les parents ayant des enfants à charge

Presque toutes les communes examinées proposent aux parents des **cours d'intégration et de langue élémentaires**, qui sont souvent l'occasion d'informer ces derniers du fonctionnement de l'école. Ces dernières années, la situation dans ce domaine s'est nettement améliorée dans maintes localités.

Les mesures de **formation de rattrapage visant l'intégration sur le marché du travail** et destinées aux parents ayant des enfants à charge sont nettement plus rares. Les quelques projets réellement intéressants profitent généralement à un petit nombre. En outre, la plupart s'adressent uniquement aux jeunes jusqu'à 25 ans. Autre restriction, ces projets sont fréquemment réservés aux seuls parents qui touchent l'aide sociale.

Les villes moyennes peu nanties sont particulièrement insatisfaites de leurs mesures de promotion de la formation de rattrapage pour les parents. Bienne et Fribourg manquent tout simplement d'argent pour développer ce domaine. La Chaux-de-Fonds évoque aussi une situation problématique. La ville de Bienne déclare être débordée et dépendante de l'aide fédérale et cantonale. Les services d'aide sociale des endroits mieux dotés financièrement comme Zurich, Kriens, Glaris Nord ou Herisau semblent être mieux à même de financer les frais de formation qui ne sont pas couverts par des bourses. Le facteur décisif est de savoir si la formation permet une meilleure intégration professionnelle et par conséquent une baisse des coûts de l'aide sociale.

Information, conseil et accompagnement

L'offre d'information et de conseil est dans l'ensemble bien développée dans les communes examinées. L'étude s'est donc intéressée aux problèmes d'accès des personnes socialement défavorisées, et notamment des familles allophones. Ces dernières années, de nombreuses communes se sont attachées à **améliorer l'accessibilité** des offres. Elles ont testé de nouvelles méthodes et obtenu des résultats, mais peu d'entre elles ont achevé ce processus.

Pour les communes, l'interprétariat communautaire, proposé en cas de besoin, et le travail en collaboration sont des mesures prometteuses. Elles mentionnent **l'accès aux familles via les structures d'accueil extrafamilial et l'école** (qui, de leur côté, essaient de renforcer leur collaboration avec les parents défavorisés), la coopération avec les services sociaux scolaires et les services d'intégration et le **regroupement des offres d'un quartier sous le même toit**, afin de les mettre en évidence et d'en faciliter l'accès. Dans l'idéal, il s'agit d'un lieu où les familles se rendent de toute façon, étant donné qu'il abrite aussi par exemple une crèche ou un point de rencontre pour les parents ou les gens du quartier. Au-delà de la collaboration au sein d'un réseau intégré, cette approche centrée sur les relations de voisinage permet d'atteindre plus efficacement les familles concernées.

Plusieurs communes soulignent que leurs **consultations sociales** ouvertes à tous offrent divers services de conseil et que, contrairement à certains services spécialisés, elles touchent toutes les couches de la population.

Plus une famille est en difficulté, plus il importe qu'elle ait accès à un accompagnement intensif et, si nécessaire, à des mesures d'aide. Comme les **mesures d'aide et d'accompagnement** de parents et d'enfants souffrant de dépendance ou atteints dans leur santé physique ou mentale sont en général onéreuses, elles sont mises en œuvre de manière très ciblée et dans relativement peu de cas. Elles relèvent d'ordinaire de la compétence du canton, et non de celle des communes. Dans ce contexte, l'importance des structures d'accueil extrafamilial a également été soulignée à plusieurs reprises, vu que celles-ci peuvent accueillir des enfants de parents sans activité professionnelle et dans l'incapacité de s'en occuper eux-mêmes toute la journée.

À l'exception d'Herisau, toutes les communes examinées proposent un **service d'accompagnement à domicile et de coaching familial** sur une base volontaire. Il s'agit là plutôt de prévention. L'accès à ce service est parfois réservé à certains groupes tels que les familles issues de la migration, les réfugiés ou les familles bénéficiaires de l'aide sociale. La mesure de prévention la plus répandue est petits:pas (schritt:weise en allemand), un programme de jeu et d'apprentissage. Le projet de parrainage Mit mir, où des bénévoles pratiquent des activités de loisirs avec des enfants de familles défavorisées, a également été cité à plusieurs reprises. Dans les situations de crise, il est souvent possible de faire appel à un service de coaching sociopédagogique.

Égalité des chances pour les enfants

Le développement de la question de l'égalité des chances et les efforts de réforme sociale visant à renforcer la prévention ont fait de l'encouragement précoce et plus particulièrement de l'encouragement précoce des langues un thème largement repris. Les programmes d'intégration cantonaux (PIC) ont joué un rôle de catalyseur en la matière.

L'état des lieux effectué pour la présente étude illustre le caractère expérimental de la politique communale dans ce domaine ; les enfants défavorisés sont suivis tout au long de leur scolarité. On trouve de nombreuses approches innovantes, y compris dans les petites communes. Il apparaît clairement que l'attitude et l'engagement de l'école jouent un rôle très important, tout comme sa coopération avec les autres structures communales. Cette approche n'est pas réservée aux grandes villes, comme le montrent les exemples positifs de Kriens et de Martigny.

Toutefois, cette phase expérimentale n'est pas arrivée à son terme. De nombreux projets viennent d'être lancés et en sont encore au stade de la phase pilote. Il n'existe pas encore de pratique établie et on manque de recul pour formuler des recettes dûment validées. Les chaînes de prévention synchronisées et intégrées préconisées par la littérature n'ont pas encore été complètement établies. Cette approche semble cependant retenir l'attention des autorités compétentes. Et à la différence des projets de l'aide sociale, investir dans la formation des enfants au titre de l'égalité des chances soulève moins de réserves sur le plan politique, comme le font remarquer plusieurs communes.

Conclusion des communes examinées

Les conclusions tirées par les communes sont très diverses et ne peuvent être réduites à quelques points. Elles contiennent un grand nombre de connaissances pratiques et de trucs et astuces relatifs à la mise en œuvre politique ainsi que des réflexions importantes sur la stratégie à adopter qui peuvent être très utiles aux autres communes. Il est donc recommandé de lire l'intégralité de ce chapitre.

Ces conclusions montrent que de nombreuses communes s'emploient à prévenir et à lutter contre la pauvreté des familles. Elles révèlent aussi que ces communes ont une connaissance approfondie du sujet, que nombre d'entre elles ont lancé des projets passionnants et que les personnes compétentes défendent astucieusement leurs approches et mesures au sein du processus de mise en œuvre politique. Beaucoup de choses ont changé ces dernières années. La plupart des communes s'engagent clairement pour tenter de résoudre les problèmes auxquels leur population est confrontée et refusent de baisser les bras face à la pauvreté. Même une commune structurellement faible comme Bienne, qui peut à peine financer de nouvelles mesures, s'est montrée très active sur le plan programmatique et organisationnel ces dernières années.

Mais passer d'une politique purement financière de garantie du minimum vital à une politique intégrée de prévention qui soutient et promeut les parents et les enfants précarisés de manière cohérente et interdisciplinaire est une tâche de grande ampleur qui exige un degré élevé de coopération et de coordination. Les services compétents sont tributaires d'autres services qui ne considèrent pas a priori que la lutte contre la pauvreté soit de leur ressort. On peut citer par exemple les structures d'accueil extrafamilial, l'école ou les services d'urbanisme et d'aménagement du territoire. Mais toutes les communes ont déjà fait un pas dans la bonne direction.

C'est dans les moyens permettant de concilier vie de famille et vie professionnelle, en matière d'égalité des chances pour les enfants et dans les mesures d'intégration que les plus grands progrès ont été faits et que les mentalités évoluent, même s'il reste beaucoup à faire. La plupart des communes ont identifié et tentent de résoudre le problème de l'accès à l'information, au conseil et à l'accompagnement des familles qui ont le plus besoin de soutien. Il semble que les acteurs du système de formation et de la politique sociale prennent conscience de l'importance de considérer la famille comme un tout et du rôle que jouent les parents. Ces dernières années ont vu se multiplier les approches coopératives visant à collaborer avec les parents défavorisés. De nombreuses communes misent aussi sur l'aspect social du développement des quartiers, qui permet d'améliorer l'environnement immédiat et la cohésion sociale. Cette stratégie est prometteuse notamment lorsque les ressources sont limitées.

Cependant, à de nombreux endroits, **le manque de ressources ralentit fortement le rythme de la transition** d'un système à l'autre. Faute de financement, on doit souvent renoncer à des projets qui seraient plus économiques et présenteraient un meilleur rapport coût-utilité que le système actuel. De plus, renforcer l'engagement de l'État s'oppose à l'opinion bien enracinée que la famille relève de la sphère privée et que la responsabilité des parents ne doit pas être révoquée. Il convient d'en tenir compte dans la communication et l'argumentation politiques, comme le soulignent notamment les petites communes.

Malgré toutes ces initiatives et tous ces résultats, **deux problèmes majeurs subsistent** : il n'existe aucun **soutien efficace pour les familles monoparentales**, et presque aucune **opportunité de formation pour les parents non qualifiés**. Or il s'agit là des deux groupes les plus touchés par la pauvreté des familles. Et dans les deux cas, les avis convergent : il convient de trouver une solution qui ne laissera pas les communes seules responsables d'améliorer l'aide apportée à ces deux groupes de population. Plusieurs communes déclarent d'ailleurs ne pas être en mesure d'assurer la formation de rattrapage et attendent que la Confédération et les cantons renforcent leur engagement.

Les communes ne peuvent assumer toutes les tâches dont ni le canton ni la Confédération ne s'occupent : ce constat revient à plusieurs reprises en Suisse alémanique et en Valais. Ces communes demandent plus de coopération dans la lutte contre la pauvreté.

Synthèse

La synthèse aborde la question de la mise en œuvre dans les communes des mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté des familles considérées comme prometteuses dans la littérature. Compte tenu de la marge de manœuvre des communes, elle laisse de côté les prestations financières, qui ont pourtant toute leur importance, pour se concentrer sur les autres mesures. Les principaux enseigne-

ments tirés de la littérature sont mis en regard des expériences faites dans les communes.

■ **Améliorer les opportunités professionnelles** : pour la **littérature**, améliorer les opportunités professionnelles des parents précarisés est une solution idéale. Elle mise pour cela sur une stratégie leur permettant d'obtenir une qualification et de concilier la vie de famille et de la vie professionnelle. L'exemple du Danemark montre qu'une politique d'égalité à grande échelle qui oblige tous les adultes à travailler, tout en garantissant une bonne intégration professionnelle, des conditions de travail favorables à la famille ainsi que des structures d'accueil extrafamilial et des prestations familiales bien développées, est d'un apport décisif.

Les **communes** n'ont pas en main toutes les cartes qui leur permettraient de mettre seules en œuvre cette stratégie. Mais elles sont compétentes en matière de **structures d'accueil extrafamilial** et elles en règlent le développement et les tarifs. Nombre de communes consultées entendent mettre systématiquement à la disposition des familles à faibles revenus des places d'accueil abordables. Les grandes villes et quelques autres communes considèrent que ce but est atteint, même s'il reste certaines lacunes en ce qui concerne les enfants en âge préscolaire. Quelques villes sont passées à des structures d'école à horaire continu (sous forme de possibilité facultative) ou prévoient de créer des écoles à horaire continu. Ailleurs, les lacunes sont plus importantes, et en matière de politique tarifaire, certaines communes font peu de cas des possibilités financières des familles à faible revenu. En fin de compte, dans un certain nombre de communes, ces familles ne peuvent être sûres de toujours trouver une place d'accueil abordable.

Les communes peuvent aussi promouvoir **l'égalité des sexes**, l'activité professionnelle des mères et les conditions de travail favorables aux familles. L'étude n'a pas relevé dans quelle mesure elles le faisaient. Elles ne peuvent rien imposer dans ce domaine, exception faite de l'activité professionnelle des mères bénéficiant de l'aide sociale.

Pour ce qui est de la **stratégie de qualification**, la formation professionnelle et l'école secondaire ne relèvent pas de la compétence des communes. Mais comme le montre l'exemple de Lausanne, elles peuvent faire beaucoup en matière de formation continue des personnes peu qualifiées, y compris celles ayant des enfants à charge. D'autres communes (ou leur canton) proposent au moins des cours de langue et participent parfois aux frais de formation par le biais de l'aide sociale. À de nombreux endroits, on ne peut toutefois pas parler de stratégie de qualification en tant que telle. Les prérequis d'une meilleure intégration professionnelle font presque totalement défaut dans ce domaine aussi.

■ **Égalité des chances pour les enfants** : la **littérature** recommande d'investir nettement plus de moyens dans le domaine préscolaire et **l'encouragement précoce** et de renforcer l'aide dévolue aux enfants défavorisés pendant leur scolarité. Elle évoque aussi **le logement et l'environnement immédiat** des quartiers, qui jouent un rôle décisif dans le développement des enfants. Leurs **opportunités de participation à la vie sociale** dépendent également de la présence d'offres de sport et de loisirs accessibles aux familles à faible revenu.

Ces dernières années, les **communes** ont fortement développé leur encouragement des enfants défavorisés. Certains cantons ont élaboré des programmes d'**encouragement précoce**. De nombreux projets en sont au stade de la phase pilote ou les programmes sont en cours de mise en œuvre. Presque toutes les communes travaillent en étroite collaboration avec les parents, comme le recommande la littérature. Il est étonnant que le concept de l'école enfantine facultative dès l'âge de 3 ans, qui existe à Lugano depuis les années 1930 et accueille 90 % des enfants, n'ait pas été plus largement repris hors du Tessin. Il est de plus certain que fréquenter régulièrement la crèche est plus efficace pour apprendre la langue qu'une demi-journée d'animation linguistique en groupe par semaine. De ce point de vue, il est donc dommage que de nombreuses communes manquent de places de crèche et qu'en de nombreux endroits, les enfants ne puissent fréquenter la crèche dans l'optique d'y apprendre la langue si leurs parents ne travaillent pas.

En matière d'**école** et d'accueil parascolaire, la situation est très hétérogène, mais toutes les communes proposent un service de devoirs surveillés et un service social scolaire. En outre, nombre d'entre elles ont nettement amélioré leur collaboration avec les parents allophones et défavorisés.

En ce qui concerne le **logement**, tout a été dit plus haut : les grandes villes ont une politique du logement active, ce qui n'est en général pas le cas des villes moyennes et des autres communes. Pour certaines le problème ne se pose pas, d'autres ne veulent pas attirer une population dépendante de l'aide sociale. En revanche, le thème de l'**environnement immédiat** des

quartiers défavorisés a gagné en importance dans les préoccupations des communes. L'approche urbanistique visant à redonner vie aux quartiers et le programme Projets urbains lancé par la Confédération n'y sont pas étrangers.

La plupart des communes s'engagent activement pour proposer aux enfants défavorisés des **infrastructures de sport et de loisirs accessibles**. Elles ont mis en place des offres innovantes et qui ne dépendent pas d'une association, comme des salles de sport ouvertes à tous ou les événements MidnightSports, très accessibles.

■ **Attaquer le mal à la racine** : la **littérature** préconise de mettre en œuvre des mesures de prévention, d'intégration et d'accompagnement de qualité qui permettent d'éviter des coûts ultérieurs. Les approches recommandées comprennent tous les points cités plus haut.

Dans la plupart des cas, les **communes** examinées dans cette étude ne travaillent pas seules : leur canton joue un rôle important. Mais à l'exception du domaine des familles monoparentales, presque toutes proposent nettement plus d'offres et de mesures qu'il y a quelques années. Pourtant, elles n'arrivent pas à couvrir la totalité des besoins. De plus, la portée de l'encouragement précoce est très variable. Et lorsque le financement est du seul ressort des communes, les moyens investis dans la prévention dépendent de leur budget. Reste que les mesures spécifiques ne sont pas les seules à entrer en ligne de compte ; les structures ordinaires, qui par exemple facilitent l'activité professionnelle des mères en augmentant son attrait (notamment financier) ou qui donnent accès à la formation de rattrapage, ont aussi un rôle important à jouer. Or des mesures spécifiques ne peuvent compenser les lacunes structurelles.

■ **Réseaux d'assistance et chaînes de prévention intégrés** : la **littérature** souligne que les bons projets ne peuvent déployer tous leurs effets que s'ils s'intègrent dans un réseau d'assistance et une chaîne de prévention. Cela suppose une coordination et une coopération interdisciplinaires et interdépartementales. L'approche misant sur l'aspect social des quartiers peut aussi contribuer à la mise en réseau et au regroupement des forces.

Certaines **communes** examinées dans cette étude se sont clairement engagées dans cette voie. Cette approche n'est d'ailleurs pas réservée aux grandes villes, puisque Martigny et Kriens ont mis en place des réseaux structurés. Manifestement, la plupart ont pris conscience de l'importance de coopérer et de se coordonner. Les considérations financières jouent aussi un rôle : il s'agit de renforcer l'efficacité de l'ensemble du système. Mais ces réseaux d'assistance et ces chaînes de prévention ne fonctionnent pas encore systématiquement partout ni dans tous les domaines. Toutefois, l'approche misant sur l'aspect social des quartiers jouit d'une grande popularité.

■ **Élimination des problèmes d'accès** : la **littérature** mentionne à plusieurs reprises qu'il convient de prêter attention à ce phénomène.

La majorité des **communes** consultées ont pris conscience du problème et tenté ces dernières années d'y apporter une réponse. Les mesures spécifiques semblent partiellement fonctionner, même s'il reste difficile d'atteindre les familles isolées et précarisées ou celles dont les parents travaillent à plein temps.

■ **Mobiliser le potentiel de l'environnement** : pour la **littérature**, le fait que les communes travaillent sur le terrain et qu'elles puissent s'appuyer sur la solidarité, l'entraide et l'engagement social de leur population est une opportunité à exploiter.

Une partie des **communes** examinées partagent le même espoir, notamment lorsqu'elles misent sur une approche du travail de proximité qui inclut une dimension participative. Cependant, plusieurs évoquent le fait qu'il serait sûrement possible de mieux utiliser et promouvoir la volonté d'engagement de la communauté. Il semble donc que tous les potentiels ne soient pas encore épuisés.

■ **Engagement** : l'**UNICEF** notamment souligne que tous ces efforts devraient reposer sur un engagement clair des autorités politiques en faveur de l'amélioration des conditions de vie des enfants et des familles précarisés.

Les **communes** ne se sont pas explicitement engagées à lutter contre la pauvreté des familles, et il transparaît ici et là qu'elles n'estiment pas que ce thème puisse rallier la majorité. Ce qu'il est possible de faire et que certaines ont d'ailleurs fait, c'est de s'engager en faveur d'une politique de l'enfance. Ainsi, Lausanne, Bâle et Wil ont reçu le label de l'UNICEF « Commune amie des enfants » et Genève a adopté un « plan d'action pour la promotion des droits de l'enfant ».

■ **Priorités** : l'**OCDE** recommande d'intervenir le plus rapidement possible auprès des familles en difficulté pour éviter que la situation ne perdure, et de soutenir les enfants défavorisés de manière précoce et suivie.

Les communes accordent nettement plus d'importance au second aspect, à savoir aux enfants.

Les familles dont la situation difficile risque de perdurer sont avant tout des **femmes qui élèvent seules leurs enfants**, et dont les problèmes sont aussi liés à la répartition des rôles avant la séparation. La prévention devrait donc passer par une politique de l'égalité des sexes et la mise en place d'un cadre favorable à l'activité professionnelle des mères. Mais les communes ne peuvent y arriver seules. Elles pourraient toutefois mieux soutenir les familles monoparentales en les aidant à gérer la situation après la séparation, à développer leur profil professionnel et en mettant à leur disposition de bonnes structures d'accueil extrafamilial à un prix raisonnable, ce qui faciliterait leur intégration sur le marché du travail.

En ce qui concerne les **familles issues de la migration dont les parents sont peu qualifiés**, les communes ont pris conscience du fait qu'il était bénéfique de les intégrer rapidement, et ont donc créé plus d'offres dans ce domaine. Reste le problème fondamental de la formation de rattrapage. Les communes seules ne peuvent pallier les faiblesses structurelles, mais elles peuvent inclure l'orientation professionnelle dans leur travail d'intégration, rendre possibles des étapes préparatoires et, au besoin, financer via l'aide sociale une formation qui permettra d'éviter l'appauvrissement. Certaines le font d'ailleurs déjà.

Le troisième groupe menacé par une précarisation à long terme est composé des familles de réfugiés et des **familles dysfonctionnelles** comme celles dont les parents souffrent de problèmes psychiques, de violence ou de dépendance. Les enfants sont très affectés par les problèmes de leurs parents. Dans les communes consultées lors de cette étude, il est devenu usuel de proposer des mesures intensives de soutien et d'accompagnement. Certaines évoquent cependant le problème du financement. Les communes dont les structures sont faibles ne parviennent pas à financer ce type de mesures sur le crédit de leur aide sociale. Ces dernières sont donc plutôt mises en œuvre là où la Confédération ou le canton assurent le financement.

Pour résumer, la synthèse ne se contente pas d'identifier les lacunes qui existent dans la stratégie des communes par rapport aux recommandations de la littérature. Elle montre aussi clairement que, sur certains points, les communes attendent que la Confédération et les cantons agissent et que de nouvelles mesures spécifiques doivent être non seulement mises en place, mais aussi accompagnées de bonnes structures ordinaires, notamment en matière de formation. De plus, il apparaît que nombre de communes voient l'intérêt d'en faire plus, mais ne peuvent mobiliser les ressources nécessaires.

Liste de contrôle thématique à l'intention des communes

La liste qui suit répertorie les questions qui se posent aux communes lorsqu'elles développent une stratégie sur mesure contre la pauvreté des familles. Subdivisée par thème, elle contient des indications stratégiques que chaque commune peut adapter en fonction de sa situation. Cette liste entend aider les communes à développer une politique interdisciplinaire davantage axée sur la prévention et les réseaux et qui vise aussi à améliorer durablement les perspectives professionnelles des parents. La liste tient également compte de la marge de manœuvre des communes.

1. Engagements pris, pilotage et structures

1.1 Fixer l'objectif : les communes s'engagent fréquemment en faveur des enfants, car ce thème est plus consensuel au plan politique. Il est important d'en faire un objectif interdépartemental, puisque sa mise en œuvre ne peut relever d'un seul service.

1.2 Créer des structures ordinaires bénéficiant à toutes les familles : une approche préventive et précoce de la lutte contre la pauvreté des familles ne peut se limiter à des projets isolés, puisque leur efficacité est restreinte. Ce qui est déterminant, c'est de mettre en place de bonnes structures ordinaires de soutien aux familles, allant de l'accueil extrafamilial et l'encouragement précoce pour les enfants en âge préscolaire jusqu'aux mesures de formation professionnelle destinées aux adultes et aux prestations de conseil aux familles, en passant par l'école.

1.3 Collaborer et assurer la mise en réseau : sans coopération et coordination des services communaux entre eux et avec leurs partenaires externes, pas de politique interdisciplinaire intégrée de prévention et de lutte contre la pauvreté des familles. Il faut au minimum procéder à une répartition des rôles (organisation du réseau, coordination de la stratégie, compétences de mise en œuvre). De plus, il vaut la peine de réfléchir à mettre en place une collaboration au plan régional.

1.4 Ne pas hésiter à utiliser les marges de manœuvre et à expérimenter : les enjeux changent constamment, et les communes doi-

vent être capables de faire preuve de flexibilité et d'inventivité. Les solutions pragmatiques et innovantes ont donc leur importance.

2. Soutien financier aux familles à faible revenu

2.1 Investir pour améliorer les perspectives professionnelles des parents bénéficiaires de l'aide sociale : au niveau communal, l'aide sociale est fréquemment la principale prestation allouée aux familles défavorisées. Il importe aussi qu'elle aide ces dernières à améliorer leurs perspectives professionnelles grâce à une meilleure formation.

2.2 Favoriser la participation par des rabais sur les prestations communales : les enfants et les jeunes de familles défavorisées doivent aussi avoir accès aux activités de sport et de loisirs et leurs parents doivent pouvoir participer à la vie sociale.

2.3 Lutter contre l'endettement : les familles à faible revenu peinent à rembourser leurs dettes. Il convient donc de traiter le problème de l'endettement aussi tôt que possible et de manière systématique.

3. Accès au logement et à un environnement favorable

3.1 Poursuivre une politique du logement active : les familles à faible revenu sont particulièrement touchées par la crise du logement. Elles sont tributaires de l'aide à la recherche d'un logement et du maintien d'une offre de logements abordables.

3.2 Assurer la mixité sociale et favoriser une bonne cohabitation dans les quartiers : les enfants passent une grande partie de leur temps dans leur quartier. La manière dont ils y vivent et les lieux de rencontre et d'activités à leur disposition influent fortement sur leur développement.

4. Moyens permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle

4.1 Garantir des structures d'accueil extrafamilial abordables et adaptées aux besoins : ces structures sont la pierre angulaire d'une lutte efficace contre la pauvreté, puisque non seulement elles permettent aux parents d'améliorer leurs perspectives d'intégration professionnelle, mais elles promeuvent aussi le développement des enfants de manière précoce et suivie.

4.2 Promouvoir l'égalité et l'intégration professionnelle des mères : lorsque leur salaire est convenable, le travail des mères contribue largement à prévenir la pauvreté. Mais pour ce faire, il faut qu'elles aient les mêmes perspectives professionnelles que les hommes et les moyens de concilier leur vie de famille et leur vie professionnelle.

4.3 Mettre en place des conditions de travail favorables aux familles : les communes peuvent jouer un rôle de pionnier vis-à-vis de leurs propres employés et ainsi sensibiliser l'économie locale à l'importance des mesures que les entreprises peuvent prendre afin que leurs employés puissent concilier vie professionnelle et vie familiale.

5. Encouragement à l'insertion professionnelle

5.1 Supprimer les obstacles à l'accès aux mesures d'encouragement : l'encouragement professionnel oublie souvent les parents ayant des enfants à charge ou les exclut même expressément. Pourtant, ces derniers sont tributaires de l'offre de conseil et de promotion.

5.2 Ne pas laisser les personnes élevant seules leurs enfants abandonnées à leur sort : conformément aux nouvelles normes CSIAS, qui prévoient l'intégration professionnelle rapide des familles monoparentales, les communes doivent prendre plus de mesures en la matière.

6. Intégration et participation à la vie sociale

6.1 Créer des structures permettant une bonne cohabitation et promouvoir la cohésion sociale : il importe d'éliminer les problèmes d'accès auxquels se heurtent les familles défavorisées et d'accroître la cohésion en renforçant les possibilités de rencontre entre générations, nationalités et milieux sociaux.

6.2 Exploiter les opportunités offertes par les approches axées sur les relations de voisinage (animation de quartier) : une approche fondée sur le quartier atteint souvent mieux les familles qui ont besoin de soutien et peut mobiliser le potentiel de la population. De plus, aux dires des communes, cette approche est plus économique et a un meilleur effet préventif.

7. Promotion de l'intégration et formation de rattrapage

7.1 Associer les services d'intégration : l'expérience de ces services peut être mise à profit pour surmonter les obstacles et trouver des moyens efficaces d'intégrer les familles étrangères.

7.2 Assurer la qualité des offres d'intégration destinées aux familles : de nombreuses communes font de bonnes expériences avec les

offres d'intégration destinées aux enfants en âge préscolaire et scolaire et à leurs parents.

7.3 Promouvoir l'accès des parents peu qualifiés à une formation de rattrapage : les parents sans formation professionnelle restent précarisés. Les communes peuvent soutenir et conseiller ces derniers en leur proposant une offre de formation conciliable avec la vie de famille. Dans certains cas, il peut être utile que l'aide sociale finance la formation.

7.4 Si possible, atteindre les futurs parents : parce qu'il est difficile d'effectuer une formation de rattrapage en sus de son travail et de ses obligations familiales, toute formation déjà acquise avant la naissance du premier enfant est un grand avantage.

8. Information, conseil et accompagnement

8.1 Améliorer l'accès aux prestations : l'information, la formation des parents et le conseil sont des éléments essentiels pour que les familles puissent comprendre le système de formation et saisir les offres de soutien. Pourtant, presque toutes les communes examinées dans cette étude peinent à atteindre l'ensemble des familles précarisées et défavorisées. On peut apprendre de leurs tentatives de changer cet état de fait.

8.2 Accompagner activement les familles en difficulté : dans certains cas, il peut valoir la peine de proposer des mesures d'accompagnement et de coaching familial, même onéreuses, pour éviter que la situation ne s'aggrave.

9. Égalité des chances pour les enfants

9.1 Assurer un encouragement précoce : il est important d'avoir de bonnes structures d'accueil en crèche en plus des mesures spécifiques d'encouragement.

9.2 Associer les écoles puisque leur engagement est primordial : lorsque les écoles sont conscientes de jouer un rôle important et d'avoir une responsabilité envers les enfants défavorisés et qu'elles soutiennent ces derniers, le bénéfice est considérable.

10. Mise en œuvre politique

10.1 Mettre en place des mesures destinées à toutes les familles : il vaut la peine de mettre en place des prestations accessibles à tous, mais qui aident particulièrement ceux qui en ont le plus besoin.

10.2 Assurer le dialogue entre spécialistes et monde politique : les mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté des familles ont un prix, et le monde politique tient les cordons de la bourse. Il importe donc de maintenir le dialogue entre spécialistes et élus.

10.3 Se fonder sur les bases existantes : les communes consultées lors de cette étude recommandent de ne pas lancer constamment de nouveaux projets pilotes, mais de bien réaliser les projets existants, d'en examiner les résultats et de les développer.

10.4 Définir des priorités stratégiques : il n'est en général pas possible d'appliquer une stratégie globale immédiatement. Il est donc toujours préférable de définir ses priorités en fonction des possibilités.

10.5 Réfléchir dès le début aux questions de financement : si possible, coordonner les demandes de crédits des divers départements, les motiver en termes d'économies et d'utilité sociale et montrer qu'on a cherché et trouvé des variantes peu coûteuses.

Riassunto

Nel quadro del Programma nazionale di prevenzione e lotta contro la povertà, il presente progetto analizza l'**impegno comunale nell' ambito della lotta alla povertà delle famiglie**. L'analisi della situazione presenta le strategie, le misure e le prestazioni per la prevenzione e la lotta contro la povertà previsti in **una selezione di 15 grandi Comuni e Città**. I loro sforzi in tal senso sono messi a confronto con le conoscenze riportate nei più recenti studi in materia. Inoltre, in sei Comuni sono stati condotti colloqui di approfondimento di gruppo con i principali attori coinvolti.

Piano di ricerca e procedimento

Le ricerche più recenti sulla povertà concordano sul fatto che questo problema non è causato esclusivamente dalla mancanza di mezzi finanziari. Nel momento in cui si prendono in considerazione le cause di una situazione di povertà, l'attenzione si concentra sulle possibilità di azione e sui problemi di accesso delle persone povere. La prevenzione e la lotta contro la povertà presuppongono un'apertura della politica sociale, in primis per quanto riguarda la **lotta contro le cause della povertà** e la creazione di possibilità e prospettive per favorire l'uscita dalla povertà. È necessario agire in modo trasversale, oltre il classico stato sociale, con strutture appositamente concepite, in particolare nei settori della politica dell'istruzione, della politica del mercato del lavoro, della politica familiare e della politica della sanità.

Normalmente, i genitori delle famiglie povere sono persone in età attiva. I loro **problemi legati alla povertà dipendono perlopiù da possibilità di guadagno limitate**, dovute sia a ragioni specificamente legate alla famiglia che a ragioni indipendenti da essa. Fra le **cause di povertà non specifiche alla famiglia** spesso gioca un ruolo fondamentale la mancanza di un titolo di formazione professionale riconosciuto in Svizzera. Altri fattori di rischio sono la scarsa conoscenza della lingua locale, le limitazioni dovute allo stato di salute, i problemi sociali e personali. Nell'analisi si tiene conto anche di tali fattori. Le **cause di povertà specificamente legate alla famiglia**, sulle quali si concentra il presente progetto, sono i costi in termini di tempo e denaro generati dai figli nonché le separazioni e i divorzi dei genitori. Specifico alle famiglie è anche l'obiettivo di contrastare la trasmissione della povertà alla generazione successiva.

Lo studio include le strategie e le misure previste in presenza delle cause di povertà menzionate. Prende in esame le linee d'azione generali a livello comunale, le prestazioni pecuniarie, la questione dell'alloggio, la conciliabilità tra famiglia e lavoro, la promozione dell'integrazione professionale delle persone con compiti di cura dei figli, l'integrazione sociale, l'accesso alla promozione dell'integrazione e alla formazione di recupero per le persone con compiti di cura dei figli, l'informazione, la consulenza e l'accompagnamento dei genitori e dei bambini socialmente svantaggiati, in particolare di quelli con problemi di salute, nonché la garanzia di pari opportunità per i bambini.

Al fine di ottenere una **selezione dei Comuni presi in considerazione** che fosse solida e il più possibile varia e che tenesse conto delle diverse condizioni quadro, aumentando così la possibilità di far acquisire conoscenze agli altri Comuni, sono stati analizzati esempi tratti da tutte le regioni del Paese e dal maggior numero di Cantoni possibile. Inoltre, sono state incluse nell'analisi **cinque grandi Città** (Zurigo, Ginevra, Basilea, Losanna, Lugano), **cinque Città regionali** (Bienne, La Chaux-de-Fonds, Friburgo, Wil/SG, Olten) e **altri cinque grandi Comuni** (Kriens, Dietikon, Glarona Nord, Martigny, Herisau). Infine, sono stati condotti **colloqui di approfondimento di gruppo** a Zurigo, Losanna, Lugano, Bienne, Kriens e Martigny.

Raccomandazioni degli studi sulla lotta contro la povertà delle famiglie

L'analisi degli studi in materia indica che **la povertà delle famiglie non è un problema marginale**. Quasi un terzo di tutti i beneficiari dell'aiuto sociale in Svizzera sono bambini e giovani di età inferiore a 18 anni. Più della metà di tutte le famiglie che beneficiano dell'aiuto sociale sono **famiglie monoparentali**. Un altro gruppo consistente della popolazione povera è costituito dalle **famiglie migranti con genitori poco qualificati**; spesso si tratta di *working poor*. A questi si aggiungono gruppi a rischio di povertà più piccoli, come le **famiglie numerose**, le **famiglie di rifugiati** oppure le **famiglie con genitori affetti da malattie psichiche o con problemi di dipendenza o di violenza**. In questi ultimi casi, genitori e figli necessitano sovente di un sostegno maggiore.

Le situazioni e i bisogni delle **famiglie a rischio di povertà** sono quindi molto diversi tra loro. **Non si tratta di un gruppo omogeneo** e gli

studi in materia sono concordi nell'affermare che, di conseguenza, le loro situazioni non possono essere migliorate in modo duraturo attraverso un'unica misura. Pertanto, per la lotta alla povertà delle famiglie spesso **vengono proposti modi di procedere che si intrecciano su più livelli, ma sono strettamente coordinati fra loro**. Accanto alla sicurezza economica, si riconosce sempre più l'importanza delle prestazioni non pecuniarie.

I Comuni hanno compiti importanti in tale ambito: il loro punto di forza consiste nel cambiamento delle condizioni di vita e delle opportunità delle famiglie a rischio di povertà e dei loro figli sul posto. Sovente per erogare le proprie prestazioni i Comuni possono e devono appoggiarsi al Cantone, alla collaborazione regionale o a enti assistenziali e operatori privati, ma in linea di massima hanno un ampio margine di manovra e, pertanto, un'influenza decisiva nei punti elencati di seguito, riconosciuti come importanti negli studi.

■ **Miglioramento delle opportunità occupazionali** dei genitori a rischio di povertà tramite una strategia di qualificazione e conciliabilità coerente: tale strategia è sostenibile se permette di ottenere buone condizioni di lavoro e salari migliori e se, al contempo, evita di caricare eccessivamente i genitori ignorando i loro compiti di cura dei figli.

■ **Buona crescita e pari opportunità per i bambini**: negli studi in materia si consiglia di investire in modo nettamente più significativo nell'ambito prescolastico e nel sostegno alla prima infanzia, nonché, durante la scuola dell'obbligo, di concentrare i mezzi finanziari specialmente sui bambini svantaggiati. Anche le condizioni abitative e l'ambiente di vita del quartiere circostante incidono sulle possibilità di sviluppo e di esperienza dei bambini. Inoltre, le opportunità di partecipazione sociale sono influenzate anche dalla disponibilità di offerte per lo sport e il tempo libero e dalla loro accessibilità per le famiglie a basso reddito.

■ **Mai senza i genitori**: gli studi in materia indicano chiaramente che i programmi di sostegno non possono sostituire la famiglia, poiché il modello dei genitori rimane centrale per il bambino. Le misure sono più efficaci quando sono rivolte anche ai genitori, prevedendo il loro sostegno e una collaborazione sistematica con loro.

■ **Investire tempestivamente sulle persone per evitare problemi sul lungo periodo**: si consigliano adeguate misure preventive, integrative e di accompagnamento per i gruppi principali di famiglie a rischio di povertà menzionati in precedenza.

■ **Riunire le forze e metterle in rete**: i singoli progetti di qualità sono importanti, tuttavia si può raggiungere un'efficacia ottimale soltanto tramite una buona interazione. Le reti di assistenza e le catene di prevenzione sono fondamentali per evitare che gli effetti temporanei svaniscano nel medio periodo. Il coordinamento e la cooperazione necessari a tal fine rappresentano un'opportunità per eliminare le ridondanze all'interno del Comune, per apprendere gli uni dagli altri e per lavorare in modo economicamente efficiente.

■ **Non perdere di vista i problemi di accesso**: uno dei problemi che si ripresenta regolarmente è che, benché siano disponibili molte offerte di sostegno per le famiglie, esse risultano difficilmente raggiungibili proprio per quelle famiglie che ne avrebbero più urgentemente bisogno. È necessario dare il giusto peso a questo fenomeno.

■ **Mobilitare il potenziale**: gli studi in materia individuano quale opportunità per i Comuni la possibilità di valorizzare approcci di autoaiuto a livello locale, come pure il sostegno reciproco e l'impegno della società civile. Invece di pianificare e implementare programmi dall'alto verso il basso, si consiglia di sfruttare il potenziale del luogo attraverso la consultazione e la partecipazione della popolazione locale.

Soprattutto l'UNICEF sottolinea che alla base di tutti questi sforzi dovrebbe esservi un **chiaro impegno assunto volontariamente** dai responsabili politici competenti per migliorare le condizioni di vita delle famiglie e dei bambini poveri. Dal canto suo, l'OCSE raccomanda due priorità: togliere il più rapidamente possibile le famiglie da situazioni potenzialmente problematiche sul lungo periodo e sostenere i bambini svantaggiati in modo tempestivo e continuativo.

Requisiti e condizioni quadro dei Comuni

Non sono né il tasso di famiglie né quello di stranieri a risultare decisivi per il grado di impellenza del problema di un Comune; è determinante piuttosto la situazione sociale della popolazione, che si può dedurre ampiamente dal tasso di lavoratori poco qualificati o dal gettito fiscale pro capite. Con un tasso di stranieri del 48 per cento, ad esempio, Ginevra ha considerevolmente meno problemi rispetto a Città regionali con una **popolazione finanziariamente debole** quali Bienne o La Chaux-de-

Fonds, i cui problemi si riflettono anche in un'alta percentuale di famiglie che beneficiano dell'aiuto sociale. A Bienne l'aiuto sociale riguarda una famiglia su cinque, quasi una su due nel caso delle famiglie monoparentali.

Nei Comuni con una popolazione finanziariamente debole, il **sostegno del Cantone** è decisivo per la lotta contro la povertà delle famiglie. Infatti, la situazione finanziaria comunale è difficile in caso di basse entrate fiscali e alti oneri sociali e la pressione al risparmio rende più difficile investire in nuove misure preventive. Questa pratica sembra funzionare piuttosto bene a Losanna, mentre a Bienne solo parzialmente. Sono decisive anche le prestazioni pecuniarie messe a disposizione dal Cantone per le famiglie. A Lugano, per esempio, si riscontra un effetto significativo delle prestazioni complementari per le famiglie ticinesi, che non si rileva invece in altri Cantoni con prestazioni equivalenti.

Linee d'azione e strutture dei Comuni

Molti Comuni non dispongono di **strategie** espressamente formulate per la povertà delle famiglie. Ciò dipende dal fatto che per questo tema non vi è una chiara attribuzione di competenze a singoli servizi specializzati o autorità. Per contro, vi sono Comuni, come Bienne, che negli ultimi anni hanno svolto molto lavoro per elaborare una pianificazione di base in diversi ambiti rilevanti per la lotta alla povertà delle famiglie.

Di solito, **nell'amministrazione** non vi sono **strutture di cooperazione** su temi specifici. In alcuni casi, tuttavia, un ufficio assume il ruolo di direzione e si occupa della creazione e del corretto mantenimento delle reti necessarie tra i dipartimenti e con gli attori privati coinvolti. Soltanto Zurigo, però, dispone di strutture di collaborazione regolamentate in modo chiaro.

Ad ogni modo, nessun Comune attua parallelamente singoli progetti senza un minimo di strategia e coordinamento. Anzi, specialisti con competenze diverse sono coinvolti nelle riflessioni concettuali dei rispettivi servizi e progetti. Essi spesso interagiscono al di là dei propri servizi, diventando così figure di congiunzione in una rete di cooperazione più o meno solida che supera in parte i punti deboli delle strutture create ad hoc. Dal punto di vista dei Comuni, sono rari i casi in cui il problema è la mancanza di conoscenze specializzate o la scarsa qualità delle offerte di consulenza: si tratta piuttosto del fatto che non sempre le misure si intrecciano fra loro, non vanno congiuntamente nella stessa direzione e perdono così parte del loro potenziale.

Prestazioni pecuniarie a livello comunale

Nell'ambito dell'**aiuto sociale** i margini d'azione dei Comuni nell'assistenza economica sono spesso ridotti. Benché l'attuazione sia di loro competenza, infatti, sono perlopiù i Cantoni a definire le regole. D'altro canto, l'aiuto sociale può essere importante anche per l'accesso finanziario alle misure di sostegno trattate nei paragrafi seguenti. In tali casi, è spesso il Comune a decidere come impiegare i mezzi.

Le prestazioni pecuniarie rivolte alle famiglie, disponibili in qualsiasi forma, che non rientrano nell'aiuto sociale non sono particolarmente significative a livello comunale rispetto all'importo totale. Si tratta di complementi circostanziali che possono, tuttavia, essere anche importanti in singoli casi. I contributi non vengono sempre versati, ma possono essere erogati anche sotto forma di riduzioni dei costi per determinate prestazioni, in particolare per l'accesso ad attività sportive e ricreative destinate a bambini e giovani.

Oltre alle prestazioni pecuniarie, per le possibilità concrete delle famiglie a basso reddito è importante anche l'accesso a gratuito a strutture finanziate dagli enti pubblici, come punti d'incontro e impianti ricreativi. È quanto accade nella maggior parte dei casi nei Comuni presi in esame, senza che vi siano contestazioni politiche.

Accesso all'alloggio

Tutte le grandi Città perseguono una politica dell'alloggio più o meno attiva. Nella maggior parte dei casi, in questi centri i canoni di locazione sono molto più alti rispetto a quelli dell'agglomerato adiacente. Le famiglie a basso reddito hanno grosse difficoltà a trovare un alloggio. I Comuni più piccoli non sono normalmente impegnati in tale ambito: da un lato, hanno raramente problemi di accesso agli alloggi e, dall'altro, non è semplice, dal punto di vista politico, promuovere la costruzione di alloggi a buon prezzo o offrire un buon sostegno alle persone povere per la ricerca di un alloggio, dal momento che i Comuni vicini temono un nuovo afflusso di persone e famiglie bisognose di sostegno. Le grandi Città, al contrario, hanno anche ampliato le forme di sostegno non pecuniarie, che non comprendono solo la ricerca ma offrono altresì un'assistenza mirata a evitare la perdita degli alloggi. In presenza di canoni di locazione elevati, inoltre, in

caso di necessità Ginevra, Basilea e Losanna pagano contributi agli affitti.

Conciliabilità tra famiglia e lavoro

La totalità dei Comuni presi in esame offre tutte le forme di custodia di bambini sovvenzionata. Tuttavia, soprattutto nell'ambito prescolastico, in diversi luoghi non vi sono ancora posti sufficienti. Nell'età scolastica, la custodia durante le vacanze non è compatibile con il lavoro dovunque: solo un'esigua parte delle settimane di vacanza è coperta. In diversi Comuni la situazione potrebbe essere particolarmente grave per i bambini più piccoli, data la sola disponibilità di offerte che variano a cadenza settimanale. Molti dei Comuni presi in esame hanno difficoltà a soddisfare i bisogni in caso di orari di lavoro atipici o troppo lunghi, realtà molto diffuse nelle economie domestiche più povere. Per il resto, sono soprattutto i prezzi il problema, sebbene i Comuni della Svizzera occidentale, ma anche Zurigo, Basilea, Bienne e Kriens, abbiano dimostrato che è possibile trovare una soluzione. A Lugano, la custodia è prevista solo per i primi tre anni di vita, poiché successivamente subentrano la scuola dell'infanzia facoltativa e la custodia parascolastica.

Dal confronto fra Comuni emergono anche le differenze tra i tassi di custodia: a Zurigo, Ginevra e Losanna più della metà dei bambini usufruisce delle offerte di custodia, mentre già a Basilea la percentuale è sensibilmente inferiore e nelle Città più piccole i tassi sono tendenzialmente ancora più bassi. Se si considera il fatto che Zurigo, con una quota di custodia del 68 per cento in età prescolastica, non copre ancora il fabbisogno e continua ad ampliare l'offerta, si comprende come molti Comuni con una quota inferiore abbiano ancora tanta strada da fare prima che le strutture di custodia universalmente ritenute centrali nella lotta alla povertà siano adeguate ai bisogni e possano realizzare il proprio potenziale nel sostegno alla prima infanzia.

Promozione dell'integrazione professionale dei genitori con compiti di cura dei figli

Per quanto riguarda il miglioramento dell'integrazione professionale dei genitori nelle famiglie a basso reddito, raccomandato negli studi in merito, l'analisi della situazione nei Comuni indica una necessità di recupero. Per molto tempo e in diversi luoghi, in particolare le madri con compiti di cura dei figli non hanno praticamente avuto accesso ai provvedimenti inerenti al mercato del lavoro e alla promozione professionale. Questo modo di pensare sta lentamente iniziando a cambiare. Vi sono Città come Zurigo che aiutano sistematicamente a risolvere il problema della custodia di bambini. In diversi luoghi vi sono buoni progetti, che tuttavia offrono solo pochi posti. Nonostante ciò, molte Città si dichiarano soddisfatte dell' offerta disponibile. Altre, invece, osservano che si potrebbe fare di più, ma che non hanno a disposizione i mezzi finanziari a tal fine.

Se si vuole predisporre una politica di lotta alla povertà effettivamente basata su una migliore integrazione professionale, bisogna fare di più in questo ambito. Un primo test sarà l'attuazione delle direttive della COSAS dall'inizio del 2017, le quali chiedono che i genitori soli intraprendano un'attività lucrativa non appena il bambino più piccolo supera l'anno d'età, invece che i tre anni, come previsto in precedenza. Senza un sostegno coerente delle madri interessate nei Comuni, la sola pressione potrebbe però non bastare per migliorare le prospettive di guadagno.

Integrazione sociale

Nel complesso, i Comuni presi in esame si adoperano molto per offrire buone possibilità ricreative anche ai bambini e ai giovani poveri, a volte con il sostegno determinante del loro Cantone. Tutti dispongono anche di un'animazione socioculturale giovanile. Anche se l'effetto diretto sulle situazioni di povertà potrebbe rimanere difficilmente misurabile, questa strategia aumenta sicuramente le opportunità di una buona integrazione sociale per la giovane generazione.

Nel complesso, anche nei colloqui di approfondimento gli approcci socio-spaziali allo sviluppo dei quartieri, che puntano su possibilità d'incontro e offerte di rete, vicine agli utenti e create con la partecipazione della popolazione, sono attualmente ritenuti molto importanti per l'integrazione e la partecipazione sociale nonché per la coesione sociale. Diversi Comuni, anche piccoli, puntano molto su questi modi di procedere integrati e decentralizzati.

Accesso alla promozione dell'integrazione e alla formazione di recupero per i genitori con compiti di cura dei figli

Praticamente in tutti i Comuni presi in esame vi sono **corsi basilari di integrazione e di lingua** per genitori con compiti di cura dei figli, che spesso comprendono informazioni sul funzionamento della scuola. In questo ambito

la situazione è migliorata sensibilmente negli ultimi anni, in molti luoghi.

Per contro, nei Comuni presi in esame sono nettamente meno le misure rivolte in modo specifico ai genitori con compiti di cura dei figli, a sostegno di **formazioni di recupero per figure richieste dal mercato del lavoro**. In linea di massima, solo un piccolo numero di persone beneficia dei pochi progetti particolarmente interessanti, che, salvo rare eccezioni, prevedono misure destinate al gruppo di età fino ai 25 anni. Un'altra limitazione consiste nel fatto che spesso solo i genitori che beneficiano dell'aiuto sociale possono accedervi.

Le Città regionali finanziariamente deboli sono particolarmente insoddisfatte delle loro misure per la promozione della formazione di recupero per i genitori. A Bienne e Friburgo manca semplicemente il denaro per essere attivi in questo ambito su più ampia scala. Anche La Chaux-de-Fonds segnala una situazione problematica. Bienne si dichiara esplicitamente oberata e dipendente dall'aiuto della Confederazione e del Cantone. In luoghi finanziariamente più agiati, come Zurigo, Kriens o anche Glarona Nord e Herisau, sembra essere maggiormente possibile, in determinati casi, finanziare tramite l'aiuto sociale i costi di formazione non coperti da borse di studio. L'elemento decisivo è la prospettiva di una migliore integrazione professionale e, dunque, di costi sociali inferiori grazie alla formazione.

Informazione, consulenza e accompagnamento

In linea di massima, nei Comuni presi in esame le offerte informative e di consulenza sono ben sviluppate. L'analisi si concentra dunque sui problemi di accesso delle persone socialmente svantaggiate e, in particolare, delle famiglie straniere. Negli ultimi anni, la maggior parte dei Comuni presi in esame si è impegnata veramente molto per raggiungere una **migliore accessibilità**. Sono stati sperimentati percorsi alternativi e sono stati ottenuti miglioramenti, ma questo processo è concluso soltanto in pochissimi luoghi.

I Comuni presi in esame indicano come promettenti, da un lato, il sostegno interculturale in caso di necessità e, dall'altro, il lavoro in rete. Sono menzionati anche l'**accesso alle famiglie attraverso le strutture per la custodia di bambini e le scuole** – che dal canto loro si impegnano notevolmente per collaborare con i genitori socialmente più deboli–, l'introduzione dell'**assistenza sociale scolastica** e dei **servizi specializzati per l'integrazione**, nonché l'accentramento delle offerte in un **luogo del quartiere** in modo che esse siano visibili e facilmente raggiungibili. Idealmente si tratta di un luogo nel quale le famiglie si recano comunque, perché si trovano in prossimità dell'asilo nido o rappresentano un punto d'incontro per il quartiere o per i genitori. Oltre alla collaborazione in una rete integrata, quindi, anche l'orientamento socio-spaziale ha il potenziale per raggiungere meglio le famiglie socialmente più deboli.

Inoltre, diversi Comuni hanno fatto capire che, nel loro caso, una **consulenza sociale** accessibile al pubblico assume molte funzioni di consultazione e, a differenza di alcuni servizi specializzati, permette l'accesso a tutti i ceti sociali.

Più la situazione delle famiglie è difficile, maggiore sarà l'importanza di un eventuale accompagnamento più intenso e, in caso di bisogno, di uno sgravio. Dal momento che normalmente le offerte di **sgravio e accompagnamento** per genitori e bambini con problemi di salute, affetti da problemi psichici o da dipendenze sono misure costose, si cerca perlopiù di limitarle a relativamente pochi casi specifici. In tali casi, spesso la competenza non è dei Comuni, ma dei Cantoni. Molti indicano che anche le strutture per la custodia di bambini hanno un ruolo di sgravio importante, dal momento che accolgono i figli di genitori che non esercitano un'attività lucrativa e non sono in condizione di occuparsene da soli durante tutta la giornata.

Con l'unica eccezione di Herisau, tutti i Comuni presi in esame dispongono anche di **offerte facoltative di sostegno e assistenza domiciliare alle famiglie**, applicate perlopiù in funzione preventiva. Talvolta l'accesso è limitato a determinati gruppi come famiglie migranti, rifugiati o famiglie che beneficiano dell'aiuto sociale. Il programma preventivo ludico e di apprendimento *schritt:weise* (o *petits:pas*) è il più diffuso. Spesso viene menzionato anche il progetto *Mit mir*, nel cui quadro dei volontari svolgono attività ricreative con i bambini di famiglie in difficoltà in veste di "padrini" o "madrine". Nelle situazioni di crisi più gravi, in molti luoghi è previsto anche un sostegno sociopedagogico facoltativo alle famiglie e talvolta sono disponibili altresì programmi con assistenza medica, come *Home treatment* a Olten. Ginevra e Losanna dispongono di coaching per le famiglie e in altre Città, come ad esempio Zurigo, l'aiuto sociale offre assistenza nella gestione dei problemi quotidiani.

Pari opportunità per i bambini

La crescente importanza acquisita dal tema delle pari opportunità unitamente ai tentativi di riforma dello stato sociale, fortemente incentrati sulla prevenzione, hanno fatto sì che il sostegno alla prima infanzia, in particolare per l'apprendimento delle lingue, diventasse un tema di tendenza ampiamente affrontato. I programmi d'integrazione cantonali (PIC) hanno contribuito ad accelerare questo processo.

L'analisi della situazione nei Comuni presi in esame documenta il carattere sperimentale della politica comunale in questo ambito, che va fino al sostegno continuo di bambini svantaggiati in età scolastica. Si rilevano moltissimi approcci innovativi anche nei Comuni più piccoli. Emerge chiaramente l'importante ruolo ricoperto dall'atteggiamento e dall'impegno della scuola nonché dalla sua cooperazione con le altre strutture del Comune, un approccio attuabile non solo nelle grandi Città, come dimostrano gli esempi positivi di Kriens e Martigny.

Al contempo, lo stadio sperimentale non è ancora concluso: molti progetti sono appena stati avviati e si trovano attualmente nella fase pilota. Non esistono ancora né una prassi consolidata né ricette per il successo valutate chiaramente. Le catene di prevenzione integrate e intrecciate fra loro, raccomandate dagli studi in materia, presentano ancora qualche lacuna da colmare. Tuttavia si è aperta una strada che sembra dare buone speranze ai responsabili. Inoltre, diversi Comuni sottolineano che questi investimenti incentrati sulla formazione all'insegna delle pari opportunità per i bambini sono politicamente meno controversi rispetto ai progetti di aiuto sociale.

Valutazioni conclusive dei Comuni intervistati

Le valutazioni conclusive dei Comuni sono ricche di sfaccettature e sono difficilmente riassumibili in pochi punti. Contengono molto know-how, consigli e accorgimenti per l'attuazione politica nonché riflessioni strategiche importanti che potrebbero essere molto utili per altri Comuni, ragion per cui si consiglia di leggere il relativo capitolo nella sua integralità.

Al contempo, le valutazioni dimostrano che molti dei Comuni presi in esame si occupano intensamente delle strategie di prevenzione e lotta contro la povertà delle famiglie. Emerge anche che in generale vi sono ampie conoscenze in materia, che in molti luoghi si trovano singoli progetti molto interessanti e che gli specialisti coinvolti lottano con scaltrezza nel processo di attuazione politica a favore dei loro approcci e delle loro misure. Negli ultimi anni si è fatto moltissimo in questo settore. Nella maggior parte dei Comuni, si può notare il sensibile impegno per risolvere i problemi della popolazione e per non accettare la povertà come irrevocabile. Anche un Comune come Bienne, nonostante la carenza di strutture e le difficoltà nel finanziamento di nuove misure, è stato molto attivo negli ultimi anni, sia a livello concettuale che organizzativo.

Allo stesso tempo, risulta particolarmente arduo trasformare la semplice garanzia finanziaria minima, un tempo usuale, in una politica integrata che operi in modo preventivo e che sostenga e promuova in modo coerente, su più livelli, genitori e bambini a rischio di povertà, poiché i requisiti in termini di cooperazione e coordinamento sono molto più rigidi. È necessaria la collaborazione di altri soggetti che di per sé non avrebbero compiti inerenti alla lotta contro la povertà, come le istituzioni per la custodia di bambini, le scuole o gli attori della pianificazione urbana e del territorio. In tutti i Comuni presi in esame, questo processo di trasformazione è comunque quantomeno ben avviato.

Sono stati realizzati grandi passi avanti e un chiaro cambiamento nel modo di pensare, soprattutto per quanto riguarda la conciliabilità fra famiglia e lavoro, le pari opportunità per i bambini e le misure di integrazione, sebbene in molti luoghi resti ancora da fare. In generale, sono stati riconosciuti e affrontati anche i problemi di accesso all'informazione, alla consulenza e all'accompagnamento, che riguardano proprio quelle famiglie che più necessiterebbero di sostegno. Ne deriva l'impressione che il sistema di formazione e la politica sociale percepiscano le famiglie sempre più come un tutt'uno, considerando anche l'importante ruolo dei genitori per i propri figli. Negli ultimi anni si sono sviluppati approcci sempre più cooperativi che puntano sulla collaborazione con i genitori in situazioni di difficoltà sociale. Molti dei Comuni presi in esame adottano anche approcci socio-spaziali volti a migliorare le condizioni di vita e la coesione sociale nei quartieri. Questa strategia si dimostra particolarmente promettente quando la disponibilità finanziaria è scarsa.

In molti luoghi, però, la **velocità del passaggio** da una lotta alla povertà delle famiglie che finanzia tutti i bisogni a una strategia integrata e preventiva su più livelli è **fortemente rallentata da riflessioni di natura politico-**

finanziaria. Di conseguenza, spesso non è possibile realizzare progetti che sarebbero più economici e presenterebbero un miglior rapporto fra costi e benefici rispetto al sistema esistente. Inoltre un forte impegno statale incontra resistenze dovute all'idea, profondamente radicata in molti luoghi, che la famiglia sia una questione privata e che la responsabilità in questo contesto debba essere assunta esclusivamente dai genitori, un preconcetto di cui bisogna tenere conto nella comunicazione e nell'argomentazione politica, come sottolineano soprattutto i Comuni più piccoli.

Oltre a tutto quello che è stato avviato e raggiunto, occorre ancora rilevare due **zone d'ombra** nei Comuni: manca un **sostegno efficace per i genitori soli** e vi sono poche **opportunità formative per i genitori senza alcun titolo professionale**. In entrambi i casi si tratta di gruppi che rientrano fra quelli più colpiti dalla povertà delle famiglie e, in entrambi i casi, si tratta di problemi su cui vi è un ampio consenso. Per correttezza bisogna specificare che non spetta soltanto ai Comuni trovare soluzioni migliori alle difficoltà dei genitori soli e di quelli che non hanno una qualificazione sufficiente. Molti Comuni dichiarano infatti esplicitamente di essere estremamente in difficoltà con la formazione di recupero per il secondo gruppo di persone e di auspicare un impegno maggiore da parte di Confederazione e Cantoni.

Nella Svizzera tedesca e in Vallese emerge ripetutamente il fatto che i Comuni non possono farsi carico di tutto quello che Confederazione e Cantoni non offrono. Pertanto si richiede loro una cooperazione più incisiva nella lotta contro la povertà.

Sintesi

La sintesi si sviluppa attorno alla domanda se, e in quale misura, i Comuni presi in esame facciano quanto raccomandato negli studi in materia come promettente per la prevenzione e la lotta contro la povertà delle famiglie. Pertanto non entra nei particolari del margine d'azione dei Comuni per quanto riguarda le prestazioni pecuniarie, altrettanto importanti, ma si concentra sulle misure non pecuniarie. Le conoscenze principali derivanti dagli studi in materia sono state messe a confronto con le esperienze dei singoli Comuni.

■ **Miglioramento delle opportunità occupazionali**: gli **studi in materia** indicano una via maestra per il miglioramento delle opportunità occupazionali dei genitori a rischio di povertà. A tale scopo puntano su una strategia di qualificazione e su una strategia di conciliabilità. L'esempio di successo della Danimarca dimostra che un contributo decisivo può venire anche da una politica della parità ad ampio raggio che preveda un obbligo generale per tutti gli adulti di svolgere un'attività lucrativa, ma al contempo una buona assistenza nell'integrazione professionale, condizioni di lavoro favorevoli alle famiglie nonché strutture di custodia e prestazioni per le famiglie ben sviluppate.

I **Comuni** non possono attuare da soli una tale strategia. Tuttavia sono i responsabili principali delle **strutture per la custodia di bambini complementare alla famiglia** e decidono in merito al loro ampliamento e alle loro tariffe. Molti dei Comuni presi in esame mirano a mettere a disposizione delle famiglie a basso reddito possibilità di custodia a buon prezzo su tutto il territorio. Le grandi Città e alcuni altri Comuni considerano di aver raggiunto questo obiettivo, seppur con certe lacune, nella custodia prescolastica. Le prime Città sono passate a strutture scolastiche a orario continuato o pianificano scuole a orario continuato. In altri Comuni, le lacune sono più ampie e in alcuni la tariffazione sembra non essere molto in accordo con le possibilità finanziarie delle famiglie socialmente più deboli. Nel complesso, in diversi Comuni le famiglie a basso reddito non possono ancora contare sul fatto di poter sempre trovare un posto di custodia economicamente alla loro portata.

I Comuni possono anche promuovere la **parità dei sessi**, lo svolgimento di un'attività lucrativa da parte delle madri e condizioni di lavoro favorevoli alle famiglie. Non è stata rilevata la misura in cui intervengono in tali ambiti, nei quali non possono prescrivere nulla, con la sola eccezione delle condizioni poste per lo svolgimento di un'attività lucrativa da parte delle madri nel quadro dell'aiuto sociale.

Per quanto riguarda la **strategia di qualificazione**, i Comuni non gestiscono la formazione professionale e le scuole del livello secondario II. Tuttavia, come dimostra ad esempio Losanna, i Comuni possono fare molto nell'ambito della formazione continua per le persone poco qualificate, anche per quelle che hanno compiti di cura dei figli. Altri Comuni (o i rispettivi Cantoni) propongono offerte almeno per l'apprendimento della lingua e contribuiscono caso per caso al finanziamento della formazione tramite l'aiuto sociale. Nel complesso, però, in molti luoghi una strategia di qualificazione è fuori discussione. Anche da questo punto di vista,

quindi, non vi sono praticamente le condizioni per una migliore integrazione professionale.

■ **Pari opportunità per i bambini**: negli **studi in materia** si consiglia di investire in modo nettamente più significativo nell'ambito prescolastico e nel **sostegno** alla prima infanzia, nonché, durante la scuola dell'obbligo, di concentrare i mezzi finanziari specialmente sui bambini svantaggiati. Sono chiamati in causa anche le **condizioni abitative** e l'ambiente di vita del quartiere circostante, che incidono in modo decisivo sulle possibilità di sviluppo e di esperienza dei bambini. Le loro **opportunità di partecipazione sociale** sono influenzate anche dalla disponibilità di offerte per lo sport e il tempo libero e dalla loro accessibilità per le famiglie a basso reddito.

Negli ultimi anni, i **Comuni** presi in esame sono perlopiù diventati molto attivi nel sostenere i bambini svantaggiati. In alcuni casi, i rispettivi Cantoni hanno elaborato piani concettuali per il **sostegno alla prima infanzia**. Molti progetti sono ancora nella fase pilota o i piani sono in fase di attuazione. Quasi dappertutto i genitori sono fortemente coinvolti, come raccomandato dagli studi in materia. Sorprende il fatto che la scuola dell'infanzia facoltativa a partire dai tre anni, presente a Lugano sin dagli anni 1930 e frequentata dal 90 per cento dei bambini, non si sia maggiormente diffusa al di fuori del Ticino. È d'altronde certo che la frequenza regolare dell'asilo nido è più utile per la promozione della lingua rispetto a un gruppo di gioco con lo stesso scopo per mezza giornata. Pertanto, anche in quest'ottica la carenza di posti di custodia prescolastica in diversi Comuni è una lacuna, insieme al fatto che in molti luoghi gli asili nido sovvenzionati non possono essere frequentati per l'apprendimento linguistico, qualora i genitori non svolgano un'attività lucrativa.

Per quanto riguarda le **scuole** e la custodia parascolastica, vi è una grande eterogeneità, ma l'aiuto per i compiti e l'assistenza sociale scolastica sono comunque standard nei Comuni presi in esame. Inoltre, in molti luoghi il coinvolgimento dei genitori di lingua straniera o socialmente svantaggiati è notevolmente migliorato.

Per quanto riguarda le **condizioni abitative**, vale quanto riportato sopra: le grandi Città conducono una politica dell'alloggio attiva, mentre le Città regionali e gli altri Comuni tendenzialmente non lo fanno, in parte perché non sono interessati da questo problema e in parte perché non vogliono attirare casi sociali. Per contro, rispetto al passato si presta maggiore attenzione al **contesto abitativo** nelle aree socialmente più deboli, un tema che ha acquisito importanza anche grazie alla spinta degli approcci socio-spaziali per una vita di quartiere vivace e dei *projets urbains* avviati dalla Confederazione.

La maggior parte dei Comuni presi in esame s'impegna molto per garantire l'**accesso a offerte per lo sport e il tempo libero** ai bambini provenienti dalle famiglie più povere. Si creano nuove forme a bassa soglia non legate ad associazioni, come palestre o *midnight sport*.

■ **Evitare problemi sul lungo periodo con investimenti tempestivi**: gli **studi in materia** propongono buone misure preventive, integrative e di accompagnamento, al fine di evitare successivi costi conseguenti. Gli approcci coprono tutto lo spettro dei punti menzionati sopra.

Nella grande maggioranza dei casi, i **Comuni** presi in esame non lavorano da soli: anche i Cantoni assumono un ruolo importante. Tuttavia, ad eccezione dei servizi per i genitori soli, negli ultimi anni le offerte e le misure sono aumentate considerevolmente rispetto al passato praticamente dappertutto, benché di certo non si estendano ancora su tutto il territorio. Anche l'entità del sostegno tempestivo è molto eterogenea e, proprio negli ambiti in cui i Comuni sono tenuti al finanziamento, è la loro capacità finanziaria a determinare quanti mezzi investiranno nella prevenzione. Bisogna ancora ricordare che sono importanti non solo le misure specifiche, ma anche le strutture ordinarie, che ad esempio rendono semplice e conveniente lo svolgimento di un'attività lucrativa da parte delle madri o garantiscono l'accesso alla formazione di recupero. È molto difficile compensare le carenze in queste strutture di base attraverso misure specifiche.

■ **Reti di assistenza e catene di prevenzione integrate**: negli **studi in materia** si sottolinea che, per quanto siano importanti, i singoli progetti di qualità possono esplicare pienamente il loro effetto solo in presenza di reti di assistenza e catene di prevenzione integrate. Queste presuppongono un coordinamento e una cooperazione che vadano oltre le singole offerte e i singoli dipartimenti. Si indica anche che per la messa in rete e l'aggregazione delle forze può essere opportuno un approccio socio-spaziale nei quartieri.

Fra i **Comuni** presi in esame, alcuni si muovono chiaramente in questa direzione; i più piccoli, come Martigny o Kriens, con reti più semplici,

non sono meno impegnati di quelli grandi. Evidentemente nella maggior parte dei luoghi si è riconosciuta l'importanza di strutture cooperative e coordinate. In tale contesto, entrano in gioco anche le riflessioni sui costi: l'obiettivo è migliorare l'efficacia e l'efficienza del sistema nel suo insieme. Tuttavia, le reti di assistenza e le catene di prevenzione integrate non hanno potuto ancora essere attivate sull'intero territorio e in tutti gli ambiti sostanziali. Ad ogni modo, l'approccio socio-spaziale gode di grande popolarità.

■ **Rimedio ai problemi di accesso**: negli **studi in materia** si raccomanda ripetutamente di prestare la necessaria attenzione a questo fenomeno.

La maggior parte dei **Comuni** presi in esame ha riconosciuto il problema e, negli ultimi anni, ha sperimentato miglioramenti. Laddove sono state adottate consapevolmente misure, esse sembrano funzionare in parte, anche se rimane difficile raggiungere le famiglie isolate in condizioni precarie o quelle in cui i genitori lavorano a tempo pieno.

■ **Mobilitare il potenziale a livello locale**: gli **studi in materia** indicano come un'opportunità per i Comuni il fatto di lavorare sul territorio e di poter sfruttare e promuovere gli approcci di autoaiuto locali, l'assistenza reciproca e l'impegno della società civile.

Alcuni dei **Comuni** presi in esame esprimono la speranza di poter sfruttare questa opportunità, soprattutto se puntano su un approccio socio-spaziale dell'attività di quartiere che prevede una collaborazione partecipativa. Tuttavia si fa ripetutamente riferimento al fatto che si potrebbe sfruttare e promuovere sicuramente meglio il notevole impegno della società civile, chiaramente percepibile. Sembra, quindi, che non siano ancora stati effettivamente sfruttati tutti i potenziali.

■ **Impegno volontario**: soprattutto l'**UNICEF** sottolinea che alla base di tutti questi sforzi dovrebbe esservi un chiaro impegno volontario assunto dai responsabili politici competenti per migliorare le condizioni di vita delle famiglie e dei bambini poveri.

I **Comuni** presi in considerazione non hanno assunto alcun impegno volontario per la lotta contro la povertà delle famiglie e in diversi casi si evince che questo non è nemmeno ritenuto in grado di raccogliere una maggioranza di consensi a livello politico. È invece possibile – e molti hanno agito in questo senso – impegnarsi a favore di una politica per i bambini: Losanna, Basilea e Wil sono ad esempio insigniti della distinzione UNICEF «Comune amico dei bambini» e Ginevra ha varato un proprio piano d'azione per i diritti dei bambini («Plan d'actions pour la promotion des droits de l'enfant»).

■ **Priorità**: l'**OCSE** raccomanda di stabilire due priorità, ovvero togliere il più rapidamente possibile le famiglie da situazioni potenzialmente problematiche sul lungo periodo e sostenere i bambini svantaggiati in modo tempestivo e continuativo.

I **Comuni** presi in esame hanno fatto propria la seconda priorità, ovvero quella riguardante i **bambini**, molto più della prima.

Le famiglie con situazioni potenzialmente problematiche sul lungo periodo sono soprattutto le **madri sole**, i cui problemi dipendono anche dalla suddivisione dei ruoli prima della separazione coniugale. La prevenzione includerebbe dunque la politica della parità e buone condizioni quadro per lo svolgimento di un'attività lucrativa da parte delle madri, questioni che i Comuni non possono affrontare da soli. Essi potrebbero però sostenere maggiormente i genitori soli nel gestire la situazione successiva alla separazione, nello sviluppare le loro opportunità professionali e nel raggiungere una migliore integrazione professionale grazie a strutture di custodia buone e a basso costo.

Negli ultimi anni si è progressivamente riconosciuto che le **famiglie migranti** con genitori senza diploma professionale possono trarre beneficio da una rapida e buona integrazione e sono state predisposte molteplici offerte in questo ambito. Il problema di base rimane la formazione di recupero. I Comuni non possono ovviare da soli all'insufficienza di strutture in questo settore, ma possono radicare l'orientamento alla formazione nella loro attività d'integrazione, consentire lavori preparatori e, in caso di bisogno, farsi carico del finanziamento di una formazione volta a evitare la povertà tramite il proprio aiuto sociale. Fra i Comuni presi in esame, alcuni agiscono già in questo senso.

Il terzo gruppo a rischio di povertà sul lungo periodo è composto dalle famiglie di rifugiati e da altre **famiglie in situazioni di vita difficili**, come in caso di genitori affetti da malattie psichiche, con problemi di dipendenza o di violenza. I figli, infatti, subiscono fortemente le conseguenze dei problemi dei genitori. Misure di sostegno e accompagnamento più intense sono diventate più usuali nei Comuni presi in esame. Tuttavia, in questo contesto diversi chiamano in causa il denaro: proprio i Comuni con una maggior carenza di strutture sono estre-

mamente in difficoltà nel momento in cui devono finanziare tali misure tramite il proprio aiuto sociale. Naturalmente un sostegno tempestivo, e anche più intenso, è generalmente presente laddove viene garantito il finanziamento da parte della Confederazione o dei Cantoni.

Concludendo, la sintesi non mostra soltanto dove vi sono lacune nelle strategie dei Comuni presi in esame, rispetto a quanto raccomandato negli studi in materia, ma indica anche che, per determinati punti, i Comuni hanno le mani legate finché la Confederazione e i Cantoni non avranno trovato soluzioni e che non contano soltanto nuove misure specifiche, ma sono importanti anche buone strutture ordinarie per tutti, ad esempio, nell'ambito dell'istruzione. Inoltre, risulta chiaro che molti Comuni riterrebbero utile fare di più, ma non riescono a mobilitare il denaro necessario.

Lista di controllo tematica per i Comuni

I punti riportati nella seguente lista di controllo affrontano le questioni, inerenti agli ambiti tematici analizzati, che i Comuni si pongono nello sviluppare una strategia su misura contro la povertà delle famiglie. Si tratta di consigli strategici che ogni Comune può riprendere nel modo ad esso più consono, alla luce della propria situazione specifica. Nel complesso, l'obiettivo dei Comuni è predisporre una politica maggiormente orientata alla prevenzione, di rete e che operi su più livelli contemporaneamente, sempre con l'intento di migliorare le opportunità occupazionali dei genitori. I punti si concentrano inoltre sui margini d'azione a disposizione dei Comuni.

1. Impegno volontario, gestione strategica e strutture

1.1 Definire l'obiettivo: l'impegno volontario si focalizza spesso sui bambini, un tema ampiamente accettato dal punto di vista politico. È importante che l'obiettivo sia sostenuto a livello interdipartimentale, poiché l'attuazione non può essere effettuata da un solo ufficio.

1.2 Strutture organizzate in modo da offrire opportunità a tutte le famiglie: un approccio orientato alla prevenzione e a un intervento più tempestivo possibile per la lotta alla povertà delle famiglie non può basarsi solo su singoli progetti, poiché la loro portata rimane sempre limitata. Sono decisive buone strutture ordinarie, utili per le famiglie a rischio di povertà, che vadano dalla custodia prescolastica e dal sostegno alla prima infanzia al sistema scolastico, fino a opportunità di formazione mirate all'occupazione nell'età adulta e a buone offerte di consulenza per le famiglie.

1.3 Collaborazione e messa in rete: una buona cooperazione e un buon coordinamento all'interno del Comune e con i partner esterni sono centrali per una politica della prevenzione e della lotta contro la povertà delle famiglie integrata a più livelli. Dev'essere almeno chiarito chi organizza la rete e coordina la strategia e chi attua quale misura. Inoltre, vale la pena vagliare l'eventualità di una collaborazione regionale.

1.4 Coraggio di sfruttare i margini d'azione e di sperimentare: le sfide da affrontare variano continuamente e i Comuni devono essere in grado di reagire in modo flessibile e di trovare nuove strade. A tal fine può essere utile adottare soluzioni pragmatiche innovative.

2. Sostegno finanziario per le famiglie a basso reddito

2.1 Investire nelle opportunità occupazionali dei genitori beneficiari dell'aiuto sociale: a livello comunale, spesso la prestazione più importante per le famiglie povere è l'aiuto sociale. È essenziale che le famiglie ricevano sostegno anche per migliorare le loro opportunità occupazionali attraverso una migliore formazione.

2.2 Permettere la partecipazione attraverso prestazioni comunali a prezzo ridotto: l'accesso alle attività sportive e ricreative dedicate ai bambini e ai giovani e la partecipazione sociale dei genitori vanno garantiti anche alle famiglie più povere.

2.3 Contrastare l'indebitamento: le famiglie a basso reddito non sempre riescono a rimborsare i debiti. I problemi di indebitamento dovrebbero dunque essere affrontati in modo tempestivo e sistematico.

3. Accesso all'alloggio e buon contesto abitativo

3.1 Politica dell'alloggio attiva: la penuria di alloggi concerne in modo particolare le famiglie a basso reddito, che necessitano di sostegno per la ricerca di un alloggio e per mantenere un alloggio a basso prezzo sul lungo periodo.

3.2 Mescolanza sociale e buona convivenza nei quartieri: i bambini passano una parte significativa del loro tempo nel quartiere. Il modo in cui vivono in tali spazi, gli incontri che possono farvi o le attività che possono svolgervi incidono molto sulle loro opportunità di sviluppo.

4. Conciliabilità tra famiglia e lavoro

4.1 Strutture per la custodia di bambini adeguate ai bisogni e alle disponibilità finanziarie dei genitori: rimangono la colonna portante di una lotta alla povertà efficace, poiché permettono non solo una migliore integrazione professionale dei genitori, ma anche un sostegno tempestivo e duraturo dei bambini.

4.2 Promuovere la parità dei sessi e l'integrazione professionale delle madri: l'attività lucrativa delle madri è un fattore importante nella prevenzione della povertà se permette loro un guadagno dignitoso. A tal fine hanno bisogno di una buona conciliabilità e di opportunità professionali paritarie.

4.3 Promuovere condizioni di lavoro favorevoli alle famiglie: i Comuni possono assumere il ruolo di precursori con il proprio personale e sensibilizzare inoltre l'economia locale alle sfide poste dalla conciliabilità tra famiglia e lavoro nonché alle misure aziendali che aiutano ad ottenerla.

5. Promozione dell'integrazione professionale

5.1 Abbattere gli ostacoli per l'accesso alle misure di sostegno: la promozione dell'occupazione dimentica spesso i genitori con compiti di cura dei figli o addirittura li esclude attivamente dalle misure. Tuttavia, sono proprio loro ad avere più bisogno di consulenza e sostegno.

5.2 Non abbandonare a loro stessi i genitori soli: le nuove direttive della COSAS, che nell'aiuto sociale auspicano l'integrazione professionale tempestiva dei genitori soli, obbligano i Comuni a impegnarsi maggiormente per permettere loro una buona integrazione nel mondo del lavoro.

6. Integrazione e partecipazione sociale

6.1 Creare strutture per una buona convivenza e promuovere la coesione sociale: è importante che non vi siano problemi di accesso per le famiglie socialmente svantaggiate e che le possibilità di incontro fra generazioni, nazionalità e ceti sociali diversi rafforzino la coesione.

6.2 Sfruttare le opportunità degli approcci socio-spaziali nelle attività di quartiere: un approccio basato sul quartiere spesso riesce a raggiungere meglio le famiglie che necessitano di sostegno, può mobilitare il potenziale della popolazione e, secondo i Comuni presi in esame, è più economico e preventivo.

7. Promozione dell'integrazione e formazione di recupero

7.1 Coinvolgere gli organi preposti all' integrazione: le conoscenze specializzate nel campo dell'integrazione aiutano a superare gli ostacoli e a trovare buone strade per l'integrazione delle famiglie straniere.

7.2 Buoni servizi d'integrazione per le famiglie: molti Comuni hanno avuto esperienze positive per quanto riguarda i servizi d'integrazione per bambini e genitori prima dell'entrata nella scuola dell'infanzia o direttamente nella scuola dell'obbligo.

7.3 Promuovere l'accesso dei genitori poco qualificati alle formazioni di recupero: i genitori senza diploma professionale rimangono a rischio di povertà. I Comuni possono promuovere offerte di formazione compatibili con una famiglia e fornire consulenza ai genitori. In determinati casi, un valido espediente può essere il finanziamento della formazione attraverso l'aiuto sociale.

7.4 Agire d'anticipo individuando il più possibile i potenziali genitori: dal momento che il recupero delle formazioni diventa difficile in presenza di un'occupazione e di figli, tutto quello che è stato appreso prima costituisce un grande vantaggio.

8. Informazione, consulenza e accompagnamento

8.1 Migliorare l'accessibilità delle prestazioni: l'informazione, la formazione dei genitori e la consulenza sono centrali per familiarizzarsi con il sistema di formazione e sfruttare le offerte di sostegno. Quasi tutti i Comuni presi in esame non riescono tuttavia a raggiungere sempre le famiglie povere e a rischio di povertà. Si può imparare molto dai loro sforzi per porre rimedio a tale situazione.

8.2 Assistere in modo sufficientemente intenso le famiglie in difficoltà: in certi casi, per evitare conseguenze più gravi possono essere importanti anche misure di sostegno e assistenza domiciliare costose.

9. Pari opportunità per i bambini

9.1 Sostegno alla prima infanzia: oltre alle offerte di sostegno specifiche, sono importanti anche buone strutture di custodia in età prescolastica.

9.2 L'impegno delle scuole è centrale: si raggiungerebbe un importante obiettivo se le scuole acquisissero la consapevolezza della grande importanza e responsabilità che hanno

nei confronti dei bambini svantaggiati e li sostenessero di conseguenza.

10. Attuazione politica

10.1 Misure per tutte le famiglie: si è dimostrato proficuo organizzare le prestazioni in modo che siano accessibili a tutti, ma soprattutto a coloro che necessitano maggiormente di aiuto.

10.2 Interazione fra specialisti e politica: le misure per la prevenzione e la lotta contro la povertà delle famiglie necessitano di fondi, che devono essere stanziati a livello politico. È dunque importante che gli specialisti e i responsabili politici rimangano sempre in contatto.

10.3 Costruire su quanto esiste: i Comuni presi in esame raccomandano di non lanciare continuamente nuovi progetti pilota, ma di concentrarsi su quanto già avviato per farlo al meglio, verificarlo e svilupparlo ulteriormente.

10.4 Fissare priorità strategiche: di regola non si riesce ad attuare una strategia globale d'un sol colpo. Pertanto si raccomanda di stabilire sempre priorità laddove si intravvedono possibilità di sviluppo.

10.5 Riflettere sin dall'inizio sulle questioni finanziarie: nella misura del possibile, è necessario sostenere e coordinare le richieste budgetarie a livello interdipartimentale, argomentando e dimostrando, sia dal punto di vista economico che da quello dell'utilità sociale, che sono state cercate e trovate le alternative più vantaggiose in termini di costi.

Summary

The aim of the present project, which forms part of the National Programme Against Poverty, is to examine **the activities of local governments to combat family poverty**. A survey reveals the strategies, measures and services deployed by **15 selected cities and large municipalities** to prevent and alleviate family poverty. Their efforts are set against the findings in the latest literature. In addition, more in-depth group discussions were held with the key players in six municipalities.

Research design and approach

Recent research into poverty concurs that the problem is not simply about a lack of financial means. Once the causes of poverty are taken into account, the focus shifts to the poor's opportunities for action and their problems accessing services. If poverty is to be prevented and alleviated primarily by **combating its causes** and by creating opportunities and perspectives that can lead people out of poverty, social policy will have to become more open. A networked approach will be needed that goes beyond the traditional welfare state and utilises correspondingly geared structures, especially in the fields of education, employment, family and healthcare policy.

The parents in families affected by poverty are generally of working age. Their **poverty issues are generally related to limited earning opportunities**. There are both family-specific and non-family-specific reasons for this. One of the main **non-family-specific causes of poverty** is the lack of a vocational education and training (VET) qualification that is recognised in Switzerland. Other risk factors include a poor knowledge of the local language, health impairments, and social and personal problems. These are taken into account in the analysis. **Family-specific causes of poverty**, which form the focus of the present study, are the time and money needed to raise children as well as parental separations or divorces. Trying to prevent poverty from being passed on to the next generation is also a family-specific issue.

The study also covers the strategies pursued and measures taken to address the causes of poverty already mentioned. It examines: the general approaches taken at local-government level; monetary benefits; housing; work-life balance; the integration into the workforce of those caring for children; social integration; access to integration support and adult education for people with child-care duties; providing socially disadvantaged parents and children (especially those with health impairments) with information, consultation and support; and ensuring equal opportunities for the children in question.

The examples given in the study come from all parts of the country and from as many cantons as possible, the aim being to ensure as sound and as varied a basis as possible for **selection of the municipalities studied**, one that takes account of diverse parameters and makes it more likely that other municipalities can profit from the study findings. The study also took in **five large cities** (Zurich, Geneva, Basel, Lausanne, Lugano), **five regional towns** (Biel, La Chaux-de-Fonds, Fribourg, Wil/SG, Olten) and **five other major municipalities** (Kriens, Dietikon, Glarus Nord, Martigny, Herisau). **In-depth discussions with focus groups** were conducted in Zurich, Lausanne, Lugano, Biel, Kriens and Martigny.

Recommendations made in the literature as regards combating family poverty

An analysis of the literature reveals that **family poverty is no marginal problem**. Almost one-third of all social-assistance recipients in Switzerland are below the age of 18. More than half of all families on social assistance are **single-parent households**. Another major group affected by family poverty is **migrant families with poorly qualified parents**, who are often classed as the "working poor". There are also smaller groups at risk of poverty, such as **families with a large number of children**, **refugee families** and **families in which the parents are psychologically ill or prone to addiction or violence**. In the latter case, both the parents and children require intensive support.

The situations and needs of **families at risk of poverty** thus differ greatly. They do not constitute **a homogeneous group** and there is agreement in the literature that, for this reason, no single measure on its own will lastingly improve their situation. That is why **a closely coordinated approach that addresses different levels at once** is often proposed in combating family poverty. In this context, non-monetary benefits are increasingly being seen as an important factor in addition to economic security.

This is an area in which important tasks await local governments. The latter's strength lies in

their ability to change the living conditions and opportunities of local families at risk of poverty. Whereas local governments frequently can, and must, rely on assistance from their canton, on regional collaboration or on private providers and aid agencies to provide their benefits, they still have broad scope for action and can thus exert decisive influence in the following areas (which have been recognised as important in the literature):

■ **Improving employment opportunities** of parents at risk of poverty through a systematic strategy of qualification/upskilling and work-life balance options: Such a strategy is sustainable if it results in access to good working conditions and higher wages and, at the same time, the parents are not overwhelmed because their employers ignore the fact that they also have child-care duties.

■ **Equal opportunities and good upbringings for the children of the poor**: The literature recommends investing substantially more in preschooling and early promotion, and channelling more funds to disadvantaged school-age children. Children's living conditions and their direct environment are also among the factors influencing their educational and developmental opportunities. The availability and accessibility of sporting and recreational offerings is another factor impacting low-income families' opportunities to participate in society.

■ **Not without the parents**: The literature clearly indicates that support programmes are no replacement for the family; rather, parental influence remains key to a child's development. Measures can achieve more if they support and assist the parents as well and are implemented in close coordination with them.

■ **Early investment so as to avoid problems in the long term**: The literature recommends preventive, integration-oriented and supportive measures for the main groups of families mentioned above that are at risk of poverty.

■ **Pooling and networking of resources**: While good individual projects are important, the best effect can be achieved only through effective interaction. It is important that supply networks and prevention chains are in place so that early gains do not fizzle out in the medium term. The coordination and cooperation required for this presents local governments with an opportunity to avoid the duplication of services within their respective spheres of competence, to learn from each other and to work more cost-effectively.

■ **Do not overlook access problems**: One problem is raised repeatedly: although there are a lot of support services for families, they have trouble reaching the families that need them most. This phenomenon should not be overlooked.

■ **Mobilising potential**: According to the literature, local governments' biggest opportunity lies in harnessing local self-help groups, mutual support and community involvement. Instead of planning and implementing programmes from the top down, the recommendation is to leverage grass-roots potential by allowing the local population to voice their opinions and take part in the process.

UNICEF, in particular, emphasises that all these efforts should be preceded by a **clear voluntary commitment** on the part of the political stakeholders to improve the living conditions of poor children and their families. The **OECD** names two priorities in this regard: taking fast action to get families out of situations that have the potential to become chronic and providing early, sustained support for disadvantaged children.

Prerequisites and parameters for local governments

Neither the percentage of families – nor the percentage of foreigners – in a community creates pressing problems for local government: the social status of the population is decisive, and the main indicators of that are the ratio of poorly qualified citizens or the per-head tax revenue. Thus, Geneva, with a percentage of foreigners of 48%, has substantially fewer problems than regional cities such as Biel and La Chaux-de-Fonds, where the overall **population is financially less well-off**. This is often evident in the high proportion of families on social assistance. In Biel, for example, one in five families receives social-assistance benefits, while with single-parent families the figure is one in two.

For municipalities with less affluent populations, **support from the canton** is decisive in combating family poverty. After all, low tax revenues and high social assistance payments put a strain on local government budgets and the pressure to save money makes it difficult to invest in preventive measures. While this seems to work quite well in Lausanne, it is only partially successful in Biel. The monetary benefits that the cantons provide to families are another deciding factor. In Lugano, for instance, the supplementary family benefits paid by the Can-

ton of Ticino have a strong impact – one, however, that is not as evident in other cantons paying supplementary family benefits.

Thrust and structure of local-government policy

Many local governments are yet to formulate a **strategy** to address family poverty. This lack of strategy is attributable mainly to the fact that the issue itself is not clearly assigned to a particular office or authority. By contrast, some local governments, such as the one in Biel, have done a lot of conceptual groundwork in recent years in a variety of areas of relevance to combating family poverty.

Generally speaking, no subject-specific **collaborative structures are in place at the administrative level**. In some cases, one office has the lead role and ensures that the necessary networks are established and maintained across the different departments as well as with any private parties involved. Only Zurich, however, has clearly defined collaborative structures.

Nevertheless, nowhere do individual projects exist that are completely without coordination or strategy. Instead, the relevant experts from all sides are involved in the conceptual planning of their particular offices and projects. They often share ideas beyond the boundaries of their particular services, thus forming personal nodes in a more or less close collaborative network that, in some cases, is able to bridge the structural gaps in an ad hoc manner. From the point of view of local governments, the problem is seldom one of lack of expertise or poor-quality consultation services. It is more the fact that the measures do not always mesh properly, are not always focused on the same goal and thus fail to develop their full potential.

Monetary benefits at local-government level

When it comes to **social welfare**, local governments do not usually have much power of definition. Even though they have an executive function, in most cases it is the cantons that determine the rules. But, beyond that, social assistance can be an important channel to finance individual supporting measures that will be discussed in the following sections. In such cases it is often the local authorities that decide on how the funds are deployed.

Other monetary benefits for families which are granted by the local authorities do not constitute a major source of income. They are selective supplementary benefits, but ones that can be important in individual cases. These benefits are not always in the form of cash payments. Discounts may also be offered on certain services, especially as regards sporting and recreational activities for children and adolescents.

In addition to monetary benefits, it is important for the real-life opportunities of low-income families that offerings financed by the public sector such as youth centres and recreational facilities are available to their children free of charge. This was generally the case in the municipalities surveyed and was a politically uncontroversial issue.

Access to housing

All major cities pursue a more or less active housing policy. Rents are generally higher in these urban centres than in the surrounding conurbations and it is very hard for low-income families to find somewhere to live. Smaller municipalities tend not to have an active housing policy. For one thing, access to housing is not such a problem there; for another, there are political obstacles to subsidising the construction of simple, low-cost housing or providing the poor with help in finding a home. This is due to prevailing fears that it will act as a magnet for other low-income singles and families from neighbouring communities. By contrast, major cities have also expanded their non-monetary forms of support, which include not only help in finding housing, but also assistance when people are at threat of losing their home. Where necessary, Geneva, Basel and Lausanne also pay housing allowances if the rent is high.

Reconciliation of family and working life

All the local governments surveyed offer the whole gamut of subsidised child-care services. However, in some communities there is still a shortage of places in child-care facilities, especially for preschoolers. The holiday care offered for school-age children is not in all cases compatible with the parents' working hours, as the care offered does not cover the entire holiday period. In a number of municipalities the services change every week, which might be too much for small children. Many of the municipalities examined find it difficult to meet the demand for child-care to match irregular or very long working hours, which are quite often the norm in poorer households. Otherwise, prices are the main problem, although local governments in Western Switzerland, but also in Zurich, Basel, Biel and Kriens, have shown that this problem can be solved. In Lugano the

problem arises only in a child's first three years because, after that, voluntary kindergartens steps in.

A comparison of the municipalities also reveals stark differences in child-care ratios. Whereas over half of all children are in some form of child-care in Zurich, Geneva and Lausanne, the percentage is already much lower in Basel, and in smaller towns tends to be lower still. In view of the fact that, with its preschool child-care ratio of 68%, Zurich still cannot meet demand and is expanding its offerings, we can begin to imagine the magnitude of the tasks many municipalities with lower ratios will face. It will be a long time before the child-care infrastructure generally considered central to combating poverty is adequate and the municipalities can make the most of their potential in the field of early promotion.

Helping parents with child-care duties gain a foothold in the employment market

As regards the better integration of low-income breadwinners in the employment market, which the literature recommends, the survey shows that the municipalities have some catching up to do. In particular, mothers raising children had in many places been largely cut off for some time from employment market measures and vocational training. A change of mindset is only slowly starting to take place. There are cities, such as Zurich, that are systematically helping to solve the problem of child-care. Promising projects are in progress at many locations, but they offer only a small number of places. Still, many towns claim to be satisfied with their current offerings. Others note that more could be done, but that no money is available.

If better integration in the employment market is to become a key plank of anti-poverty policy, more will have to be done in this area. The changes to be made to the guidelines of the Swiss Association of Welfare Organisations (SKOS) in early 2017 will be an initial test of this. The SKOS guidelines now demand that single parents must pursue gainful employment once their youngest child has reached the age of one (previously: three). If the mothers in question are simply put under pressure and offered no systematic support from their local governments, lucrative professional careers are unlikely to arise as a result.

Social integration

On the whole, the municipalities surveyed do much to ensure that children and adolescents from poor families can still enjoy recreational activities. In some cases, they receive crucial support from their canton in this area. All of them also pursue open youth development activities. Even though its direct effect on the poverty situation will always be difficult to measure, such a strategy certainly increases the young generation's chances of positive social integration.

In particular, the in-depth focus group discussions revealed that the sociospatial approaches taken in urban development – which rely on networked offerings and opportunities to meet up that are close to where people live and which they themselves help design – are central to achieving the goal of social integration and participation as well as enhancing overall social cohesion. Various municipalities, some of them small, are relying heavily on integrated, decentralised approaches of this kind.

Access to integration support and training opportunities for parents with child-care duties

Almost all the municipalities surveyed offer **basic integration and language courses** for parents with child-care duties, and such courses often include information on how the school system functions. This is an area in which there has been a substantial improvement in recent years.

Measures specifically directed toward helping parents with child-care duties **complete the training courses needed for participation in the employment market** are much rarer in the municipalities surveyed. The few projects of this kind, all of which are highly interesting, are generally available to a small number of people only. What is more, with few exceptions they target those aged 25 and below. Another limitation is that it is frequently only parents on social assistance who can benefit from these courses.

The less well-off regional cities are particularly dissatisfied with their own training offerings for parents. Biel and Fribourg simply do not have enough money to expand their commitment in this area, and La Chaux-de-Fonds, too, describes the situation as problematical. Biel explicitly states that it is overextended and reliant on support from the federal and cantonal governments. In financially better-off cities such as Zurich and Kriens, but also Glarus Nord and

Herisau, people seem better able in individual cases to get financial support from social assistance to pay for training expenses not covered by scholarships. In such cases the decisive issue is whether the training promises better integration in the employment market and thus a corresponding reduction in social assistance costs.

Information, consultation and support

As a general rule, the information and consultation offerings are well developed in the municipalities surveyed. The study thus focused on the access problems of socially disadvantaged families, especially those speaking a foreign language. Many of the surveyed municipalities have done a lot of work in recent years to **improve accessibility**. Alternative approaches were taken and improvements indeed achieved, but the process is far from completed in most places.

According to the municipalities themselves, both on-demand intercultural translation and working in alliances offer promise of success. Mention was made of **access to families via child-care facilities and schools** (which are also intensifying their efforts to work together with socially deprived parents), of the inclusion of **school social workers and integration agencies**, and of **combining services at a single point in the local neighbourhood**, making them more visible and easier to access. An ideal location is somewhere families go anyway because there is a crèche there or a meeting point for families or locals. Thus, local governments can potentially reach socially deprived families more easily if the relevant institutions work together in an integrated alliance and they also take a sociospatial approach.

Various municipalities also emphasised that, in their communities, a publicly accessible **social counselling service** handles many consultation functions and that, unlike specialised agencies, it could be accessed by all social classes.

The more difficult the situations in which families find themselves, the more important it is for them to receive more intensive support and, where necessary, to have some of the burden taken off their shoulders. As the offerings for the **relief and support** of parents and children with health impairments, psychological burdens or addictions are generally very expensive, they are mostly deployed in a targeted manner and in relatively few cases. The cantons, and not the municipalities themselves, are often responsible for providing such services. Various sides have noted that child-care services, too, have a key role to play in relieving the burden on parents because they also accept the children of parents who do not work, but who are unable to look after them themselves the entire day.

With the exception of Herisau, all of the municipalities surveyed also have **voluntary outreach family services**, which tend to take a preventive approach. Sometimes access is restricted to certain groups such as migrants, refugees or families on social assistance. The most widespread service is the preventive play and learning programme *schritt:weise* (in German-speaking regions) *and petits:pas (in French-speaking ones).* Several municipalities made mention of the mentoring project *Mit mir*, in which volunteers organise recreational activities with children from families in stress. Voluntary socio-educational support for families experiencing more severe crises is possible in many places.

Equal opportunities for children

As the issue of equal opportunities has gained ground, along with efforts to reform the welfare state to make it more prevention-oriented, early assistance – especially early language learning – has become a trending topic across society. The Cantonal Integration Programmes (CIP) have functioned as a catalyst in this process.

The survey of municipalities documents the experimental nature of local-government policy in this area, which also includes continued assistance for disadvantaged school-age children. A wide array of innovative approaches is being taken in this field, especially in smaller cities. It is evident that the attitude and commitment of schools and their collaboration with other local institutions have an important role to play. This is an option open not only to large cities, as the positive examples of Kriens and Martigny underscore.

At the same time, the phase of experimentation is not yet over. Many projects have only just begun and are still in the pilot phase. As yet, no clearly evaluated established practice or recipes for success exist. The closely intermeshed prevention chains recommended by the literature are not yet in place across the board. However, there are indications that those responsible consider the approaches being taken to be effective. And, unlike social assistance projects, investments in education in the name of equal opportunities for children are less politically controversial, as various municipalities have made clear.

Summary assessments of the municipalities surveyed

The summary assessments of the municipalities are quite diverse and cannot be reduced to just a few points. They contain a lot of know-how, tips and tricks for implementation at the political level and key strategic considerations that can be highly useful to other municipalities. It is therefore advisable to read this section in full.

The assessments document the fact that many of the municipalities surveyed are working very intensively on strategies for preventing and alleviating poverty. They also reveal that a lot of knowledge exists, that exciting projects are in progress in many places and that the experts involved are very skilled at championing their approaches and measures throughout the political implementation process. A lot of progress has been made in this field in recent years. In most municipalities there is a palpable commitment to solving the citizens' problems and not simply accepting poverty as something that cannot be changed. Even a structurally weak municipality like Biel, which has hardly any funds to finance new measures, has done a lot of conceptual and organisational work in recent years.

At the same time, it is a very demanding task to take what used to be something simple – namely guaranteeing citizens a minimum income – and turning it into an integrated, preventive policy that systematically provides families at risk of poverty with support and encouragement at different levels. The latter places much greater demands on the authorities in terms of collaboration and coordination. They have to rely on the cooperation of others – such as child-care institutions, schools, and urban and regional planners – who do not *a priori* see it as their job to combat poverty. However, this transformation process has made at least some progress in all of the municipalities surveyed.

A great deal of progress, coupled with a complete change of mindset, has indeed been achieved – especially in the areas of reconciliation of family and working life, equal opportunities for children and integration measures – even though much remains to be done in many places. The problems that the neediest families face in accessing information, consultation and support have generally been recognised and are being addressed. To all appearances, the education system and social policy are beginning to perceive the importance of families as entire units, including the key role that parents play for their children. In recent years, a more collaborative approach has been adopted toward the parents of socially deprived families. Many of the municipalities surveyed are taking sociospatial approaches in order to improve living conditions and social cohesion in the neighbourhoods for which they are responsible. This strategy is an extremely promising one, particularly when funds are in short supply.

To be sure, **financial considerations are seriously impeding the pace of transition** from a policy of alleviating poverty through financial support to an integrated, preventive, multi-level strategy. As a result, it is often impossible to implement projects that would actually be more economically viable, and better in cost-benefit terms, than the existing system. What is more, stronger state intervention is running up against the idea, which is firmly rooted in many places, that the family is a private matter and that parents cannot simply slough off their responsibility. These facts have to be taken into account in all communication measures and political argumentation, as the smaller municipalities in particular have underscored.

Alongside everything that has been set in motion and achieved, **two blind spots** are clearly discernible within the municipalities: there is a lack of effective **support for single parents** and there are hardly any **educational opportunities for parents who do not have vocational qualifications**. Both these issues are related to the groups that suffer most from family poverty and for both there is widespread agreement as to the problems involved. In all fairness, we should note that solving the problems of single parents and poorly qualified parents is not a task solely for the municipalities. Indeed, several municipalities have explicitly stated that the task of organising training for the latter group is too much for them and that they want to see a stronger commitment from the federal and cantonal governments.

In German-speaking Switzerland and the canton of Valais, it has often been stated that the municipalities cannot simply look after everything that the cantonal and federal governments do not attend to. Instead, the municipalities have called on the latter to intensify their collaboration in the fight against poverty.

Synthesis

The synthesis of the study focuses on the question of whether and, to what extent, the municipalities surveyed are implementing the approaches that are described in the literature as being successful in preventing and alleviating family poverty. In accordance with the scope

available to the municipalities, it leaves aside the – equally important – monetary benefits, concentrating instead on non-monetary measures. In each case, the key findings in the literature are set against the experiences of the municipalities.

■ **Improving employment opportunities**: The **literature** sees improving the employment opportunities of parents at risk of poverty to be an ideal way forward. To this end, it recommends strategies to improve their qualifications and help them reconcile family and working life. The success of Denmark shows that a comprehensive policy of equality – coupled with a general obligation for all adults to work, but also active support for integration in the employment market, family-friendly working conditions, and broader child-care structures and family benefits – can make a real difference.

The **municipalities** do not have everything it takes to implement a strategy of this kind on their own, but they are the main ones responsible for **supplementary child-care** and they are the ones that decide whether it will be expanded and what it will cost the families. The goal of many of the municipalities surveyed is to provide low-income families with a finely meshed network of affordable child-care options. The large cities and a number of other municipalities consider that, with certain gaps, they have already achieved this goal for preschool children. Some cities have already shifted to an open system of all-day schooling or plan to do so. In other municipalities the gaps in the network are larger and, when it comes to pricing, very few have an understanding of what socially deprived families can afford. Generally speaking, it is still not the case in many municipalities that families with low incomes can rely on finding affordable child-care.

It is also within the power of local governments to promote **gender equality**, the ability of mothers to work and family-friendly working conditions, but it was not the object of the survey to determine the extent to which they do so. They do not have the power to *prescribe* anything in these areas – with the exception that mothers on social assistance have to work.

When it comes to the **qualification strategy**, the municipalities have no control over vocational training or secondary schools. However, as the example of Lausanne shows, municipalities can achieve much in the field of further training for the poorly qualified, including those that have to look after children. Other municipalities (or the cantons in which they are located) do quite a lot to help people at least learn the local language and help finance training measures through social assistance payments on a case-by-case basis. On the whole, however, we cannot even speak of a qualification strategy in many places. From this angle, too, the conditions required to achieve better integration in the employment market are not being met.

■ **Equal opportunities for children**: The **literature** recommends investing substantially more in preschooling and **early promotion**, and channelling more funds to disadvantaged school-age children. It also talks of children's educational and developmental opportunities being decisively influenced by their **living conditions** and their direct environment. The availability and accessibility of sporting and recreational offerings also influences their **opportunities to participate in society**.

The majority of the **municipalities** surveyed have taken a much more active approach to supporting disadvantaged children in recent years. In some cases, the relevant cantons have elaborated **early promotion** plans. Many projects are still in the pilot phase or in the process of implementation. Almost everywhere, the children's parents are closely integrated in these activities, something the literature recommends. It is surprising that voluntary kindergarten as of the age of three, which has been in place in Lugano since the 1930s and which 90% of children there attend, has not been deployed more strongly outside of its home canton of Ticino. It is also beyond doubt that regular attendance of a crèche does more to promote language learning than half a day in a language play group. From this perspective too, then, it is a disadvantage that many municipalities cannot provide enough places in preschool child-care facilities and that in many places parents who do not work cannot send their children to subsidised crèches to help them learn the language.

While the picture as regards **schools** and the day-care centres that supplement them is very mixed, homework done under supervision and school social workers are nevertheless standard in the municipalities surveyed. What is more, in many areas great strides have been made to integrate parents who speak another language or are socially deprived.

As far as **living conditions** are concerned, what was said previously applies: the major cities pursue an active housing policy, whereas regional towns and other municipalities tend not to. This is partly because the housing prob-

lem is not as acute there and partly because they do not want to attract social-assistance recipients from other locations. By contrast, a lot more attention than previously is being devoted to **neighbourhoods** in socially deprived areas. This subject has risen to prominence not least as a result of the sociospatial approaches taken to create more liveable neighbourhoods and of the *projets urbains* initiated by the federal government.

The majority of municipalities are strongly committed to ensuring that children from poor families have **access to sporting and recreational facilities**. New forms of low-threshold facility not tied to clubs, such as open gyms or "Midnight Sports", have been made available.

■ **Investing early to prevent problems becoming chronic**: The **literature** recommends investments in preventive, integration-oriented and supportive measures as a means of avoiding costs further down the line. The approaches taken cover all of the points mentioned above.

The vast majority of the **municipalities** surveyed are not working in isolation on this topic, but receiving key support from their respective cantons. With the exception of services for single parents, considerably more offerings and measures were put in place almost everywhere in recent years. However, they certainly cannot yet be described as end-to-end. The extent of early promotion, too, differs markedly from place to place, and where the municipalities are obliged to invest money, the amount they devote to prevention depends on what they can afford. To sum up, it is not only specific measures that are important, but also fundamental structures – such as those making it easy and lucrative for mothers to work and granting parents access to training. It is virtually impossible to make up for the defects in these fundamental structures by means of specific measures.

■ **Integrated supply networks and prevention chains**: The **literature** emphasises that, even though good individual projects are important, they cannot achieve their full effect unless backed up by integrated supply networks and prevention chains. This calls for coordination and collaboration between individual local-government departments and providers. There are also reports that a sociospatial approach in local neighbourhoods may be useful for networking and pooling resources.

Among the **municipalities** surveyed, there are those that are clearly moving in this direction, including small ones like Martigny and Kriens, with their more-compact networks, as well as large ones. Most places have apparently recognised the importance of collaborative, coordinated structures. Costs also have a role to play in this, as the aim is to increase the effectiveness and efficiency of the system as a whole. Nevertheless, no municipality can be said to have functioning integrated supply networks and prevention chains across the board or in all content areas. Still, the sociospatial approach is extremely popular.

■ **Overcoming access problems**: Frequent mention is made in the **literature** of the fact that this phenomenon should be given the attention it deserves.

The vast majority of the **municipalities** surveyed has recognised this problem and, in recent years, has been trying out different improvements. Where the municipalities have actually adopted measures, some appear to be functioning, even though reaching isolated families in precarious conditions, and those in which the parents work full-time, remains a challenge.

■ **Mobilising local potential**: One opportunity that the **literature** discerns is for municipalities to work locally and to make use of, and promote, local self-help initiatives, mutual support and community involvement.

Some of the **municipalities** surveyed expressed this hope themselves, especially those taking a sociospatial approach to work in neighbourhoods (which relies on participatory involvement). However, what the municipalities repeatedly state is that, though they encounter a high level of community involvement, they could certainly do more to utilise and promote it. Apparently, not all potential has been tapped in this area.

■ **Voluntary commitments**: **UNICEF**, in particular, emphasises that all these efforts should be preceded by a clear voluntary commitment on the part of the political stakeholders to improve the living conditions of poor children and families.

None of the **municipalities** surveyed has made a voluntary commitment to combat family poverty, and we more than once gained the impression that they did not think there was a political majority for such a commitment. What *is* possible – and what a number of municipalities have actually done – is to commit to a child-oriented policy. Thus, Lausanne, Basel and Wil bear the UNICEF label "Child Friendly Cities" and Geneva has adopted its own action plan for children's rights.

■ **Priorities**: The **OECD** advises cities to set two priorities, namely getting families as quickly as possible out problem situations that could become chronic and providing disadvantaged children with early and sustained support.

The **municipalities** surveyed have devoted much more attention to the second of these priorities: **children**.

Families with problems that could become chronic include those headed by **single mothers**, whose problems also have to do with the division of roles in the family prior to separation. In such cases, prevention would include a gender equality policy and creating better conditions for these mothers to pursue employment. While local governments cannot do that on their own, they could nevertheless provide single parents with more support in coping with the post-separation situation, improving their employment opportunities and making it easier for them to work by providing good and affordable child-care.

In the case of **migrant families** in which the parents have no vocational qualifications, acceptance has grown in recent years that rapid and successful integration is a good thing, and more offerings have arisen in this area. The basic problem of gaining vocational qualifications as an adult remains. The municipalities cannot rectify the structural deficits in this area single-handed, but they can ensure that a focus on training and education is firmly anchored in their integration policies, make preparatory steps possible and, where necessary, use social assistance funds to finance the training people need to prevent them becoming poor. Among the municipalities surveyed, there are those that actually do this.

The third group facing a long-term risk of becoming poor are refugee families and other **families in difficult situations**, including psychological illness of parents, addiction and violence. Children are strongly affected, too, by their parents' problems. More intensive support for such groups has become more customary in the municipalities surveyed. In this context, however, quite a few municipalities refer to funding. The economically weaker municipalities, in particular, are overburdened when it comes to financing such measures using social assistance funds. Early, even intensive, support tends to be more a matter of course where financing is provided by the federal or cantonal government.

To sum up, the synthesis not only highlights the gaps in the strategies of the municipalities surveyed compared with recommendations in the literature; it also makes clear that the municipalities are addressing certain points that ought to be resolved by the federal and cantonal governments and that, above and beyond specific new measures, it is good fundamental structures, for instance in the education sector, that are important for everyone. It is also clear that many municipalities think more ought to be done, but cannot drum up the necessary funds.

Thematic check-list for local governments

The points in the following check-list pick up the questions raised by municipalities (in relation the topics covered in this survey) in their efforts to devise their own tailored strategies against family poverty. The points constitute strategic information that every local government can refer to in its own individual manner and in the situation in which it finds itself. The overriding goal of all these points is to create a policy that is more strongly geared to prevention and networking, that addresses several different levels at once and that always endeavours to improve the employment prospects of the parents. In addition, the points focus on the areas in which municipalities actually have scope to act:

1. Voluntary commitments, control and structures

1.1 Set the goal: A voluntary commitment will frequently focus on the children because there is greater political acceptance of this. It is important that the goal is supported by all departments as it cannot be achieved by a single department on its own.

1.2 Design structures in such a way that they offer all families opportunities: A preventive, early-intervention approach to combating family poverty cannot be based solely on individual projects because the latter's impact is never broad enough. Decisive are good fundamental structures that support families at risk of poverty, from preschool child-care, early promotion and schooling through to vocational training opportunities for adults and sound counselling services for families.

1.3 Collaboration and networking: Good collaboration and coordination within the local government and with external partners is central to an integrated, multi-level policy for preventing and alleviating family poverty. At the very least, it needs to be clarified who is responsible for organising the network and coor-

dinating the strategy, and who is in charge of implementation. Further, it is worthwhile considering regional collaboration.

1.4 Dare to make use of the available scope to experiment: Challenges are changing all the time and local governments must be able to respond flexibly and explore new avenues. The important thing is that the solutions found are pragmatic and innovative.

2. Financial support for low-income families

2.1 Invest in employment opportunities for parents on social assistance: At local-government level, social assistance is often the most important benefit for poor families. It is important that this benefit is also deployed to help families improve their chances of employment by attaining better vocational qualifications.

2.2 Enable participation through affordable local-government services: The children of poor families should be granted access to sporting and recreational activities and their parents enabled to participate in society.

2.3 Fight debt: Low-income families are hardly able to repay their debts. That is why problems with debt should be nipped in the bud and addressed systematically.

3. Access to housing and pleasant surroundings

3.1 Active housing policy: The shortage of housing hits low-income families particularly hard. They need support in finding a home and to help them stay in affordable housing in the long term.

3.2 A good social mix and social cohesion in local neighbourhoods: Children spend the majority of their time in their local neighbourhoods. How they live there and what options they have to meet others and engage in different activities will have a strong impact on their opportunities for development.

4. Reconciliation of family and working life

4.1 Child-care that is affordable and tailored to demand: This is the backbone of every policy to combat poverty because it not only makes it easier for the parents to integrate into the employment market, but also provides the children with early and sustained support.

4.2 Promote gender equality and the integration of mothers in the employment market: Employment opportunities for mothers are important in preventing poverty, provided the latter can earn a decent wage. That entails ensuring the reconciliation of family and working life and granting women equality in the workplace.

4.3 Promote family-friendly working conditions: Local governments can lead the way with their own employees and raise awareness in the local business world of the challenges of combining work and child-raising and what businesses can do to help parents address these challenges.

5. Promote integration into the employment market

5.1 Remove obstacles to supporting measures: Measures to promote employment often neglect parents with child-care duties or even actively exclude them. But, more than anyone else, such parents are in need of counselling and support.

5.2 Do not leave single-parents to their own devices: Under the new SKOS guidelines, which demand the early integration in the employment market of single parents receiving social assistance, the municipalities are called upon to do more to achieve this goal.

6. Integration and participation in society

6.1 Create structures for good community relations and promote social cohesion: The important thing is to eliminate any access problems for socially deprived families and to enhance opportunities for different generations, nationalities and social classes to meet and interact.

6.2 Utilise the opportunities for sociospatial approaches to work in neighbourhoods: A neighbourhood-centric approach is often better at reaching families in need of support, can leverage potential in the local population and, according to the municipalities surveyed, is more preventive and cost-effective.

7. Promote integration and adult education

7.1 Involve integration offices: The expertise available in the field of integration can help overcome obstacles and find positive ways to integrate foreign families.

7.2 Good integration services for families: Many municipalities have had good experience with integration services for children and their parents, both before the former attend kindergarten and directly in schools.

7.3 Promote access of poorly qualified parents to adult education: Parents without vocational qualifications are at constant risk of drifting into poverty. Municipalities can support training courses agreed with families and pro-

vide the parents with advice. An important stopgap measure in individual cases can be to use social assistance to finance vocational training.

7.4 Record potential parents as early as possible. As it is difficult to train or study while working and raising children, anything that has already been learnt before parenthood is of great advantage.

8. Information, consultation and support

8.1 Improve access to benefits: Information, parental education and consultation are central to finding one's way in the education system and taking advantage of support services. However, almost all of the municipalities surveyed failed to reach some families affected by, or at risk of, poverty. Lessons can be learned from the efforts they have made to rectify this situation.

8.2 Provide intensive support to families in difficulty: Even expensive outreach and support measures may be important in individual cases in order to avoid even worse consequences later on.

9. Equal opportunities for children

9.1 Early promotion: Alongside specific support measures, good child-care structures in preschool years are important.

9.2 Commitment of schools is essential: Much can be gained if schools are aware of their significance for, and responsibility toward, underprivileged children and provide the latter with systematic support and encouragement.

10. Political implementation

10.1 Measures for families at large: It has proven worthwhile to design services so that they are available to everyone, but focus on those who need help most.

10.2 Sharing of ideas between government and experts in the field: Measures to prevent and alleviate family poverty cost money, and that money has to be provided by policy makers. That is why it is important for experts and policy makers to maintain an ongoing dialogue.

10.3 Build on what is already in place: The municipalities surveyed advise against constantly launching new pilot projects. Rather, things should be done well the first time, then reviewed and refined.

10.4 Set strategic focal points: As a rule, it is not possible to implement an overall strategy in one fell swoop. That is why it is advisable to set strategic focal points where opportunities present themselves.

10.5 Take financing into account from the very beginning: Where possible, budget requests should be placed on a broad interdepartmental basis and coordinated accordingly. The economic arguments for projects and their benefits for society as a whole should be underscored as well as the fact that cost-effective variants for their implementation were sought and found.

I DAS PROJEKT, DIE UNTERSUCHTEN GEMEINDEN UND IHRE VORAUSSETZUNGEN

Was können Städte und generell Gemeinden für die Prävention und Bekämpfung von Familienarmut tun? Auf diese Frage sucht die vorliegende Studie Antworten. In Kapitel 1 werden Fragestellungen und Forschungsdesign ausgeführt. Kapitel 2 arbeitet auf, was aus der Literatur an wichtigen Erkenntnissen zu den Problemlagen und dem Handlungsspielraum der Gemeinden vorliegt. In Kapitel 3 sodann werden die Voraussetzungen der 15 untersuchten Gemeinden charakterisiert, was ihre Wirtschaftskraft und Bevölkerungszusammensetzung und den Anteil von Familien in der Sozialhilfe betrifft. Auch die Rahmenbedingungen, welche ihre Kantone diesen Gemeinden bieten, werden kurz vorgestellt.

1 Fragestellungen und Forschungsdesign

1.1 Auftrag der Studie

Massnahmen der Familienpolitik und Armutsprävention liegen hauptsächlich in der Kompetenz der Kantone, Städte und Gemeinden. Die Kantone begegnen Familienarmut mit sehr unterschiedlichen monetären als auch nicht-monetären Angeboten. Dazu gehören z.B. Ergänzungsleistungen für Familien, Krankenkassen-Prämienverbilligungen, subventionierte Kinderbetreuung, Gesundheitsleistungen (Schulzahnarzt), Beratungsangebote, Zuschüsse für Alleinerziehende und Steuerabzüge. Sie schaffen damit Rahmenbedingungen für weitergehende Massnahmen und Leistungen von Städten und Gemeinden.

Im Rahmen des Nationalen Programms zur Prävention und Bekämpfung von Armut untersucht das vorliegende Projekt dieses kommunale Engagement im Bereich der Familienarmut. Die Gemeinden und Städte tragen eine grosse organisatorische und finanzielle Verantwortung für die Prävention und Bekämpfung von Familienarmut. Die im Rahmen des vorliegenden Forschungsauftrag durchgeführte Bestandsaufnahme dokumentiert, mit welchen Strategien, bedarfsabhängigen und anderen Massnahmen und Leistungen 15 ausgewählte grössere Gemeinden und Städte angesichts ihrer Rahmenbedingungen der Familienarmut vorbeugen und sie bekämpfen. Entsprechend verfolgt die vorliegende Studie folgende Ziele:

1. Darstellung der kommunalen Verhältnisse (Verbreitung von Familienarmut, kantonale Rahmenbedingungen, bereits benannter Handlungsbedarf) in 15 ausgewählten Gemeinden und Städten
2. Darstellung der kommunalen Strategien, Massnahmen und Leistungen (explizite oder implizite Strategie, Massnahmen und Leistungen, deren Koordination, deren Systematisierung) in den ausgewählten Gemeinden und Städten
3. Beurteilung von Effektivität und Effizienz der bestehenden Strategien, Massnahmen und Leistungen aus Sicht der Akteure (inkl. verzichtbare Elemente und Lücken sowie Verbesserungsvorschläge)
4. Empfehlungen zur Strategie (Ausrichtung, Verankerung) und zu Massnahmen und Leistungen (Ausgestaltung, Umsetzung).

1.2 Forschungsansatz

Die jüngere Armutsforschung stimmt darin überein, dass nicht einfach finanzielle Probleme das Armutsproblem ausmachen. Sobald die Ursachen für eine Armutssituation mit in den Blick genommen werden, rücken die Handlungschancen und Zugangsprobleme der Betroffenen in den Fokus. Gesellschaftliche Mechanismen von Integration und Ausschluss wirken präventiv oder als Barrieren. Die Kennzahlen des

Bundesamts für Statistik (BFS) sowie der Städteinitiative Sozialpolitik belegen solche Zusammenhänge auch für die Schweiz und ihre Städte.

Das vorliegende Projekt stützt sich deshalb (wie andere Armutsforschende) bei seinen Analysen explizit auf den Capability-Ansatz von Amartya Sen (2002). Dieser stellt die Handlungs- und Verwirklichungschancen konsequent ins Zentrum sozialpolitischer Massnahmen. Neben der finanziellen Existenzsicherung versucht er die Prävention und Bekämpfung von Armut primär über die Bekämpfung der Armutsursachen sowie über die Schaffung von Chancen und Perspektiven, die aus der Armut hinausführen können. Dies bedingt eine Öffnung der Sozialpolitik und vernetztes Handeln über den klassischen Sozialstaat hinaus mit entsprechend ausgerichteten Regelstrukturen insbesondere im Bereich der Bildungs-, der Arbeitsmarkt-, der Familien- und der Gesundheitspolitik. Die «Strategie 2015» der Städteinitiative Sozialpolitik bezeichnet im gleichen Sinn breit verstandene Integrationsförderung als neues Kerngeschäft. Neben dem Staat sind in diesem Feld auch die Zivilgesellschaft, Freiwillige, private Organisationen, Kirchen und die Wirtschaft relevante Akteure. Wie die Bestandsaufnahme dieser Sichtweise Rechnung tragen kann und welche Abgrenzungen sinnvoll erscheinen, ist im Folgenden ausgeführt.

Zunächst zum Gegenstand: **Familien** sind grundsätzlich lebenslange Solidargemeinschaften. Aus praktischen Gründen schlagen wir jedoch vor, den Fokus im vorliegenden Projekt auf **Haushalte mit unmündigen Kindern** zu legen, unabhängig davon, ob die Eltern verheiratet und die Kinder leibliche Nachkommen sind. Die Altersgrenze erscheint aus folgenden Gründen sinnvoll: 1. Volljährige haben eigene Steuerrechnungen und eigene Ansprüche auf Unterhaltszahlungen und Bedarfsleistungen. Sie sind statistisch und von den Leistungssystemen her nicht mehr ganz einfach einem Familienhaushalt zuzuordnen. 2. Die Abgrenzung erlaubt, den Übergang in eine nachobligatorische Ausbildung mit zu thematisieren. Dagegen wird die eigentliche Berufsausbildungszeit nicht vertieft, auch weil hier mit dem häufigen Lehrlingslohn sowie dem Anspruch auf Stipendien eine andere Situation besteht. 3. Leben nur noch über 18-jährige Kinder im Haushalt, schränken die Betreuungsaufgaben die Erwerbsfähigkeit der Eltern nicht mehr ein. All dies verändert die Lebenssituation der Familien markant, auch wenn die Ausbildung im jungen Erwachsenenalter noch nicht abgeschlossen ist.

Die Eltern in armutsbetroffenen Familien stehen in der Regel im Erwerbsalter. Ihre **Armutsprobleme hängen meist mit beschränkten Verdienstchancen** zusammen. Nicht nur das autonome Einkommen, auch die soziale Sicherung hängt von der (früheren) Erwerbsintegration ab. Ungenügende Verdienstchancen haben meist sowohl familienunspezifische wie familienspezifische Gründe:

■ **Familienunspezifische Armutsgründe**: Die bestehenden Armuts- und Sozialberichte zur Schweiz zeigen, dass ein fehlender in der Schweiz anerkannter **Berufsbildungsabschluss** die Armutsgefährdung lebenslänglich erhöht. Weitere wichtige Risikofaktoren sind **schlechte Kenntnisse der Lokalsprache**, **gesundheitliche Einschränkungen** (insb. auch psychische und Suchtprobleme), **soziale und persönliche Belastungen**. Sie alle führen tendenziell zu tiefen Löhnen und unsteter Erwerbsintegration. Dieses Problem verschärft sich durch die laufende Entwicklung hin zu einer immer stärker wissensbasierten Wirtschaft. Bei der Analyse von Familienarmut ist bezüglich der unspezifischen Armutsursachen wichtig, wieweit die Familiensituation erschwert, die bestehenden Probleme anzugehen, und umgekehrt, wieweit es sich um Risikofaktoren für das Aufwachsen der Kinder handelt.

■ **Familienspezifische Herausforderungen**: Gegenüber der Armut von Paaren und Einzelpersonen zeichnet sich Familienarmut durch zusätzliche Herausforderungen aus, denen die Bestandsaufnahme Rechnung zu tragen hat:

1. direkte (monetäre) Kinderkosten: In vielen Fällen stellen die Kinder selbst das Armutsrisiko dar. Sie führen zu zusätzlichen Ausgaben (insb. auch für Wohnen und Krankenkasse) bei tendenziell durch die Betreuungsaufgaben beschränkten Zeitressourcen. Ein tiefes oder unregelmässiges Einkommen reicht nicht mehr, um das Familienbudget zu decken.
2. Indirekte (zeitliche) Kinderkosten und Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Wenn Eltern ihre Kinder selber betreuen, fällt entsprechend Einkommen weg. Sind die Eltern erwerbsintegriert, ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf wichtig, oft fallen externe Betreuungskosten an. Die Familiensituation kann Eltern auch erschweren, eine Ausbildung abzuschliessen oder nachzuholen.
3. Trennung und Scheidung der Eltern: Durch die im Unterhaltsrecht verankerte ungleiche Teilung der direkten und indirekten Kinderkosten, aber auch durch den zusätzlichen Finanzbedarf von zwei Haushalten anstelle von einem erhöht sich das Armutsrisiko von Einelternhaushalten stark. Ihrer Situation ist deshalb spezifisch Rechnung zu tragen.
4. Bekämpfung der Vererbung von Armut: Das Aufwachsen in Armut ist weniger aufgrund der monetären Einschränkungen als wegen der Gründe für die Armutssituation ein Risikofaktor für die späteren Lebenschancen der Kinder: So ist schulischer Erfolg für Kinder aus bildungsfernen oder psychosozial belasteten Familien schwieriger zu erreichen. Ohne kompensierende Förderung wirkt sich dies auf ihre lebenslangen Verdienstchancen aus. Für die Prävention von Familienarmut ist auch diese Dimension relevant.

1.3 Methodisches Vorgehen

Die Studie stützt sich auf vier Untersuchungsschritte: 1. die **Aufbereitung von Grunddaten**, 2. eine Analyse neuerer Literatur, 3. eine **Bestandsaufnahme** der kommunalen Strategien, Massnahmen und Leistungen in 15 ausgewählten Gemeinden und Städten und 4. eine **Vertiefung** besonders **interessierender Fragen** im Hinblick auf die Erarbeitung von Empfehlungen in sechs ausgewählten Gemeinden und Städten.

1. Aufbereitung der Grunddaten
Um die jeweils spezifischen kommunalen Verhältnisse darzustellen, werden Daten zu Bevölkerungsstruktur, Finanzkraft der Gemeinde, Arbeitslosigkeit und Sozialhilfebezug von Familien zusammengestellt.

2. Analyse neuerer Literatur
Das Ziel dieses Untersuchungsschrittes ist, zu erheben, inwiefern bereits Erkenntnisse zur Wirksamkeit von Massnahmen zur Prävention von Familienarmut bestehen und welche Empfehlungen sich daraus für kommunale Strategien und Massnahmen in der Schweiz ableiten lassen. Ausgewertet wurde erstens neuere Literatur aus der Schweiz, namentlich kantonale Familienberichte, bestehende Evaluationen, wichtige Grundsatzdokumente sowie aktuelle Studien von Fachhochschulen und Universitäten. Zweitens wurden Empfehlungen internationaler Organisationen (OECD, EU, UNICEF) herangezogen, und drittens die Ansätze und Erfahrungen ausgewählter Länder (Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und Dänemark) vertieft.

3. Bestandsaufnahme der kommunalen Strategien, Massnahmen und Leistungen
Die Bestandsaufnahme in den 15 ausgewählten Gemeinden erfolgte mit einem detaillierten Erhebungsraster. Sie stützt sich auf Internet-Informationen sowie telefonische sowie schriftliche Befragungen der involvierten Fachpersonen in den einzelnen Gemeinden. Zum Einstieg wurde pro Stadt ein exploratives Interview mit einer Schlüsselperson (offizielle Kontaktpersonen) geführt und geklärt, bei wem die ge-

suchten Informationen und Einschätzungen verfügbar sind. Es wurde darauf geachtet, bei jeder Gemeinde auch die Aussensicht einer NGO oder einer zuständigen Fachperson des Kantons abzuholen. Zur Validierung der Informationen wurden die Texte pro Gemeinde in Tabellenform an die Kontaktpersonen zurückgespiegelt.

4. Vertiefung mittels Fokusgruppengesprächen
Die Vertiefungsgespräche fokussierten auf die Stärken und Schwierigkeiten in den sechs beteiligten Gemeinden, auf ihre Erfahrungen mit der politischen Umsetzung von Strategien und Massnahmen der Bekämpfung von Familienarmut sowie auf den Handlungsbedarf und die Handlungsmöglichkeiten aus Sicht der involvierten Fachpersonen.

Auswahl der untersuchten Gemeinden und Städte

Um eine gut abgestützte, möglichst vielfältige Auswahl der untersuchten Städte zu erhalten, die verschiedenen Rahmenbedingungen Rechnung trägt und dadurch den möglichen Erkenntnisgewinn für andere Gemeinden erhöht, sind die Beispiele über alle Landesteile und möglichst viele Kantone verteilt. Zudem wurden je fünf Gemeinden der folgenden Typen ausgewählt:

■ **Grosse Städte**: Sie sind häufig seit längerer Zeit in in der Prävention und Bekämpfung der Familienarmut aktiv und können reiche Erfahrungen beisteuern. Ausgewählt wurden **Zürich, Genf, Basel, Lausanne und Lugano**.
■ **Regionalstädte**: Sie sind teils dezentraler in ländlicherem Umfeld gelegen. Oft verfügen Sie auch nicht über die gleichen professionellen Strukturen und finanziellen Möglichkeiten wie grosse Städte. Die Beispiele sind hier **Biel, La Chaux-de-Fonds, Fribourg, Wil (SG) und Olten**.
■ **Fünf andere grosse Gemeinden** (ab 15'000 Einw.): Einerseits leben in einigen grossen Städten mit relativ eng gesetzten Gemeindegrenzen und hohen Mieten nicht viele einkommensschwache Familien. In diesen Fällen ist das Handeln der grossen Agglomerationsgemeinden relevanter. Andererseits bestehen auch ausserhalb der städtischen Agglomerationen gewisse bevölkerungsreiche Gemeinden, deren Strategien, Massnahmen und Leistungen für andere ländlicher strukturierte Gebiete interessant sein können. Als Gemeinden dieser Kategorie wurden **Kriens, Dietikon, Glarus Nord, Martigny und Herisau** in die Analyse einbezogen.

Bewusst wurden bei der Auswahl die Kantone mit ausgebauten Familien-Ergänzungsleistungen (TI, SO, VD und GE) oder Familienmietzinsbeiträgen (insbesondere Basel) sowie das Wallis als Kanton mit ausserordentlich hohen Familienzulagen abgedeckt. Zudem wurde darauf geachtet, dass die Städte und Gemeinden sich möglichst stark unterscheiden bezüglich Ausländeranteil, Leerwohnungsbestand, Arbeitslosen- und Sozialhilfequote sowie den politischen Mehrheiten.

Bei der **Auswahl der Vertiefungsgemeinden** wurde darauf geachtet, vielversprechende Ansätze und interessierende Problemkonstellationen möglichst unterschiedlicher Gemeinden aufzunehmen. In jedem Landesteil wurde in einer grossen Stadt ein Fokusgruppengespräch mit den Zuständigen durchgeführt (*Zürich*, *Lausanne*, *Lugano*). *Biel* kam als stark von Familienarmut betroffene und finanzschwache Regionalstadt in die Auswahl. Mit *Martigny* und *Kriens* wurden aber auch zwei sonstige Gemeinden vertieft, die sich durch ihr Engagement in diesem Feld auszeichnen.

1.4 Aufbau des Berichts

Der Bericht stellt die Erkenntnisse aus der Literatur an den Anfang (Kapitel 2). Er skizziert dann die unterschiedlichen Charakteristika und damit Voraussetzungen der Gemeinden und die kantonalen Rahmenbedingungen, die sich in der Analyse als äusserst wichtig erwiesen haben (Kapitel 3).

Im zweiten Teil werden die **Resultate** vorgestellt. Dies sind zunächst die Stossrichtungen, Konzepte und Strategien auf kommunaler Ebene (Kapitel 4), sodann die monetären Leistungen mit Ausnahme der Sozialhilfe, die bereits bei den Charakteristika der Gemeinden ausgeführt ist (Kapitel 5). Die weiteren Themen sind Wohnen (Kapitel 6), Vereinbarkeit von Familie und Beruf (Kapitel 7), die Förderung der Erwerbsintegration von Personen mit Kinderbetreuungsaufgaben (Kapitel 8), soziale Integration durch Zugang zu Kultur-, Bildungs- und Freizeitangeboten (Kapitel 9), Zugang zu Integrationsförderung und Nachholbildung für Personen mit Kinderbetreuungsaufgaben (Kapitel 10), die Information, Beratung und Begleitung sozial benachteiligter und insbesondere auch gesundheitlich beeinträchtigter Eltern und Kinder (Kapitel 11) sowie die Sicherstellung der Chancengerechtigkeit mit dem Ziel, die Vererbung der Armutsgefährdung von Generation zu Generation zu verhindern (Kapitel 12). Anschliessend wird in Kapitel 13 ein zusammenfassendes Fazit der befragten Gemeinden präsentiert zu ihren Stärken und Schwierigkeiten, ihren Erfahrungen in der Politikumsetzung, zu den künftigen Herausforderungen und zum Handlungsbedarf bei der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut.

Im dritten Teil werden die **Schlussfolgerungen** gezogen. Dies zunächst in Form einer Synthese, welche die Erkenntnisse von Literatur, Bestandsaufnahme und Vertiefungsgesprächen nochmals zusammenführt (Kapitel 14). Anstelle von Empfehlungen führt abschliessend eine Checkliste für die Gemeinden auf, welchen Punkten sie bei einer Strategie der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut Beachtung schenken sollten (Kapitel 15).

Die wichtigsten im Text auftauchenden Fachbegriffe werden in einem Glossar am Ende des Berichts ausgeführt (Kapitel 17).

In die verschiedenen Kapitel eingestreut sind zehn **Beispiele guter Praxis** aus den untersuchten Gemeinden. Sie sind jeweils mit einem farbigen seitlichen Balken ausgezeichnet.

2 Was hilft gegen Familienarmut? - Erkenntnisse aus der Literatur

Nach einem Überblick über die Ausgangslage in der Schweiz und die hiesigen Zuständigkeiten und Akteure werden die zentralen in der internationalen und schweizerischen Literatur referierten Stossrichtungen der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut vorgestellt. Es folgen Erkenntnisse und Empfehlungen wichtiger internationaler Gremien (UNICEF, OECD, EU) sowie Erfahrungen aus ausgewählten Vertiefungsländern (Dänemark, Deutschland, Frankreich und Grossbritannien). Zum Abschluss wird ein kurzes Fazit im Hinblick auf die vorliegende Untersuchung gezogen.

2.1 Ausgangslage in der Schweiz

Fast ein Drittel aller Sozialhilfebeziehenden in der Schweiz sind Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren (29% 2014) und weitere 12% junge Erwachsene bis 25 (Sozialhilfestatistik BFS 2014). **Familienarmut ist also kein marginales Problem**, wie auch Fredrich/Thürig (2015) festhalten. Die Messungen sind methodisch unterschiedlich, die Schätzungen reichen bis zu einer Viertelmillion armer Kinder. Wie Falter (2009) festhält, sind sich die Studien in einem Punkt aber alle einig: **Alleinerziehende sind stark überproportional betroffen**. Sie machen fast zwei Drittel aller Familien in der Sozialhilfe aus. Und die Wahrscheinlichkeit, dass ihre Kinder arm sind, ist zweieinhalb Mal höher als bei den Familien insgesamt. Falter bezeichnet die Tatsache, ob man in einer Einelternfamilie lebt, als Haupdeterminante der Kinderarmut in der Schweiz (297). Viele ökonomische Risikofaktoren entfalteten ihre Wirkung nach einer Scheidung voll: hohe Lebenshaltungskosten, Vereinbarkeitsprobleme, ungleiche Rollenteilung der Eltern, ungenügende Grund- und Weiterbildung. Diese Schwierigkeiten werden jedoch verschärft durch ein Unterhaltsrecht, welches den Elternteil bevorzugt, bei dem die Kinder nicht leben, sowie durch inadäquate Regelungen bei der Familienbesteuerung und den Bedarfsleistungen, welche als Armutsfallen wirken. Falter sieht Aufgaben bei der Gleichstellungspolitik, bei der Verbesserung der Bedingungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie in einer Reform von Steuer- und Sozialsystem dahingehend, dass sie die Erwerbstätigkeit belohnen und nicht bestrafen.

Eine Analyse von 35 aktuellen Familienberichten, Familienleitbildern und -konzepten aus 21 Kantonen (Stutz/Bannwart/Legler 2017) zeigt, dass **Familienarmut auch praktisch alle Kantone beschäftigt**. Inhaltlich stimmen die Erkenntnisse der Analysen in den verschiedenen Kantonen überein: Familien sind finanziell stärker unter Druck als Nichtfamilienhaushalte und erreichen nicht dasselbe Wohlstandsniveau. Familienarmut ist eine Herausforderung. Sie ist charakterisiert durch Working Poor-Situationen und trifft insbesondere **Alleinerziehende und Migrationsfamilien**. Familien mit vielen Kindern sind ebenfalls überproportional betroffen, ihre Zahl ist jedoch deutlich kleiner. Im Zusammenspiel von kantonalen Bedarfsleistungen, Elterntarifen der Kinderbetreuung und der Familienbesteuerung bestehen häufig Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. Verschiedene Berichte stellen eine steigende Häufigkeit von Verschuldungsproblemen bei Familien fest. Mehrere erwähnen als einen Grund dafür, dass Migrationsfamilien einen Bezug von Bedarfsleistungen möglichst lange vermeiden, um ihren Aufenthaltsstatus nicht zu gefährden. Bereichte, welche die Kostenstrukturen betrachten, konstatiern als armutsverschärfend steigende Lebenshaltungskosten (Miete, Krankenkasse), die Familien überproportional treffen, sowie generell hohe Kinderkosten.

Verschiedene Berichte suchen spezifisch nach **Gründen** für die finanziellen Schwierigkeiten Alleinerziehender. Bern (Regierungsrat des Kantons Bern 2009) und Glarus (Kanton Glarus 2014) halten fest, dass es fast immer **Frauen** sind, die in einer Alleinerziehendensituation Unterstützung brauchen, während die wenigen alleinerziehenden Männer in der Regel selber durchkommen. Die Rollenteilung vor der

Trennung scheint hier relevant. Bern erwähnt auch, dass die **Alimente** «bei weitem nicht existenzsichernd» sind. Sie sind eine bedeutende Einkommenskomponente von Alleinerziehendenhaushalten, aber nur rund 60% der alleinerziehenden Frauen mit einem Kind erhalten überhaupt Alimente. Leben mehrere Kinder im Haushalt, so sind es 80%. Bekommen alleinerziehende Frauen Alimente, so decken diese zudem in Einelternfamilien mit einem Kind gerade 20% des Haushaltseinkommens, bei mehreren Kindern sind es gut 45%. Die alleinerziehende Mutter trägt also den Hauptteil des Familieneinkommens so oder so selber bei. Weiter erwähnen die Berichte aus Bern und der Waadt, dass die **Kinderkosten** Einelternfamilien gegenüber den grösseren Zweielternhaushalten überproportional belasten.

Die zweite überdurchschnittlich armutsgefährdete Gruppe sind **Migrationsfamilien mit tiefqualifizierten Eltern**. Sie sind selten alleinerziehend, aber typischerweise **Working Poor** und beziehen mitunter aus Angst auch dann keine Unterstützungsleistungen wie Sozialhilfe, wenn sie Anrecht darauf hätten. Für sie stellen sich andere Herausforderungen als für Alleinerziehende. Sie finden keine oder nur unregelmässige und schlecht entlöhnte Arbeit, sprechen die hiesige Sprache wenig, kennen sich nicht aus und haben häufig ein beschränktes soziales Netz. Es fehlen oft nähere Kontakte zu Einheimischen, und die Verwandtschaft lebt im Herkunftsland. Zudem gibt es kleinere armutgefährdete Gruppen wie **Flüchtlingsfamilien** oder **Familien mit psychisch erkrankten Eltern sowie mit Sucht- und Gewaltproblemen**. Hier brauchen Eltern und Kinder intensivere Unterstützung.

Die Situationen und Bedürfnisse von **armutsgefährdeten Familien** unterscheiden sich also stark. Sie sind **keine homogene Gruppe** und in der Literatur herrscht Einigkeit, dass ihre finanzielle Lage entsprechend auch nicht durch eine einzige Massnahme nachhaltig verbessert werden kann.

2.2 Zuständigkeiten und Akteure

Bevor die in der Literatur empfohlenen Stossrichtungen und Strategien im Einzelnen vorgestellt werden, ein kurzer Überblick zu den **Zuständigkeiten**. Auch wenn in dieser Studie die Gemeinden und ihre Handlungsmöglichkeiten im Fokus stehen, sind sie nicht unabhängig von dem, was auf Bundes- und Kantonsebene geschieht. Zwar sind Armutsbekämpfung und Familienpolitik sind in der Schweiz Politikfelder, in denen der Bund wenig Kompetenzen hat. Aber die Kantone sind zentrale Akteure, welche die Aufgabe in unterschiedlichem Mass an die Gemeinden weiterdelegieren. Zur Rollenverteilung:

■ **Bund**: Auf nationaler Ebene geregelt ist die **Mutterschaftsversicherung**. Und für die **Familienzulagen**, die aus Kinder- und Ausbildungszulagen bestehen, hat der Bund Minimalbeträge vorgeschrieben. Bei beiden Leistungen sind die Kantone frei, über das nationale Minimum hinauszugehen. Weiter schreibt der Bund den Kantonen vor, eine **Krankenkassen-Prämienverbilligung** für einkommensschwache Haushalte zu gewähren und beteiligt sich an dieser Leistung finanziell. Wichtig ist auch die Bundesvorschrift, dass die Kantone **Alimentenhilfe** leisten müssen, die nicht nur eine Inkassohilfe umfasst, sondern im Bedarfsfall auch eine Bevorschussung. Prämienverbilligung wie Alimentenbevorschussung können von den Kantonen sehr unterschiedlich ausgestaltet werden. Im Bereich der Familienpolitik hat die **Anstossfinanzierung des Bundes für familienergänzende Kinderbetreuung** einiges in Bewegung gebracht. Die an sich temporäre Massnahme ist zum zweiten Mal verlängert worden, und der Bundesrat schlägt vor, in den Jahren 2015-2019 nicht nur einen weiteren Ausbau der Betreuungsstrukturen, sondern auch die Senkung von Elterntarifen zu unterstützen, was allerdings vom Parlament noch gutgeheissen werden müsste. Im **Integrationsbereich** besteht das einheitliche Instrument Kantonaler Integrationsprogramme (KIP), für die der Bund Vorgaben macht, an denen er sich aber auch finanziell beteiligt. Sie kamen in den letzten Jahren stark ärmeren Familien zugute. Die Kantone sind frei, wie

sie ihrerseits die Gemeinden als Partner einbinden. Darüber hinaus gibt es viele **Bundesgesetze**, die sich auf die Situation der Familien und die Leistungen der Kantone im Familien- und Armutsbereich auswirken, so etwa das Scheidungs- und Unterhaltsrecht, Regelungen zu häuslicher Gewalt, Kindes- und Erwachsenenschutz, Kinder- und Jugendförderung, Familienbesteuerung etc.

■ **Kantone**: Sie sind einerseits im **Bildungswesen** und andererseits bei der **sozialen Mindestsicherung** durch Bedarfsleistungen federführend. Auch wenn die Durchführung bei der Sozialhilfe den Gemeinden überlassen bleibt, definieren die Kantone weitgehend die Mindeststandards. Sie orientieren sich dabei jedoch oft an den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Weiter erlassen die Kantone die Detailregeln für die **Familienbesteuerung**. In den letzten Jahren haben viele Kantone zudem den Bereich der **Kinderbetreuungsstrukturen** neu geregelt und gewisse Mindestvorschriften für die Vorschul- wie die schulergänzende Betreuung erlassen. Die Kantone haben auch wichtige Aufgaben im **Kinder- und Jugendschutz** und bei der **Beratung von Gewaltopfern**. Oft sind sie aktiv in der **Kinder- und Jugendförderung** und in der **Elternberatung**. Einige, aber längst nicht alle Kantone verfügen über eine familienpolitische Gesamtstrategie.

■ **Gemeinden**: Sie haben in vielen der bereits genannten Bereiche **Umsetzungsaufgaben** mit mehr oder weniger **Gestaltungsraum**. Gerade in Kantonen, die wenig Vorgaben machen, **springen** vor allem die grösseren Gemeinden **in die Lücken** und ergreifen und finanzieren selber Massnahmen, die sie aufgrund der realen Situation für sinnvoll erachten. Dabei arbeiten sie häufig mit privaten Anbietern und Hilfswerken, aber auch mit anderen Gemeinden aus der Region zusammen. Sie **experimentieren mit Pilotprojekten**, wie ihre spezifischen Herausforderungen angegangen werden könnten, und **entwickeln so neues Erfahrungswissen**. In den Gemeinden arbeiten viele **Fachpersonen vor Ort**, die direkt mit schwierigen Situationen von Familien konfrontiert sind. Im Idealfall dienen sie der Politik als Antennen, die kommende **Herausforderungen früh erkennen** und ihre Erfahrungen in einem Dialogprozess in die Weiterentwicklung der Strategie der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut einbringen. Häufig ist es auf Gemeindeebene auch weniger kompliziert, Dinge zu verändern, als auf Kantons- und Bundesebene.

Neben den drei Staatsebenen gibt es im Bereich der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut zwei weitere wichtige Akteure:

■ **Wirtschaft**: Die Betriebe und Institutionen, welche Eltern beschäftigen, prägen ihre Arbeitsbedingungen. Diese können eine Vereinbarkeit von Familie und Beruf entscheidend vereinfachen oder erschweren. Sie bestimmen daher ein Stück weit mit, wieweit es Eltern möglich ist, ein existenzsicherndes Einkommen zu erwirtschaften. Eine entgegenkommende Haltung gegenüber familiären Verpflichtungen sowie zeitliche und örtliche Flexibilität dort, wo sie möglich ist, erleichtern die Übernahme eines höheren Erwerbspensums. Kurzfristige Planung, einseitig verordnete Flexibilitätsanforderungen an die Beschäftigten und unsicherer Verdienst zum Beispiel bei Arbeit auf Abruf erschweren jegliche Vereinbarkeit. Dies ist gerade im Bereich tiefqualifizierter Arbeitnehmerinnen nicht selten.

■ **Private Trägerschaften und Hilfswerke**: Kantone und Gemeinden lagern gewisse Aufgaben an private Trägerschaften und Hilfswerke aus, die etwa Kinderbetreuungsinstitutionen und Beratungsstellen führen und Freiwilligenarbeit mobilisieren. Sie werden teilweise über Leistungsvereinbarungen gesteuert, erhalten manchmal aber auch einfach öffentliche Beiträge. Häufig ist das spezifische Fachwissen bei diesen privaten Organisationen grösser als bei ihren öffentlichen Auftraggebenden. Die Arbeitsteilung macht insbesondere dort Sinn, wo Private ein bedarfsgerechtes und nutzernahes Angebot besser sicherstellen können. Mögliche Gründe sind, dass sie unbürokratischer auf Bedürfnisse eingehen können, das Vertrauen der Betroffenen durch anwaltschaftlichere Arbeit einfacher gewinnen und insbeson-

dere bei Migrationsfamilien nicht als staatliche Autoritäten auftreten. Private Trägerschaften schaffen teilweise aber auch regionale Angebote, an die sich Gemeinden mit wenig Koordinationsaufwand anschliessen können.

2.3 Stossrichtungen

In der sozialpolitischen Debatte in der Schweiz sind es häufig die Gemeinden, die vorangehen. So hat die **Städteinitiative Sozialpolitik** bereits 2007 (4ff.) eine integrierte Mehrebenenstrategie zur Prävention und Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung vorgeschlagen. Die darin skizzierten Ansätze kommen insbesondere Familien zugute. Die Städteinitiative setzt **Integration** im weitesten Sinne als Schlüsselbegriff und plädiert insbesondere für **Investitionen in präventive Ansätze in den Regelstrukturen** Schule, Berufsbildung, Arbeitsmarkt, Gesundheitspolitik und soziale Sicherheit. Sie begrüsst auch Ergänzungsleistungen für Familien, sieht die Aufgabe der Gemeinden aber vor allem darin, Desintegration zu verhindern durch vorausschauendes und rechtzeitiges Handeln. Als wichtig in diesem Kontext erwähnt sie Frühförderungsangebote, familienergänzende Kinderbetreuung, niederschwellige Erziehungs- und Gesundheitsberatung und flächendeckende Schulsozialarbeit. Jugendliche sollen beim Übergang von der Schule in eine nachobligatorische Ausbildung bei Bedarf unterstützt werden. Und für die Eltern sind familienfreundliche Arbeitsmodelle, die Förderung von Gleichstellung und Weiterbildung sowie die Anerkennung von nicht formellen Erfahrungen und Leistungen relevant. Festgehalten wird, dass ein solch thematisch breiter Ansatz Koordination und Kooperation weit über den Sozialdienst hinaus erfordert.

Aktiv mit der Armutsthematik auseinandergesetzt hat sich in den letzten Jahren auch immer wieder die **Caritas Schweiz**, die auch mehrere Berichte zur Thematik der Familienarmut publizierte (vgl. Literaturliste). Sie spricht von **drei Säulen** der Armutsbekämpfung: **Existenzsicherung**, **Vereinbarkeit** von Familie und Beruf sowie **Chancengerechtigkeit** (Fredrich/Thürig 2015, 15). Von drei Handlungsfeldern (plus dem vierten des Familienrechts) spricht auch der **Bundesratsbericht** «Familienpolitik: Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes» (2015). Genannt werden **wirtschaftliche Absicherung**, **Vereinbarkeit** von Familie und Erwerbstätigkeit sowie die **Förderung der Familien**. Unter dem letzten Punkt versteht dieser Bericht Elterninformation und Elternbildung sowie die Beratung und Begleitung von Familien. Zwischen Caritas und Bundesratsbericht besteht also in den zwei ersten Punkten Übereinstimmung, während der Bund den Punkt der Chancengerechtigkeit und die Caritas die pädagogischen und persönlichen Hilfen nicht nennt. Real dürfte unbestritten sein, dass beide Felder bei der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut eine wichtige Rolle spielen.

Auch die **Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (EKKJ)** hat das Thema aufgegriffen und 2007 einen Bericht zu Kinderarmut publiziert (EKKJ 2007, 56ff.). Sie stellt die Enttabuisierung des Themas ins Zentrum und fordert generell eine nachhaltige Familienpolitik, in der Kinder kein Armutsrisiko darstellen. Neben wirtschaftlicher Absicherung steht ebenfalls ein Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung auf der Agenda, wobei insbesondere auf einen einfachen Zugang für benachteiligte Familien zu achten sei. Verlangt werden auch eine bessere Begleitung und Durchlässigkeit im Bildungssystem, allgemeiner Zugang zu Ausbildungsfinanzierungen durch Stipendien und Studiendarlehen, Schuldenprävention sowie eine stärkere Orientierung von Gesundheitsförderung und Jugendarbeit auf armutsbetroffene Kinder und Jugendliche. Zu den bereits von Caritas und Bundesrat genannten Themen kommt also ein starker Fokus auf die **Zugangsprobleme ärmerer Familien** zu Unterstützungsleistungen hinzu.

Die politischen Debatten um die finanzielle Mindestsicherung werden hier nicht weiter ausgeführt, weil die Spielregeln nicht von den Gemeinden gemacht werden. Bei allen anderen Strategieansätzen, die in der Literatur diskutiert werden, sind die Gemeinden jedoch wichtige, wenngleich häufig sind nicht einzigen Akteure. Die wichtigsten werden im Folgenden ausgeführt, wobei festzuhalten ist, dass es sich nicht um einander ausschliessende Ansätze handelt, sondern die verschiedenen Strategien meist nur dann volle Wirkung enthalten, wenn sie kombiniert werden.

Strategie der Erwerbsintegration und fehlende Qualifikationen

In seinen Analysen zur wirtschaftlichen Situation Alleinerziehender stellt Wanner (2012, XIII) fest, dass das Einkommen der Mütter aus Erwerbstätigkeit eine zentrale Rolle spielt für die Wahrscheinlichkeit, nur über sehr geringe finanzielle Mittel zu verfügen. Lassen sich, so folgert er, durch gezielte Massnahmen Familie und Beruf besser vereinbaren, kann dies dazu beitragen, dass alleinerziehende Frauen ihren Beschäftigungsgrad erhöhen können und dadurch weniger armutsgefährdet sind (XIII). Mit dieser Feststellung ist er wie oben ausgeführt nicht allein, sondern stimmt überein mit den genannten Strategiepapieren von Caritas, Bundesrat und EKKJ, die alle Vereinbarkeit als zentrale Massnahme im Rahmen der Bekämpung von Familienarmut sehen.

Die Gefahr ist, dabei zu vergessen, dass es sich bei einem erheblichen Anteil einkommensschwacher Familien um Working Poor-Haushalte handelt. Diese Eltern sind erwerbstätig, erzielen aber nur tiefe und häufig auch nicht kontinuierliche Einkommen. Sie tun dies, weil sie nichts Besseres finden. Dabei spielen sehr häufig fehlende Qualifikationen eine wichtige Rolle. Man muss **geringe Bildung bekämpfen**, weil sie ein Armutsrisiko ist, schreiben Moser/Lanfranchi (EKFF 2008, 19). Dazu aber müsse man auch die Armut bekämpfen, weil sie ein Bildungsrisiko ist. Die sozioökonomische Leistungsfähigkeit der Familie müsse unter dem Aspekt des Bildungserfolgs der Kinder gestärkt und gefördert werden. Doch wie bekämpft man die geringe Bildung der Eltern?

Eine wichtige Erfahrung hat hier gemäss der Evaluation (Commission d'évaluation 2014) das **Projekt «Coaching familles» in der Waadt** (vgl. Beispiel guter Praxis, Seite 77) gemacht, das Familien in der Sozialhilfe durch persönliche Begleitung im Hinblick auf eine bessere Erwerbsintegration unterstützt. Erstens hatten die begleiteten Eltern oft nicht nur sehr tiefe Löhne, sondern auch schlechte Arbeitsbedingungen und dadurch unsichere Einkommen. Sie getrauten sich aber nicht, Verbesserungen zu verlangen aus Angst, auch diesen letzten Halt im Arbeitsmarkt zu verlieren. Zweitens war ihnen meist bewusst, dass sie eine Ausbildung nachholen müssten, um ihre Situation nachhaltig zu verbessern. Doch sie sahen keine Möglichkeit, dies zu finanzieren. Auch wenn das nicht eigentlich so geplant war, hat das Projekt deshalb erste Qualifikationsschritte finanziert, wo niemand anderes dafür in Frage kam.

Die Evaluation der Familien-Ergänzungsleistungen ebenfalls in der Waadt (Abrassart/Guggenbühl/Stutz 2015) zeigt, dass auch diese an ihre Grenzen stossen, weil sie tiefqualifizierten Eltern keine Möglichkeit zur Nachholbildung bieten. Sie sichern die Familien zwar für eine beschränkte Zeit wirksam ab, ändern aber nichts daran, dass die Eltern danach von ihren vorher schon bestehenden Ausbildungsmankos wieder eingeholt werden. Der Kanton hat deshalb beschlossen, auch die Familien, die Ergänzungsleistungen beziehen, künftig aktiver zu begleiten (Conseil d'Etat, canton de Vaud 2015). Ähnliche Überlegungen stellt der Kanton Tessin in seinem Konzeptpapier zur Anpassung der Familienpolitik an die Herausforderungen der Zukunft an (Dipartimento della sanità e della socialità del cantone del Ticino 2016). Er plant ebenfalls, die Erwerbsintegration EL-beziehender Eltern über ein persönliches Coaching zu verbessern. Zusätzlich sollen mit den Eltern eine Bilanz der beruflichen Kompetenzen und Erfahrungen erstellt und für sie angepasste Nachqualifizierungsangebote aufgebaut werden. Die Analyse der aktuel-

len Familienberichte (Stutz/Bannwart/Legler 2017) macht ebenfalls deutlich, dass der Bedarf an sprachlicher Integration und Nachholbildung für tiefqualifizierte Eltern in verschiedenen Kantonen gesehen wird. Die Gegenmassnahmen sind jedoch oft beschränkt.

Strategie der Erwerbsintegration und Alleinerziehende

Für die Erwerbsintegration von Müttern in einkommensschwachen Familien wurde lange wenig getan. Es wurde auch als selbstverständlich erachtet, dass sie zum Beispiel in der Sozialhilfe nicht beraten wurden im Hinblick auf eine berufliche Karriere und keinen Zugang hatten zu Massnahmen zur Förderung der Erwerbsintegration. Die Arbeitslosenversicherung schliesst Personen, die (derzeit) nicht mindestens eine 50%-Stelle antreten können, davon immer noch aus. Diese alten Selbstverständlichkeiten treffen nun auf eine nationale und internationale Diskussion, die den Erwerb der Mütter als Massnahme der Armutsbekämpfung ins Zentrum stellt. Es erscheint plötzlich selbstverständlich, dass Väter und Mütter in dem Masse erwerbstätig sind, bis das Existenziminimum der Familie gedeckt ist. Besonders an Alleinerziehende wird diese Anforderung verstärkt gestellt, sobald Kinderbetreuungsstrukturen vorhanden sind, wie auch die Änderung der Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS in diesem Punkt dokumentiert (vgl. Kapitel 8).

Die im Auftrag des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann verfasste Studie «Absicherung unbezahlter Care-Arbeit von Frauen und Männern» (Stutz/Knupfer 2012, 99ff.) hält fest, dass eine Erwerbsintegrationsstrategie für Alleinerziehende dann mit Chancen verbunden sein kann, wenn der Tatsache Rechnung getragen wird, dass sie Betreuungsaufgaben wahrnehmen, und wenn sie auch in Phasen fehlender oder reduzierter Erwerbstätigkeit bezüglich ihrer beruflichen Chancen beraten und gefördert werden. Eine Aktivierungsstrategie, die familiäre Betreuungsaufgaben übersieht und damit implizit mit Untätigkeit gleichsetzt, laufe Gefahr, zu einer strukturellen Überlastung von Personen mit solchen Verpflichtungen zu führen.

Dass solche Überlastungssituationen bei Alleinerziehenden nicht selten sind, bestätigt der Caritas-Bericht zur Familienarmut (Caritas 2015). Erschöpfung, Depressionen und sozialer Rückzug seien die Folge. Die belastende Situation gehe insbesondere auch an den Kindern nicht spurlos vorbei. Das Arbeitspapier von Bernardi und Struffolino (o.J., 3f.) weist zudem darauf hin, dass die Umstellung auf eine Erwerbsintegrationsstrategie zwar «neuen» Alleinerziehenden zugute kommen kann, aber negative Seiteneffekte hat für alle, die eine gute Berufsintegration mit entsprechender Bezahlung nicht (mehr) erreichen. Sie verweisen darauf, dass ein Teil des Problems direkt auf die bisherige Politik zurückzuführen ist, die durch ihre negativen Anreize und die fehlende Unterstützung Alleinerziehende eher dazu brachte, ihre Erwerbstätigkeit zu reduzieren oder vorübergehend zu unterbrechen. Trotzdem erachten die Autorinnen eine Erwerbsintegration längerfristig als richtiges Ziel, weil die allmähliche Entwertung beruflicher Qualifikationen und die mit ihnen schwindenden Anstellungschancen ein zu grosses Risiko anhaltender Prekarisierung und sozialer Ausgrenzung mit sich bringen.

So oder so bleibt ein Teil des Problems, dass der Elternteil, bei dem die Kinder nicht (überwiegend) leben, keinen analogen Teil des sozialen Risikos einer Trennung oder Scheidung übernehmen muss. Seine Alimentenpflicht hört dort auf, wo das verbleibende Einkommen die Existenz nicht mehr sichernd würde. Das sogenannte Manko bis zur Sicherung der Existenz beider getrennten Haushalte wird nicht geteilt, sondern einseitig der Elternteil an die Sozialhilfe verwiesen, bei dem die Kinder leben. Diese Ungleichheit wurde zwar vom Bundesgericht gerügt und bei der Revision des Unterhaltsrechts zum Beispiel von der Eidgenössischen Frauenkommission (EKF) eine Korrektur verlangt. Verschiedene Seiten forderten in diesem Kontext auch, einen Mindestunterhaltsbetrag für die Kinder festzusetzen. Beides ist je-

doch nicht erfolgt, nicht zuletzt auch, weil man mit den Kantonen keine Lösung gefunden hat, wie das so oder so nicht aus der Welt zu schaffende Manko sinnvoll über Bedarfsleistungen abgedeckt werden könnte. Nicht ganz zu Unrecht stellte sich die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS auf den Standpunkt, es mache wenig Sinn, künftig einfach doppelt so viele Haushalte in die Sozialhilfe zu schicken. Die Sozialhilfe sei nicht für solche strukturellen Risiken gedacht, und es wäre sinnvoller, das Problem in der Alimentenhilfe zu lösen, die sich bereits mit der Situation getrennter Eltern beschäftigt (SKOS Neuregelung Unterhaltsrecht 2013). Mit dem Familienartikel in der Verfassung wurde effektiv versucht, dem Bund die Kompetenz zu verschaffen, eine solche Regelung anzugehen. Er ist in der Volksabstimmung gescheitert. Die als Alternative diskutierten Familien-Ergänzungsleistungen erlitten auf Bundesebene schon vorher Schiffbruch. Etliche Kantone haben seither ganz gemäss den Empfehlungen der Schweizerischen Konferenz der Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) die kantonale Einführung von Familien-EL ins Auge gefasst. Die wenigsten waren jedoch im rauhen finanzpolitischen Klima erfolgreich (vgl. auch Abschnitt 0). Das Problem bleibt ungelöst.

Über die genannten Probleme hinaus hat ein Austauschforum des Forschungsprogramms LIVES (2014, 10ff.) mit Organisationen von Einelternfamilien und getrennten Vätern festgehalten, dass im Alltag auch Unsicherheit und Entmutigung durch die Komplexität des Systems und nicht situationsangepasste Regelungen getrennten Eltern das Leben schwer machen. Gefordert werden von dieser Seite zusätzlich pluridisziplinäre Anlaufstellen sowie mehr Unterstützung bei der Bewältigung der emotionalen Belastungen nach einer Trennung und der Neugestaltung der Familienbeziehungen.

Strategie, Kinder in den Fokus zu stellen

Verschiedentlich wird die Hoffnung formuliert, dass der Kinderrechtsansatz Blockaden bei der Bekämpfung von Familienarmut lockern könnte (z.B. Marugg in Caritas 2012, 115ff.). Die **UNO-Kinderrechtskonvention**, die von der Schweiz ratifiziert wurde, verankert nämlich in Artikel 26 das Recht eines Kindes auf eine angemessene soziale Absicherung und in Artikel 27 sein Recht auf einen Lebensstandard, «der seiner körperlichen, geistigen, seelischen, sittlichen und sozialen Entwicklung angemessen ist.» Primär sind dafür die Eltern verantwortlich, die sekundäre Verantwortung liegt jedoch beim Staat. Aus dieser Perspektive wird auch kritisiert, wenn Kinder im Sinne einer Sozialinvestitionsstrategie nur mit Blick auf die Zukunft gefördert werden, das heisst um spätere Kosten zu vermeiden. Ein Kind habe auch ein Recht auf ein gutes Aufwachsen.

Unbestritten ist, dass die Folgen von Armut für die Kinder oft einschneidend sind und ihre Entwicklungschancen einschränken (z.B. Walper 2008). Wie Drilling erklärt (in EKKJ 2007, 40) schränken arme Familien etwa ihre Ausgaben oft auf Kosten einer gesunden Ernährung ein, was Folgen für die körperliche Entwicklung der Kinder hat: Sie leiden auch häufiger unter psychosozialen Beschwerden. In armutsbetroffenen Familien wächst die psychosoziale Belastung insgesamt, was auch das Risiko für Konflikte in der Familie erhöht. Personen aus benachteiligten Familien unternehmen häufiger Suizidversuche, auch chronische Erkrankungen, Übergewicht, Säuglingssterblichkeit, unfallbedingte Mortalität kommen öfter vor. Arme leben auch weniger lang.

Mäder ergänzt (in Caritas 2012, 81ff.), dass arme Kinder generell häufiger kritische Lebenssituationen erleben und lernen müssen, damit umzugehen. Auf Einschränkungen reagieren sie recht unterschiedlich. Verbreitet sei der Versuch, Probleme zu vermeiden, sich anzupassen, keine Ansprüche zu stellen, insbesondere Mädchen unterstützten sich jedoch auch solidarisch. Als zentral wird das Verhalten der Eltern erachtet. Für die Kinder sei das Gefühl entscheidend, ob diese die Situation einigermassen unter Kontrolle haben. Auch die Qualität der Eltern-Kind-Beziehung, ihre fürsorgliche Zuwendung, Anteil-

nahme, Förderung sowie die Gewährleistung verlässlicher Alltagsstrukturen gelten als entscheidend. Sind die Eltern überfordert, belastet dies die Kinder sehr. Auch Arbeitslosigkeit und Perspektivlosigkeit der Eltern schlagen sich auf Kinder nieder. Ihr Selbstvertrauen sinkt, sie entwickeln Scham- und Schuldgefühle: «Arme empfinden ihre Ohnmacht oft als individuelle Schwäche», wie Mäder anmerkt (88). Armutsbetroffene Kinder halten sich oft bei Beziehungen zu Gleichaltrigen zurück und kämpfen mit belastungsbedingten Schulschwächen. Dann ist entscheidend, wie die Lehrpersonen reagieren.

Die Strategien früher Förderung und die Schulen haben die Wichtigkeit dieser Zusammenhänge vielerorts erkannt und fokussieren nicht allein auf die Kinder, sondern stärken auch die Eltern in ihrer Rolle und bei der Verbesserung ihrer eigenen Situation (vgl. auch Kapitel 12 zur Chancengerechtigkeit für die Kinder).

Strategie, den Zugang benachteiligter Familien zu bestehenden Leistungen zu verbessern

Aus der Analyse der aktuellen Familienberichte (Stutz/Bannwart/Legler 2017) geht klar hervor, dass viele Kantone zwar ausgebaute Leistungen für Familien kennen, damit aber jene Familien, die sie am dringendsten bräuchten, schlecht erreichen. Das Staatssekretariat für Migration (SEM) hat im Rahmen des Nationalen Programms gegen Armut eine Studie erstellen lassen, welche die Erreichbarkeit und den Zugang der Zielgruppen untersucht und Empfehlungen macht (Kaya/Egger et al. 2015, 24f.). Im Zentrum dieser Analyse standen Migrationsfamilien. Zunächst wurde untersucht, wie diese Familien sich informieren. Drei Erkenntnisse sind hier sehr wichtig:

■ Viele Familien informieren sich via **Internet**. Also ist entscheidend, welche Informationen online einfach auffindbar und in den wichtigsten Sprachen verfügbar sind.
■ Gewisse Migrationsfamilien informieren sich eher über **Schlüsselpersonen** in ihrer Nähe, denen sie vertrauen. Es ist also möglich, Schlüsselpersonen in der Gemeinde zu sensibilisieren und schulen, damit sie in der Lage sind, diese Familien gut zu beraten.
■ Es gibt aber auch Migrationsfamilien, die sich **wenig für die bestehenden Angebote interessieren und keine Informationen suchen**. Der Zugang zu ihnen hängt eng zusammen mit dem Mass der Anstrengungen, die unternommen werden, um über die Angebote zu informieren. So ist beispielsweise bei gedruckten Informationen in verschiedenen Sprache auch wichtig, wie sie verteilt werden. Und die Chancen, dass sie gelesen werden, sind höher, wenn sie an Alltagsorten verteilt werden wie am Arbeitsort, in der Krippe etc. Zudem erscheint wichtig, dass die Übergabe von Informationen in einer Interaktion geschieht – gerade bei Personen, die wenig interessiert sind an unpersönlichen Informationen.

Ausser den Migrationsfamilien sind **auch Familien schwer erreichbar, die** in prekären Verhältnissen leben, aber **keine Sozialhilfe beziehen und oft sehr isoliert leben**. Auch für sie gilt, dass sie häufig selber nicht aktiv Informationen zu Unterstützungsmöglichkeiten suchen. Die Studie empfiehlt daher, vor allem mehr Energie dafür zu verwenden, dass die vorhandenen Informationen zu den Angeboten auch ankommen. Die Empfehlungen (37f.):

■ Zentral ist, die **Fachpersonen, die mit den Familien bereits in Kontakt stehen** (Erstbegrüssung, Arbeitgebende, Kinderbetreuungsstrukturen, Kinderärzte/-ärztinnen, Hebammen, Mütter-Väter-Beratung, Sprachkurse etc.), **in die Informationstätigkeit zu involvieren** und so besser abzusichern, dass die Betroffenen zur benötigten Unterstützung kommen und die Kette der Begleitung dieser Familien zwischen den Angeboten nicht abbricht. Gerade wenn zu diesen Fachpersonen bereits ein gewisses

Vertrauen besteht, hilft dies sehr. Den entsprechenden Fachkreisen sollten dafür Arbeitsinstrumente und Schulungen zur Verfügung gestellt werden.

■ Auch **niederschwellige Freiwilligenprojekte** können eine Türöffnerfunktion übernehmen, besonders, wenn sie über längerfristige persönliche Beziehungen zwischen einer freiwillig tätigen und einer betroffenen Person funktionieren. Dies gilt speziell für **Peer-to-Peer**-Ansätze. Aber auch der Ansatz, über **Schlüsselpersonen** in der Migrationsbevölkerung zu gehen, erscheint nach wie vor vielversprechend.

■ Das Potenzial der **Medien der Migrationsbevölkerung** selber sollte unbedingt genutzt werden (vgl. http://www.migesmedia.ch).

■ Es ist wichtig, dass die **Orte der Beratung gut erreichbar und sichtbar** sind. Sie sollten auch entsprechend grossformatig ausgeschildert und angeschrieben sein.

■ **Aufsuchende Familienarbeit** ist bei den am schwersten erreichbaren Gruppen manchmal der einzige Erstzugang. Sie sollte möglichst früh erfolgen, aber immer mit dem Ziel, dass die betreuten Familien nach einer gewissen Zeit den Zugang zu den gewöhnlichen Angeboten gefunden haben.

■ **Niederschwellige nutzernahe Strukturen in den Quartieren** mit offenen Treffpunkten und aufsuchenden Ansätzen sind eine grosse Hilfe, um schwer erreichbare Familien anzusprechen.

■ Es gilt, **spezifische Zugangswege** für bestimmte schwer erreichbare Gruppen zu definieren, die auch unterschiedliche Ansätze und Kanäle kombinieren können.

■ Die **Informationsaufwände müssen** bei der Finanzierung von Projekten und Angeboten **entsprechend budgetiert werden**.

Der Bericht weist zudem darauf hin, dass die Frage, ob schwierig erreichbare Gruppen von einer Leistung profitiert haben, auch **in Evaluationen immer ein Thema** sein sollte.

Strategie sozialräumlicher Verbesserungen in den Quartieren

Der vielbeschworene **soziale Zusammenhalt** hat grundsätzlich grosses Potenzial, Probleme Einzelner mittragen oder lösen zu helfen, Eskalationen zu vermeiden und die Lebensqualität in Wohngebieten für alle zu verbessern. Zunehmende Urbanisierung, familienunfreundliche Planung, stärkere Erwerbsintegration der Mütter und vermehrtes Pendeln fordern die Sozialstrukturen jedoch heraus. Vor allem die Städte haben die Wichtigkeit der Netze im sozialen Nahraum erkannt und versuchen sie gerade in sozial schwächeren Gebieten zu mobilisieren. Sie setzen nicht zuletzt darauf, dass so besser möglich ist, sich bei der Lösung sozialer Probleme auch auf Freiwilligenarbeit und die Zivilgesellschaft zu stützen, was die Sozialbudgets entlastet. Wie Divivier und Gross (in Zahnder 2010, 255) spielt bei der Umorientierung von Einzelfallhilfe zu **Gemeinwesenarbeit** auch eine Rolle, dass in den Quartieren oft ein niederschwelligerer Zugang zu Angeboten möglich ist, die Eltern unterstützen und entlasten und ihren Kindern kompensatorische Möglichkeiten bieten. Zugleich kann auf Quartierebene die betroffene Bevölkerung besser mitbestimmen und mitgestalten.

Illustrierend führen Divivier und Gross (in Zahnder 2010, 261ff.) Praxisprojekte aus Deutschland an, die auf Armutsprävention für Familien zielen. Dabei wurden im einem Bausteinsystem **Vernetzungsstrategien und Präventionsketten** aufgebaut. Es wurden beispielsweise gute Erfahrungen damit gemacht, die Kindertagesstätten zum Ausgangspunkt zu machen, wenn viele Kinder diese besuchen, und dort Begegnungsmöglichkeiten zu schaffen und die weiteren Angebote anzuknüpfen. Doch wurde generell in Stadtteilbüros und Quartiertreffpunkten darauf geachtet, attraktive Angebote und Raum für Familien und Kinder aus unterschiedlichen Milieus zu schaffen, um sie bewusst heranzuholen, sie untereinander zu vernetzen und ihnen so den Zugang zu weiteren Integrations- und Beratungsangeboten zu öffnen.

Zudem arbeitet die Gemeinwesenarbeit auch mit aufsuchenden Ansätzen, sei dies im öffentlichen Raum (Stichwort Kinderstreetwork), sei es durch Hausbesuche. Die persönlichen Beziehungen, die im Quartier wachsen können, erlauben oft eine niederschwellige Begleitung über längere Zeit.

Integrierte Quartierentwicklung ist ein Ansatz, der sich in den letzten 20 Jahren in verschiedenen europäischen Ländern herauskristallisiert hat (Hafen in Caritas 2012, 193). Eine wichtige Initiative hat in der Schweiz aber auch der Bund mit seinem 2008 bis 2015 operativen Programm «**Projets urbains** – Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten» lanciert (BWO 2013, 1ff.). Es wurde in insgesamt 16 kleineren Städten und Agglomerationsgemeinden experimentiert, wie das gute Zusammenleben gefördert und für eine hohe Lebens-, Arbeits- und Wohnqualität gesorgt werden kann. Ziel dieser Initiative war, die Lebensqualität gerade auch in sozial belasteten Wohngebieten zu erhöhen durch die Zusammenarbeit zwischen den Zuständigen für Fragen der Raumentwicklung und für die Bewältigung sozialer Herausforderungen. Die Verknüpfung von sozialer und städtebaulicher Dimension auf Quartierebene und unter Mitwirkung aller Betroffenen und Interessierten soll Antworten bieten auf Herausforderungen wie Jugendgewalt, fehlende Integration, Spannungen zwischen Bevölkerungsgruppen, bauliche Unzulänglichkeiten, schwache soziale Netze, mangelnde Grünflächen und Freizeitinfrastrukturen.

Der Quartierentwicklungsansatz knüpft an die Potenziale im Quartier an, um ein aktiveres Quartierleben zu erreichen. Am Anfang ist offen, was genau getan werden soll. Man geht bewusst nicht von oben herab mit einem fertigen Projekt auf die Bevölkerung zu, sondern lässt sie mitwirken an der Entwicklung von Aktivitäten und Strukturen. Die Frage der Erreichbarkeit und des Einbezugs der verschiedenen Bevölkerungsgruppen mit ihren jeweils unterschiedlichen Bedürfnissen und Ansprüchen sowie deren unterschiedlichen sprachlichen und kulturellen Hintergründen ist deshalb zentral.

Die projets urbains führten neben baulichen Veränderungen auch zu neuen Beziehungen unter der Quartierbevölkerung, stimulierten die Gründung von Gruppen und Vereinigungen in den Quartieren und die neu geschaffenen Angebote erreichen breite Bevölkerungskreise. Der Projektbericht (Projets urbains 2013, 5ff.) hält jedoch fest, dass die Initiativen nur nachhaltig sind, wenn die aufgebauten Strukturen, Aktivitäten und Angebote dann auch auf eine dauerhafte Basis gestellt und in der Gemeinde verankert werden. Obwohl es keine Patentrezepte, sondern eine Vielfalt von möglichen Antworten zur Verbesserung der Lebenssituation benachteiligter Bevölkerungsgruppen in den Quartieren gibt, gelten drei Voraussetzungen überall: Es braucht erstens den politischen Wille und einen langen Atem der politisch Verantwortlichen. Es müssen zweitens effektiv alle Politikbereiche zusammenarbeiten, also die Zuständigen für Wohnen, Stadt- und Raumplanung, Verkehr, Sozialwesen, Freizeit und Sport, Sicherheit, Schule und Bildung, Kultur, Migration, Umweltschutz oder auch Strassen- und Grünflächenunterhalt. Und drittens ist entscheidend, dass alle Betroffenen und Anspruchsgruppen einen Platz und eine Rolle in den Entwicklungsprozessen finden.

2.4 Erkenntnisse und Empfehlungen wichtiger internationaler Gremien

In der sozial- und familienpolitischen Diskussion zu Familienarmut sind drei grosse internationale Player wichtige Stimmen: Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen UNICEF, die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung OECD sowie die Europäische Union (EU). Sie alle haben Studien erstellen lassen und Empfehlungen formuliert, wie das Problem angegangen werden soll. Die Positionen werden im Folgenden kurz zusammengefasst.

2.4.1 Kinderhilfswerk UNICEF

Das Kinderhilfswerk der Vereinten Nationen spielte mit seinen ab 2005 publizierten Berichten zum Kindeswohl in reichen Ländern in Europa eine wichtige Rolle dabei, die Diskussion über Kinderarmut anzuschieben (Zander 2010, 8). Es wurden auch immer Kinder selber zu ihrer Einschätzung befragt. Die UNICEF hat zudem wiederholt darauf hingewiesen, dass wichtige Daten zur Situation von Kindern gerade in der frühen Kindheit fehlen (UNICEF 2013, 2). 2014 hat sie auch selber **Politikempfehlungen zur Bekämpfung von Kinderarmut** erarbeitet (UNICEF Issue brief 2014). Sie umfassen:

■ **Eine klare Selbstverpflichtung, Kinderarmut zu beseitigen**: Ein Land, ein Kanton, eine Gemeinde soll den Kampf gegen Kinderarmut explizit auf die politische Agenda setzen und in den Planungen, Politiken und rechtlichen Regelungen verankern.
■ **Bessere soziale Absicherung von Kindern**: Wird die soziale Absicherung Kindern gerecht, reduziert dies ihre Armutsgefährdung und verbessert ihre Lebenssituation.
■ **Niederschwelliger Zugang zu qualitativ guten und kostengünstigen Beratungs- und Betreuungsangeboten**: Dass die Qualität dieser Dienstleistungen wichtig ist, wurde weitherum erkannt. Aber es muss mehr dafür getan warden, dass die ärmsten Familien effektiv Zugang zu diesen Angeboten finden.
■ **Wachstumsstrategie, welche die Ärmsten mitnimmt**: Eine gute Wirtschaftssituation ist wichtig im Kampf gegen Armut, vorausgesetzt, dass der erreichte Wohlstand breit verteilt wird.

2.4.2 Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD)

Die OECD publiziert seit Jahren regelmässig Studien, die sich mit Armutsbekämpfung generell, aber auch mit Familien- und Kinderarmut beschäftigen. Die Armutsbekämpfung setzt sie auch als erstes Ziel der Familienpolitik, die dazu durch ihre drei hauptsächlichen Instrumente Mutterschafts- und Elternurlaub, monetäre Massnahmen und Versorgung mit Kinderbetreuung beitragen kann (Family Policy in OECD Countries 2011, 57f.). Dass sie nachweislich alle drei mit tieferen Kinderarmutsraten korrelieren, wurde in einer breiten Studie nachgewiesen (Engster 2012, 121). Die OECD zeigt sich beunruhigt, dass **Kinderarmut** zwischen 2000 und 2010 trotz steigender durchschnittlicher Familieneinkommen **zugenommen** hat – eine leichte Zunahme registriert sie auch in der Schweiz (Adema et al. 2014, 39).

Eine Kernaussage der OECD zur Armutsbekämpfung ist, dass **Umverteilungsmassnahmen** Armut und Ungleichheit immer **nur temporär** beseitigen, für langfristige Verbesserungen aber die **Beschäftigungschancen und die Löhne entscheidend** sind. Im Kontext der Familienarmut heisst dies auch, dass eine **gute Stellung** der Frauen und insbesondere **der Mütter auf dem Arbeitsmarkt** ein entscheidender Faktor ist, der mithilft, dass ein Haushalt nicht in finanzielle Not gerät. Ganz besonders zeigt sich dies für die Situation Alleinerziehender. Gute Rahmenbedingungen der **Vereinbarkeit** von Familie und Beruf könnten für eine nachhaltige Reduktion ihrer Armutsgefährdung effektiver sein als finanzielle Unterstützungsleistungen (z.B. OECD Future of Families 2012, 77).

Der Vergleich der verschiedenen Sozialsysteme in Europa zeigt gleichzeitig, dass die **Erwerbsanreize** im System der Mindestabsicherung **nicht der entscheidende Faktor** dafür sind, ob Mütter aus armutsgefährdeten Haushalten erwerbstätig sind. Dies zeigen insbesondere die nordischen Länder, wo trotz schwachen Erwerbsanreizen im Sozialsystem die Erwerbsintegration stark ist. Die OECD setzt dies in Zusammenhang mit einer konsequenten Politik der **Erwerbsverpflichtung für alle**, die aber auch allen **gute Unterstützungsmassnahmen** für Erwerbsintegration und berufliche Weiterbildung sowie ein

gutes und für die Eltern **kostengünstiges Kinderbetreuungssystem** zur Verfügung stellt (OECD Babies and Bosses 2009, 86f.). Die OECD betont zudem die Wichtigkeit, Vereinbarkeitsfragen in einer Lebenslaufsperspektive ganzheitlich zu betrachten. Auch die Regelungen von **Mutterschafts-, Vaterschafts- und Elternurlaub** gehören deshalb mit ins Bild.

Die Müttererwerbstätigkeit zu erhöhen, kann also eine wirksame Strategie der Armutsbekämpfung sein. Hohe Kosten für eine gute Kinderbetreuung jedoch verhindern dies. Die OECD betont, dass die **Subventionierung von Kinderbetreuung** grosse Beschäftigungseffekte haben kann und deshalb wichtig ist für die Bekämpfung von Familienarmut. Aber sie reicht als alleinige Massnahme nicht aus: Schon heute sind viele Working Poor-Familien durchaus erwerbsintegriert. Es braucht gleichzeitig **Gleichstellungsmassnahmen** zugunsten von Frauen auf dem Arbeitsmarkt, **gute Arbeitsbedingungen und Löhne** sowie eine **Qualifikationsstrategie** (OECD Future of Families 2012, 78f.).

Dies alles hält die OECD für umso wichtiger, als sie davon ausgeht, dass sozial eher benachteiligte Familien **in den nächsten Jahrzehnten zusätzlichen Herausforderungen und Unsicherheiten** gegenüberstehen werden und sich ihre Situation dadurch nicht vereinfacht. Als Herausforderungen nennt sie eine zunehmende Zahl von Trennungen und Scheidungen der Eltern, die zu mehr Alleinerziehenden und Fortsetzungsfamilien führt, was die Familienbande und auch das Potenzial für familiäre Solidarität und insbesondere Betreuung und Pflege im Alter schwächen könnte. Zunehmend fluide Familienstrukturen erhöhen die Vulnerabilität und es ist zu erwarten, dass mehr Familien in Krisensituationen zumindest vorübergehend in Armut greaten. Zugleich schmälert die zunehmende Erwerbsintegration der Frauen das Potenzial für unbezahlte häusliche Betreuungs und Pflege. Im Arbeitsmarkt ist zu erwarten, dass die Polarisierung zwischen hochqualifizierten Gutverdienenden und schlechter qualifizierten Tiefverdienenden noch grösser wird. Es stelle daher eine Herausforderung dar, eine robuste und nachhaltige Strategie der Präventon und Bekämpfung von Armut durchzuhalten, die politischem Druck standhalten und sich an künftige Veränderungen anpassen kann (OECD Future of Families 2012, 47).

Die Anti-Armutspolitik hat in letzter Zeit **zunehmend auf Kinder fokussiert**, was aus Sicht der OECD nicht nur aus moralischen Gründen richtig ist, sondern auch, weil viele Forschungsarbeiten zeigen, dass in Armut aufgewachsene Kinder bleibend mehr Probleme haben, auch im Erwachsenenalter (OECD Future of Families 2012, 79). Es bestehen allerdings grosse Unterschiede zwischen den OECD-Ländern im Ausmass, in dem die Elternsituation an die Kinder weitervererbt wird. Die nordischen Länder schneiden punkto Chancengerechtigkeit deutlich besser ab als viele andere (OECD Future of Families 2012, 87). Generell vertritt die OECD die Meinung, dass die Länder sich auch im Interesse ihrer Wirtschaft und Gesellschaft stärker um die Situation ihrer Kinder kümmern sollten. Sie stellt klar, dass es nicht nur um künftige Auswirkungen, sondern auch um die Gegenwart und die Bedingungen des Aufwachsens geht. Dabei seien **frühe Investitionen** zentral, die sich konzentrieren sollten auf die verletzlicheren Kinder. Sie müssten dann aber aufrechterhalten werden über die ganze Kindheit hinweg (OECD Doing better for children 2009, 14ff.). Zusammen mit der UNICEF setzt sie sich daher seit längerem auch für breit zugängliche familienergänzende Kinderbetreuung von hoher Qualität ein (OECD Future of Families 2013, 153). Auch in dieser «social investment strategy» kommt den Kinderbetreuungsstrukturen eine wichtige Rolle zu.

Die OECD macht überdies deutlich, dass gesetzliche Regelungen in anderen Bereichen wie dem **Scheidungsrecht, den Sorge-, Obhuts und Unterhaltsregelungen** ebenfalls grosse Auswirkungen haben auf die Kinderarmut und darüber hinaus auf das Zusammenwirken der Eltern nach einer Trennung. Sie müssten mitbetrachtet werden, wenn es um die Armut in Einelternfamilien geht (OECD Doing better for

children 2009, 166). In diesem Kontext merkt die OECD auch an, dass monetäre Unterstützung ebenfalls wichtig ist bei der Bekämpfung von Kinderarmut, welche auf der politischen Agenda vieler OECD-Länder inzwischen hoch oben stehe. Die Herausforderung sei, eine **angemessene Balance** zu finden zwischen einer **«benefits strategy» und** einer **«work strategy»**, die zum Ziel hat, die Erwerbsintegration armer Familien zu verbessern (OECD Doing better for children 2009, 171).

In den OECD-Vergleichen schneidet die Schweiz häufig schlecht ab. 2003 landete sie zusammen mit Südkorea auf dem letzten Platz von 27 OECD-Ländern, was die Ausgaben pro Kind im frühen Kindesalter betrifft (in % des Durchschnittsverdiensts). Die Schweiz gibt generell für Kinder im Vergleich wenig aus, und insbesondere für Kinderbetreuungsstrukturen. Deren hohe Preise für die Eltern und die starke Besteuerung von Zweiteinkommen führen dazu, dass die Müttererwerbstätigkeit sich oft nicht lohnt. Diese Effekte sind so stark wie in kaum einem anderen OECD-Land. Als sehr schlecht taxiert die OECD auch die Erwerbsanreize für Alleinerziehende: Im gewählten Fallbeispiel werden 92% des Zusatzeinkommens gleich wieder «weggesteuert», wobei hier wegfallenden Transfers auch eine wichtige Rolle zukommt (Familiy policy across OECD Countries 2011, 61ff.).

Doch wo empfiehlt die OECD ihren Mitgliedstaaten, bei der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut heute **spezifische Prioritäten** zu setzen? Ohne Dinge zu wiederholen, die bereits gesagt sind, lassen sich zwei zentrale Punkte festhalten (OECD Future of Families 2012, 49, sowie OECD Doing betten for children 2009, 17ff.):

■ **Familien möglichst schnell aus potenziell langfristigen Problemlagen holen**: Dies sollte eine Priorität sein, weil sonst später hohe Kosten auflaufen. Angesprochen sind Integrationsmassnahmen für Migrationsfamilien, eine bedarfsgerechte Beratung und Begleitung von Alleinerziehenden in der Zeit nach der Trennung oder Scheidung sowie generell für NEETs (Abkürzung für «Not in Education, Employment or Training»). Bei ihnen allen besteht sonst die Gefahr, dass sie langzeitarbeitslos und chronisch arm bleiben.

■ **Frühe und fortgesetzte Förderung benachteiligter Kinder**: Empfohlen wird eine Umlagerung der bestehenden Mittel in die Vorschulphase und in allen Altersklassen und auch an den Schulen auf benachteiligte Kinder. Für Familien in grossen Schwierigkeiten sollen dabei die Kosten für aufsuchende Familienbegleitungen nicht gescheut werden. Wichtig erscheint weiter, dass die unterschiedlichen Interventionen im Gesundheits-, Erziehung-, Bildungs- und Sozialbereich strukturiert ineinandergreifen und nicht isoliert nebeneinanderstehen.

2.4.3 Europäische Union (EU)

In der EU ist die Sozial- und die Familienpolitik an sich Sache der Mitgliedstaaten, doch mit der **Lissabon-Strategie**, die an einem Sondergipfel 2000 verabschiedet wurde, hat sie auf europäischer Ebene dennoch Bedeutung erlangt. Die Lissabon-Strategie hatte zum Ziel, die EU innerhalb von zehn Jahren, also bis 2010, zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum der Welt zu machen, «einem Wirtschaftsraum, der fähig ist, ein dauerhaftes Wirtschaftswachstum mit mehr und besseren Arbeitsplätzen und einem größeren sozialen Zusammenhalt zu erzielen.» (Europäischer Rat 2000) In der Strategie war auch die Rede von einer Modernisierung des europäischen Gesellschaftsmodells durch Investitionen in die Menschen und dem Aufbau eines aktiven Wohnfahrtsstaats. Die Idee war, durch mehr und bessere Arbeitsplätze insbesondere auch die Erwerbsintegration von Menschen in prekären Lebenslagen zu verbessern und soziale Ausgrenzung zu verhindern. Die Finanz- und die Eurokrise haben dann jedoch zu weniger Arbeitsplätzen und mehr Armut gesorgt.

Die Ziele der Lissabon-Strategie werden von der EU jedoch in der 2010 verabschiedeten Nachfolge-**Strategie Europa 2020** weiterverfolgt. Die Bekämpfung von Armut ist darin einer von sieben Schwerpunkten. Die Strategie setzt nach wie vor darauf, dass «Wachstumsgewinne breit geteilt werden und Menschen in Armut die Möglichkeit haben, in Würde zu leben und aktiv an der Gesellschaft teilzunehmen» (vgl. http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm). In diesem Kontext hat die EU-Kommission 2013 eine Empfehlung an die Mitgliedstaaten mit dem Titel **Investitionen in Kinder: den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen** formuliert (EU-Kommission 2013, 2-12). Weil Kinder in vielen EU-Ländern überproportional von Armut betroffen sind und dies ihre Entwicklungschancen beeinträchtigt und weil die Benachteiligung auch über Generationen hinweg weitergegeben wird, spricht sie sich für frühzeitiges Eingreifen und Prävention aus. Dies sei entscheidend für eine wirksamere und effizientere Politik. Als erfolgreich hätten sich Strategien erwiesen, die sich auf Massnahmen für alle Kinder stützen, mit besonderem Augenmerk auf die sozial schwächeren. Die EU-Kommission empfiehlt einen mehrdimensionalen, integrierten Ansatz, der sowohl die materielle Sicherheit von Kindern und ihren Familien gewährleistet als auch die Chancengleichheit fördert. Sie verweist dabei auch auf die **UNO-Kinderrechtskonvention**.

Das vorgeschlagene Vorgehen stützt sich auf **drei Grundpfeiler**:

1. Zugang zu angemessenen Ressourcen

■ Förderung der Erwerbsbeteiligung von Eltern

■ Gewährleistung eines angemessenen Lebensstandards durch eine Kombination von Leistungen: Gemeint sind einerseits Geldleistungen, die nicht mit Stigmatisierung und Armutsfallen verbunden sind, sowie Sachleistungen wie subventionierte Betreuungsstrukturen und Freizeitangebote.

2. Zugang zu erschwinglichen, hochwertigen Leistungen

■ Abbau der Ungleichheit im Kindesalter durch Investitionen in frühkindliche Bildung und Betreuung

■ Verbesserung der Auswirkungen von Bildungssystemen auf die Chancengleichheit

■ Verbesserung der Flexibilität der Gesundheitssysteme im Hinblick auf die Bedürfnisse benachteiligter Kinder

■ Sicherer, angemessener Wohnraum und ein entsprechendes Lebensumfeld für Kinder

■ Förderung der Unterstützung für Familien und Verbesserung der Qualität alternativer Betreuungsmöglichkeiten: In diesem Punkt ist der Kindesschutz angesprochen. Die Entwicklung von Elternkompetenzen soll in nicht stigmatisierender Weise unterstützt werden und sichergestellt sein, dass Kinder, die aus der elterlichen Obhut herausgenommen werden, in einem Umfeld aufwachsen, das ihren Bedürfnissen entspricht.

3. Das Recht des Kindes auf Teilhabe

■ Förderung der Teilhabe aller Kinder an Aktivitäten in den Bereichen Spiel, Freizeit, Sport und Kultur

■ Schaffung von Mechanismen, die die Einbindung von Kindern in Entscheidungen fördern, die ihr Leben betreffen

Die Umsetzung der Empfehlung liegt bei den Mitgliedstaaten, die dafür Umsetzungspläne erstellen und Gelder der EU beantragen können. Als Arbeitsinstrument wurde im Internet die **Europäische Plattform für Investitionen in Kinder (EPIC)** (http://europa.eu/epic/index_de.htm) geschaffen, die zur Erfassung und Verbreitung innovativer Praktiken dienen soll. In der sogenannten Methode der offenen Koordinierung, welche in der Sozialpolitik der EU besteht, wird dem Erfahrungsaustausch und dem gegenseitigen Lernen voneinander eine hohe Bedeutung eingeräumt.

Kritische Stimmen verweisen auf gewisse **ambivalente Ergebnisse der von der EU verfolgten Sozialinvestitionsstrategie** für Familien: So zeigten Esping-Andersen und Myles 2009 (zit in Cantillon 2011, 440), dass die mit den neuen Budgetprioritäten favorisierten Dienstleistungen, insbesondere die Subventionierung von Kinderbetreuungsstrukturen, zwar eine Umverteilungswirkung haben, aber weniger gezielt die ärmsten Haushalte erreichen als monetäre Unterstützungsleistungen. Der Grund liegt darin, dass die Leistungen nur Familien zugute kommen, in denen die Eltern erwerbstätig sind. Können sie aber keinen Erwerb ausüben oder finden sie keine Beschäftigung, so gehen sie leer aus. Denselben Punkt führen auch Ghysels und Lancker (2011, 472f.) an. Je nach Gesichtspunkt würden mit einer aktivierenden Familienpolitik unterschiedliche Anliegen verbunden wie die Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann, soziale Inklusion oder aber Budgeteinsparungen. Längst nicht immer stehe die Bekämpfung von Armut im Vordergrund. Zudem könne, was im besten Fall neue Chancen eröffne, auch ein Mittel sein, um die Umstellung auf ein Zweiverdienermodell zu erzwingen, das aber gerade in schwierigen persönlichen und familiären Situationen nicht immer realisierbar sei. Sie verweisen auf Statistiken, die zeigen, dass in den meisten europäischen Ländern Zweiverdiener-Elternpaare unter den Tiefqualifizierten selten sind und der Anteil über die Zeit kaum zugenommen hat, obschon die Bedingungen der Vereinbarkeit weitherum verbessert wurden.

Cantillon (2011, 442f.) merkt an, dass Aktivierung immer auch impliziere, dass man einen Stock brauchen könnte, der zum Beispiel in Leistungskürzungen oder restriktiveren Voraussetzungen für den Bezug monetärer Leistungen besteht, immer unter dem Titel, Armutsfallen abzubauen. Die Autorin sieht darin die Gefahr, dass Eltern, die sich am wenigsten selber helfen und daher nicht aktiviert werden können und am dringendsten auf Unterstützung angewiesen sind, an sozialem Schutz einbüssen. Daly (2011, 10f.) sieht insbesondere eine Tendenz, dass alleinerziehende Mütter in der EU zusätzlich unter Druck gesetzt werden. Sie hält mit für entscheidend, inwiefern und wie bei der Aktivierung berücksichtigt wird, ob jemand unbezahlt familiäre Betreuungsaufgaben übernimmt.

2.5 Unterschiedliche Ansätze und Erfahrungen in ausgewählten Ländern

Wie der Sammelband «Kinderarmut – Einführendes Handbuch für Forschung und soziale Praxis» (Zander Hrsg. 2010) deutlich macht, zeigen Beispiele aus nördlichen Ländern, dass ein schneller Abbau von Kinderarmut möglich ist. Staatliche Ausgaben seien dafür ein wirkungsvolles Mittel, aber nur dann, wenn sie auch eine gute Erwerbsintegration der Eltern ermöglichen. Dies sei gleichzeitig eine Voraussetzung dafür, dass Alleinerziehende nicht überdurchschnittlich vor Armut betroffen sind (Matthies in Zander 2010, 54-59). Allerdings zeigen die oben erwähnten UNICEF-Studien auch, dass Kinderarmut nicht ein Einzelphänomen in bestimmten Ländern ist. Im Folgenden werden daher unterschiedliche Wege von ausgewählten Ländern verglichen, die alle auf ihre Weise in diesem Feld aktiv sind. Den Anfang macht Dänemark, das aufgrund der tiefen Armutsquote seiner Familien als Vorbild gilt. Es folgen Deutschland, Frankreich und Grossbritannien, die mit unterschiedlich hohen Familienarmutsquoten kämpfen und in den letzten zehn bis zwanzig Jahren ihre Familienpolitik in je eigener Weise stark umgebaut haben.

2.5.1 Dänemark

Dänemark gilt als Vorbild, was die Bekämpfung von Familienarmut angeht, ohne dass es eine eigentliche Strategie zu diesem Thema verfolgen oder gezielte Massnahmen implementieren würde (Blades 2012). In den OECD-Vergleichen schneidet es hinsichtlich des Armutsrisikos von Kindern immer besonders gut ab. Es gehört zu den wenigen Ländern, in denen Armut Kinder seltener betrifft als den Durch-

schnitt der Bevölkerung (OECD 2014, 39). Wie in allen anderen untersuchten Ländern sind unter den Familien Alleinerziehende am häufigsten von Armut betroffen. Während aber in der Schweiz oder Deutschland deren Armutsquote um einen Viertel liegt, ist sie in Dänemark mit zehn Prozent deutlich tiefer. Nach der Eurokrise ist der Anteil armer Familien auch in Dänemark gestiegen, aber deutlich weniger stark als anderswo. Was also macht dieses Land besser?

Eine Länderstudie zum Thema nennt drei Hauptfaktoren: Erstens ist die **Erwerbsintegration der Eltern** hoch, es arbeiten in der Regel beide Vollzeit. Zweitens gibt es **kaum Working Poor**, was mit relativ hohen Mindestlöhnen und einer **lebenslangen Nachqualifizierung** der Arbeitskräfte zusammenhängt. Und drittens bestehen ausgebaute **finanzielle Unterstützungsleistungen**, die durch die höchste Steuerrate aller OECD-Länder finanziert werden. Dass trotz ausgebauter Sozialleistungen praktisch alle Eltern erwerbstätig sind, bedingt gute Bedingungen der **Vereinbarkeit von Familie und Beruf** sowie eine **aktive Arbeitsmarktpolitik** (Blades 2012, 4). Zudem ist der dänische Wohlfahrtsstaat stark dezentralisiert. Die lokalen Behörden und Dienste spielen eine wichtige Rolle. Sie arbeiten mit der örtlichen Wirtschaft und Freiwilligenorganisationen zusammen. Aber auch die Leistungsbeziehenden haben verbriefte Mitspracherechte. Auch die OECD (2014, 40) stimmt mit der Einschätzung überein, dass es der Mix der Massnahmen ist, der Dänemarks Erfolg ausmacht. Die wichtigsten Elemente werden im Folgenden noch etwas ausgeführt:

■ **Vereinbarkeit von Familie und Beruf**: Dieses ursprünglich aus Gleichstellungsgründen realisierte Prinzip ist konsequent und für alle Lebensphasen bis hin zur Angehörigenpflege umgesetzt. Es bestehen flächendeckend für alle Altersstufen für die Eltern kostengünstige Kinderbetreuungsstrukturen. Die Tarife sind einkommensabhängig, für Geschwister werden Rabatte gewährt. Dreiviertel der Gesamtkosten werden durch Steuergelder finanziert. Insgesamt werden 95% der Kinder zwischen zwei und fünf Jahren familienergänzend betreut. Da fast alle Kinder dort sind, kann in den Betreuungsinstitutionen auch frühe Förderung stattfinden (Blades 2012, 16f.). Gleichzeitig ist die durchschnittliche Wochenarbeitszeit die kürzeste aller EU-Staaten. Am üblichsten ist für eine Vollzeitstelle die 35-Stunden-Woche. Zudem können Eltern Teilzeit oder flexible Arbeitszeiten wählen. Nach der Geburt eines Kindes besteht ein Anrecht auf insgesamt 52 Wochen bezahlten Mutterschafts-, Vaterschafts- und Elternurlaub (Blades 2012, 15).

■ **Starker Fokus auf Aus- und Weiterbildung**: «Bildung für alle» ist eins der Grundprinzipien des dänischen Wohlfahrtsstaats. Sie beginnt mit früher Förderung und führt weiter über ein qualitativ gutes Schulsystem, das grossen Wert auf Chancengleichheit legt und Jugendliche bis 18 Jahre zur Bildung verpflichtet. Schulabgänger und -abgängerinnen, die keine weiterführende Ausbildung anschliessen, wird sofort über ein Jobcenter Arbeit vermittelt. Solange sie arbeitslos sind und falls sie es wieder werden, müssen sie an einem Bildungsprogramm teilnehmen (Blades 2012, 15-21). Bildung kostet grundsätzlich nichts in Dänemark, und es besteht ein grosszügiges Stipendiensystem ohne Rückzahlungspflicht. Auf der staatlichen Website wirbt das Land auch mit seiner starken Tradition des lebenslangen Lernens.[1] Permanente Weiterbildung ist sehr verbreitet. Das Wissen der Arbeitskräfte wird so konstant gemäss den Bedürfnissen des Arbeitsmarkts aufdatiert. Für ein gutes, kostenloses Weiterbildungssystem haben sich die dänischen Gewerkschaften stark eingesetzt, damit die Leute Chancen wahrnehmen konnten. Die Kompetenzen (und dadurch auch die Einkommen) sind in Dänemark gleichmässiger verteilt als in den meisten anderen Ländern (Lykketoft 2009, 6-8).

[1] http://denmark.dk/en/society/welfare/education-for-all

■ **Gute Armutsabsicherung in Kombination mit konsequenter Erwerbsintegration**: Ein Goldenes Dreieck nennt die staatliche Website das dänische Flexicurity-System. Ein Arbeitsmarkt, in dem Personen flexibel angestellt und wieder entlassen werden können, wird nicht nur mit sozialer Sicherung kombiniert, sondern es kommt als drittes Element eine aktive Arbeitsmarktpolitik hinzu. Zur sozialen Sicherung: Im Gegensatz zur Schweiz sind die Sozialversicherungen zur Hauptsache nicht über Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge finanziert, sondern über Steuern. Dadurch haben unabhängig von der Erwerbsbiographie alle Zugang zu sozialer Sicherheit. Die Leistungen tragen immer der finanziellen Situation des Haushalts Rechnung. Wer schlecht verdient, erhält von der Arbeitslosenversicherung bis zu 90% des Lohns ohne zeitliche Beschränkung. Bei Gutverdienenden ist der Prozentsatz tiefer. Die Regeln sind bei Krankheit oder Elternurlaub dieselben. Neben universellen Familienzulagen existieren auch bedarfsabhängige Kinderzulagen, die beispielsweise Alleinerziehende erhalten. Arztbesuche und Krankenhausaufenthalte sind kostenlos (Lykketoft 2009, 6-8).
Die ausgebauten Sozialleistungen sind nur finanzierbar, weil sie kombiniert sind mit einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, die von den Leistungsbeziehenden im Gegenzeug Anstrengungen erwartet, um wieder eine Stelle zu finden oder sich weiterzuqualifizieren. Ob versichert oder nicht, haben alle Arbeitslosen Zugang zu Erwerbsintegrationsmassnahmen. In einem persönlichen Coaching wird mit den Arbeitssuchenden ein «job action plan» erstellt, der auch Bildungsmassnahmen umfassen kann. Bei unter 25-Jährigen ohne Berufsabschluss hat die Ausbildung Priorität, bis 30-Jährige erhalten neue Ausbildungschancen (Blades 2012, 11-15), später steht Weiterbildung im Vordergrund. Die aktive Arbeitsmarktpolitik lässt sich das Land etwas kosten. Sie beläuft sich auf 1.5% des Bruttoinlandprodukts.
■ **Vorausschauende Wirtschaftspolitik**: Dänemark hat nicht darauf gesetzt, Jobs für Tiefqualifizierte im Niedriglohnsektor zu erhalten. Vielmehr haben relativ hohe Mindestlöhne in den Gesamtarbeitsverträgen dafür gesorgt, dass der Niedriglohnsektor klein ist. Für die Realisierung der aktuellen Wirtschafts- und Sozialpolitik waren von den Gewerkschaften mitgetrage «Einkommenspolitik-Pakete» wichtig. Die Gewerkschaften haben akzeptiert, dass die Löhne weniger stark anstiegen, als es marktmöglich gewesen wäre. Im Gegenzug wurden arbeitnehmerfreundliche Gesetze zur sozialen Verbesserung und wirtschaftspolitische Massnahmen, die zu mehr Beschäftigung führen sollten, realisiert (Lykketoft 2009, 9). Die Bedingungen für Unternehmen sind in Dänemark heute günstig: Der Arbeitsmarkt ist flexibel, die Unternehmenssteuern sind relativ niedrig, und die Arbeitgeber zahlen keine Beiträge an die Sozialversicherungen. Die Handelspolitik ist liberal und die Wirtschaft steht im internationalen Wettbewerb.

2.5.2 Deutschland

Deutschland kennt ausgebaute finanzielle Familienleistungen, für die der Staat erhebliche Mittel einsetzt. Und trotzdem ist die Kinder- und Familienarmut vergleichsweise hoch. Laut dem deutschen Armutsbericht (Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband 2016, 27) lag das Risiko, in Armut zu geraten, bei Alleinerziehenden 2014 bei 41,9% und damit deutlich höher als bei Paarfamilien (9,6%). Erhöht war der Wert auch bei Paarfamilien mit drei und mehr Kindern (24,6%). Das Problem hat sich in den letzten zehn Jahren eher akzentuiert. Insgesamt hat dies zur Folge, dass in Deutschland fast ein Viertel (2,6 Millionen) aller Kinder unter 15 Jahren in Familien aufwachsen, die arm oder armutsgefährdet sind (Tophoven 2015, 2). Die regionalen Unterschiede sind gross, generell ist der Osten stärker betroffen als der Westen.

Es gibt verschiedene Gründe für die Situation, die von Arbeitsmarktschwierigkeiten über mangelhafte Integrationsmassnahmen, ein stark segregierendes Schulsystem, fehlende Bildungschancen für tiefqualifizierte Eltern bis zu Schwierigkeiten bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf reichen. In den letzten

zehn bis zwanzig Jahren wurden allerdings erhebliche Anstrengungen unternommen, um die familienergänzenden Kinderbetreuungsstrukturen auszubauen. Bereits 1996 wurde das Recht auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab drei Jahren eingeführt, und 2013 besuchten fast 94% aller Kinder im Alter von drei bis sechs Jahren eine Kindertagesbetreuung. Die Altersgrenze hat damit zu tun, dass für die ersten drei Lebensjahre des Kindes ein Recht auf Elternurlaub (Elternzeit) besteht, der allerdings nur im ersten Jahr mit einem relativ bescheidenen Elterngeld finanziell gesichert ist. Ab 2008 wurde dann auch die Betreuung für unter 3-Jährige forciert ausgebaut und 2013 ein Rechtsanspruch ab dem zweiten Lebensjahr verankert. Im gleichen Jahr besuchten 29% der Kinder unter drei Jahren eine Tagesbetreuung. Allerdings sind die Plätze im ganzen Vorschulalter nur beschränkt erwerbskompatibel: Es werden nur wenige Kinder mehr als sieben Stunden am Tag betreut. Von den Grundschulkindern besuchten 2011 26% eine Ganztagesschule und weitere 22% einen schulergänzenden Hort. Was sich von der Situation in vielen Schweizer Gemeinden unterscheidet, sind die Elterntarife der Kinderbetreuungsstrukturen. Sie sind in Deutschland, wo der Staat 80% der Kosten übernimmt, allgemein tief.

Die Vereinbarkeit wird grundsätzlich auch über Elternzeit und Elterngeld nach der Geburt eines Kindes gefördert, insbesondere, seit mit dem ElterngeldPlus die Kombination mit einem Teilzeiterwerb möglich ist. Allerdings fördert die Dauer von drei Jahren lange Erwerbsunterbrüche, die wenig karriereförderlich sind. Und das Elterngeld, das nur in den ersten 12 bis 14 Monaten ausbezahlt wird, ist mit 300 bis 1800 Euro auch in dieser Zeit so tief, dass es oft keinen effektiven Erwerbsersatz darstellt. Die Folge ist, dass kaum je Väter mehr als die für sie reservierten und sonst verfallenden zwei Monate beziehen. Die meisten Familien können sich ihren Einkommensausfall schlicht nicht länger leisten. Durch ihre Ausgestaltung fördern Elternzeit und Elterngeld also tendenziell eine ungleiche Arbeitsteilung, die im Scheidungsfall für die Mütter zur Armutsfalle werden kann.

Gleichzeitig ist Familien- und Kinderarmut von der deutschen Politik als Problem erkannt, und es bestehen engagierte Initiativen, sie insbesondere auch auf Gemeindeebene zu bekämpfen. Der Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt (AWO) und das Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (ISS) haben in einer gross angelegten Langzeitstudie während 15 Jahren Kinderarmut, ihre Ursachen, Folgen und die Möglichkeiten ihrer Bekämpfung erforscht. Die Studie kommt 2011 zum Schluss, dass bei der Prävention und Bekämpfung von Kinderarmut die Gemeinden im Mittelpunkt stehen, da sie der Entwicklungs- und Lebensort von Kindern sind und viele für Kinder und Familien wichtige Leistungen auf Gemeindeebene erbracht werden (Holz 2011, 9). Aus der Leitorientierung der Sicherung eines «Aufwachsens im Wohlergehen» für alle Kinder sieht sie als Hauptziel, kindspezifische Armutsfolgen zu vermeiden respektive zu begrenzen, aber auch ursächliche Gründe für die finanziellen Schwierigkeiten auf Seiten der Eltern und des Umfeldes positiv zu beeinflussen. Das Konzept der kindbezogenen Armutsprävention, das die AWO-ISS-Studie entwickelt, setzt sowohl bei der Analyse und Stärkung der Ressourcen und Potenziale eines Kindes als auch auf allen gesellschaftlichen Ebenen an. (Holz 2011, 10). Es werden drei strategische Richtungen empfohlen, um diese Ziele zu erreichen:

- Erstens indirekte Massnahmen für das **soziale Umfeld bzw. den Sozialraum**. Hier geht es auch um strukturelle Armutsprävention, Stichworte sind «eine armutsfeste Grundsicherung oder umfassende und qualifizierte öffentliche Infrastruktur» (Holz 2011, 11);
- zweitens ebenfalls indirekt über Massnahmen für die **Eltern**, die in ihrer Persönlichkeit und ihrem Handeln gestärkt werden sollen, um selber Resilienz zu entwickeln, aber auch, damit sie ihre Kinder individuell unterstützen können;
- und drittens direkt durch Massnahmen für das **Kind**.

Die Studie spricht sich für eine integrierte Gesamtstrategie auf Gemeindeebene aus. Für die Prävention sei eine Arbeitsteilung verbunden mit einer hohen Bereitschaft zu Kooperationen zwischen den Akteuren erforderlich. Die Arbeit könne nur erfolgreich sein, wenn Präventionsketten und Präventionsnetzwerke aufgebaut werden, die insbesondere auch die Nahtstellen der lebensbiografischen Übergänge überbrücken helfen. Zudem bedeute kindbezogene Armutsprävention immer eine umfangreiche und qualitativ gute Infrastruktur für Kinder und ihre Eltern. Dazu zählten neben umfassender Information sechs grosse B's der Arbeit mit Eltern: Begegnung, Beratung, Begleitung, Bildung, Betreuung sowie für armutsbetroffene Eltern Bargeld (Holz 2011, 9-12).

Im Bundesland Nordrhein-Westfalen gab es in den letzten Jahren einen grossen Modellversuch mit breit angelegter Begleitforschung in 18 Gemeinden dazu, wie eine solche kommunale Politik bei welchen Voraussetzungen einer Gemeinde wirkungsvoll ausgestaltet werden kann. Unter den Gemeinden wurde ein Lernnetzwerk für Erfahrungsaustausch eingerichtet. Der Schlussbericht unter dem Titel «Kein Kind zurücklassen» wurde 2016 publiziert (Bertelsmann Stiftung Hrsg. 2016). Er ist eine Goldgrube an Informationen für Gemeinden. Eine wichtige Erkenntnis ist, dass vor allem die dauerhaften Lebensbedingungen und die «kleinen Lebenskreise» in der Familie, der Nachbarschaft und der Gemeinde entscheidend sind, weil sie als «informelle Lernumgebungen» Einfluss darauf nehmen, ob und wann ein Kind in eine Kindertagesstätte geht, welche Schule es besucht und was aus einem jungen Menschen wird.

Der Modellversuch zeigte auch, dass eine Politik, die «vom Kind her» gedacht wird, segmentierte Sichtweisen überwinden helfen kann, welche die Politik für Kinder und Familien in den Gemeinden mit ihrer Zersplitterung über diverse Ämter häufig kennzeichnen. Ressortübergreifende Kooperation der Fachverwaltungen und die Zusammenarbeit der Gemeinden mit der Wirtschaft, der Zivilgesellschaft und nicht zuletzt mit den Eltern der Kinder werden nicht nur als notwendig bezeichnet, sondern erlaubten auch, durch eine sinnvolle Vernetzung von Akteuren und eine Aktivierung vorhandener Ressourcen effektivere und effizientere Angebots- und Hilfestrukturen für junge Menschen und deren Familien zu gestalten (Bertelsmann Stiftung Hrsg. 2016, 11f.).

Ein Resultat war auch, dass nicht einzelne Förderprojekte, sondern die normalen Regelangebote der Gemeinden für die Prävention von Kinderarmut entscheidend sind, also Schulen, Kinderbetreuungsstrukturen, Information und Weiterbildungsmöglichkeiten, Freizeitangebote, Begegnungsorte für Familien sowie Haltungen und Massnahmen der sozialen Dienste. Die Präventionswirkung tritt nicht automatisch ein. Es braucht eine freiwillige Entscheidung, meist der Eltern, sie in Anspruch zu nehmen. Ein zentrales Problem war überall, dass die Angebote nicht alle erreichen, die sie bräuchten. Der Modellversuch zeigt, dass es entscheidend ist, Barrieren bei der Inanspruchnahme zu überwinden (Bertelsmann Stiftung Hrsg. 2016, 13). Bewährt hat sich, die Eltern und Kinder dort abzuholen, wo sie sowieso sind. Als effizient wird der Zugang über Kinderbetreuungsstrukturen und Schulen betrachtet, aber auch über die Gesundheitsversorgung. Besonders in den ersten Lebensjahren der Kinder ist entscheidend, die Kompetenz der Eltern zu stärken, die das primäre Umfeld prägen. Erfolgreiche Prävention gelingt nicht gegen den Einfluss der Familien, sondern nur in der Zusammenarbeit mit ihnen (Bertelsmann Stiftung Hrsg. 2016, 20).

Die Begleitforschung zeigte auch, dass die Armutsbetroffenheit der Bevölkerung weitgehend durch strukturelle Faktoren geprägt ist, die von den Gemeinden nicht beliebig beeinflusst werden können. Ihr Handlungsfeld wird vor allem darin gesehen, den negativen Folgen von Armut auf die Entwicklungschancen der Kinder entgegenzuwirken (Bertelsmann Stiftung Hrsg. 2016, 25). Wie gut sie diese Aufgabe wahrnehmen, hängt weniger von den finanziellen Möglichkeiten ab als von «Engagement und Qua-

lität der kommunalen Spitzen» (34). Zentrale Erfolgsfaktoren bei der Implementierung einer Präventionspolitik seien eine zentrale Stelle, welche die kommunalen Netzwerke organisiert und koordiniert sowie eine hohe Verbindlichkeit der Strategie durch Ratsbeschluss und Unterstützung durch die Verwaltungsspitze (Bertelsmann Stiftung Hrsg. 2016, 34-36).

2.5.3 Frankreich

Frankreich kennt sowohl ausgebaute finanzielle Unterstützungsleistungen für Familien und eine starke steuerliche Entlastung über ein Familiensplitting wie auch gute Leistungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf inklusive Kinderbetreuungsstrukturen zu günstigen Tarifen. Der Staat kümmert sich schon lange um die Familien. Die Geburtenrate ist hier deutlich höher als in anderen mitteleuropäischen Ländern, die Erwerbsbeteiligung der Mütter liegt über dem OECD-Durchschnitt. Frankreichs Familienpolitik kommt damit in Kontinentaleuropa den nordischen Ländern am nächsten (OECD 2011, 72f.). Von Armut sind auch in Frankreich am häufigsten Kinder und Jugendliche betroffen, doch die Quote liegt bei rund 10% (Haushalte mit einem Einkommen unter 50% des mittleren Einkommens/ Medians), ist also tiefer als etwa in Deutschland.

Für den frühen Umbau der Familienpolitik hin zu einer Vereinbarkeitsstrategie spielten auch die EU-Positionen eine Rolle, erklärt Martin (2010, 115). Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Gleichstellung der Geschlechter wurden von den EU-Institutionen früh als Antwort gesehen auf die sozialen, wirtschaftlichen und demographischen Herausforderungen in Europa. Dabei fand im Laufe der Zeit eine Bedeutungsverschiebung statt von den ursprünglichen Gleichstellungsanliegen zu einer stärkeren Mobilisierung weiblicher Fachkräfte. In Zeiten hoher Arbeitslosigkeit war in den 1990er Jahren In Frankreich teilweise allerdings auch das Gegenteil der Fall: Es wurde eine bedarfsabhängige Unterstützung während dem bei mehreren Kindern auf drei Jahre ausdehnbaren Elternurlaub eingeführt, die viele tiefqualifizierte Mütter mit schlechten Arbeitsmarktchancen bezogen, was zu einer Senkung der Erwerbslosigkeit von Müttern mit kleinen Kindern von 11% auf 5% führte (Martin 2010, 120).

Die Regelungen für die frühe Kindheit sind in Frankreich ein Streitpunkt geblieben. Um zunehmend flexible Arbeitsbedingungen besser abdecken zu können, wurden zunächst relativ schlecht entschädigte Tagesmütter institutionalisiert, die zudem die relativ hohen Qualifikationsanforderungen der Krippen nicht erfüllen mussten. Zudem wurde mit den 2004 neu konzipierten Prestations d'accueil du jeune enfant (Paje) eine sogenannte Wahlfreiheit eingeführt, die auch bei Selbstbetreuung wie bei der Anstellung von Tagesmüttern oder Kinderbetreuenden im eigenen Haushalt finanzielle Unterstützungsbeiträge vorsieht.

Als der Ausbau der Krippenplätze für unter 3-Jährige (danach besuchen sie den Kindergarten) trotzdem nicht mit der Nachfrage Schritt hielt, aber auch aus Kostengründen, wurden 2009 private Jardin d'enfants für Kinder ab zwei Jahren eingeführt, die mehr Kinder pro Fachperson betreuen dürfen als Krippen und im Schnitt für die Eltern rund 30% billiger sind. Auch Tagesfamilien dürfen seither mehr Kinder aufnehmen. Dies wird als Rückschritt für die frühe Förderung gerade von benachteiligten Kindern gesehen. 2015 wurde nach langem Hin und Her der Elternurlaub beim ersten Kind auf sechs Monate für die Mutter und sechs Monate für den Vater gekürzt. Die drei Jahre gelten weiter für zweite und weitere Kinder. Ein Problem bleibt, dass die Entschädigung auch beim verkürzten Urlaub nicht wirklich als Erwerbseratz konzipiert ist und sehr bescheiden ausfällt, wenn nicht spezifische Gesamtarbeitsverträge dies anders regeln. Dies hat unter anderem zur Folge, dass Väter ihren Anteil selten beziehen.

Thévenon, der einen umfangreichen Vergleich zwischen den OECD-Ländern erstellt hat (Thévenon 2011a), plädiert bei Frankreich dafür, lieber auf einen Ausbau qualitativ guter Kinderbetreuungsstrukturen im Vorschulalter zu setzen und den Elternurlaub generell auf ein Jahr zu kürzen, in dieser Zeit jedoch eine höhere Entschädigung zu gewähren. Denn das bestehende Modell verstärke die soziale Ungleichheit, unterstütze die Gleichstellung von Frau und Mann ungenügend und fördere benachteiligte Kinder im Vorschulalter zu wenig konsequent. Er wertet die Zusatzkosten der Betreuungsstrukturen als Investition, die durch die bessere Erwerbsintegration der Frauen mehr als wettgemacht würden (Thévenon 2011b, 667f.).

2.5.4 Grossbritannien

In Grossbritannien wächst eines von vier Kindern in einer armen Familie auf (28% oder 3.9 Mio. Kinder). Der Anteil liegt über dem Durchschnitt aller OECD-Länder. Die Zahl sank von 1998 bis 2010 um 800,000 Kinder, ist bis 2014 aber wieder 500'000 gestiegen, was vor allem mit einer Änderung des Steuer- und Familienleistungssystems zusammenhängt. Erwerbstätig zu sein schützt in Grossbritannien nicht vor Armut. Vielmehr kommen zwei Drittel der armutsbetroffenen Kinder aus Familien, in denen mindestens ein Elternteil erwerbstätig ist. Ein Problem sind für ärmere Familien oft hohe Kinderbetreuungskosten.[2] Laut der britischen Child Poverty Action Group fehlt es am politischen Willen, das Problem zu lösen.

Beim Vergleich der Familienpolitik in unterschiedlichen Ländern verortet die OECD Grossbritannien am anderen Ende des Unterstützungsspektrums als die nordischen Länder (OECD 2011, 69). Die Kosten für familienergänzende Betreuung sind hoch, was auch damit zusammenhängt, dass im Childcare Act 2006 den lokalen Behörden explizit verboten wurde, selber Kinderbetreuung anzubieten, solange Private dies tun (Kimberly Morgan (2009) zit. in OECD 2013, 153). Die Privaten werden kaum subventioniert. Das für die Vereinbarkeit ebenfalls wichtige Recht auf Mutterschafts- und Elternurlaub ist zeitlich und finanziell sehr begrenzt. Dafür bestehen Bedarfsleistungen für Familien, die als sogenannte workfare teils explizit auf Working Poor-Familien zugeschnitten sind (OECD 2011, 69). Als Resultat arbeiten viele Mütter mit Vorschulkindern Teilzeit, die Arbeitsteilung bleibt geschlechtsspezifisch (OECD 2011, 76).

Auch in Grossbritannien gibt es Anstrengungen, konsequenter gegen Kinderarmut vorzugehen. Im Jahr 2010 wurde ein **Child Poverty Act** verabschiedet, der auf einem Kinderrechtsansatz basiert. Er enthält Zielvorgaben, bis 2020 Kinderarmut bedeutend zu reduzieren. Der Anteil Kinder in Haushalten, deren Einkommen unter 60% des mittleren Einkommens (Median) liegt, soll auf unter 10% sinken, der Anteil der Kinder in absoluter Armut unter 5%. Die Regierung wurde mit der Entwicklung einer Strategie gegen Kinderarmut beauftragt. Es wurden Berichterstattungspflichten verankert und regionale Behörden zu Massnahmen verpflichtet. Bereits im Vorfeld hatte 2009 das Institute for Financial Studies (IFS) berechnet, dass die Erreichung dieses Ziels allein durch Steuerentlastung und Bedarfsleistungen zusätzliche 19 Milliarden Pfund kosten und die Arbeitsanreize komplett aushebeln würde. Es müssen also andere Lösungen gefunden werden.

2012 lag eine Strategie vor mit dem Titel «Ending Child Poverty: Mapping the Route to 2020» (Marugg in Caritas: Arme Kinder 2012, 116f.) und eine Social Mobility and Child Poverty Commission eingesetzt (inzwischen in Social Mobility Commission umgetauft), die seither Forschungsprojekte initiiert, Befragungen durchführt, Ratgeber und Berichte publiziert.[3] Doch die zusätzlichen Schwierigkeiten und wach-

[2] Child Poverty Action Group: http://www.cpag.org.uk/child-poverty-facts-and-figures

[3] https://www.gov.uk/government/organisations/social-mobility-and-child-poverty-commission

senden öffentlichen Schulden infolge der Banken- und der Eurokrise haben die Zielerreichung erschwert. Der Vorsitzende der Kommission sagt selber, es gebe keine realistische Hoffnung, dass die Zielvorgaben im Jahr 2020 erreicht würden (Centre for social justice 2014, 5). Seither sind Diskussionen darüber im Gang, ob und wie der Child Poverty Act angepasst werden soll.

2.6 Fazit im Hinblick auf die vorliegende Untersuchung

Die untersuchte Literatur zeigt mit grosser Übereinstimmung, dass der Kampf gegen Familienarmut nicht allein mit monetären Leistungen zu führen ist, wenngleich diese wichtig bleiben und in der Schweiz bei ihrer Ausgestaltung erhebliche Mängel bestehen, die es zu beheben gilt. Insbesondere im zunehmend als zentral erkannten **nicht-monetären Bereich** kommen den **Gemeinden wichtige Aufgaben** zu. Ihre Stärke ist die **Veränderung der Lebensbedingungen und Chancen von armutsgefährdeten Familien** und ihren Kindern vor Ort. Es ist sicher nicht falsch, wenn sie dabei die zwei von der OECD genannten Prioritäten vor Augen haben, Familien möglichst schnell aus potenziell langfristigen Problemlagen holen sowie benachteiligte Kinder früh und fortgesetzt zu fördern.

Häufig können und müssen die Gemeinden sich bei ihren Leistungen auch auf den Kanton, regionale Zusammenarbeit oder private Anbieter und Hilfwerke stützen, aber grundsätzlich haben sie einen grossen Gestaltungsspielraum. Dies gilt insbesondere für die folgenden, in der Literatur als wichtig erkannten Punkte:

■ **Verbesserung der Erwerbschancen**: Der Erwerbsintegrationsansatz von armutsgefährdeten sowie armutsbetroffenen Eltern ist dann nachhaltig, wenn dadurch gute Arbeitsbedingungen und Löhne in Reichweite rücken.
■ **Vereinbarkeit von Familie und Beruf**: Sie ist eine Voraussetzung für gute Erwerbschancen, soll eine strukturelle Überlastungen durch das Ignorieren von Kinderbetreuungsaufgaben insbesondere bei Alleinerziehenden vermieden werden. Die Gemeinden definieren weitgehend die Strukturen der Kinderbetreuung und ihren Preis für die Eltern, sind also zentrale Akteure für die Möglichkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Sie können überdies für gute Integrationsangebote für Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben sorgen und sie bei der Erschliessung von Möglichkeiten nachholender Bildung unterstützen.
■ **Qualifikationsstrategie**: In einer stark wissensbasierten Wirtschaft wie der schweizerischen mit wenig Jobs für Tiefqualifizierte ist eine nachholende arbeitsmarktrelevante Qualifikation von Eltern mit ungenügenden Sprachkenntnissen und ohne anerkannten Berufsabschluss ebenfalls essentiell für die Verbesserung der Erwerbschancen.
■ **Gutes Aufwachsen und Chancengerechtigkeit für die Kinder**: Insbesondere in der internationalen Literatur wird übereinstimmend empfohlen, deutlich mehr Mittel in den Vorschulbereich und die frühe Förderung zu investieren und in der Schulzeit die Mittel stärker auf benachteiligte Kinder zu fokussieren. Nicht zu vergessen ist aber auch, dass die Wohnverhältnisse und das unmittelbare Lebensumfeld im Quartier die Erfahrungs- und Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern ebenfalls entscheidend prägen. Zudem sind die Chancen sozialer Teilhabe auch beeinflusst vom Vorhandensein und von der Zugänglichkeit von Sport- und Freizeitangeboten für einkommensschwache Familien.
■ **Nicht ohne die Eltern**: Die Literatur zeigt klar, dass man die Familie nicht durch Förderprogramme ersetzen kann, sondern die Prägung durch die Eltern für die Kinder zentral bleibt. Massnahmen erreichen mehr, wenn sie auch die Eltern fördern, unterstützen und konsequent mit ihnen zusammenarbeiten.

■ **Frühzeitige Investitionen in Menschen, um langfristige Probleme zu vermeiden**: Generell ist bekannt, welche Familientypen häufig über lange Zeit finanzielle Probleme haben. Es sind Alleinerziehende Migrationsfamilien mit tiefqualifizierten Eltern, Flüchtlingsfamilien oder auch Familien mit gesundheitlich beeinträchtigten Eltern, insbesondere solche mit psychischen oder Suchtproblemen. Gute präventive, integrierende und begleitende Massnahmen für diese Gruppen können sich langfristig lohnen, auch wenn sie im Moment teuer sind.
■ **Kräfte bündeln und vernetzen**: Mehrfach wird in der Literatur betont, dass gute Einzelprojekte zwar wichtig sind, volle Wirkung aber nur erzielt werden kann, wenn das Zusammenspiel klappt. Wichtig ist, dass die Leute nicht an den Übergängen verloren gehen, sondern Versorgungsnetze und Präventionsketten bestehen, die verhindern, dass momentane Wirkungen mittelfristig verpuffen. Die dazu nötige Koordination und Kooperation vor Ort, aber über Angebots- und Departementsgrenzen hinaus, ist eine Chance, innerhalb der Gemeinde Doppelspurigkeiten zu vermeiden, voneinander zu lernen und kosteneffizient zu arbeiten. Es wird in der Literatur auch berichtet, dass dazu ein sozialräumlicher Ansatz geeignet sein kann, der bottom-up-Strukturen in den Quartieren schafft.
■ **Zugangsprobleme im Auge behalten**: In der Literatur wird immer wieder das Problem angesprochen, dass für Familien zwar viele unterstützende Angebote bestehen, sie aber jene Familien schlecht erreichen, die darauf am dringstendsten angewiesen wären. Diesem Phänomen gilt es bei der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut in den Gemeinden immer die nötige Beachtung zu schenken.
■ **Potenziale mobilisieren**: Als Chance der Gemeinden wird in der Literatur gesehen, dass lokal Selbsthilfeansätze, aber auch gegenseitige Unterstützung und zivilgesellschaftliches Engagement am ehesten spielen können. Statt Programme von oben herab zu planen und implementieren, wird daher empfohlen, diese Potenziale vor Ort zu nutzen durch eine entsprechende Mitsprache und Beteiligung der örtlichen Bevölkerung, die ihrerseits nur zustande kommen kann, wo ein reges Quartierleben mit den dazu nötigen Begegnungsmöglichkeiten besteht.

Vor allem die UNICEF betont, dass am Anfang all dieser Anstrengungen eine **klare Selbstverpflichtung** der politisch Zuständigen stehen sollte, die Lebensbedingungen für arme Kinder und Familien zu verbessern. Das gemeinsame Ziel ermöglicht am ehesten auch eine kohärente Politik, die integriert auf mehreren Ebenen umzusetzen ist.

3 Voraussetzungen und Rahmenbedingungen der untersuchten Gemeinden

3.1 Charakteristika der Gemeinden

Die analysierten Gemeinden unterscheiden sich bezüglich Gemeindetyp, Grösse, Bevölkerungszusammensetzung, Wirtschaftskraft und dem Anteil an Familien in der Sozialhilfe (vgl. **Tabelle 1** bis **Tabelle 3**). Sie haben zugleich verschiedenen politischen Kräfteverhältnissen Rechnung zu tragen. All dies beeinflusst ihre Strategien und Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Familienarmut.

3.1.1 Bevölkerung

Mit einer **Einwohnerzahl** von fast 400'000 Personen ist *Zürich* die grösste der einbezogenen Gemeinden und *Herisau* mit gut 15'000 Einwohner/innen die kleinste. Die Situation und die Möglichkeiten der beiden Orte sind nur schon darum grundverschieden. Der **Jugendquotient** ist in *Zürich* und *Olten* mit 25% am tiefsten (2014), dagegen leben in *La Chaux-de-Fonds* (36%) und *Martigny* (34%) überdurchschnittlich viele Junge (Schweiz 32.6%). Entsprechend ist auch der **Anteil der Familien** mit Kindern unter 18 Jahren in den gleichen Städten sehr tief und liegt nur *La Chaux-de-Fonds* und *Martigny* über dem Schweizer Durchschnitt von 23%. Eine Rolle spielt jeweils auch, wie eng die Grenzen um den Stadtkern herum gezogen sind. Liegen die Randgebiete mit günstigeren Wohnungen bereits in anderen Gemeinden der Agglomeration, so leben einkommensschwächere Familien eher dort und es sind die Agglomerationsgemeinden, welche Armutsproblemen vorzubeugen und sie zu bekämpfen haben. Dies zeigt bei den untersuchten Gemeinden ein Vergleich zwischen der Stadt *Zürich* und ihrer Agglomerationsgemeinde *Dietikon*. Aufgrund der generell hohen Armutsgefährdung interessiert, wo der **Anteil der Alleinerziehenden** hoch ist. Hier liegen *Lausanne* und *La Chaux-de-Fonds* an der Spitze.

Bezüglich **Ausländeranteil** (2014) weist das internationale *Genf* mit 48% den höchsten Wert auf, gefolgt von *Dietikon* und *Lausanne*. Mit Ausnahme von *Kriens*, *Herisau* und *Glarus Nord* liegen die Anteile in allen ausgewählten Gemeinden über dem Schweizer Durchschnitt von 24%. Der *Genfer* Spitzenplatz zeigt gleichzeitig, dass ein hoher Ausländeranteil allein noch nicht auf soziale Probleme verweist. Umgekehrt weist *Biel* mit 31% keinen auffällig hohen Ausländeranteil auf und hat trotzdem massive Armutsprobleme. Eine Studie (Marti/Mattmann 2013) zeigt, dass in der dortigen Migrationsbevölkerung Tiefqualifizierte stark übervertreten sind und der Anteil an Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen deutlich erhöht ist. Es ist diese Mischung, welche entscheidend ist.

3.1.2 Steuerkraft und Wohnungsmarkt

Der am leichtesten verfügbare Indikator für die **Finanzkraft der Bevölkerung** ist die Steuerkraft (Bundessteuerertrag pro Einwohner/in 2012). Pro Kopf der Bevölkerung ist die Finanzkraft der grossen Städte am höchsten - mit Ausnahme von *Lausanne*, das im Mittelfeld liegt. Den Maximalertrag erreicht Genf (1912 CHF). Er liegt doppelt so hoch wie jener von *Lausanne*. Besonders einkommensschwach ist die Bevölkerung umgekehrt in *Biel* (484 CHF) und *La Chaux-de-Fonds* (532 CHF), aber auch in *Glarus Nord*, *Dietikon*, *Herisau*, *Fribourg* und Martigny sind die Steuererträge pro Kopf nur etwa einen Drittel so hoch wie in *Genf*. Wie stark fehlende Steuereinnahmen den Handlungsspielraum einer Gemeinde bei der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut einschränken, hängt auch damit zusammen, was der Kanton übernimmt.

Tendenziell zeigt sich auf dem **Wohnungsmarkt** das umgekehrte Bild. Hohe mittlere Steuererträge pro Kopf sind oft verbunden mit Wohnungsnot, was sich in einer tiefen Leerwohnungsziffer niederschlägt. So standen 2014 in *Zürich*, *Genf*, Basel, aber auch in *Kriens* weniger als ein halbes Prozent aller Wohnungen leer. Hier ist es für sozial benachteiligte Familien oft fast unmöglich, ohne Unterstützung eine Wohnung zu finden. Dagegen lag die Leerwohnungsziffer in *Herisau*, *Biel*, *La Chaux-de-Fonds*, *Glarus Nord* und *Martigny* über 1%. Sind die Leerwohnungsbestände hoch, kann dies ein Grund sein, dass einkommensschwache Familien genau in diese Gemeinden ziehen. Ausnahmen von diesem Zusammenhang sind *Lausanne* mit einer extrem tiefen Leerwohnungsziffer plus einem eher tiefen Steuerertrag pro Kopf sowie *Lugano* mit einem nicht ganz so angespannten Wohnungsmarkt trotz hoher Steuerkraft der Bevölkerung. Tendenziell sind die Mieten höher, wo wenige Wohnungen leerstehen.

3.1.3 Politische Kräfteverhältnisse

Um die politischen Kräfteverhältnisse vergleichbar zu machen, wurde auf die Wähleranteile der Parteien bei den letzten Nationalratswahlen (2015) abgestellt. Bei den acht grössten der untersuchten Städte (ausser *Lugano*) erreicht der Wähleranteil von **Links-Grün** (SP, GPS, kleine Linksparteien) hohe Werte. An der Spitze liegen *La Chaux-de-Fonds* (58%) und *Lausanne* (54%). Bei den kleineren Vertiefungsgemeinden dagegen kommt Links-Grün mit Ausnahme von *Olten* und *Glarus Nord* nirgends auf einen Wähleranteil über 30%. Eine ausgeprägt **rechts-konservative Wählerschaft** weisen *Herisau* (72%) und *Lugano* (62%) auf, gefolgt von *Martigny* (52%). Mit der Ausnahme von *Glarus Nord* und *Fribourg* erreichen die Rechtsbürgerlichen in allen untersuchten Gemeinden einen Wähleranteil von mindestens einem Drittel. *Glarus Nord* dagegen wird dominiert von den **Mitteparteien** (57%), die sonst noch in *Fribourg* (31%) und den kleineren Städten eine Rolle spielen. Wie zu zeigen bleibt, prägen die politischen Mehrheitsverhältnisse weniger den Grad der Aktivität bei der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut als die Schwerpunkte und Herangehensweisen.

3.1.4 Familien in der Sozialhilfe

Da die Sozialhilfe ein sehr wichtiger Indikator zur Familienarmut ist, wurden spezielle Auswertungen der Sozialhilfestatistik erstellt (vgl. **Tabelle 4 bis Tabelle 6**). Bezüglich der **Sozialhilfequoten** ist tendenziell ein Gefälle zwischen etwas ländlicheren und städtischen Gebieten auszumachen. So hatte *Glarus Nord* mit 1.9% die tiefste Quote, jedoch gefolgt von der grossen Stadt *Lugano* (3.2%). Letzteres spiegelt, dass im Tessin die Familien-Ergänzungsleistungen vielen Familien den Gang zur Sozialhilfe ersparen. Spitzenreiter sind umgekehrt *Biel* und *La Chaux-de-Fonds* mit einer Sozialhilfequote von über 11%, gefolgt von *Lausanne* mit 9.2%. Wieweit die Armutsprobleme Familien betreffen, spiegelt sich in den **Haushaltsquoten**, also dem Anteil sozialhilfebeziehender Haushalte eines bestimmten Typs an allen gleichen Haushalten. Die absoluten Zahlen eignen sich wegen der unterschiedlichen Gemeindegrössen nicht für einen Vergleich und werden daher nicht kommentiert. Bei den Quoten fallen die grossen Unterschiede zwischen den Familien auf: Es sind die **Alleinerziehenden** (bzw. Haushalte mit einer erwachsenen Person und Minderjährigen), die überall den Spitzenplatz innehaben. Aber während in *Lugano* 14.3% dieser Haushalte Sozialhilfe beziehen, sind es beim Spitzenreiter *Biel* 47.6%, also fast jede zweite Einelternfamilie. Sehr hohe Anteile weisen auch *Olten*, *Dietikon*, *La Chaux-de-Fonds* und *Lausanne* auf. Auch Haushalte mit zwei nicht verheirateten Erwachsenen und Minderjährigen weisen in vielen Orten erhöhte Bezugsquoten auf. Unter diesen Haushaltstyp fallen viele Fortsetzungsfamilien.

Bemerkenswert ist, dass es offensichtlich **nur in Lugano bzw. im Tessin gelingt, Familien über Ergänzungsleistungen in erheblichem Mass aus der Sozialhilfe zu halten**, aber in den übrigen Städ-

ten mit Familien-Ergänzungsleistungen, nämlich *Lausanne, Olten* und *Genf* nicht. Dies bestätigt auch die Auswertung der Sozialhilfestatistik nach **Altersgruppen**: Nur in *Lugano* ist die Sozialhilfequote der 0-17-Jährigen nicht erhöht. Relativ gut schneidet auch *Martigny* bzw. das Wallis mit seinen hohen Familienzulagen ab. Fast, aber nicht ganz überall sinkt die Sozialhilfequote nach 25 Jahren, steigt aber im typischen Familienalter der 36-45-Jährigen wieder an. Nur in *Lugano* sind die Unterschiede zwischen den Altersgruppen bleibend sehr klein.

Bei allen Orten machen Alleinerziehende mehr als die Hälfte der Sozialhilfe beziehenden Familien aus. Die Prozentanteile liegen bei den meisten Gemeinden zwischen 61% und 66%, also bei knapp zwei Dritteln, in *Wil* und *Dietikon* sind sie etwas tiefer, bei den kleinsten der analysierten Gemeinden etwas höher. Dagegen machen Familien mit drei und mehr Kindern überall nur einen kleinen Teil aus. In den meisten Städten sind 53% bis 65% der Sozialhilfe beziehenden **Familien ausländischer Nationalität**. Besonders hoch sind die Anteile in *Fribourg* und *Dietikon* (ZH). In mindestens der Hälfte der Familien in der Sozialhilfe verfügt die antragstellende Person über **keine nachobligatorische Ausbildung**, wobei nicht aus allen Städten verlässliche Angaben vorliegen. Besonders hoch ist dieser Anteil in *Martigny* mit rund drei Vierteln. Mit einem Wert von zwei Dritteln ist aber auch *Biel* überdurchschnittlich stark mit diesem Problem konfrontiert.

3.1.5 Fazit

Die Voraussetzungen einer Gemeinde wie ihre Grösse, die Zusammensetzung und Steuerkraft ihrer Bevölkerung und die vorherrschenden politischen Überzeugungen prägen die Handlungsspielräume bei der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut stark mit. Sozial durchmischte Gemeinden mit guten Steuereinnahmen haben ganz andere Mittel, das Thema anzugehen als solche mit einer einkommensschwachen Bevölkerung. Das Extrembeispiel dafür dürfte die Stadt *Biel* sein, in der fast die Hälfte der Bevölkerung gar keine Steuern zahlt. Dort, wo die Probleme am grössten sind, ist die Stadtkasse also am leersten. Stark belastet sind von den untersuchten Gemeinden aber auch *La Chaux-de-Fonds*, *Olten*, *Dietikon* und unter den grossen Städten *Lausanne*. Mit entscheidend für das Ausmass von Armutsproblemen sind gerade für sie die Rahmenbedingen, die der Kanton setzt.

Tabelle 1: Charakteristika der untersuchten Gemeinden - grosse städtische Zentren

	Zürich	Genf	Basel	Lausanne	Lugano
Bevölkerung[1]					
Gesamtbevölkerung (2014)	391'359	194'565	168'620	133'897	63'668
Jugendquotient*	25%	27%	30%	30%	29%
Anteil Paarhaushalte mit Kindern unter 18 Jahren (2010-2014)[5]	14.0%	15.0%	13.2%	15.4%	16.2%
Anteil Einelternhaushalte mit Kindern unter 18 Jahren (2010-2014)[5]	2.5%	4.0%	3.1%	4.5%	3.1%
Ausländeranteil (2014)	32%	48%	36%	42%	38%
Wirtschaftliche Situation					
Bundessteuerertrag pro Einwohner/in[2] (2012)	1'531	1'912	1'513	963	1'660
Leerwohnungsziffer[3] (2014)	0.22	0.43	0.20	0.08	0.70
Politische Kräfteverhältnisse (NR-Wahlen 2015)[4]					
Wähleranteil recht-bürgerlich (FDP, SVP, kleine Rechtsparteien)	33%	42%	37%	35%	62%
Wähleranteil Mitte (CVP, EVP, GLP, BDP)	17%	14%	14%	9%	16%
Wähleranteil links-grün (SP, GPS, kleine Linksparteien)	43%	44%	47%	54%	20%

Tabelle 2: Charakteristika der untersuchten Gemeinden – Regionalstädte

	Biel	La Chaux-de-Fonds	Fribourg	Wil	Olten
Bevölkerung[1]					
Gesamtbevölkerung (2014)	53'667	39'027	38'288	23'715	17'350
Jugendquotient*	30%	36%	30%	32%	25%
Anteil Paarhaushalte mit Kindern unter 18 Jahren (2010-2014)[5]	15.1%	19.3%	18.3%	17.7%	14.1%
Anteil Einelternhaushalte mit Kindern unter 18 Jahren (2010-2014)[5]	4.0%	4.6%	(4.0%)	(1.9%)	(3.3%)
Ausländeranteil (2014)	31%	31%	37%	28%	28%
Wirtschaftliche Situation					
Bundessteuerertrag pro Einwohner/in[2] (2012)	484	532	686	1'008	814
Leerwohnungsziffer[3] (2014)	1.53	1.23	0.77	0.98	0.82
Politische Kräfteverhältnisse (NR-Wahlen 2015)[4]					
Wähleranteil recht-bürgerlich (FDP, SVP, kleine Rechtsparteien)	33%	34%	23%	48%	39%
Wähleranteil Mitte (CVP, EVP, GLP, BDP)	18%	5%	31%	26%	20%
Wähleranteil links-grün (SP, GPS, kleine Linksparteien)	47%	58%	46%	24%	40%

Tabelle 3: Charakteristika der untersuchten Gemeinden - andere grosse Gemeinden

	Kriens	Dietikon	Glarus Nord	Martigny	Herisau
Bevölkerung[1]					
Gesamtbevölkerung (2014)	27'229	26'277	17'587	17'342	15'512
Jugendquotient*	32%	32%	33%	34%	30%
Anteil Paarhaushalte mit Kindern unter 18 Jahren (2010-2014)[5]	18.1%	19.7%	21.2%	19.8%	19.3%
Anteil Einelternhaushalte mit Kindern unter 18 Jahren (2010-2014)[5]	3.0%	(2.6%)	(1.4%)	(4.0%)	(2.7%)
Ausländeranteil (2014)	18%	43%	23%	31%	21%
Wirtschaftliche Situation					
Bundessteuerertrag pro Einwohner/in[2] (2012)	1'043	617	589	686	627
Leerwohnungsziffer[3] (2014)	0.44	0.72	1.33	1.12	2.11
Politische Kräfteverhältnisse (NR-Wahlen 2015)[4]					
Wähleranteil recht-bürgerlich (FDP, SVP, kleine Rechtsparteien)	44%	47%	0%	52%	72%
Wähleranteil Mitte (CVP, EVP, GLP, BDP)	25%	23%	57%	24%	0%
Wähleranteil links-grün (SP, GPS, kleine Linksparteien)	30%	26%	38%	23%	27%

Anmerkungen: *Der Jugendquotient ergibt sich aus dem quantitativen Verhältnis zwischen den 0- bis 19-Jährigen und den 20- bis 64-Jährigen.
Quellen: 1: BFS STATPOP 2014; 2: ESTV 2015; 3: BFS 2015 Regionalporträts: Gemeinden; 4: BFS 2016; Es werden nicht ganz alle Parteien erfasst, daher addieren sich die Prozentangaben nicht auf 100%; 5: BFS Strukturerhebung, kumulierte Daten 2011 bis 2013

Tabelle 4: Kennzahlen der Sozialhilfe, 2014 - grosse städtische Zentren

	Zürich	Genf	Basel	Lausanne	Lugano
Sozialhilfequote total	4.6	6.9	6.3	9.2	3.2
Haushaltsquoten					
Quote von Haushalten mit Minderjährigen total	7.3	10.2	11.1	13.1	4.4
Quote von Haushalten mit einer erwachsenen Person und Minderjährigen	26.1	26.5	29.9	34.2	14.3
Quote von Haushalten mit zwei verheirateten erwachsenen Personen und Minderjährigen	2.9	6.2	5.1	0.7	1.0
Quote von Haushalten mit zwei nicht verheirateten erwachsenen Personen und Minderjährigen	11.1	13.6	12.1	35.3	10.2
Sozialhilfequote nach Alter					
Sozialhilfequote 0 – 17-Jährige	8.9	10.3	11.6	13.6	4.0
Sozialhilfequote 18 – 25-Jährige	5.4	8.8	8.5	10.9	4.5
Sozialhilfequote 26 – 35-Jährige	3.3	6.6	6.4	9.1	3.7
Sozialhilfequote 36 – 45-Jährige	4.7	8.0	7.5	10.4	3.9
Sozialhilfequote 46 – 55-Jährige	6.2	8.5	7.4	10.9	4.6
Sozialhilfequote 56 – 64-Jährige	5.3	7.1	5.5	8.7	3.9
Anzahl Familien in der Sozialhilfe	2'743	2'165	1'719	1'804	329
Davon Ein-Eltern-Familien mit einem Kind	1'012	836	679	697	138
Davon Ein-Eltern-Familien mit zwei Kindern	519	368	334	294	53
Davon Ein-Eltern-Familien mit drei oder mehr Kindern	217	122	119	114	14
Davon Paarhaushalte mit einem Kind	361	341	242	294	60
Davon Paarhaushalte mit zwei Kindern	344	301	194	233	43
Davon Paarhaushalte mit drei oder mehr Kindern	290	197	151	172	21
Anzahl Ein-Eltern-Familien in der Sozialhilfe	1'748	1'326	1'132	1'105	205
Davon Ausländer/innen*	1'010	809	635	669	95
Davon ohne Erwerbseinkommen*	1'325	1'073	803	818	152
Davon ohne nachobligatorischen Abschluss*	743	694	727	578	89
Davon mit Sek-II-Abschluss*	346	252	313	279	94
Davon mit Tertiärabschluss*	80	141	80	102	7
Davon ohne Angaben zum Abschluss*	579	239	12	146	15
Anzahl Paarhaushalte mit Kindern in der Sozialhilfe	995	839	587	699	124
Davon Ausländer/innen*	660	522	420	467	78
Davon beide Eltern mit Erwerbseinkommen	62	41	48	48	12
Davon ein Elternteil mit Erwerbseinkommen	349	289	243	262	39
Davon beide Elternteile ohne Erwerbseinkommen	584	509	296	389	73
Davon ohne nachobligatorischen Abschluss*	429	424	374	381	61
Davon mit Sek-II-Abschluss*	172	142	144	156	43
Davon mit Tertiärabschluss*	65	95	50	68	3
Davon ohne Angaben zum Abschluss*	329	178	19	94	17

Tabelle 5: Kennzahlen der Sozialhilfe, 2014 - Regionalstädte

	Biel/Bienne	La Chaux-de-Fonds	Fribourg	Wil (SG)	Olten
Sozialhilfequote total	11.5	11.6	5.1	3.7	6.8
Haushaltsquoten					
Quote von Haushalten mit Minderjährigen total	19.9	16.2	8.2	5.8	11.3
Quote von Haushalten mit einer erwachsenen Person und Minderjährigen	47.6	38.3	23.1	24.8	42.2
Quote von Haushalten mit zwei verheirateten erwachsenen Personen und Minderjährigen	11.3	6.3	0.9	3.6	5.3
Quote von Haushalten mit zwei nicht verheirateten erwachsenen Personen und Minderjährigen	28.9	28.7	25.6	7.4	11.1
Sozialhilfequote nach Alter					
Sozialhilfequote 0 – 17-Jährige	22.4	17.5	9.1	6.9	13.2
Sozialhilfequote 18 – 25-Jährige	10.4	16.3	4.8	4.1	8.3
Sozialhilfequote 26 – 35-Jährige	12.3	13.7	4.7	4.4	7.0
Sozialhilfequote 36 – 45-Jährige	14.3	12.9	6.6	4.8	6.9
Sozialhilfequote 46 – 55-Jährige	12.2	12.2	5.6	3.1	8.7
Sozialhilfequote 56 – 64-Jährige	9.4	9.4	4.9	2.9	5.6
Anzahl Familien in der Sozialhilfe	1'103	761	413	155	191
Davon Ein-Eltern-Familien mit einem Kind	379	253	147	52	76
Davon Ein-Eltern-Familien mit zwei Kindern	217	142	82	24	31
Davon Ein-Eltern-Familien mit drei oder mehr Kindern	72	76	44	9	17
Davon Paarhaushalte mit einem Kind	145	97	44	20	24
Davon Paarhaushalte mit zwei Kindern	150	112	52	27	24
Davon Paarhaushalte mit drei oder mehr Kindern	140	81	44	23	19
Anzahl Ein-Eltern-Familien in der Sozialhilfe	668	471	273	85	124
Davon Ausländer/innen*	418	228	197	50	68
Davon ohne Erwerbseinkommen*	530	362	239	59	99
Davon ohne nachobligatorischen Abschluss*	458	142	154	51	77
Davon mit Sek-II-Abschluss*	146	94	23	15	24
Davon mit Tertiärabschluss*	25	9	9	0	5
Davon ohne Angaben zum Abschluss*	39	226	87	19	18
Anzahl Paarhaushalte mit Kindern in der Sozialhilfe	435	290	140	70	67
Davon Ausländer/innen*	325	195	115	46	57
Davon beide Eltern mit Erwerbseinkommen	28	12	1	5	2
Davon ein Elternteil mit Erwerbseinkommen	152	119	25	23	15
Davon beide Elternteile ohne Erwerbseinkommen	255	159	114	42	50
Davon ohne nachobligatorischen Abschluss*	272	67	79	43	38
Davon mit Sek-II-Abschluss*	82	60	15	7	11
Davon mit Tertiärabschluss*	41	5	10	3	4
Davon ohne Angaben zum Abschluss*	40	158	36	17	14

Tabelle 6: Kennzahlen der Sozialhilfe, 2014 - andere grosse Gemeinden

	Kriens	Dietikon	Glarus Nord	Martigny	Herisau
Sozialhilfequote total	3.7	7.0	1.9	3.6	3.8
Haushaltsquoten					
Quote von Haushalten mit Minderjährigen total	6.5	11.4	2.9	5.3	6.1
Quote von Haushalten mit einer erwachsenen Person und Minderjährigen	29.0	41.5	18.1	19.6	24.2
Quote von Haushalten mit zwei verheirateten erwachsenen Personen und Minderjährigen	2.8	3.1	1.2	0.9	2.4
Quote von Haushalten mit zwei nicht verheirateten erwachsenen Personen und Minderjährigen	7.2	41.3	4.4	10.4	10.9
Sozialhilfequote nach Alter					
Sozialhilfequote 0 – 17-Jährige	6.7	12.8	2.8	5.7	7.1
Sozialhilfequote 18 – 25-Jährige	3.4	5.9	2.5	4.5	4.8
Sozialhilfequote 26 – 35-Jährige	4.3	6.7	1.8	3.7	5.2
Sozialhilfequote 36 – 45-Jährige	3.9	8.1	2.3	3.8	5.0
Sozialhilfequote 46 – 55-Jährige	3.4	7.2	2.2	4.0	3.3
Sozialhilfequote 56 – 64-Jährige	2.6	6.4	2.1	3.4	1.6
Anzahl Familien in der Sozialhilfe	184	345	60	113	104
Davon Ein-Eltern-Familien mit einem Kind	78	106	27	47	40
Davon Ein-Eltern-Familien mit zwei Kindern	30	82	13	23	23
Davon Ein-Eltern-Familien mit drei oder mehr Kindern	13	7	4	14	9
Davon Paarhaushalte mit einem Kind	23	52	5	10	10
Davon Paarhaushalte mit zwei Kindern	23	54	7	7	10
Davon Paarhaushalte mit drei oder mehr Kindern	17	44	4	12	12
Anzahl Ein-Eltern-Familien in der Sozialhilfe	121	195	44	84	72
Davon Ausländer/innen*	62	121	19	49	35
Davon ohne Erwerbseinkommen*	66	118	29	41	55
Davon ohne nachobligatorischen Abschluss*	64	114	17	59	32
Davon mit Sek-II-Abschluss*	46	48	17	21	22
Davon mit Tertiärabschluss*	3	8	1	2	2
Davon ohne Angaben zum Abschluss*	8	25	9	2	16
Anzahl Paarhaushalte mit Kindern in der Sozialhilfe	63	150	16	29	32
Davon Ausländer/innen*	50	123	13	21	28
Davon beide Eltern mit Erwerbseinkommen	4	19	2	1	6
Davon ein Elternteil mit Erwerbseinkommen	30	60	9	11	13
Davon beide Elternteile ohne Erwerbseinkommen	29	71	5	17	13
Davon ohne nachobligatorischen Abschluss*	36	88	5	28	12
Davon mit Sek-II-Abschluss*	18	24	5	1	6
Davon mit Tertiärabschluss*	5	7	1	0	3
Davon ohne Angaben zum Abschluss*	4	31	5	0	11

Quelle: Bundesamt für Statistik BFS, Sozialhilfeempfängerstatistik 2014, Berechnungen BASS
*Die Angaben zur Nationalität und zur höchsten abgeschlossenen Ausbildung beziehen sich auf die Antragstellende Person

3.2 Kantonale Rahmenbedingungen und familienpolitische Leistungen

Tabelle 8 bis **Tabelle 10** stellen die wichtigsten Indikatoren zu Wirtschaftssituation, Familienpolitik und Bedarfsleistungen in den Kantonen der untersuchten Gemeinden zusammen.

3.2.1 Wirtschaftssituation, Familienzulagen und Steuerbelastung

Ein überall verfügbares Mass für die **Wirtschaftskraft** in einem Kanton ist sein Bruttoinlandprodukt (BIP) pro Einwohner/in. Aus strukturellen Gründen schlagen bei dieser Kennziffer die Stadtkantone Basel und *Genf* mit Spitzenwerten oben aus, gefolgt von *Zürich*, Neuenburg (*La Chaux-de-Fonds*) und Tessin (*Lugano*). Umgekehrt ist das BIP pro Kopf im Wallis (*Martigny*), in Appenzell-Ausserrhoden (*Herisau*) und im Kanton *Fribourg* relativ tief.

Für die Situation der Familien ist die **Arbeitsmarktintegration** der Eltern entscheidend. Die Erwerbsquote der Väter liegt überall ausser in Basel über 90%, jene der Mütter ist mit 62% im Tessin (*Lugano*) am tiefsten, aber auch Basel und St. Gallen (*Wil*) weisen relativ tiefe Werte auf. Glarus, Neuenburg (*La Chaux-de-Fonds*) und Appenzell-Ausserrhoden (*Herisau*) dagegen stehen mit 80% oder mehr am meisten Mütter im Erwerbsleben. Die Höhe der Pensen ist in der Erwerbsquote allerdings nicht berücksichtigt. Die **Arbeitslosenquote** (registrierte Arbeitslose 2014) liegt in den stärker ländlich geprägten Kantonen der Deutschschweiz deutlich unter dem Schweizer Durchschnitt von 3.2%. Am höchsten ist sie in den Kantonen *Genf* und Neuenburg (*La Chaux-de-Fonds*), sie liegt jedoch auch in den anderen Westschweizer Kantonen (ausser *Fribourg*) und im Tessin (*Lugano*) höher als in der Deutschschweiz.

Prägend für die materielle Situation von Familien sind auch **Familienzulagen und Familienbesteuerung**. Die kantonalen **Kinder- und Ausbildungszulagen** entsprechen bei neun Städten (Kantone ZH, BS, TI, SG, SO, LU, GL, AR) dem vom Bund vorgeschriebenen Minimum von 200 und 250 CHF, wobei einzelne Kantone den Übergang auf das 12. statt 16. Lebensjahr vorziehen. Die höchsten Zulagen kennen die Kantone Wallis (Maximum 525 CHF, *Martigny*), *Genf* und Waadt (*Lausanne*).

Die **Steuerbelastung von einkommensschwachen Familien** wird vom Steuerrechner der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV, Werte für 2014) übernommen für zwei Modellfälle: Ehepaare mit zwei Kindern und einem Brutto-Jahreseinkommen von 70'000 CHF sowie Alleinerziehende mit gleicher Kinderzahl und einem Bruttoeinkommen von 50'000 CHF. Bei den **Ehepaaren** spielt die Arbeitsteilung der Eltern eine Rolle. Ist ein Elternteil alleinverdienend, liegt der jährlich zu entrichtende Steuerbetrag zwischen 25 CHF in *Genf* und 5223 CHF in *La Chaux-de-Fonds*. Sind beide Eltern erwerbsintegriert, ist die Steuerbelastung mit Ausnahme von *Fribourg* überall tiefer. Es sind wiederum *Genf* (25 CHF) und *La Chaux-de-Fonds* (4'343 CHF), welche die Extreme ausmachen. Die Berechnungen für **Alleinerziehende** liegen nur für die Kantonshauptorte vor. Ihre Steuerbelastung ist im Modellfall in allen untersuchten Gemeinden relativ tief, wobei die 325 CHF in *Biel* den höchsten Betrag darstellen.

Dafür, ob sich eine höhere Erwerbsintegration von Eltern lohnt, ist auch wichtig, wieweit die Betreuungskosten steuerlich abgezogen werden können. Einen **Kinderbetreuungskostenabzug**, der die Ausgaben auch im Vorschulalter in aller Regel deckt, kennt nur der Kanton Neuenburg (*La Chaux-de-Fonds*), der das Maximum bei 19'200 CHF setzt. So wichtig die Betreuungskostenabzüge und bei Ehepaaren auch Zweitverdienerabzüge der Steuern im Einzelfall sind, zeigen die oben ausgeführten Zahlen zur Steuerbelastung doch in aller Deutlichkeit, dass Steuerabzüge für geringverdienende Familien beschränkte Wirkung haben. Für sie sind andere Faktoren im Steuersystem ebenso wichtig, insbesondere ob die Steuern bereits unter dem oder hart am Existenzminimum einsetzen.

3.2.2 Kantonale Familienpolitik allgemein

Zwischen den untersuchten Gemeinden bestehen auch bezüglich der breiter gefassten allgemeinen Familienpolitik ihrer Kantone grosse Unterschiede. Dies zeigt sich bei der rechtlichen Verankerung ebenso wie bei den Strukturen.

Rechtliche Verankerung

Wieweit die Prävention und Bekämpfung von Familienarmut vom Kanton als Staatsaufgabe gesehen wird, lässt sich nicht zuletzt aus der rechtlichen Verankerung dieses Ziels ersehen. Die rechtliche Festschreibung bewirkt tendenziell eine höhere Verbindlichkeit, effektiv Massnahmen zu ergreifen. Von Rechts wegen geschuldete Leistungen lassen sich auch im Rahmen von Sparprogrammen weniger einfach streichen. Da «Familienarmut» als Begriff in den rechtlichen Grundlagen selten vorkommt, ist der Fokus auf die Familienpolitik als Ganzes gesetzt.

Verfassungsstufe

Fast alle Kantonsverfassungen enthalten eine Bestimmung zu **Schutz und Förderung** von Kindern, Jugendlichen und oft auch explizit Familien. Dabei fällt auf, dass Formulierungen wie «ist bestrebt» (GL), «setzt sich dafür ein» (ZH), «gemeinsam mit den Gemeinden» (LU) oder «in Ergänzung der privaten Initiative und Verantwortung sowie im Rahmen der verfügbaren Mittel» (BE) dominieren. In den Kantonen SO (*Olten*) und GL (*Glarus Nord*) beschränken sich die Verfassungsbestimmungen zum Thema Familie auf diesen allgemeinen Schutz und die Förderung der Familie. Der Kanton VS (*Martigny*) fügt an, dass die Gesetzgebung allgemein auf ihre Familienverträglichkeit geprüft werden soll – ein Punkt, den auch FR aufnimmt. Auch generelle Formulierungen, dass Familien bei ihren Leistungen unterstützt werden sollen, finden sich verbreitet.
Ein Thema, das ebenfalls viele Kantone auf Verfassungsstufe nennen, sind **Vereinbarkeit und Kinderbetreuung**. Die Ostschweizer Kantone SG (*Wil*) und AR (*Herisau*), aber auch BE (*Biel*) fördern «geeignete Bedingungen für die Kinderbetreuung» ohne explizit von familienergänzender Betreuung zu sprechen. NE (*La Chaux-de-Fonds*) will gute Bedingungen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf schaffen. Andere Kantone werden konkreter. LU (*Kriens*) achtet darauf, dass Familien auch durch familienergänzende Kinderbetreuung gefördert werden. Der Kanton ZH (*Zürich* und *Dietikon*) setzt sich dafür ein, dass die Voraussetzungen für die Betreuung von Kindern auch ausserhalb der Familie geschaffen werden. FR, VD, GE und BS verpflichten sich, in Kooperation mit Gemeinden und Privaten zu einem Betreuungsangebot, das zudem in FR und BS für alle finanziell tragbar sein soll und in GE, VD (im Schulalter) sowie BS auch bedarfsgerecht garantiert wird. Am weitesten geht die Verfassungsbestimmung in Basel, das Eltern auf Verfassungsstufe ein Recht gewährleistet, «innert angemessener Frist zu tragbaren Bedingungen» eine Tagesbetreuungsmöglichkeit angeboten zu erhalten, «die den Bedürfnissen der Kinder entspricht».

Weitere Punkte, die in den Kantonsverfassungen teilweise explizit erwähnt werden, sind **angemessener Wohnraum** zu tragbaren Bedingungen (GE, BS, VD, TI, BE) und die Förderung der **sozialen Integration von Kindern und Jugendlichen** (ZH, VD, SG). In etlichen Verfassungen findet sich ein Passus zur **Vermeidung materieller Notlagen bei der Geburt eines Kindes** (ZH, GE, VD, BE, FR). FR verpflichtet sich, Familien mit Kleinkindern im Bedarfsfall ergänzende Leistungen auszurichten. FR und VD verankern bei den **Familienzulagen** das Prinzip ein Kind eine Zulage, das national noch nicht in allen Fällen besteht. FR und GE verpflichten sich zur Umsetzung einer eigentlichen **Familienpolitik**. Insgesamt verfügen GE, VD und FR vor BS und BE über die detailliertesten und konkretesten Regelungen auf Verfassungsstufe.

Kantonale Gesetze

Alle Kantone verfügen über gesetzliche Regelungen zu den Familienzulagen und den für Familien wichtigen Bedarfsleistungen der Krankenkassen-Prämienverbilligung, der Alimentenhilfe und der Sozialhilfe. Auch die Kinder- und Jugendhilfe wird von den Kantonen gesetzlich verankert. Die vier Kantone mit Familienergänzungsleistungen (*Genf, Lausanne*/VD*, Lugano*/TI und *Olten*/SO) regeln auch diese (vgl. Abschnitt 0). Hinzu kommen gesetzliche Regelungen zu vereinzelt bestehenden Leistungen wie Mutterschaftsbeiträge (*Fribourg*, *Wil*/SG, *Kriens*/LU, *Glarus Nord*), kantonale Aufstockung der Mutterschaftsentschädigung (*Genf*, *Fribourg*), Mietzinsbeiträge für Familien (*Genf*, Basel, *Lausanne*/VD) oder ein Familienfonds (VD, VS). Nur der Kanton Tessin (*Lugano*) verfügt über ein umfassendes «Gesetz für die Familien» (Legge per le familie), das verschiedene Bereiche und Leistungen regelt. In den anderen Kantonen sind verschiedene Aspekte in unterschiedlichen Gesetzen untergebracht. Hier wurde analysiert, wieweit die in der Studie untersuchten Bereiche über die monetären Leistungen hinaus in den Kantonen gesetzlich abgestützt sind:

1. Zugang zu Wohnraum für einkommensschwache Familien: Bei acht Gemeinden verfügt der Kanton über ein Gesetz zur Wohnraumförderung, das so ausgestaltet ist, dass sie auch einkommensschwachen Familien zugute kommt (*Zürich*, *Genf*, Basel, *Lausanne*/VD, *Lugano*/TI, *La Chaux-de-Fonds*/NE, *Fribourg*, *Wil*/SG, *Dietikon*/ZH, *Martigny*/VS). Bei *Genf*, Basel, *Lausanne*/VD, *Lugano*/TI und *Biel*/BE verpflichtet sich der Kanton generell, sich dafür zu engagieren, dass angemessener Wohnraum zu tragbaren Bedingungen angeboten wird. Genf, Basel und *Lausanne*/VD kennen gesetzliche Regelungen zu den erwähnten Mietzinsbeiträgen.

2. Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Regelungen zu diesem Bereich bestehen in allen untersuchten Kantonen. Sie sind jedoch sehr unterschiedlich verbindlich und unterscheiden sich teilweise zwischen Vorschul- und Schulbereich. Im **Vorschulbereich** schreiben die Kantone für *Zürich*, Basel, *Lausanne* (VD), *Biel* (BE), *La Chaux-de-Fonds* (NE), *Fribourg*, *Kriens* (LU), *Dietikon* (ZH) und *Martigny* (VS) ein bedarfsgerechtes Betreuungsangebot vor. Die **schulergänzende Betreuung** muss zusätzlich zu den genannten Kantonen auch in Genf und Glarus die Nachfrage decken.

3. Förderung der Erwerbsintegration von Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben: Es wurden keine gesetzlichen Bestimmungen gefunden, die diesen Bereich spezifisch regeln.

4. Soziale Integration einkommensschwacher Familien durch Begegnung und Zugang zu Sport-, Kultur-, Bildungs- und Freizeitangeboten: Es bestehen in den meisten Kantonen Bestimmungen zur Schaffung guter Rahmenbedingungen des Aufwachsens, die sich in diese Richtung lesen lassen. Zudem wird die Jugendarbeit häufig im gleichen Kontext thematisiert. Die Gesetzgebung ist in der Regel nicht detailliert und die Umsetzung wird oft an die Gemeinden delegiert.

5. Integrationsförderung und Nachholbildung für Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben: Die **Integrationsförderung** wird überall durch die auf Bundesebene koordinierten Kantonalen Integrationsprogramme (KIP) gesteuert. Darüber hinausgehende eigene Integrationsgesetze kennen sechs der untersuchten Kantone (*Genf*, Basel, VD/*Lausanne*, BE/*Biel*, NE/*La Chaux-de-Fonds*, *Fribourg*). Zur **Nachholbildung** bestehen in einigen Kantonen gesetzliche Bestimmungen, aber zur spezifischen Situation von Personen mit Kinderbetreuungsaufgaben wurden keine Bestimmungen gefunden.

6. Information, Beratung und bedarfsgerechte Begleitung von Familien: Informations- und Beratungsangebote leiten sich aus Bestimmungen ab, sich generell für das Wohl der Familien einzusetzen (Erziehungs- oder Budgetberatung, Unterstützung in Trennungs- und Scheidungssituationen oder bei häuslicher Gewalt) oder können in Vorschriften zur Gesundheitsförderung verankert sein. Eine Rolle

spielen die kantonalen Vorgaben zum Kindesschutz und zur Berücksichtigung von Kinderrechten. Die Gesetzgebungen sind in diesem Punkt sehr vielfältig und verästelt und wurden nicht im Einzelnen erfasst. Zur Begleitung bei gesundheitlichen Beeinträchtigungen sind Behandlungsmöglichkeiten, schulärztliche Aktivitäten und auch sozialpsychiatrische Strukturen in vielen Kantonen gesetzlich geregelt. Spezifische Gesetzesbestimmungen zur Entlastung und Begleitung von Familien wurden jedoch keine gefunden.

7. Chancengerechtigkeit für die Kinder: Chancengerechtigkeit ist in der Gesetzgebung vieler betrachteter Kantone ein Thema. Entsprechende Bestimmungen finden sich häufig auch in den Schulgesetzen. Sie sind sehr heterogen und konnten nicht umfassend erhoben werden.

Strukturen und Strategien der Familienpolitik

■ **Kantonale Familienfachstellen, Koordinations- & Kooperationsgremien**: Die Zuständigkeit für familienpolitische Fragestellungen und damit auch die Familienarmut liegt nur in den Kantonen Tessin (*Lugano*) und Solothurn (*Olten*) bei einer exklusiv für dieses Thema zuständigen Fachstelle. Im Kanton Glarus (*Glarus Nord*) wird eine solche Fachstelle derzeit aufgebaut. Häufig sind die Familien bei Stellen angehängt, die sich auch um die Gleichstellung von Frau und Mann kümmern. Dies gilt für Zürich (inkl. *Dietikon*), die Waadt (*Lausanne*), Neuenburg (*La Chaux-de-Fonds*), Fribourg und das Wallis (*Martigny*). In diesen Fällen steht oft die Vereinbarkeit im Vordergrund, während für spezifische Fragen der Familienarmut andere Verwaltungsstellen zuständig bleiben. Andere Kantone wie Bern (*Biel*) und St. Gallen (*Wil*) verorten das Thema Familien im Sozialbereich oder ordnen es wie Basel dem Erziehungsdepartement zu. In Luzern (*Kriens*) sind die Familien der Fachstelle für Gesellschaftsfragen zugeordnet und in Appenzell-Ausserrhoden (*Herisau*) der Abteilung Chancengleichheit. Bei *Genf* ist die Verortung unklar.

■ **Kantonale Familienkommission**: In Genf, Basel, Tessin (*Lugano*), Neuenburg (*La Chaux-de-Fonds*), Fribourg, Solothurn (*Olten*) und im Wallis (*Martigny*) bestehen Fachkommissionen für Familienfragen. Der Kanton Bern verfügt seit 2010 über eine Familienkonferenz.

■ **Familienleitbild oder -konzept**: Die Kantone Basel, Tessin (*Lugano*), Bern (*Biel*), *Fribourg*, Solothurn (*Olten*), Luzern (*Kriens*) und Appenzell Ausserrhoden (*Herisau*) verfügen über familienpolitische Leitbilder oder Konzepte.

■ **Konzepte der frühen Förderung**: In den letzten Jahren sind in verschiedenen Kantonen zudem spezifische Konzepte der frühen Förderung erarbeitet worden. Dies ist in der untersuchten Stichprobe der Fall in Zürich (*Zürich* und *Dietikon*), Waadt (*Lausanne*), Bern (*Biel*), St. Gallen (*Wil*) und Luzern (*Kriens*). Ausgebaute Angebote und eine klar bezeichnete Anlaufstelle bestehen auch in Solothurn (*Olten*).

■ **Strategische Entscheide, Umsetzung der Leitbilder**: Alle untersuchten Kantone geben hier Planungen an, die für die Prävention und Bekämpfung von Familienarmut wichtig sind. Es sind dies teils strategische Richtlinien der Regierungspolitik und häufig die Legislaturplanung, teils bekunden die Kantone einfach die Absicht, bestehende Leitbilder umzusetzen. Einen breiten Ansatz mit verschiedenen Massnahmen künden Basel, Tessin (*Lugano*), Fribourg, Solothurn (*Olten*) und Appenzell Ausserrhoden (*Herisau*) an. Inhaltlich sind in elf der untersuchten 14 Kantone die Vereinbarkeit von Beruf und Familie und der Ausbau der Betreuungsinfrastruktur ein explizites Thema. Zürich (Stadt und *Dietikon*), Bern (*Biel*), Solothurn (*Olten*) und Luzern (*Kriens*) stellen eine stärkere Förderung der Chancengerechtigkeit für die Kinder in Aussicht.

3.2.3 Bedarfsleistungen der Kantone für einkommensschwache Familien

Für die Lebenssituation einkommensschwacher Familien ist relevant, welche monetären Unterstützungsleistungen vor dem letzten Netz der Sozialhilfe existieren. Hier besteht in allen Kantonen eine Verbilligung der Krankenkassenprämien. Bei Alleinerziehenden ist zudem die Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung von zentraler Bedeutung. Daneben bestehen in vier der untersuchten Kantone Familien-Ergänzungsleistungen und in weiteren drei Mutterschaftsbeihilfen, die direkt nach der Geburt eines Kindes greifen. Genf und Fribourg kennen eine kantonale Mutterschaftsentschädigung, welche die nationale ergänzt. Die ebenfalls in drei Kantonen bestehenden Wohnbeihilfen, werden in Kapitel 6 «Zugang zu Wohnraum» vorgestellt.[4]

Verbilligung der Krankenkassenprämien

Für Familien mit bescheidenen Einkommen sind die Krankenkassenprämien ein wichtiger Budgetposten. Zwar gibt es in allen Kantonen für Geringverdienende Prämienverbilligungen, und bei Personen, welche Sozialhilfe beziehen, wird die Prämie übernommen. Doch über dem Existenzminimum steigt die Belastung trotz Verbilligung schnell an. Aus dem Monitoring der Individuellen Prämienverbilligung (IPV) für 2014 geht hervor, dass Ehepaare mit zwei Kindern und einem Bruttoeinkommen von 70'000 CHF[5] trotz Verbilligung zwischen 8% (*Herisau* und *Martigny*) und 18% (*Biel*) ihres Bruttoeinkommens für die Krankenkasse aufwenden müssen. Dies sind über 500 CHF bzw. über 1000 CHF im Monat. Anders sieht die Situation für Alleinerziehende mit zwei Kindern und einem Bruttoeinkommen von 41'000 CHF aus, wie es in diesen Simulationsrechnungen verwendet wird. Dieser Wert liegt unter dem Existenzminimum, was zur Folge hat, dass auch bei Personen ausserhalb der Sozialhilfe in den meisten Gemeinden die Prämie voll übernommen wird. Der maximal selbst zu bezahlende Prämienbetrag macht 2% des Bruttoeinkommens aus.

Alimentenbevorschussung

Bleiben Kinderalimente aus, so sind die Kantone im Bedarfsfall zur Bevorschussung verpflichtet. Die genauen Bedingungen und die ausbezahlten Leistungen unterscheiden sich jedoch. In neun der untersuchten Gemeinden entspricht der **maximal bevorschusste Betrag** der maximalen einfachen Waisenrente der AHV von derzeit 940 CHF pro Monat, also der Situation, wenn ein Elternteil verstorben ist. In den übrigen Gemeinden ist er tiefer. Den kleinsten Betrag weist mit 400 CHF Fribourg auf. Hier können ausbleibende Alimente nach wie vor zu einer Armutssituation führen. Entscheidend ist auch, ob **zeitliche Grenzen für die Bevorschussung** bestehen und dadurch nicht die ganze Kindheit und Ausbildungsphase abgedeckt ist. Dies ist in drei Kantonen so: Neuenburg bevorschusst nur 24, Genf 36 und der Kanton Tessin 60 Monate. Da Genf und Tessin Familienergänzungsleistungen kennen, wirkt sich diese Beschränkung bei ihnen nicht gleich hart aus wie im Fall von Neuenburg. Wallis und Appenzell-Ausserrhoden kennen eine Altersgrenze der Kinder bei 20 Jahren, was viele Ausbildungen nicht abdecken dürfte. Wichtig ist, ob auch eine **Teilbevorschussung** möglich ist, wenn das Familieneinkommen in der Nähe der Anspruchsgrenze liegt. Fällt der Betrag auf einmal ganz weg, lohnt es sich Alleinerziehende nämlich kaum, ihre Erwerbsintegration zu verbessern. Bei vier Kantonen fehlt diese Möglichkeit (TI, SO, LU, VS), was nur im Tessin, wo Familienergänzungsleistungen die Bevorschussung ersetzen können, nicht zu massiven negativen Erwerbsanreizen führt.

[4] Nicht ausgeführt werden hier auch Zuschüsse zu den Ergänzungsleistungen von AHV/IV, weil sie nicht familienspezifisch sind und in der betrachteten Altersgruppe nur von IV-Rentner/innen beansprucht werden können.

[5] Dies wie auch die 41'000 CHF bei den Alleinerziehenden entspricht dem Einkommen an der Quartilsgrenze von 25%.

Familien-Ergänzungsleistungen

Die Kantone Genf, Waadt, Tessin und Solothurn kennen der Sozialhilfe vorgelagerte **Ergänzungsleistungen für Familien** (**Tabelle 7**). Sie sind vom Grundprinzip her den Ergänzungsleistungen (EL) zu AHV/IV nachgebaut, aber mit zusätzlichen Erwerbsanreizen ausgestattet, damit sie sich nicht negativ auf die Erwerbsbeteiligung der Familien auswirken.

Tabelle 7: Ergänzungsleistungen für Familien

Kanton	**Waadt (seit 2011)** Lausanne	**Genf (seit 2012)**	**Solothurn (seit 2010)** Olten	**Tessin (seit 1997)** Lugano
Anspruchsvoraussetzungen				
Wohnsitz da seit	3 Jahren	5 Jahren	2 Jahren	3 Jahren
Alter der Kinder	Unter 16 Jahre	Unter 18 Jahre (25, wenn in Ausbildung)	Unter 6 Jahre	Unter 15 Jahre
Erwerb	Keine Voraussetzung	Pensum von 40% bei Alleinerziehenden, 90% bei Paarhaushalten. Selbständige sind ausgeschlossen	Mindesterwerbseinkommen bei Kindern unter 3: 30'000 CHF Paarhaushalte, 7'500 CHF Alleinerziehende. Kinder über 3: Minimum bei Alleinerziehenden 15’000 CHF/Jahr.	Keine Voraussetzung
Über monatliche Grundunterstützung hinausgehende Leistungen				
Übernahme von Kinderbetreuungskosten etc.	Ja, max. 10’000 CHF pro Kind und Jahr	Ja, bis 13 Jahre; zusätzlich Übernahme schulischer Unterstützung bis 16 Jahre. Max. 6’500 CHF pro Kind und Jahr	Ja, max. 6’500 CHF pro Kind und Jahr	Ja., bis 4 Jahre, max. 7’800 CHF pro Kind und Jahr (anschliessend Tagesschulangebot)
Übernahme von gesundheitsbedingten Ausgaben	Ja, max. 25’000 CHF pro Person und Jahr	Nein*	Nein*	Nein
Altersgrenze mit Reduktion der Leistung auf Kinderbedarf				
Übergang	Wenn das jüngste Kind 6 Jahre alt ist, wird nicht mehr der Bedarf der ganzen Familie, sondern nur noch jener der Kinder gedeckt.	Keiner	Keiner	Assegno di prima infanzia – API : Deckung des Bedarfs der ganzen Familie bis jüngstes Kind 3 Jahre alt ist. Assegno integrativo – AFI: Nur noch Deckung des Bedarf der Kinder
Weitere Merkmale				
Weitere Erwerbsanreiz-Massnahmen	Anrechnung eines hypothetischen Einkommens von 12'700 CHF bei Alleinerziehenden und 24'370 CHF bei Paarhaushalten. Franchise von 15% auf Erwerbseinkommen über dem hypothetischen Einkommen.	Anrechnung eines hypothetischen Einkommens bei Gesamterwerbspensum unter 100% bei Paarhaushalten. Franchise von 50% auf den Einkommen der Kinder.	Anrechnung eines hypothetischen Einkommens von 40’000 CHF bei Paarhaushalten und 10’000 CHF bei Alleinerziehenden mit Kindern unter 3 Jahren, bzw. 20’000 CHF mit älteren Kindern. Franchise von 20% auf den ersten 2’000 (Alleinerziehende) bzw. 4’000 CHF Erwerbseinkommen über dem hypothetischen Einkommen.	Anrechnung eines hypothetischen Einkommens nur bei API für Paarhaushalte mit Gesamterwerbspensum unter 100%. Keine Franchise.
Anzahl leistungsbeziehende Familien	ca. 3’000 Familien (2015)	1’249 Familien (Ende 2015)	753 Familien (Ende 2015)	3’104 Familien, davon 716 API (2015)
Finanzierung	Kanton, Gemeinden, Lohnprozente	Kanton	Kanton und Gemeinden	Kanton (API), Lohnprozente (AFI)

Anmerkungen: *aber Krankenkassen-Prämienverbilligung; Darstellung: BASS

Die Wirkungen auf die Familienarmut haben auch mit den Ausgestaltungsmerkmalen und der Anzahl der leistungsbeziehenden Familien zu tun, wie aus Tabelle 7 ersichtlich wird.[6] Alle Kantone kennen eine relativ lange Wohnsitzvoraussetzung, um zu vermeiden, dass Familien für den Leistungsbezug zuziehen. Während in Solothurn die Familien-EL nur bezogen werden können, bis das jüngste Kind 6 Jahre alt ist, sind in den anderen Kantonen auch Familien mit älteren Kindern leistungsberechtigt. Im Tessin und in der Waadt erfolgt jedoch ein mit einer Reduktion der Leistung verbundener Übergang mit 3 respektive 6 Jahren, nach dem nicht mehr der Gesamtbedarf der Familie gedeckt wird, sondern nur noch der Bedarf der Kinder. In allen Kantonen sind die Familien-EL für Working Poor-Familien gedacht. Waadt und Tessin setzen eine Erwerbstätigkeit aber nicht für den Leistungsbezug voraus, sondern erzielen den Effekt, dass das Existenzminimum nur bei zusätzlichem Erwerb gesichert ist, über den Abzug eines hypothetischen Einkommens bei der Leistungsberechnung. Im Tessin sind allerdings Alleinerziehende von dieser Regelung ausgenommen. Genf setzt ein Mindesterwerbspensum für den Bezug voraus, der Kanton Solothurn ein Mindesterwerbseinkommen. In beiden Kantonen sind diese Hürden besonders für Zweielternfamilien mit prekärer Erwerbsintegration relativ hoch.

Alle Kantone mit Familien-EL übernehmen Kinderbetreuungskosten, um eine Abnahme des verfügbaren Einkommens bei zunehmendem Erwerb zu vermeiden. Der Maximalbetrag hängt auch mit der Gestaltung der Elterntarife zusammen (vgl. dazu Tabelle 17 bis Tabelle 18). Es lässt sich aber mit Sicherheit feststellen, dass er im Kanton Solothurn nicht in jedem Fall die effektiven Kosten deckt. In Solothurn sind auch die anrechenbaren hypothetischen Einkommen deutlich höher als in den anderen Kantonen. Ausser dem Tessin kennen alle Kantone zur Förderung der Erwerbsanreize auch Franchisen auf gewissen Erwerbseinkommen, was nichts anderes heisst, als dass die Leistung nicht um das ganze zusätzliche Einkommen gekürzt wird, sondern 15%, 20% oder 50% im Portemonnaie der Betroffenen bleiben. Finanziert wird die Leistung in allen Fällen zumindest teilweise vom Kanton. In Waadt und Solothurn beteiligen sich auch die Gemeinden, in Waadt und Tessin läuft ein Teil der Finanzierung zudem über Lohnprozente.

Die Zahl der leistungsbeziehenden Familien unterscheidet sich zwischen den Kantonen stark. Am höchsten ist sie im Kanton Tessin, wo über 3000 Familien EL erhalten, wobei nur ein kleiner Teil die existenzsichernden API erhält. Rund 3000 Familien beziehen EL im deutlich bevölkerungsreicheren Kanton Waadt. In Genf ist die Zahl nicht einmal halb so hoch und im Kanton Solothurn reduziert sie sich nochmals um fast die Hälfte. Von daher erstaunt nicht, dass auch die Wirksamkeit bezüglich der Behebung von Familienarmut verschieden gross ist.

Familienfonds

Das Wallis (*Martigny*) und die Waadt (*Lausanne*) verfügen über einen Familienfonds. Im Wallis erhalten alle einkommensschwachen Familien aus einem kantonalen Familienfonds eine Ende Jahr ausbezahlte Haushaltszulage von 1350 CHF, die über Lohnprozente (0.16%) finanziert wird. Die Anspruchsgrenze ist aus der Prämienverbilligung hergeleitet und die Auszahlung erfolgt automatisch. 2015 haben 11'200 Familien von einer solchen Zahlung profitiert. In der Waadt wird der Fonds von der AHV-Ausgleichskasse verwaltet und leistet auf Antrag punktuelle finanzielle Unterstützung. Der Leistungsbezug ist nicht an eine fixe Einkommens- oder Vermögensgrenze geknüpft und kann verschiedene Formen annehmen wie beispielsweise eine Geburten- oder Betreuungszulagen auch im Falle von Arbeitslosig-

[6] Die Familienergänzungsleistungen der Kantone Tessin (2013), Waadt (2015) und Solothurn (2014) sind alle evaluiert worden. In diesen Evaluationen finden sich viele weitere Details zu den Leistungen und ihren Wirkungen.

keit, finanzielle Unterstützung für Kinderbetreuungskosten oder das Auszahlen von Kinder- bzw. Ausbildungszulagen, wenn kein rechtlicher Anspruch darauf besteht.

Mutterschaftsbeiträge oder -beihilfen

In den Kantonen der Gemeinden *Fribourg*, *Wil (SG)* und *Glarus Nord* bestehen bedarfsabhängige **Mutterschaftsbeiträge oder -beihilfen**, die während maximal einem Jahr das Existenzminimum sichern und – ausser in Fribourg – daran gekoppelt sind, dass ein Elternteil in erheblichem Masse selber die Betreuung übernimmt. Analoge Leistungen wurden in den Kantonen Zürich, Basel und Luzern 2016 abgeschafft.

Kantonale Mutterschaftsentschädigung

Eine kantonale Mutterschaftsentschädigung in Ergänzung zur nationalen Mutterschaftsversicherung kennen die Kantone **Genf** und **Fribourg**. In Genf wird die Mutterschaftsentschädigung während 16 (statt 14) Wochen ausbezahlt, und dies auch bei einer Adpotion. Der Minimalbetrag liegt bei 62 CHF statt 32.50 CHF und der Höchstbetrag beträgt 329.60 CHF statt 196 CHF pro Tag. Für gewisse Spezialfälle können individuell grosszügigere Leistungen ausbezahlt werden. In Fribourg sind die Leistungen für Mütter bestimmt, welche die Bedingungen für den Bezug der bundesrechtlichen Mutterschaftsentschädigung nicht erfüllen oder dort das Minimum von 32.50 Franken pro Tag nicht erreichen und auch keine Leistungen von einer Sozialversicherung beziehen.

3.2.4 Rolle des Kantons aus der Sicht der untersuchten Gemeinden

Diese Frage war für *Basel* nicht beantwortbar, weil dort nur eine Kantons- und keine Stadtverwaltung besteht. Die Einschätzungen stammen aus der Behördenbefragung und wurden teilweise ergänzt durch Ergebnisse der Fokusgruppengespräche in den Vertiefungsgemeinden.

Für Lausanne, Lugano und Glarus Nord spielt der Kanton eine sehr tragende Rolle. Dies entschärft in *Lausanne* die an sich nicht einfache Ausgangslage der Stadt. Sie braucht den Kanton jedoch nicht nur als Finanzierer monetärer Unterstützungsleistungen, sondern arbeitet eng mit ihm zusammen und versteht sich als dessen Diskussionspartner und Labor bei der Entwicklung besserer Lösungen für die sozialen Herausforderungen im Kontext der Familienarmut. Die auch geäusserte Kritik entspricht der eines ungeduldigen Juniorpartners bei dieser Zusammenarbeit: Man empfindet den Kanton teils als bürokratisch, zu wenig klar in seiner Strategie und zu wenig effizient. Schlicht als sehr engagiert und ausgezeichnet schätzt die Stadt *Lugano* das Engagement ihres Kantons ein. Und aus der Sicht von *Glarus Nord* leistet der Kanton, der sehr viele Kompetenzen bei sich vereint, weniger in der Bekämpfung als in der Prävention gute Arbeit.

Auch bei den meisten anderen Gemeinden überwiegt die Zufriedenheit. *Genf* spricht von guten Leistungen bei gewissen Koordinationsproblemen. *La Chaux-de-Fonds* erachtet das Engagement des Kantons als nicht schlecht bei begrenzten finanziellen Ressourcen. *Fribourg* lobt die gute Zusammenarbeit mit dem Kanton, bemängelt aber, dass es noch keine kantonale Strategie der Armutsbekämpfung gibt. Momentan führt der Kanton jedoch eine Bestandsaufnahme zur Armutssituation im Kanton durch und hat soeben einen Aktionsplan zur Prävention und Bekämpfung von Verschuldung ausgearbeitet. *Wil* verweist auf die vorbildliche kantonale Strategie der frühen Förderung und die Schaffung von Familienzentren. Auch in Gesundheits- und Integrationsförderung erachtet es den Kanton St. Gallen als relativ gut positioniert. *Olten* erklärt, dass sich der Kanton Solothurn im Rahmen seiner Möglichkeiten ernsthaft und wirkungsvoll engagiert, aber die Gemeinden eine sehr grosse Autonomie haben, was sie

umsetzen wollen. Ähnliches gilt für *Kriens*, welches das Engagement des Kantons Luzern als ausreichend erachtet angesichts der grossen Gemeindeautonomie. Mit der Fachstelle Gesellschaftsfragen bestehe auf Kantonsebene ein fachkompetenter Ansprechpartner. Und auch *Herisau* ist zufrieden, dass in Appenzell-Ausserrhoden die nötigen Strukturen geschaffen wurden und das Engagement des Kantons in den letzten Jahren stark spürbar ist.

Zürich und Martigny kommen weitgehend ohne Kanton zurecht. Dies hat etwas unterschiedliche Gründe. Die Stadt *Zürich* ist auf den Kanton nicht angewiesen. Die Zusammenarbeit ist – mit Ausnahme der Jugendhilfe – nicht eng. Die Zuständigen würden jedoch begrüssen, wenn der Kanton eine aktivere Rolle übernähme zum Beispiel bei der Moderation der Zusammenarbeit zwischen Stadt und Agglomerationsgemeinden oder auch in Themen wie der Nachholbildung von Eltern. Die Verantwortlichen von *Martigny* fühlen sich vom Kanton Wallis nicht unterstützt. Die Entscheide seien sehr politisiert und die Rechte im Aufschwung. Es fehle eine mittel- bis langfristige Denkweise. Die populistisch motivierten Leistungskürzungen träfen als Erstes die Familien und seien als Sparstrategie längerfristig wohl kaum effizient. Daher macht die Gemeinde weitgehend, was sie selber für richtig hält.

Biel fühlt sich in einer unlösbaren Situtation vom Kanton teilweise im Stich gelassen. Den finanziellen Spielraum, zu machen, was es will, hat *Biel* nicht. Es ist komplett auf den Kanton angewiesen, der in der Sozialpolitik relativ stark steuert, aber deutlich konservativer aufgestellt ist als die Stadt *Biel*. Festzuhalten ist, dass der Kanton Bern einen ausgebauten Lastenausgleich kennt, der regelt, dass die Kosten der Sozialhilfe und auch der Kinderbetreuung zur Hälfte durch den Kanton getragen und ansonsten auf alle Gemeinden verteilt werden. *Biel* steht jedoch wegen der sehr hohen Sozialhilfequote permanent unter Rechtfertigungsdruck, besonders im Kantonsparlament, wo die Stadt gerne als Negativbeispiel dient. Doch man könne die Sozialhilfequote kaum senken ohne die Mittel, mehr in präventive Massnahmen der Integration und Chancengerechtigkeit zu investieren. Man leide unter diesem Kanton, fällt im Vertiefungsgespräch wiederholt. Die durch die strukturellen Probleme sehr belastete Stadt erhalte keine Chance, die Dinge so zu verändern, dass Familien in prekären finanziellen Situationen echte Perspektiven entwickeln könnten. Für die Arbeit im Sozialbereich heisst dies, dass nicht das finanziert wird, was die Stadt als dringend empfindet, sondern was der Kanton anbietet. Möchte die Stadt neue, präventivere und in die Menschen investierende Massnahmen realisieren, muss sie versuchen, sie durch Stiftungen fremdzufinanzieren. Wenn dies nicht möglich ist, kann sie versuchen, es in den bestehenden Strukturen zu verwirklichen. Wenn man Geld braucht, muss man anderes fallenlassen. Die Probleme, da sind sich alle Zuständigen in der Stadt einig, würden aber so kaum gelöst.

3.2.5 Fazit

Die Gemeinden können in der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut viel tun. Sie können dies aber nur aus eigener Kraft, wenn sie nicht strukturschwach sind. Gerade dort, wo ein besonders grosser Teil der Familien armutsgefährdet oder armutsbetroffen ist, brauchen die Städte und Gemeinden die Unterstützung des Kantons. Im Bereich der monetären Unterstützung und Entlastung von Familien leisten viele, wenngleich nicht alle Kantone einiges. Wieweit sie dies tun und wieweit sie auch negative Anreize im Bedarfsleistungssystem beseitigen, schlägt sich in den Gemeindebudgets, die meist den Hauptteil der Sozialhilfekosten tragen, direkt nieder.

Wenn die Gemeinden nun wie in der Literatur vorgeschlagen auf einen stärker präventiven und in die Menschen investierenden Ansatz setzen möchten, auf bessere Erwerbsintegration durch Qualifikation und Vereinbarkeit, auf Chancengerechtigkeit für die Kinder, so ist auch da entscheidend, wie der Kan-

ton sie dabei durch Fachwissen und finanzielle Beteiligung unterstützt. Denn am Anfang brauchen die Massnahmen, die längerfristig zu Einsparungen führen, zusätzliche Mittel.

Tabelle 8: Kantonale Rahmenbedingungen - grosse städtische Zentren

	Zürich	Genf	Basel	Lausanne	Lugano
Kanton	**ZH**	**GE**	**BS**	**VD**	**TI**
Wirtschaftssituation					
Bruttoinlandprodukt (BIP) pro Einwohner/in (2013)[1]	96'778	102'946	165'605	68'234	80'389
Erwerbsquote Mütter (2012)[2]	75.9%	75.6%	70.0%	77.6%	61.9%
Erwerbsquote Väter (2012)[2]	94.5%	92.7%	87.5%	94.8%	91.1%
Arbeitslosenquote (Durchschnitt 2015)[3]	3.5%	5.6%	3.8%	5.0%	3.8%
Allgemeine monetäre Leistungen an Familien					
Kantonale Kinderzulage CHF pro Monat[4]	200/250 (a)	300/400 (b)	200	230/370 (c)	200
Kantonale Ausbildungszulage CHF pro Monat[4]	250	400/500 (b)	250	300/440 (c)	250
Steuerbelastung					
Ehepaar Alleinverdiener mit 2 Kindern (Bruttoeinkommen 70'000)[5]	1'864	25	843	1'969	1'059
Ehepaar Zweiverdiener mit 2 Kindern (Bruttoeinkommen 70'000)[5]	1'266	25	259	1'334	426
Alleinerziehende mit 2 Kindern (Bruttoeinkommen 50'000)[5]	24	25	0	0	20 (Bellinzona)
Abzüge Zweitverdienereinkommen in CHF[6]	5'900	-	1'000	1'700	7'700
Maximum der Abzüge für Kinderbetreuungskosten pro Kind in CHF[7]	10'100	4'031	10'000	7'100	5'500 / 10'000 (g)
Verbilligung der Krankenkassenprämien					
Prämienbelastung nach Verbilligung in % des Bruttoeinkommens (Paar mit 69'896 CHF, 2 Kinder, 2014)	14%	16%	14%	16%	10%
Prämienbelastung nach Verbilligung in % des Bruttoeinkommens (Alleinerziehend mit 40'804 CHF, 2 Kinder, 2014)	0%	0%	2%	2%	0%
Alimentenbevorschussung					
Maximaler Betrag 2016 (CHF pro Kind/Monat)	940 CHF (max. einfache AHV-Waisenrente)	673 CHF	940 CHF (max. einfache AHV-Waisenrente)	670 CHF	700 CHF
Befristung des Anspruchs	nein	max. 36 Monate (48 Monate im Vorschulalter)	bis 20, 25 wenn in Ausbildung	nein	max. 60 Monate
Teilbevorschussung	ja	ja	ja	ja	nein
Weitere Familienleistungen					
Familien-Ergänzungsleistungen	Nein	Ja	Nein	Ja	Ja
Mutterschaftsbeiträge oder -beihilfen	2016 abgeschafft	Nein	2016 abgeschafft	Nein	Nein
Kantonale Mutterschaftsentschädigung	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein

Anmerkungen: (a) ZH: Der erste Ansatz der Kinderzulage gilt für Kinder bis zu 12 Jahren, der zweite für Kinder über 12 Jahren; (b) GE: Der erste Ansatz gilt für die ersten beiden Kinder, der zweite für das dritte und jedes weitere Kind. Erwerbsunfähige Kinder von 16 bis 20 Jahren erhalten eine Kinderzulage von 400 Franken, ab dem dritten Kind von 500 Franken; (c) VD: Der erste Ansatz gilt für die ersten beiden Kinder, der zweite für das dritte und jedes weitere Kind; der höhere Ansatz wird ab der dritten Zulage ausgerichtet, die der Bezugsberechtigte erhält. Erwerbsunfähige Kinder von 16 bis 20 Jahren und Kinder in Ausbildung unter 16 Jahren erhalten eine Kinderzulage von 300 Franken, ab dem dritten Kind von 440 Franken (vorher 470 Franken). Das Gesetz garantiert jedoch, dass Familien, welche bis zum 31. Dezember 2013 mindestens drei Ausbildungszulagen erhalten haben, diese bis zum 31. Dezember 2016 weiterhin zum selben Ansatz beziehen können; (g) TI: Si le revenu imposable avant cette déduction ne dépasse pas 80 000 fr. la déduction s'élève au plus à 10 000 fr.

Tabelle 9: Kantonale Rahmenbedingungen – Regionalstädte

	Biel	La Chaux-de-Fonds	Fribourg	Wil	Olten
Kanton	**BE**	**NE**	**FR**	**SG**	**SO**
Wirtschaftssituation					
Bruttoinlandprodukt (BIP) pro Einwohner/in (2013)[1]	76'029	82'698	58'038	72'331	64'473
Erwerbsquote Mütter (2012)[2]	78.7%	81.5%	76.8%	71.6%	73.9%
Erwerbsquote Väter (2012)[2]	96.3%	94.8%	95.5%	95.5%	95.5%
Arbeitslosenquote (Durchschnitt 2015)[3]	2.6%	5.5%	3.0%	2.4%	2.7%
Allgemeine monetäre Leistungen an Familien					
Kantonale Kinderzulage CHF pro Monat[4]	230	220/250 (d)	245/265 (d)	200	200
Kantonale Ausbildungszulage CHF pro Monat[4]	290	300/330 (d)	305/325 (d)	250	250
Steuerbelastung					
Ehepaar Alleinverdiener mit 2 Kindern (Bruttoeinkommen 70'000)[5]	3'546	5'223	2'443	2'176	3'833
Ehepaar Zweiverdiener mit 2 Kindern (Bruttoeinkommen 70'000)[5]	2'913	4'343	4'959	1'404	3'426
Alleinerziehende mit 2 Kindern (Bruttoeinkommen 50'000)[5]	325 (Bern)	0 (Neuenburg)	98	0 (St. Gallen)	60 (Solothurn)
Abzüge Zweitverdienereinkommen in CHF[6]	max. 9'300	max. 1'200	500	500	1'000
Maximum der Abzüge für Kinderbetreuungskosten pro Kind in CHF[7]	3'100	19'200	6’000	7’500	6'000
Verbilligung der Krankenkassenprämien					
Prämienbelastung nach Verbilligung in % des Bruttoeinkommens (Paar mit 69'896 CHF, 2 Kinder, 2014)	18%	11%	11%	14%	13%
Prämienbelastung nach Verbilligung in % des Bruttoeinkommens (Alleinerziehend mit 40'804 CHF, 2 Kinder, 2014)	0%	0%	0%	0%	0%
Alimentenbevorschussung					
Maximaler Betrag 2016 (CHF pro Kind/Monat)	940 CHF (max. einfache AHV-Waisenrente)	450 CHF	400 CHF	940 CHF (max. einfache AHV-Waisenrente)	705 CHF (Durchschnitt Min. und Max. einfache AHV-Waisenrente)
Befristung des Anspruchs	Nein	max. 24 monatliche Unterhaltsbeiträge	Nein	bis 25	bis 25
Teilbevorschussung	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein
Weitere Familienleistungen					
Familien-Ergänzungsleistungen	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja
Mutterschaftsbeiträge oder -beihilfen	Nein	Nein	Ja	Ja	Nein
Kantonale Mutterschaftsentschädigung	Nein	Nein	Für Sonderfälle	Nein	Nein

Anmerkungen: (d) NE/FR: Kinder- und Ausbildungszulage: Der erste Ansatz gilt für die ersten beiden Kinder, der zweite für das dritte und jedes weitere Kind.

Tabelle 10: Kantonale Rahmenbedingungen - andere grosse Gemeinden

	Kriens	Dietikon	Glarus Nord	Martigny	Herisau
Kanton	**LU**	**ZH**	**GL**	**VS**	**AR**
Wirtschaftssituation					
Bruttoinlandprodukt (BIP) pro Einwohner/in (2013)[1]	63'860	96'778	65'297	52'574	56'294
Erwerbsquote Mütter (2012)[2]	74.8%	75.9%	82.0%	77.1%	79.8%
Erwerbsquote Väter (2012)[2]	95.8%	94.5%	94.5%	95.7%	94.4%
Arbeitslosenquote (Durchschnitt 2015)[3]	2.1%	3.5%	2.2%	4.3%	1.9%
Allgemeine monetäre Leistungen an Familien					
Kantonale Kinderzulage CHF pro Monat[4]	200/210 (e)	200/250 (a)	200	275/375 (f)	200
Kantonale Ausbildungszulage CHF pro Monat[4]	250	250	250	425/525 (f)	250
Steuerbelastung					
Ehepaar Alleinverdiener mit 2 Kindern (Bruttoeinkommen 70'000)[5]	2'596	1'916	3'405	1'544	4'058
Ehepaar Zweiverdiener mit 2 Kindern (Bruttoeinkommen 70'000)[5]	1'604	1'138	1'449	920	2'680
Alleinerziehende mit 2 Kindern (Bruttoeinkommen 50'000)[5]	50 (Luzern)	24 (Zürich)	0 (Glarus)	34 (Sitten)	0
Abzüge Zweitverdienereinkommen in CHF[6]	max. 4'700	5'900	max. 10'000	6'020	2'400-5'000
Maximum der Abzüge für Kinderbetreuungskosten pro Kind in CHF[7]	2'000 / 4'700 (h)	10'100	10'000	3'000	10'000 (für alle Kinder)
Verbilligung der Krankenkassenprämien					
Prämienbelastung nach Verbilligung in % des Bruttoeinkommens (Paar mit 69'896 CHF, 2 Kinder, 2014)	12%	14%	12%	8%	8%
Prämienbelastung nach Verbilligung in % des Bruttoeinkommens (Alleinerziehend mit 40'804 CHF, 2 Kinder, 2014)	2%	0%	0%	0%	1%
Alimentenbevorschussung					
Maximaler Betrag 2016 (CHF pro Kind/Monat)	940 CHF (max. einfache AHV-Waisenrente)	940 CHF (max. einfache AHV-Waisenrente)	940 CHF (max. einfache AHV-Waisenrente)	550 CHF	940 CHF (max. einfache AHV-Waisenrente)
Befristung des Anspruchs	nein	nein	bis 25 Jahre	bis 20 Jahre	bis 20 Jahre
Teilbevorschussung	nein	ja	ja	nein	ja
Weitere Familienleistungen					
Familien-Ergänzungsleistungen	Nein	Nein	Nein Nein		Nein
Mutterschaftsbeiträge oder -beihilfen	2016 abgeschafft	2016 abgeschafft	Ja	Nein	Nein
Kantonale Mutterschaftsentschädigung	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein

Anmerkungen: (e) LU: Der erste Ansatz gilt für Kinder bis zu 12 Jahren, der zweite für Kinder über 12 Jahre.; (f) VS: Der erste Ansatz gilt für die ersten beiden Kinder, der zweite für das dritte und jedes weitere Kind; Kinder in Ausbildung unter 16 Jahren erhalten eine Kinder-zulage von 425 Franken, ab dem dritten Kind von 525 Franken; (h) LU: 2'000 Fr. pro Kind für Eigenbetreuung bis 4'700 Fr. pro Kind für Drittbetreuung.
Quellen: 1: BFS 2015; 2: Informationsplattform «Vereinbarkeit Beruf und Familie: Massnahmen der Kantone und Gemeinden» SECO/BSV, Strukturerhebung 2012; 3: SECO:2015(Jahresdurchschnitt); 4: BSV 2015; 5: ESTV 2014; 6: SSK 2015; 7:Infras 2013. Rest: Erhebung BASS

II RESULTATE DER ERHEBUNG

Die Untersuchungsgemeinden haben sehr viele spannende Informationen zu den einzelnen Themenbereichen beigetragen, die für den Kampf gegen Familienarmut wichtig sind. Sie werden in den folgenden Kapiteln präsentiert. Kapitel 4 präsentiert die kommunalen Strategien und Strukturen in der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut, Kapitel 5 die ergänzenden monetären Leistungen der Gemeinden – ohne die bereits abgehandelte Sozialhilfe. Es folgen die Themen Wohnen (Kapitel 6), Vereinbarkeit (Kapitel 7), Erwerbsintegration (Kapitel 8), soziale Integration (Kapitel 9) und der Zugang zu Integrationsförderung und Nachholbildung für Eltern (Kapitel 10). Kapitel 11 widmet sich dem reichhaltigen Angebot im Bereich der Information, Beratung und Begleitung von Familien und Kapitel 12 greift Massnahmen im Bereich der Chancengerechtigkeit für die Kinder auf. Abschliessend werden in Kapitel 13 die zusammenfassenden Einschätzungen der befragten Gemeinden zu ihren Stärken, Schwächen und Herausfordungen dargelegt sowie ihre Erfahrungen in der Politikumsetzung und ihre Verbesserungsvorschläge präsentiert.

4 Kommunale Stossrichtungen, Koordination und Kooperation

Es gilt nun, die in den untersuchten Gemeinden bestehenden Strategien und Strukturen zu vergleichen mit dem in der Literatur als optimal identifizieren integrierten Mehrdimensionenansatz (vgl. Abschnitt 0). Sie haben längst nicht alle ihre einzelnen Massnahmen im Bereich der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut in **Strategien, Leitbildern oder Grundsatzbeschlüssen** der Stadtregierung verankert. Dies hat teilweise damit zu tun, dass Familienarmut häufig in breiter angelegten Strategien und Leitbildern miterfasst wird, welche die generelle Armutsbekämpfung, die Familien-, Bildungs- und Integrationspolitik betreffen. Ob eine offizielle Zusammensicht besteht, ist aber nicht nur mit Blick auf optimal zusammenwirkende und in sich widerspruchsfreie Massnahmen wichtig. Es ist auch relevant, wenn in Zeiten knapper Finanzen Abstriche an staatlichen Leistungen gemacht werden. Eine Zusammenschau erlaubt eher, ökonomisch unsinnige Einschnitte zu vermeiden wie zum Beispiel die Abschaffung von Massnahmen der Armutsprävention, die eine besonders günstige Kosten-Nutzen-Bilanz aufweisen.

Genauso entscheidend ist aber auch, welche **Strukturen für die Umsetzung** bestehen. Wer hat beim Thema Familienarmut die Federführung? Bestehen Fachstellen? Welche Rolle kommt gemeinnützigen Organisationen und den Kirchen zu? Wie erfolgt die Koordination und Koordination unter den verschiedenen Involvierten? Nicht zuletzt hängt die Umsetzung aber auch von der **institutionellen Verankerung** ab: Ist das nötige Fachwissen vorhanden? Stimmt die Qualität der Beratung und Begleitung? Reichen die finanziellen und personellen Ressourcen? Und wieweit ist das Anliegen der Prävention und Bekämpfung der Familienarmut bei den relevanten Kreisen verankert?

Diesen drei Punkten gehen die folgenden Ausführungen nach. In den Auswertungen dieses Kapitels fehlt wiederum teilweise *Basel*, weil es hier keine eigene Stadtverwaltung gibt. In diesen Fällen ist den Angaben des Kantons Basel-Stadt im vorangehenden Kapitel nichts hinzuzufügen.[7]

[7] Dietikon gab keine Stellungnahme zu den hier diskutieren Punkte ab und fehlt daher in den folgenden Ausführungen ebenfalls.

4.1.1 Strategien und Stossrichtungen

Viele Städte und Gemeinden verweisen auf die **federführende Rolle des Kantons** beim Thema Familienpolitik und Familienarmut und darauf, dass sie die kantonale Strategie umzusetzen haben (*Genf, Lausanne, Lugano, La Chaux-de-Fonds, Glarus Nord*).

Martigny gibt an, dass weder auf Kantons- noch auf Gemeindebene eine Strategie im Kontext der Familienarmut besteht. *Glarus Nord* und *Herisau* verfügen ebenfalls über **keine explizite Strategie**, geben jedoch an, dass die Leistungsvereinbarungen und informellen Regelungen mit gemeinnützigen Organisationen, die Angebote mit Bezug zur Prävention und Bekämpfung von Familienarmut führen, ihre implizite Strategie widerspiegeln. Auch *Olten* und *Kriens* kennen **keine formulierte Strategie**, für beide steht derzeit die Verbesserung des Zugangs zu Kinderbetreuungsangeboten über Betreuungsgutscheine im Vordergrund. Beide erklären zudem, dass sie versuchten, eine kostengünstige Herangehensweise umzusetzen: *Olten* orientiert sich eng an den Stossrichtungen des Kantons und baut andere Angebote nur auf, wenn eine gewisse Dringlichkeit besteht. *Kriens* sucht konsequent die Zusammenarbeit mit privater Leistungserbringern, Hilfswerken und Stiftungen, die ihre Angebote über Leistungsvereinbarungen erbringen oder bei denen sich die Gemeinde über Mitgliedschaften anschliessen kann. Diese Angebote seien sehr niederschwellig, effizient und zeitnah. Die Basisnähe und der niederschwellige Zugang sicherten gleichzeitig eine nachhaltige präventive Wirkung. Optimierungen sollen künftig möglich sein durch eine intensivere Zusammenarbeit bei der Entwicklung von Visionen und Projekten sowie durch den Ausbau von Leistungen im immateriellen Bereich beim Sozialdienst.

*Lugano*s Stossrichtung besteht in einer Ergänzung der starken kantonalen Strategie mit einzelnen Massnahmen im Integrations-, Jugend -und Gesundheitsbereich sowie punktuellen finanziellen Hilfen für Familien. Derzeit ist jedoch der Kanton Tessin dabei, seine Familienpolitik an neue Herausforderungen anzupassen und auch die Stadt will ihre ergänzende Strategie aufgrund der empirisch erhobenen aktuellen Problemlagen und Bedürfnisse weiterentwickeln.

Umfassendere **auf Kinder fokussierte Strategien** verfolgen die Städte *Zürich*, *Genf* und *Wil*. *Zürich* setzt auf die Schliessung noch bestehender Lücken bei der Kinderbetreuung und auf Tagesschulen, die man bis 2025 flächendeckend umgesetzt haben will. Zudem hat die Stadt eine eigene Frühförderstrategie entwickelt, will den niederschwelligen Zugang zur Kinder- und Jugendhilfe verbessern und Perspektiven für Jugendliche schaffen. Daneben nimmt die Stadt aber auch das Thema der Schaffung von günstigem Familienwohnraum auf (Strategie Zürich 2035) und setzt generell auf eine nachhaltige soziale und berufliche Integration der Bevölkerung. *Genf* stellt die Umsetzung seines kürzlich verabschiedeten Aktionsplans für eine kinderzentrierte Politik in den Vordergrund. Darin ist insbesondere auch der Zugang zu an sich vorhandenen Leistungen (Information und Beratung, Betreuung und Förderung, Familien-Ergänzungsleistungen) ein Thema. Das neue Schulgesetz hat im gleichen Sinn eine Ausbildungspflicht der Jugendlichen bis zum 18. Altersjahr festgeschrieben. *Wil* hat sich das UNICEF-Label «Kinderfreundliche Gemeinde» erkämpft (über das allerdings auch Basel und *Lausanne* verfügen) und in diesem Kontext einen Aktionsplan mit Massnahmen verabschiedet, welche die Partizipation von Kindern und Jugendlichen auf allen Ebenen stärken sollen. Noch ist nicht alles umgesetzt. *Wil* will auf die Subventionierung von Tagesstrukturen setzen und auf ein Frühförderungskonzept, das unter anderem auch die vermehrte Subventionierung von Förderung in Spielgruppen erlaubt.

In *Lausanne* ist die Stossrichtung stark **von der allgemeinen Armutsbekämpfung geprägt**. Zu diesem Thema hat die Stadtregierung 2005 ein Rahmendokument verabschiedet. Die darin verankerten Strategien fokussieren auf den Sozialdienst. Familien kommen nur als Bezügerinnen monetärer Leistun-

gen vor. Auch hier gilt, dass das Manko auf strategischer Ebene nicht bedeutet, dass real keine weiter gefassten Massnahmen bestehen.

Die Stadt *Biel* hat keine umfassende Strategie zur Familienarmut verabschiedet, das derzeit erarbeitete direktionsübergreifende Strategieprojekt «Sozialpolitische Perspektiven 2020» beinhaltet jedoch Massnahmen zu allen wesentlichen Bereichen. Zudem hat sich *Biel* generell eine familienfreundliche Politik durch angepasste Betreuungsstrukturen und attraktive Angebote im Freizeitbereich auf die Fahnen geschrieben und packt Massnahmen im Rahmen ihres Integrationskonzepts, ihres Frühförderungskonzept sowie ihres Bildungskonzepts an. *Biel* hat zudem ein Rahmenkonzept Tagesschulen, ein Konzept Kindertagesstätten, ein Konzept Schulsozialarbeit und ein Leitbild Jugend & Freizeit geschaffen.

Die sozial schwachen Städte *Biel* und *Olten* verfolgen zudem in ihrer Wohnraumstrategie beide explizit das Ziel, Familien aus hohen Einkommenssegmenten anzuziehen, um die soziale Durchmischung ihrer Bevölkerung zu verändern.

4.1.2 Strukturen

■ **Kommunale Familienfachstelle oder –beauftragte, Federführung**: Eine Familienfachstelle oder -beauftragte gibt es in keiner der untersuchten Gemeinden. In *Lausanne* soll jedoch ein «Bureau de politiques familiales lausannoises» geschaffen werden. Oft hat auch sonst keine Stelle die Federführung für das Thema Familienarmut (*Genf*, *La Chaux-de-Fonds*, *Fribourg*, *Glarus Nord*). Wenn es eine koordinierende Stelle gibt, dann ist dies fast immer das Sozialdepartement (*Zürich*, *Lugano*, *Biel*, *Wil*, *Olten*, *Kriens*, *Herisau*). In *Martigny* ist dieses allerdings als «Centre médico-social» breiter aufgestellt.

■ **Rolle von gemeinnützigen Organisationen und Kirchen**: Alle Vertiefungsgemeinden arbeiten bei der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut mit gemeinnützigen Organisationen und oft auch den Kirchen zusammen. Häufig sind auch mit dem Kanton zusammen finanzierte Projekte privater Trägerschaften. Meist gibt es sowohl Organisationen, die gewisse Aufgaben mit Leistungsverträgen im Auftrag der Stadt erbringen, als auch weitere Organisationen, die teilweise Subventionen oder Mitgliedschaftsbeiträge der Gemeinden erhalten. Allein in der Stadt *Zürich* bestehen mehrere hundert solche Beziehungen zwischen der Stadt und Privaten. Aber auch La *Chaux-de-Fonds*, *Kriens* und *Martigny* setzen sehr stark auf solche Kooperationen und verfügen selber – ausser der Sozialhilfe – über wenig Angebote zur Prävention und Bekämpfung von Familienarmut. In *Glarus Nord* sind viele Kompetenzen auf Kantonsebene angesiedelt, für die Gemeinde sind eher ergänzend die lokalen Vereine von Bedeutung. Typische Aufgaben, welche generell die gemeinnützigen Organisationen übernehmen, sind Begleitung und Beratung von Familien sowie das Führen von Begegnungszentren, die familienspezifische Angebote haben. Teilweise führen die **Kirchgemeinden** eigene Sozialdienste, wie dies etwa in *Kriens* der Fall ist. Teilweise sind auch **private Stiftungen** beteiligt, die nicht Mittel brauchen, sondern Gelder sprechen oder gar eigene Projekte finanzieren. Dies ist beispielsweise in *Basel* sehr ausgeprägt der Fall. Hier sind mit der Christoph Merian Stiftung (CMS) und der Gesellschaft für das Gute und Gemeinnützige (GGG) zwei finanzstarke Akteure vorhanden, die viele Leistungen finanzieren, welche andernorts die Gemeinde erbringt. Andernorts sind Stiftungen bei der Vermittlung von günstigem Wohnraum an Familien oder der Übernahme von Mietzinsdepots aktiv.

■ **Sonst aktive Vereinigungen**: In *Genf* ist das «Mouvement populaire des familles de Genève» in diesem Thema aktiv. Es ist eine Volksbildungsbewegung, die sich Eltern- und Kinderrechte auf die Fahnen geschrieben hat. Auch die Selbsthilfeorganisation «Centre de Contact Suisses-Immigrés» (CCSI) vertritt gegenüber den Behörden die Interessen armutsbetroffener Familien. *Zürich* nennt diverse aktive Vereinigungen für Eltern und Alleinerziehende, *Basel* die Alleinerziehendenorganisation «eifam». In *La*

Chaux-de-Fonds engagieren sich Alleinerziehenden- und Ausländerorganisationen. Letztere werden auch von *Biel* und *Olten* als wichtige Akteure genannt. In *Lugano* sind die Gewerkschaften in die Bekämpfung von Familienarmut involviert.

4.1.3 Koordination und Kooperation

Die Gemeinden sehen sich vor der Herausforderung, die verwaltungsinterne Koordination und Kooperation über verschiedene Departemente hinweg sicherzustellen, aber gleichzeitig auch ihre Leistungen und die der privaten Leistungserbringer und gemeinnützigen Organisationen aufeinander abzustimmen.

Klar organisiert ist die **interne Koordination und Zusammenarbeit** in der Stadt *Zürich*. Sie wird im Rahmen von regelmässigen Austauschgefässen sichergestellt, auch über das Sozialdepartement hinaus. Diese Kooperation wird dort als wichtiger Erfolgsfaktor für die Zielgruppenerreichung und die Umsetzung der Massnahmen gesehen. In Projekten sind jeweils Mitglieder der Dienstabteilungen sowie wichtige private Träger in den Steuerungs- und Projektgruppen vertreten. Die Kooperation funktioniert aus Sicht der Stadt in der Regel gut. Hervorgehoben werden die Herausforderung des Aufeinandertreffens unterschiedlicher Kulturen, Arbeitsinhalte und Prioritäten und damit die hohe Bedeutung kompetenter Koordinator/innen. In *Basel* funktioniert der Austausch weitgehend über Einzelpersonen. Es fehle aber ein Überblick von seiten des Kantons und die Kompetenzen seien nicht immer klar definiert. Auch in *Lugano* basiert die Koordination stark auf persönlichem Austausch, der hier ebenfalls den Kanton als wichtigen Partner mit umfasst.

Die Zusammenarbeit als Netzwerk, das auch die gemeinnützigen Organisationen einbezieht, wird als wesentlich erachtet. In der kleineren Stadt *Olten*, aber auch in *Martigny* befinden sich die verschiedenen involvierten Akteure im selben Gebäude und der Rahmen ist generell überschaubar. Da die Wege kurz sind, werde bei Bedarf gut zusammengearbeitet. Manchmal, so *Martigny*, vergesse man aber über die Partner im gleichen Gebäude hinauszudenken, zum Beispiel an die Jugendarbeit oder die Mütter-Väter-Beratung. Die Idee, Kinder früh zu fördern und bis ins Erwachsenenalter bedarfsgerecht zu begleiten, sei noch nicht so alt und die Kooperationsstrukturen müssen sich noch anpassen.

In *La Chaux-de-Fonds* wird die regelmässige Koordination über die Sozialhilfe sichergestellt, die sich mit verschiedenen Akteuren trifft und so die zentrale Rolle im Kooperationsnetz übernimmt. Alle anderen Städte geben an, im Bereich Familienarmut nur punktuell, situativ, je nach Thema und Bedarf zusammenzuarbeiten. Die Kooperation erfolgt häufig in Arbeits-, Projekt- und Begleitgruppen oder Kommissionen. Die Situation wird kaum je als problematisch eingeschätzt. Vielmehr wird betont, die (informelle) Kooperation funktioniere gut, auch wenn kein systematischer Informationsaustausch bestehe. Teilweise verlassen sich die Gemeinden ein stückweit darauf, dass die involvierten gemeinnützigen Organisationen Koordinationsprobleme selber an die Hand nehmen. *Biel* merkt an, dass durch direkte Zusammenarbeit zwischen Integrations- und Jugendbereich schon einiges erreicht wurde. Was fehlt, sei mehr die regionale Zusammenarbeit, die erlauben würde, Synergien zu nutzen und auch eine vernehmlichere Stimme beim Kanton zu werden. *Martigny* nennt den gleichen Punkt, die Zusammenarbeit über die Gemeindegrenzen hinweg wurde aber durch die Regionalisierung der Centre médico-sociaux bereits vorangetrieben.

Für die **Koordination mit gemeinnützigen Partnern und Leistungserbringern** haben gewisse grössere Städte Austauschgremien geschaffen, um private Partnerorganisationen systematisch in ihre strategische Planung einzubeziehen. Beispiele sind die Sozialkonferenz in *Basel* oder Kooperationskonferenzen in *Zürich*. Die gemeinnützigen Organisationen werden auch in Begleit- und Arbeitsgruppen inte-

griert. So hat etwa *Biel*, neben der Zusammenarbeit in institutionalisierten Kooperationsgefässen wie dem Dachverband Soziale Institutionen DSI, bei der Ausarbeitung des Integrationskonzepts und dessen Massnahmenkatalog sowie bei der Quartierförderung alle wichtigen externen Partner einbezogen. Andere Gemeinden wie *Genf* oder *Kriens* betonen einfach, die Privaten seien wichtige Gesprächspartner und würden um ihren Rat gefragt, ohne dass institutionalisierte Formen der Zusammenarbeit bestehen, die über die bilateralen Leistungsvereinbarungen hinausgehen. Auch bei den übrigen Gemeinden überwiegen bilaterale Kontakte. Manche erklären wie zum Beispiel *Fribourg* oder *Olten*, da es keine kommunale Strategie der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut gebe, existiere auch keine diesbezügliche Koordination und Zusammenarbeit. Doch auch andere Gemeinden, die stark auf gemeinnützige Organisationen setzen wie etwa *Martigny*, kooperieren mit ihren Partnern weitgehend informell, «autour d'un café, coup de téléphone, bonne coopération, simple conviviale». Eine institutionalisiertere Vernetzung und Zusammenarbeit insbesondere zwischen den verschiedenen Verwaltungseinheiten wird jedoch als wünschenswert erachtet.

4.1.4 Institutionelle Verankerung

■ **Fachwissen**: Die meisten Gemeinden erklären, dass das nötige Fachwissen zur Prävention und Bekämpfung von Familienarmut bei ihnen vorhanden oder zumindest eher vorhanden ist. Wie *Martigny* erläutert, ist bei der Sicherstellung dieses Wissens auch die Mitwirkung der gemeinnützigen Organisationen von Bedeutung. Einzig *Genf* und *Fribourg* schätzen das eigene Fachwissen in diesem Bereich als eher ungenügend ein. *Biel*, *Kriens* und *Martigny* erwähnen, dass auch der Wissensaustausch unter den Fachpersonen über die Gemeinde hinaus gut funktioniere: Es gibt für jeden Bereich Plattformen und Diskussionsgruppen, in denen man sich regelmässig austauscht.

■ **Qualität von Beratung und Begleitung**: In diesem Bereich schätzen alle Gemeinden das bei ihnen vorhandene Angebot als (eher) gut ein. Verschiedene bringen jedoch Einschränkungen an: So können in *Olten* Personen, die nicht in der Sozialhilfe sind, aus Spargründen die Sozialberatung nicht mehr in Anspruch nehmen. Diese Gruppe werde somit schlecht beraten und begleitet. Analog erklärt auch *Fribourg*, dass die Beratung und Begleitung nur für Personen gut sei, welche Sozialhilfe beziehen. *Genf* schränkt ein, dass diese Dienste gut funktionierten, falls die Familien erreicht werden. Und *Biel* merkt an, dass die einzelnen Beratungsstellen gute Arbeit leisten, die Koordination über die einzelnen Stellen hinweg aber durch den Umstand erschwert werde, dass finanzielle Ressourcen und praktische Lösungen fehlten.

■ **Ressourcen**: *Martigny*, *Zürich*, *Genf* und *Herisau* beklagen sich überhaupt nicht über mangelnde Ressourcen. *Genf* erklärt : «La problématique de la pauvreté des familles est une préoccupation importante et de nombreuses mesures ciblées, comme les prestations complémentaires familiales, ont pu être mises en place ce qui atteste d'une affectation de ressources à cette thématique.» Dagegen bringt *Herisau* die Einschränkung an, dass für die Bekämpfung von Familienarmut die benötigten Ressourcen vorhanden seien, aber für Prävention die Mittel mangelten. Alle anderen Gemeinden halten die Mittel für (eher) ungenügend. In *Lugano* machen sich bei gutem Leistungsniveau die aktuellen finanziellen Schwierigkeiten bemerkbar in Wartezeiten für die Familien, bevor sie die benötigte Unterstützung erhalten. Zudem reichten die Ressourcen nicht für ein gutes Monitoring, um die bedürftigen Familien proaktiv zu identifizieren. Da die meisten Massnahmen und Leistungen beantragt werden müssen, wäre jedoch wichtig, sie gut zu informieren. *Olten* musste aufgrund von Sparvorgaben viele Leistungen im Präventionsbereich streichen. In Bereichen mit gesetzlicher Grundlage (Sozialhilfe) sind die nötigen personellen und finanziellen Ressourcen vorhanden, für alles, was darüber hinausgeht, jedoch nicht mehr.

■ **Breite Verankerung des Anliegens**: Während *Lugano*, das klare Vorgaben vom Kanton hat, keine Einschätzung abgibt, bilden sich bei den übrigen Städten zwei Lager. In *Zürich**, Genf, Basel,** Kriens, Martigny* und *Herisau* ist eine gute Verankerung der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut gegeben, bei den übrigen Gemeinden eher nicht. *Martigny* merkt allerdings an, dass dies beim Kanton nicht auch der Fall sei. Umgekehrt erklärt *Olten*, beim Kanton wäre die Verankerung gut, aber in der Stadt selber stehe politisch das Sparen an oberster Stelle. Es bestehe teilweise die Tendenz, Probleme auszulagern, indem das Angebot an billigem Wohnraum durch Renovation verknappt wird. Ähnliches berichtet *Biel*: Der Fokus liegt auf dem Ziel, die hohe Sozialhilfequote und damit die Sozialkosten zu senken. *La Chaux-de-Fonds* merkt an, obwohl es eine Vergangenheit als Arbeiterstadt habe und die Armutsproblematik seit jeher kenne, sei die Politik nicht darauf ausgerichtet, Familienarmut zu vermeiden und zu bekämpfen.

4.2 Fazit

Es gibt Gemeinden wie insbesondere *Biel*, die in den letzten Jahren sehr viel konzeptionelle Grundlagenarbeit geleistet haben in verschiedensten Bereichen, die im Kontext des Kampf gegen Familienarmut relevant sind. Nun sind sie damit beschäftigt, die Reformen umzusetzen, die durchaus in die Richtung eines integrierten Ansatzes auf mehreren Ebenen zielen, wie dies in der Literatur breit empfohlen wird. Viele Gemeinden aber verfügen nicht über ausformulierte Strategien, tun aber trotzdem Ähnliches. Das Fehlen hängt auch damit zusammen, dass es keine klare Zuordnung des Themas an einzelne Fachstellen oder Behörden gibt. Im besten Fall hat jemand die Federführung und sorgt dafür, dass die nötigen Netzwerke quer durch die Departemente und bis hin zu den involvierten privaten Akteuren entstehen und aufrecht erhalten werden. Klar geregelte Zusammenarbeitsstrukturen kennt jedoch nur die Stadt *Zürich*, die sie um den Fokus auf Kinder herum gebaut hat.

Trotzdem bestehen nirgends komplett strategielos einfach einzelne Projekte nebeneinander. Vielmehr sind die auf verschiedener Seite zuständigen Fachpersonen eingebunden in die jeweiligen konzeptionellen Überlegungen ihrer Dienststellen und Projekte. Aber sie tauschen sich oft über die Grenzen ihrer Dienste hinweg aus und bilden so die personenbasierten Knotenpunkte in einem loseren oder stärkeren Kooperationsnetz, das teils die Schwachstellen der Strukturen ad hoch überbrückt. Selten ist aus der Sicht der Gemeinden fehlendes Fachwissen oder mangelnde Qualität von Beratungsangeboten das Problem. Vielmehr greifen die Massnahmen nicht immer ineinander, zielen nicht gebündelt in die gleiche Richtung und entfalten dadurch auch nicht ihr volles Potenzial.

5 Monetäre Leistungen für Familien auf Gemeindeebene

Mit Ausnahme der Sozialhilfe, die keine eigentlich familienspezifische Leistung darstellt und bereits in Abschnitt 3.1 ausgeleuchtet wurde, kommt familienbezogenen monetären Leistungen auf Gemeindeebene von der Gesamtsumme her keine grosse Bedeutung zu. Es geht hier um punktuelle Ergänzungen, die im Einzelfall aber durchaus auch wichtig sein können. Nicht immer werden **Beiträge** ausbezahlt. Es werden auch **Verbilligungen** auf gewissen Leistungen gewährt. Für die realen Möglichkeiten von einkommensschwachen Familien ist zudem wichtig, ob auch **objektfinanzierte Angebote** in der Form von Treffpunkten und Freizeitanlagen existieren.

Beiträge

Ausbezahlte Beiträge an Familien kennen *Genf*, *Lausanne*, *Lugano* und *Martigny*, wobei in *Genf* und *Lugano* teilweise Beiträge für städtische Leistungen bezahlt werden, die in anderen Städten über Verbilligungen geregelt werden. Dies gilt für Schulmaterial («allocation rentrée scolaire» in *Genf* und *Martigny*), Schulmahlzeiten in *Genf* (für 551 Familien) oder für kostenpflichtige Schulaktivitäten und Ferienlager in *Lugano* sowie Kultur und Sport in *Martigny* (Scheck von 100 CHF/Jahr). Alle vier erwähnten Gemeinden kennen aber auch darüber hinausgehende Leistungen: In *Genf* sind dies einerseits die *allocations sociales*, die Familien mit tiefen Einkommen erhalten können, wenn sie keine Sozialhilfe beziehen und auch nicht ausbildungsbedingt wenig Einkommen haben. Die durchschnittliche Leistung beläuft sich derzeit auf 380 CHF im Monat; es sind aber nur 34 Haushalte, also sehr wenige, die erfasst werden. Andererseits bestehen die *aides ponctuelles*, die bei tiefem Einkommen erlauben, einmalige finanzielle Schwierigkeiten (z.B. eine hohe Zahnarztrechnung) zu meistern, ohne auf die Sozialhilfe zurückgreifen zu müssen (vgl. Beispiel guter Praxis in *Genf*, Seite 56). In *Lugano* existieren solche punktuellen Hilfen ebenfalls. Daneben ist es im Bedarfsfall möglich, dass Familien Beiträge an Wohnkosten (inkl. Mietzinsdepot) oder gesundheitsbedingte Ausgaben (inkl. Zahnarzt) erhalten. Für alle monetären Leistungen der Stadt zusammen stehen für die erste Person im Haushalt maximal 3000 CHF pro Jahr zur Verfügung, bei der zweiten Person erhöht sich das Limit um 1000 CHF, bei allen weiteren Personen um jeweils 500 CHF. *Lausanne* kennt für Familien mit bescheidenem Einkommen eine einmalige städtische Mutterschaftsentschädigung von bis 1440 CHF, wenn die Mutter nicht erwerbstätig und von der Mutterschaftsversicherung abgedeckt ist. 2015 haben 307 Familien von dieser Leistung profitiert. Zudem existiert der städtische Fonds du 700ème, der bei finanziellen Engpässen kleinere Unterstützungen von maximal 300 CHF zahlt. Einen Familien- und Kinderfonds, der ausnahmsweise Einzelfallhilfe leistet, kennt auch *Zürich*. In **Martigny** besteht im Bedarfsfall die Möglichkeit, über die Gemeinde ein Stipendium von maximal 3000 CHF pro Jahr zu erhalten. Diese Leistung geht jährlich an 170 bis 180 Personen.

Verbilligungen

Statt Familien Beiträge zu zahlen, verbilligen viele Gemeinden gewisse Leistungen im Bedarfsfall. Dies gilt insbesondere für Dinge, die Kinder betreffen, wie Behandlungen beim Schulzahnarzt, Schulaktivitäten, Ferienlager und sonstige Freizeitangebote für Kinder und Jugendliche. Zudem wird vielerorts in Kooperation mit der Caritas die Möglichkeit geschaffen, über eine Kulturlegi bei Kultur- und Freizeitangeboten generell Preisreduktionen zu erhalten sowie in Caritas-Märkten für den Grundbedarf verbilligt einzukaufen. Ein Überblick über die untersuchten Gemeinden:

■ **Schulzahnärtliche Behandlungskosten**: Hier besteht die Möglichkeit einer Kostenbeteiligung in allen untersuchten Gemeinden.

■ **Schulaktivitäten und Ferienlager**: Auch bedarfsabhängige Beiträge an schulbezogene Aktivitäten existieren praktisch überall.
■ **Sport- und Freizeitangebote für Kinder und Jugendliche**: Solche Angebote werden ebenfalls von den meisten Gemeinden erwähnt, teilweise erfolgt hier die Vergünstigung über die Kulturlegi.
■ **Caritas-KulturLegi**: In elf der 15 untersuchten Gemeinden ist für Sozialhilfebeziehende und sonstige Personen mit sehr tiefen Einkommen die Caritas-Kulturlegi zugänglich (*Zürich*, *Basel*, *Lausanne*, *Biel*, *La Chaux-de-Fonds*, *Fribourg*, *Wil*, *Olten*, *Kriens*, *Dietikon* und *Herisau*). Sie berechtigt zu Vergünstigungen bei Kultur-, Sport- und Bildungsangeboten sowie im Gesundheitsbereich (www.kulturlegi.ch). Schweizweit besitzen mehr als 70'000 Personen eine KulturLegi, und über 2'270 Angebotspartner gewähren ihnen Rabatte. *Genf* (Carte 20 ans/20 francs, Carte Gigogne), *Lausanne* (Abonnement culturel) und *Basel* (FamilienpassPlus) kennen weitere Karten, die ähnlich der KulturLegi verbilligten Zugang schaffen.
■ **Caritas-Märkte**: In acht der untersuchten Gemeinden bestehen für die gleiche Zielgruppe **Caritas-Märkte** mit einem stark vergünstigten Angebot an Basis-Nahrungsmitteln (*Zürich*, *Genf*, *Lausanne*, *Basel*, *Biel*, *La Chaux-de-Fonds*, *Wil*, *Olten*). In *Wil* und *Herisau* existieren weitere günstige Einkaufsmöglichkeiten, welche die Caritas-Märkte ergänzen oder ersetzen.
■ **Gratisangebote**: Diverse Städte weisen zudem darauf hin, dass ihre Bibliotheken, Schwimmbäder etc. für Kinder bewusst gratis zugänglich sind.

Objektfinanzierte Angebote

Die meisten der untersuchten Gemeinden verfügen über eine mehr oder weniger ausgebaute Infrastruktur an Quartierzentren, die mit ihren Angeboten gerade von Familien stark genutzt werden. Wie *Zürich* explizit macht, verspricht man sich, dass diese kostengünstigen Angebote für Familien ihre wirtschaftliche und soziale Integration unterstützen und so Auswirkungen auf die Prävention und Bekämpfung von Familienarmut haben. Hinzu kommen Familienzentren und -treffpunkte, die teilweise kombiniert sind mit Beratungsangeboten, weitere Freizeitprogramme für Kinder insbesondere in sozial schwächeren Quartieren, Angebote der offenen Jugendarbeit und Quartierentwicklungsprojekte (vgl. Beispiel guter Praxis in *Herisau*, Seite 84).

5.1 Fazit

Ihre finanziellen Leistungen werden von den Städten und Gemeinden insgesamt als adäquat und wirksam beurteilt, wobei die Finanzierung von Begegnungsinfrastrukturen, die mit Aktivitäten und Freizeitmöglichkeiten für Familien verbunden sind, als mindestens so wichtig erachtet wird wie die direkte finanzielle Hilfe. Da sie auch der Verbesserung der Chancengleichheit dienen, seien diese Ausgaben in der Bevölkerung gut verankert, erklärt zum Beispiel *Martigny*. *Biel*, *La Chaux-de-Fonds* und *Fribourg* beklagen, dass ihre finanziellen Mittel für diese Art von Hilfen sehr begrenzt sind.

Beispiel guter Praxis aus Genf

Punktuelle finanzielle Hilfen

Einkommensschwache Familien, die sich ohne Sozialhilfe durchschlagen, sind schnell finanziell überfordert, wenn plötzlich eine grosse Zahnarztrechnung ansteht, wenn sie umziehen müssen oder krankheitsbedingte Kosten anfallen, welche die Krankenkasse nicht deckt. Sie geraten oft in Schulden, während bei Sozialhilfebeziehenden die gleichen Notausgaben über situationsbedingte Leistungen gedeckt werden. Hier setzen die 1986 eingeführten punktuellen finanziellen Hilfen der Stadt Genf an, die es in ähnlicher Art auch in anderen Gemeinden gibt. Sie werden bezahlt, wo die einmaligen Zahlungen der kantonal geregelten Sozialhilfe nicht greifen. Das Ziel ist klar auch, einer Verschuldung vorzubeugen.

Genfs punktuellen Hilfen in der Höhe von bis zu 5000 CHF können Familien und Einzelpersonen beantragen, die in der Stadt leben. 2015 wurden 120 Anträge wurden gutgeheissen. Der ausbezahlte Durchschnittsbetrag lag bei 1354 CHF. Während anfangs Umzugskosten im Vordergrund standen, zum Beispiel nach einer Trennung, geht es heute häufig um Ausstände bei der Miete und der Krankenkasse. Auch ausbildungsbezogene Kosten werden ab und zu übernommen. Die Gründe für einen momentanen Unterstützungsbedarf sind jedoch vielfältig.

Verwaltet werden die punktuellen finanziellen Hilfen über den städtischen Sozialdienst, aber sie kommen auch Hilfesuchenden zugute, die sich an die Caritas wenden, ans Centre Social Protestant, an die Frauenberatungsstellen F-information, an SOS-Femmes oder selbst ans Hospice général, das die kantonale Sozialhilfe vergibt. Diese Stellen übernehmen dann den formellen Antrag bei der Stadt. Sie zahlen anschliessend auch direkt die Originalrechnung. Das Ziel war schon bei der Einführung, den Bedürftigsten niederschwellig über momentane, aber vorübergehende finanzielle Krisensituationen hinwegzuhelfen, nicht zuletzt, um eine weitere Verschlechterung ihrer Situation zu vermeiden. Rückzahlbar ist die punktuelle Unterstützung darum nicht.

Kontakt: Radek Maturana, Adjoint de direction, Service social (SOC), radek.maturana@ville-ge.ch, Tel: 022 418 4715

Tabelle 11: Monetäre Leistungen für Familien - grosse städtische Zentren

	Zürich	Genf	Basel	Lausanne	Lugano
Beiträge					
Monetäre Beiträge der Gemeinde an Familien	■ Punktuelle Unterstützung durch Familien- und Kinderfonds	■ Allocation rentrée scolaire (ARS) ■ Prise en charge de repas scolaires ■ Allocations sociales ■ Aides ponctuelles financières	Alles kantonal geregelt	■ Allocation communale de naissance ■ Punktuelle Unterstützung durch Fonds du 700ème	■ Wohnausgaben / Garantie Mietzinsdepots ■ Gesundheitsbezogene Ausgaben ■ Schulaktivitäten ■ Ferienlager ■ Ausserordentliche Ereignisse und weitere spezifische Bedürfnisse
Verbilligung gemeindeeigener Leistungen					
Schulzahnärztliche Behandlungen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Schulaktivitäten, Ferienlager	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein
Sport- und Freizeitangebote für Kinder und Jugendliche	Ja	Ja (carte 20 ans/20 francs)	Ja (FamilienpassPlus)	Ja (abonnement culturel)	Nein
Caritas-Markt	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein
Caritas-Kulturlegi	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein
Weitere Verbilligungen	Nein	■ Carte Gigogne: Preisreduktion für Familien mit 3+ Kindern in Geschäften, Kultur-, Freizeit & Sportangeboten	■ FamilienpassPlus: Vergünstigungen für Ausflüge, Ferien, Kultur- & Sportangebote	Nein	Nein
Objektfinanzierte Angebote im Familienbereich	Gemeinschaftszentren in allen Quartieren, Familientreff, Quartierkoordination, Raumvermittlung, Kinderzirkus Robinson, Familienzentren, Offene Jugendarbeit, Pädagogische Aktion Zürich, Kindertreffs Hardau und Viadukt, Spielanimation Kreis 3, 4, 5, Verein Zusammenleben im Kolbenacker, Arche Kind und Familie	15 Quartier- und Freizeitzentren, die Beratungs- und Begegnungsstelle L'Espace Parents-Enfants, zwei Espaces de quartier.	15 Quartiertreffpunkte respektive Familienzentren	Quartierzentren	Centri di socializzazione

Tabelle 12: Monetäre Leistungen für Familien – Regionalstädte

	Biel	**La Chaux-de-Fonds**	**Fribourg**	**Wil**	**Olten**
Monetäre Leistungen der Gemeinde an Familien	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Vergünstigungen gemeindeeigener Leistungen	Beiträge für Skilager und Landschulwochen und an Zahnbehandlungskosten	Für Sport, Schule, Ferienlager, ausserschulische Aktivitäten etc. Zudem bietet der service de la jeunesse weitere kostenlose oder für Familien mit bescheidenen finanziellen Mitteln reduzierte Leistungen an. Beitrag an Zahnbehandlungskosten	Abhängig vom Bedarf können zuständige Dienststellen Preise reduzieren oder Leistungen kostenlos erbringen. Beitrag an Zahnbehandlungskosten	Beitrag an Zahnbehandlungskosten	Schulzahnärztliche Behandlung
Caritas-Markt	Ja	Ja	Nein	Ja	Ja
Caritas-Kulturlegi	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Weitere Vergünstigungen	Nein	Nein	Nein	**Poschtitäsche:** bietet einmal pro Woche eine Einkaufstasche Lebensmittel für Fr. 2.-- inkl. Kinderhüte an.	Nein
Objektfinanzierte Angebote im Familienbereich	Familientreff, offene Jugendarbeit, Selbsthilfeprojekt Famiplus, Kindersprachhaus	Nein	Nein	Integrationsspielgruppe	Familientreff **Cultibo**, aber längerfristige Finanzierung nicht gesichert.

Quelle: Erhebung BASS

Tabelle 13: Monetäre Leistungen für Familien - andere grosse Gemeinden

	Kriens	Dietikon	Glarus Nord	Martigny	Herisau
Monetäre Leistungen der Gemeinde an Familien	Nein	Keine Angaben	Nein	Chèques rentrées scolaires (100 CHF / Kind und Jahr) und chèques sport et culture (100 CHF pro Jahr), Gemeinde-Stipendien (280'000 CHF pro Jahr) ; Sozialfonds der Gemeinde (100'000 CHF pro Jahr)	Nein
Vergünstigungen gemeindeeigener Leistungen	Kostenbeteiligung an Zahnbehandlungen	Keine Angaben	Die Schulleitungen können Beiträge für Skilager, Schulverlegungen etc. verbilligen oder erlassen, in den Bibliotheken bezahlen Schulkinder keine Gebühren. Für Zahnbehandlungskosten besteht ein Fonds.	Gratiseintritt ins kommunale Schwimmbad ; Kostenbeteiligung bei Zahnarzt- oder Brillenkosten durch fondation sociale de la commune	Kostenbeteiligung an Lagern, Schulreisen und teuren Exkursionen sowie bei Zahnbehandlungen
Caritas-Markt	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Caritas-Kulturlegi	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja
Weitere Vergünstigungen	Nein	Keine Angaben	Nein	Nein	**WinVita**: Verkaufsladen mit reduzierten Preisen
Objektfinanzierte Angebote im Familienbereich	Nein	Keine Angaben	Familienclub und Familientreff-Organisationen in den Dörfern	**Rencontre de quartiers**, **Martigny ville propre** : Treffpunkt, Austausch, Sozialkunde **Le Haricot magique** ein «maison verte», also ein betreuter Kinder-Elterntreff (0 bis 5 Jahre)	Jugendzentrum und **Selewie**: Projekt der Eltern- und Familienarbeit im Quartier Wilen.

Quelle: Erhebung BASS

6 Zugang zu Wohnraum

Ein wichtiger Aspekt der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut ist die Versorgung mit bezahlbarem und angemessenem Wohnraum. Die **Literatur** zeigt, dass die Gemeinden beim Thema Wohnen mehr Spielräume haben als manche meinen. In seinem «Baukasten für Städte und Gemeinden» zum Thema preisgünstiger Wohnraum hält das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) fest, dass der direkte Einfluss einer Gemeinde auf den lokalen Wohnungsmarkt beschränkt ist, sie aber trotzdem eine zentrale Rolle spielt. Gemeinden setzen Rahmenbedingungen für den Wohnungsmarkt über Nutzungsplanung, Beratung und finanzielle Unterstützung, gezielte Anreize zur Schaffung von Wohnraum, die Verteilung von günstigem Wohnraum über Belegungsvorschriften, eine aktive Bodenpolitik oder die Realisierung eigener Bauten, zum Beispiel mit Alterswohnungen. (BWO 2013, 5ff.) Die Schrift enthält ausführliche Anleitungen, wie man diese Spielräume nutzen kann.

Real bleibt der Zugang zu Wohnraum für einkommensschwache Familien trotzdem schwierig. Und die finanzielle Belastung durch Mietkosten ist für sie hoch. Wie Bochsler, Ehrler et al. in ihrer Studie zur Wohnversorgung (2015) zeigen, leben mehr als vier Fünftel der armutsbetroffenen Haushalte nicht in Wohnungen, die für sie gut tragbar wären, und dies trifft auch für die Hälfte der Haushalte in prekären Lebenslagen (bis 60% des Medianeinkommens) zu. Die Bezahlbarkeit ist für die finanzschwachen Haushalte das grössere Problem als zu kleine Wohnungen sowie schlechte Wohnungsqualität oder Wohnlagen. Armutsbetroffene Haushalte finden oft keinen Zugang zu günstigen Wohnungen, weil diese unter der Hand weggehen. Risikobelastete Wohnungssuchende sind vom regulären Wohnungsmarkt faktisch ausgeschlossen. Besonders schwer haben es Haushalte mit Betreibungen.

Vielerorts sind daher Angebote entstanden, die solche Personen und Familien bei der Sicherung von angemessenem Wohnraum unterstützen (vgl. auch Beispiel guter Praxis in Zürich, Seite 63). Dabei ist, wie Althaus et al. (2016) zeigen, nicht nur die Beratung und Unterstützung bei der Wohnungssuche ein Thema, sondern auch die Sicherung von Mietzinsdepots sowie Wohnbegleitungen, die verhindern sollen, dass «schwierige» Personen ihre Wohnung verlieren. Das unterste Netz von Notwohnungen, die Obdachlosigkeit verhindern, bieten die Gemeinden häufig selber an. Der Bericht verweist darauf, dass eines der grössten Hindernisse für ein stärkeres Engagement der Gemeinden für preisgünstigen Wohnraum die Befürchtung ist, dass die Sozialhilfekosten zunehmen könnten, dies insbesondere bei einem schwachen Soziallastenausgleich. Hier seien überkommunale Herangehensweise wichtig. Die Caritas (Caritas Wohnen und Armut 2014, 8) zeigt sich sogar besorgt, dass günstiger Wohnraum in einigen Gemeinden absichtlich vernichtet worden sei, um Armutsbetroffene fern zu halten. Es habe auch Aufrufe von Gemeinden an Hauseigentümer und Verwaltungen gegeben, ihre Wohnungen nicht mehr an Sozialhilfebeziehende zu vermieten, um die Sozialhilfekosten der Gemeinde zu begrenzen.

In der **Bestandsaufnahme** schätzen alle grossen Städte, aber auch *Wil*, *Kriens* und *Glarus Nord* die Möglichkeiten von einkommensschwachen Familien, in ihrer Gemeinde eine Wohnung zu finden, als «schlecht» (*Genf*, *Lausanne*) oder «eher schlecht» ein (vgl. **Tabelle 14** bis **Tabelle 16**). Nicht erstaunen dürfte dies in Gemeinden wie *Genf*, *Zürich*, *Basel*, *Lausanne* oder *Kriens*, wo 2014 weniger als ein halbes Prozent aller Wohnungen leer standen. Hier dürfte es schon aus diesem Grund für einkommensschwache Familien besonders schwierig sein, eine angemessene Wohnung zu finden. Auffallend ist aber, dass auch Gemeinden wie beispielsweise *Glarus Nord*, wo der Leerwohnungsstand deutlich höher lag, die Chancen für einkommensschwache Familien als eher schlecht beurteilen. Die Studie von Bochsler et al. (2015) zur Wohnraumversorgung zeigt hier, dass der starke Nachfrageüberhang nach günstigem Wohnraum dazu führen kann, dass risikobelastete Haushalte vom regulären Wohnungsmarkt auch

in solchen Fällen faktisch ausgeschlossen werden. So kam aus den Gemeinden auch die Rückmeldung, dass es für armutsbetroffene Familien zusätzlich erschwerend ist eine Wohnung zu finden, wenn es sich um eine Grossfamilie handelt, wenn Sprach- und Systemkenntnisse fehlen, wenn Einträge im Betreibungsregister oder Probleme bei früheren Mietverhältnissen hinzukommen oder Suchtproblematiken vorliegen.

Mit verschiedenen Massnahmen wird versucht, dieser Problematik entgegenzuwirken: Auf **kantonaler Ebene** bestehen in Basel, Genf und der Waadt (von *Lausanne* bezahlt) individuelle **Wohnbeihilfen**, die als auszahlbare Beträge an Familien mit hohen Wohnkosten und tiefen Einkommen ausgestaltet sind (vgl. auch Bonoli und Bertozzi 2007). In *Basel* können Familien mit mindestens einem im Haushalt wohnenden Kind im Bedarfsfall einen Familienmietzinsbeitrag von monatlich maximal 1'000 CHF beanspruchen. Von dieser Leistung profitieren rund 2'000 Haushalte. Der Kanton *Genf* kennt die «Allocation logement», die sich an alle Personen mit einem tiefen Einkommen und einer verhältnismässig hohen Mietzinsbelastung richtet. Pro Monat werden maximal 83 CHF zugeschossen, eine Ausnahme bilden 4-Zimmer-Wohnungen, also Familienwohnungen, für welche bis maximal 333 CHF zugeschossen werden.[8] In *Lausanne* zahlen die «Aides individuelles au logement» bis zu einem gewissen Maximalmietzins die Differenz, die bei tiefen Einkommen erlaubt, die Wohnkostenbelastung auf 26.5% bis 29.3% des Familieneinkommens zu senken. In neun der untersuchten Kantone besteht zudem eine kantonale **Wohnraumförderung**. Hier wird der Bau von günstigen kommunalen Sozialwohnungen sowie Genossenschaftswohnungen unterstützt, was einkommensschwachen Familien ebenfalls zugute kommt (ZH/Stadt und *Dietikon, Genf, Basel*, VD/*Lausanne*, TI/*Lugano*, NE/*La Chaux-de-Fonds*, *Fribourg*, SG/*Wil*, VS/*Martigny*).

Bei der Wohnraumversorgung spielen neben diesen finanziellen Hilfen auch nicht-monetäre Unterstützungsleistungen eine wichtige Rolle, die auf die Vermittlung und die Sicherung von Wohnraum zielen (vgl. auch Althaus et al 2016). **Unterstützung bei der Wohnungssuche** bieten in *Zürich, Genf, Lausanne* und *Lugano* spezifische verwaltungsinterne Stellen. In *Basel*, *Wil* und *Dietikon* wird die Aufgabe teilweise von den Sozialen Diensten übernommen. In *Basel*, *Zürich* und *Kriens* leisten zudem Private (Stiftungen, Genossenschaften, Hilfswerke, IG Wohnen o.ä.) weitere Unterstützung bei der Wohnungssuche oder beim Erhalt von Mietverhältnissen. *Herisau* verweist darauf, dass in dieser Gemeinde die Beratungsstellen, an welche Familien sich sonst wenden, auch bei der Wohnungssuche weiterhelfen. Die restlichen Gemeinden kennen keine spezifischen Unterstützungsangebote bei der Wohnungssuche. Zur Wirksamkeit der bestehenden Angebote konnten nur bedingt Einschätzungen vorgenommen werden. Als zentral wurde festgehalten, dass bei Erneuerungen am Immobilienbestand der Zugang für Familien mit kleinerem Einkommen gewährleistet bleiben muss, da sonst auch eine gute Unterstützung bei der Wohnungssuche keine Erfolge bringen kann.

Zürich, *Genf*, *Lausanne*, *Lugano*, *Biel*, *Fribourg*, *Kriens*[9], *Dietikon*, *Martigny* und *Herisau* verfügen über reguläre **kommunale Wohnungen** für einkommensschwache Familien. Der Bedarf ist dadurch abgesehen von *Biel* und *Herisau* in keiner dieser Gemeinden gedeckt. *Basel* und *Wil* können (wie von den obengenannten auch *Zürich*, *Genf* und *Biel*) vorübergehend gemeindeeigene Notwohnungen zur Verfügung stellen, bieten sonst aber keine subventionierten Wohnmöglichkeiten. Generell wird die Wirksamkeit von gemeindeeigenen Wohnungen zur Bekämpfung und Prävention von Familienarmut als gut

[8] https://www.ge.ch/logement/aides-personne/allocation-outil.asp

[9] In Kriens handelt es sich bei den gemeindeeigenen Wohnungen um Alterswohnungen, die in gewissen Fällen aber auch an Familien vermietet werden.

beurteilt, mehrfach wird jedoch angemerkt, dass nur eine beschränkte Anzahl Personen erreicht werden kann. *Basel* hat unter anderem aus diesem Grund die subventionierten Sozialwohnungen (Objektfinanzierung) abgeschafft und durch Familienmietzinsbeiträge (Subjektfinanzierung) ersetzt. Dadurch sei eine gezieltere, bedarfsgerechtere und besser auf die Bedürfnisse ausgerichtete Unterstützung von betroffenen Familien möglich.

In allen Gemeinden ausser *Martigny* und *Herisau* gibt es günstige **Genossenschaftswohnungen**, die für einkommensschwache Familien theoretisch zugänglich sind. *Biel* und *La Chaux-de-Fonds* geben diesbezüglich an, dass bei ihnen der entsprechende Bedarf gedeckt sei, in allen anderen Gemeinden übersteigt die Nachfrage das Angebot. Mehrfach wird angemerkt, dass Wohngenossenschaften im Kontext der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut einen hohen Stellenwert und eine gute Wirksamkeit haben, da sie erschwinglichem Wohnraum überhaupt erst zur Verfügung stellen. Es wird aber auch festgehalten, dass mit Genossenschaftswohnungen hauptsächlich gut integrierte Familien erreicht werden. Wie sich zeigt, verfügen die wenigsten Genossenschaften über allgemeingültige Zugangseinschränkungen und praktisch keine Gemeinde kann angeben, wie viele einkommensschwache Familien mit dem Angebot der Genossenschaftswohnungen tatsächlich erreicht werden. Die reine Existenz von Genossenschaftswohnungen stellt also nicht sicher, dass damit einkommensschwache Familien erreicht werden. Entsprechend raten Bochsler, Ehrler et al. (2016), die Vergabepraxis beim gemeinnützigen Wohnraum zu überprüfen.

6.1 Fazit

Wie hoch die Wohnkosten sind, entscheidet mit darüber, ob Familien mit bescheidenen Einkommen selber über die Runden kommen oder dies nicht mehr schaffen. Auch auf die Sozialhilfekosten schlägt das Mietzinsniveau voll durch. Die Gemeinde haben also Anreize, sich für preisgünstigen Wohnraum einzusetzen und einkommensschwache Familien bei der Suche nach bezahlbarem Wohnraum zu unterstützen. Und etliche der untersuchten Gemeinden unternehmen in diesem Bereich einiges. Die Herausforderung bleibt immer, eine gute soziale Durchmischung in den Quartieren aufrecht zu erhalten. Aber die Gemeinden hoffen mitunter auch, dass über Sanierungen die Mieten steigen und sie Sozialhilfebeziehende loswerden. Und politisch ist es nicht überall einfach, preisgünstigen Wohnungsbau zu fördern oder Armutsbetroffenen gute Unterstützung bei der Wohnungssuche zu bieten, weil Folgekosten im Sozialbereich befürchtet werden. Solange dieses Problem nicht über einen guten Soziallastenausgleich gelöst wird, wird es bleibend den Zugang armutsgefährdeter Familien zu angemessenem Wohnraum zusätzlich erschweren.

Beispiel guter Praxis aus Zürich

Unterstützungsangebote im Bereich Wohnen

Dank einer langjährigen, sozial ausgerichteten Wohnbaupolitik, die zu einem hohen Anteil an gemeinnützigen Wohnungen, zu zahlreichen Wohnbaugenossenschaften, Stiftungen und stadteigenen Immobilien führte, gibt es in Zürich trotz sonst hohem Mietzinsniveau noch immer relativ viel preisgünstigen Wohnraum. Da dieser sehr umkämpft ist, besteht eine breite Palette teils städtischer, teils privater Unterstützungsangebote, die auch sozial benachteiligten Familien den Zugang ermöglichen sollen.

Als unterstes Auffangnetz für Familien, die akut von Obdachlosigkeit bedroht sind, verfügt der Geschäftsbereich Wohnen und Obdach des Sozialdepartements über **Familienherbergen** mit insgesamt 58 möblierten Familienzimmern. Wer hier landet, wird quasi stationär betreut (Wohnbegleitung, Krisenintervention, Erschliessen von externen Angeboten zur Verbesserung der Situation). Das Ziel ist, möglichst rasch, maximal nach sechs Monaten, eine andere Lösung zu finden. Ebenfalls für Familien mit Schwierigkeiten, ihre Wohnungslosigkeit abzuwenden oder zu überwinden, stehen rund 150 **Notwohnungen**[10] zur Verfügung. Der Aufenthalt ist auf zwei Jahre befristet. Die dort Lebenden werden ambulant betreut über ein Wohncoaching, das helfen soll, die administrative Haushaltsführung zu verbessern, das Problem oft bestehender Mietschulden anzugehen und so die Chancen auf dem Wohnungsmarkt wieder zu vergrössern. Auch dank der intensiven Unterstützung bei der Wohnungssuche und bei der Erstellung eines Dossiers für Wohnungsbewerbungen liegt die Erfolgsquote innert der gesetzten Frist bei 80-90%.

Diesem Notfallnetz vorgelagert sind die **Unterstützungsangebote der Sozialzentren**, die beispielsweise im Rahmen der Schreibdienste Hilfe beim Ausfüllen von Formularen oder beim Verfassen von Bewerbungsschreiben bieten. Übersichtlich gestaltet ist zudem die **Internetseite «Wegweiser zum Thema Wohnen»** des Sozialdepartements[11], welche Tipps zur Wohnungssuche (Broschüre in 8 Sprachen) sowie Adresslisten von Wohnungsvermittlungen, Wohnbaugenossenschaften, Liegenschaftsverwaltungen etc. gebündelt zur Verfügung stellt. Weitere städtische Angebote sind die **Wohnraumvermittlung der Liegenschaftsverwaltung**, die für freie städtische Wohnungen Anmeldungen von Personen, die mit Kindern leben, vorrangig behandelt, sowie die städtische **Stiftung «Wohnungen für kinderreiche Familien»**, die Wohnraum an Familien mit mindestens drei Kindern sowie bescheidenem Einkommen vermietet (Warteliste). Ergänzt wird das Angebot von gemeinnützigen privaten Anbietern wie der **Stiftung Domicil**[12], die Familien, Paare und Einzelpersonen in wirtschaftlich bescheidenen Verhältnissen bei der Suche nach erschwinglichem Wohnraum unterstützt, eine Solidarhaftung für Mietverträge übernimmt und für einen reibungslosen Ablauf der Mietverhältnisse sorgt. Sie arbeitet eng mit den Sozialdiensten zusammen. Ein Freiwilligen-Projekt, das explizit Familien in bescheidenen Verhältnissen, aber ohne Sozialhilfeunterstützung bei der Wohnungssuche hilft, ist **WohnFit der Caritas Zürich**. Die Wohnungsnot wird durch diese Angebote nicht beseitigt, aber dafür gesorgt, dass die schwächsten Familien nicht systematisch chancenlos bleiben.

Kontakt: Kaspar Niederberger, Geschäftsbereichsleiter Wohnen und Obdach, kaspar.niederberger@zuerich.ch, Tel: 044 412 65 65

[10] Baugenossenschaften, die im Baurecht von der Stadt Zürich Liegenschaften erhalten, sind verpflichtet, 1% der Wohnungen dem Sozialdepartement zur Verfügung zu stellen. Diese Wohnungen werden momentan alle als Notwohnungen genutzt.
[11] https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/erschliessung/tab1/wegweiser/wohnen.html
[12] Verfügt über Leistungsverträge des Sozialdepartementes der Stadt Zürich.

Tabelle 14: Zugang zu Wohnraum - grosse städtische Zentren

	Zürich	Genf	Basel	Lausanne	Lugano
Kantonale Massnahmen im Bereich Wohnen					
Wohnbeihilfen	Nein	Ja	Ja	Ja, städtische Leistung	Nein
Wohnraumförderung für einkommensschwache Familien	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Wohnungssuche auf Gemeindeebene					
Chancen, Wohnung zu finden	Eher schlecht	Schlecht	Eher schlecht	Schlecht	Eher schlecht
Unterstützung bei Wohnungssuche	Wohnraumvermittlung der Liegenschaftsverwaltung, Notwohnungen Stadt Zürich, Unterstützung durch Soziale Dienste, div. Stiftungen und Private	Notwohnungen: Unité logement temporaire ULT	IG Wohnen, Stiftungen, Vermittlung durch Wohnbaugenossenschaften und Sozialhilfe	Unité logement (service sociale); Cellule logement (service du logement)	Servizio di Accompagnemento Sociale
Städtische und Genossenschaftswohnungen					
Gemeindeeigene Wohnungen	Ja	Ja	Nur Notwohnungen	Ja	Ja
Anspruchsberechtigung	Sozialhilfebezug	Obdachlosigkeit, grosse finanzielle Not, Wohnungsverlust, gesundheitliche Risiken	Plötzliche Notsituation	Mind. 3 Jahre Wohnsitz oder Arbeitsort Lausanne, Einkommensgrenze	Nicht bekannt
Erreichte Familien	Nicht bekannt	Nicht bekannt	ca. 150	ca. 4'000	Nicht bekannt
Abdeckung Bedarf	Nein	Nein	Bei Notwohnungen: ja, allgemein Bedarf an billigem Wohnraum: nein	Nein	Nein
Genossenschaftswohnungen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Anspruchsberechtigung	Keine allg. Einschränkung	Bei subventionierten Wohnungen tiefe Einkommen, bei nicht subventionierten nicht.	Keine allg. Einschränkung	Keine allg. Einschränkung	Nicht bekannt
Erreichte Familien	Nicht bekannt	Nicht bekannt	Nicht bekannt	Nicht bekannt	Nicht bekannt
Abdeckung Bedarf	Nein	Nicht bekannt	Eher nicht	Nicht bekannt	Nein

Quelle: Wohnraumförderung: BWO 2016; Erhebung BASS

Tabelle 15: Zugang zu Wohnraum – Regionalstädte

	Biel	La Chaux-de-Fonds	Fribourg	Wil	Olten
Kantonale Massnahmen im Bereich Wohnen					
Wohnbeihilfen	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Wohnbauförderung für einkommensschwache Familien	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein
Wohnungssuche auf Gemeindeebene					
Chancen, Wohnung zu finden	Gut	Eher gut	Eher gut	Eher schlecht	Eher gut
Angebote zur Unterstützung bei Wohnungssuche	Kein Angebot	Kein Angebot	Kein Angebot	Vermittlung durch Soziale Dienste	Kein Angebot
Städtische und Genossenschaftswohnungen					
Gemeindeeigene Wohnungen	Ja	Nein	Ja	Nur eine Notunterkunft	Nein
Anspruchsberechtigung	Keine Angabe	-	Tiefes Einkommen	Sozialhilfebezug	-
Erreichte Familien	Keine Angabe	-	ca. 100	-	-
Abdeckung Bedarf	Keine Angabe	-	Nicht bekannt	-	-
Genossenschaftswohnungen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Anspruchsberechtigung	Keine allg. Einschränkung	Keine allg. Einschränkung	Gemäss Einkommen	Gewisse Berufsgruppen	Nicht bekannt
Erreichte Familien	Viele	Nicht bekannt	Nicht bekannt	Nicht bekannt.	Nicht bekannt
Abdeckung Bedarf	Ja	Ja	Nicht bekannt	Eher nein	Nicht bekannt

Quelle: Wohnraumförderung: BWO 2016; Erhebung BASS

Tabelle 16: Zugang zu Wohnraum - andere grosse Gemeinden

	Kriens	Dietikon	Glarus Nord	Martigny	Herisau
Kantonale Massnahmen im Bereich Wohnen					
Wohnbeihilfen	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Wohnbauförderung für einkommensschwache Familien	Nein	Ja	Nein	Ja	Nein
Wohnungssuche auf Gemeindeebene					
Chancen, Wohnung zu finden	Eher schlecht	Eher gut	Eher schlecht	Eher gut	Eher gut
Angebote zur Unterstützung bei Wohnungssuche	Unterstützung durch Baugenossenschaften	Unterstützung durch Mitarbeitende Sozialamt /Liegenschaftsverwaltung	Kein Angebot	Kein Angebot	Div. Beratungsstellen
Städtische und Genossenschaftswohnungen					
Gemeindeeigene Wohnungen	Ja (v.a. Alterswohnungen)	Ja	Nein	Ja	Ja
Anspruchsberechtigung	Keine Einschränkungen	Keine Einschränkungen	-	Sozialhilfeberechtigung	Asylbereich, Jugendliche
Erreichte Familien	ca. 4	ca. 30	-	ca. 10	Nicht bekannt (total 130-150 Personen)
Abdeckung Bedarf	Nein	Nein	-	Nein	Eher ja
Genossenschaftswohnungen	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein
Anspruchsberechtigung	Keine allg. Einschränkung	Nicht bekannt		-	-
Erreichte Familien	Nicht bekannt	Nicht bekannt	ca. 12	-	-
Abdeckung Bedarf	Nein	Nicht bekannt	Nein	-	-

Quelle: Wohnraumförderung: BWO 2016; Erhebung BASS

7 Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Wieweit Familien durch eine Ausweitung der Erwerbstätigkeit selber Armut vermeiden können, hängt auch mit den Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf zusammen. Dabei spielen sowohl die Arbeitsbedingungen und die Erwerbskompatibilität der Schulen eine Rolle als auch das Angebot an Kinderbetreuungsstrukturen und sein Preis. Denn hohe Preise führen dazu, dass sich eine Ausdehnung des Erwerbs kaum lohnt. In der **Literaturanalyse** zeigt die Auswertung der aktuellen kantonalen Familienberichte (Stutz/Bannwart/Legler 2017), dass der Ausbau der familien- und schulergänzende Kinderbetreuung in keinem Kanton ganz abgeschlossen ist, alle sehen bei sich noch Handlungsbedarf. Eine häufige Lücke ist die Ferienbetreuung in der Grundschulzeit. Auch die Kosten und die Elterntarife in der Vorschulzeit sind für viele Kantone ein Knackpunkt. Während der bedarfsgerechte Ausbau kaum bestritten ist, wird mit der Frage der Preise, die sich auch auf die Nachfrage auswirken, sehr unterschiedlich umgegangen. In Familienbefragungen, welche die Kantone Basel-Stadt und Basel-Land durchführten, sagten knapp zwei Drittel der Familien, die Kinderbetreuungskosten seien zu hoch. Sie sehen in der Familienpolitik bei den Preisen für die familienergänzende Kinderbetreuung den grössten Handlungsbedarf.

Ein Test dafür, wie die Vereinbarkeit funktioniert, ist die Geburt eines Kindes. In einer Wirkungsanalyse zur Mutterschaftsentschädigung (Aeppli 2012) wurden die Mütter dazu befragt. 84% nahmen ihre Arbeit nach dem Mutterschaftsurlaub wieder auf. Von den Frauen, die nach dem Mutterschaftsurlaub nicht weiter arbeiteten, war jedoch für über einen Viertel die Unvereinbarkeit von Beruf und Familie der Grund. Noch häufiger, als dass sie keinen Betreuungsplatz fanden, war die Betreuung zu teuer. Die Frauen, die nach der Geburt nicht weiter arbeiteten, waren vorwiegend unter 30 Jahre alt und lebten in Haushalten mit einem tiefen Einkommen. Fredrich und Thürig (2015, 22) halten denn auch fest, dass sich die Situation für Armutsbetroffene durch den Ausbau der Kinderbetreuung nur verbessern kann, wenn diese für die Eltern preisgünstig und erreichbar sind und die Öffnungszeiten flexibel. Relevant ist zudem eine gute Betreuungsqualität, welche die frühe Förderung benachteiligter Kinder sichert.

In der **Bestandsaufnahme** verfügen alle untersuchten Städte und grösseren Gemeinden über ein subventioniertes Kinderbetreuungsangebot sowohl im Vorschul- als auch im Schulalter (vgl. **Tabelle 16** bis **Tabelle 18**). *Zürich*, *Basel*, *Kriens* und *Martigny* haben auch ein **Recht der Eltern auf einen Kinderbetreuungsplatz** verankert. In *Lausanne* besteht dieses Recht nur im schulergänzenden Bereich. Das Recht führt sich allerdings nicht automatisch auch zu einem **ausreichenden Angebot**: Während *Martigny* und *Kriens* dies bejahen, erklären *Zürich* wie *Basel*, im Vorschulbereich sei es noch nicht bedarfsgerecht. *Zürich* nennt gleichzeitig das Ziel, bis 2020 soweit zu sein. Als nicht bedarfsgerecht eingeschätzt wird das Gesamtangebot an Kinderbetreuung von den Gemeinden ohne Rechtsanspruch in *Fribourg*, *Olten* und *Wil*. Engpässe allein bei den Baby-Plätzen nennt *Herisau*. Grössere Lücken nur im Vorschulbereich bestehen in *Genf*, *Lausanne*, *Biel* und *La Chaux-de-Fonds*.

Eine besondere Herausforderung sind **Betreuungsplätze bei atypischen Arbeitszeiten**, also für die Kinder von Eltern, die abends, am Wochenende und zu unregelmässigen Zeiten arbeiten. Dies ist in Branchen mit tiefer qualifizierten Beschäftigten häufiger der Fall, betrifft also Familien mit tiefen Einkommen überdurchschnittlich. Die Ausdehnung von Ladenöffnungszeiten, aber auch generell erhöhte Anforderungen an die Flexibilität der Beschäftigten verschärfen diese Thematik. Nur fünf Gemeinden geben an, dass hier das Angebot genüge. Neben *Zürich* sind dies alles kleinere, nämlich *Kriens*, *Dietikon*, *Martigny* und *Herisau*. Bei den anderen Gemeinden scheinen Eltern mit atypischen Arbeitszeiten also auf Vereinbarkeitsschwierigkeiten aufgrund ungenügender Betreuungsangebote zu stossen. *Zürich*

und *Kriens* merken allerdings an, dass ausser Tagesfamilien Betreuungsangebote zu atypischen Zeiten kaum nachgefragt werden.

Nicht ganz einfach ist aufgrund teilweise fehlender Angaben ein Quervergleich der **Versorgungsquoten**, also der Angabe, wo ein wie grosser Anteil der Kinder familienergänzende Angebote besuchen. Sicher ist, dass die Anteile in *Zürich*, *Genf* und *Lausanne* vergleichsweise hoch sind. Im Vorschulalter liegt *Zürich* mit 68% an der Spitze, was 6'450 Kindern entspricht, in absoluten Zahlen fast doppelt so vielen wie in *Genf* und *Lausanne* (je ca. 3'500). Im Schulalter liegt *Lausanne* mit 60-65% betreuter Kinder vor *Genf* (55%) und *Zürich* (49%). Zum Vergleich: In *Basel* liegt der Anteil im Vorschulalter bei 40% und im Schulalter bei 26%. Bei den Regionalstädten fällt auf, dass im Vorschulbereich die Zahlen von *Biel* und *La Chaux-de-Fonds* weit hinter dem kleineren *Fribourg* liegen und in *Wil* halb so hoch sind wie im nächstkleineren *Olten*. Im Schulbereich liegen die Werte der Regionalstädte um 20%. Bei den anderen Gemeinden sind die Angaben relativ uneinheitlich. Was auffällt ist, dass die Zahl betreuter Vorschulkinder in *Martigny* doppelt so hoch ist wie in *Olten* und die Versorgungsquote im Schulalter mit 25% alle Regionalstädte überflügelt. In *Herisau* nehmen am wenigsten Kinder Betreuung in Anspruch, wobei dafür, wie oben ausgeführt, nicht ein fehlendes Angebot verantwortlich ist.

Die Versorgungslage mit Betreuungsplätzen ist in den sozial unterschichteten Städten *Biel*, *La Chaux-de-Fonds* und *Olten* überall ungenügend und die Versorgungsquote relativ tief ist. Dies dürfte dort nicht nur den Handlungsspielraum einkommensschwacher Familien einschränken, sondern auch verhindern, dass die erwünschten besserverdienenden Familien zuziehen. Allerdings sind bei allen drei Städten Verbesserungen im Gang. *Biel* hat Betreuungskonzepte entwickelt und ist zu Tagesschulen übergegangen. *La Chaux-de-Fonds* wird durch Quotenvorgaben vom Kanton gezwungen, ein genügendes Angebot aufzubauen. *Olten* will im Kontext des Übergangs zu Betreuungsgutscheinen im Kanton Solothurn die Situation entschärfen.

Bei der **schulergänzenden Betreuung** kennen alle untersuchten Gemeinden entweder Tagesschulen (mit ganztägiger schuleigener Betreuung) oder schulexterne Horte mit umfassender Tagesbetreuung. Teilweise werden allerdings sehr ähnliche Betreuungsstrukturen unterschiedlich benannt. Ganz auf **Tagesschulen** setzen *Lugano* und *Biel*. Allerdings sind damit in beiden Fällen nicht gebundene Tagesschulen gemeint, in denen alle Kinder über Mittag in der Schule bleiben und im Klassenverband essen. Eine Ausnahme bilden nur die Kindergartenjahre Harmos 1 und 2 in *Lugano*, die effektiv als obligatorische Ganztagesangebote konzipiert sind und den Eltern nur einen Beitrag an die Kosten des Essens verrechnen. Ansonsten ist die Betreuung freiwillig und kostenpflichtig. Sie ist auch modular aufgebaut wie in anderen Städten mit Hortsystem. Der Begriff der Tagesschule signalisiert jedoch, dass an jeder Schule und bei jedem Kind, das eine Betreuung braucht, entsprechende Strukturen organisiert und zur Verfügung gestellt werden. *Zürich, Genf* und *Herisau* kennen Tagesschulen und Horte. *Zürich* will sein Angebot in den nächsten zehn Jahren ganz auf gebundene Tagesschulen umstellen, in denen die Betreuung über Mittag bedeutend günstiger wird. Das Ziel ist, dass Kinder über längere Zeit in derselben Gruppe bleiben können und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gefördert wird.

Die übrigen Gemeinden setzen allein auf **Horte**, die nicht von der Schule selbst angeboten werden und teilweise über die Schulferien geöffnet bleiben. Wieviel Betreuung nötig ist und wie leicht sie sich organisieren lässt, hängt auch mit den **Blockzeiten** zusammen, die Kindergärten und Primarschulen anbieten. Blockzeiten, die den **ganzen Vormittag und auch die typische Schulzeit am Nachmittag** umfassen (bis ca. 15.30 Uhr), kennen *Genf* (Mittwochnachmittag an allen Schulen frei), *Lausanne* (Mittwochnachmittag frei), *Lugano* (Mittwochnachmittag ebenfalls frei), *Biel*, *La Chaux-de-Fonds* und *Mar-*

tigny. Über Blockzeiten **nur am Vormittag** verfügen alle übrigen Gemeinden ausser *Fribourg*, das gar keine Blockzeiten kennt, sondern mit flexibler und kostengünstiger ergänzender Betreuung arbeitet. In *Martigny* und *Herisau* umfassen die vormittäglichen Blockzeiten nur 3 Stunden 20 Minuten, sonst überall dreieinhalb bis vier Stunden.

Alle untersuchten Gemeinden bieten schulergänzende **Mittagsbetreuung** an. In Tagesschulen oder Horten ist die Mittagsbetreuung dort organisiert. In allen grossen Städten und Regionalstädten ist der Mittagstisch frei buchbar ausser in *La Chaux-de-Fonds*, wo er nur Kindern offensteht, welche den ganztägigen Hort besuchen. Für die Übrigen besteht dort ein privates Angebot, das jedoch kein Essen anbietet. Von den anderen Gemeinden kennen nur *Kriens* und *Glarus Nord* eine frei buchbare Mittagsbetreuung. **Betreuung nach der Schule und an freien Nachmittagen**, die meist auch das betreute Erledigen der Hausaufgaben erlaubt, besteht in allen untersuchten Gemeinden. Sie erfolgt wiederum zum Teil im Rahmen der Tagesschulen oder des Horts. In *La Chaux-de-Fonds* ist darüber hinaus auch hier nur ein privates Angebot verfügbar. *Lausanne* kennt in seiner schulergänzenden Betreuung à la carte zwei Betreuungsintensitäten: Bis 9-Jährige werden intensiv betreut, danach steht der sogenannte «accueil libre» zur Verfügung, in dem Sozialarbeiter/innen oder Sozialpädagog/innen die Aufsicht übernehmen.

Während in den Schulwochen die Betreuung an sich überall sichergestellt ist, auch wenn teils zu wenig Plätze verfügbar sind oder die erforderlichen Wege ein Problem darstellen, bestehen bei der **Ferienbetreuung** grundsätzlichere Lücken. In *La Chaux-de-Fonds*, *Fribourg* und *Martigny* ist das Angebot schon deshalb nicht erwerbskompatibel, weil während mehr als vier Ferienwochen gar keine Betreuungsmöglichkeit besteht. In vielen anderen Städten gibt es zwar ausgebaute Ferienpass-Angebote, die wöchentlich wechselnde Aktivitäten anbieten, aber keine durchgehende Betreuung in der gleichen Institution. Dies kann insbesondere für kleinere Kinder ein Problem darstellen, weil es sie überfordert, sich auf immer wieder auf andere Gruppen und Betreuungspersonen einzustellen. Dort, wo auch Horte in den Ferien offen bleiben, ist diese durchgehende Form der Betreuung oft jenen Kindern vorbehalten, die auch in den Schulwochen den Hort besuchen.

Wieweit familienergänzende Angebote beansprucht werden, hängt auch mit dem **Preis der Kinderbetreuung** zusammen. Um diesen über alle untersuchten Gemeinden vergleichbar zu machen, wurden die gleichen zwei Modellfamilien wie schon bei den Steueranalysen in Abschnitt 3.2.1 untersucht:
■ ein **Paarhaushalt** mit 2 Kindern, 3 Tagen Betreuungsbedarf und einem Brutto-Familieneinkommen von 70'000 CHF sowie
■ ein **Einelternhaushalt** mit 2 Kindern, 3 Tagen Betreuungsbedarf und einem Brutto-Familieneinkommen von 50'000 CHF.

Besonders gross sind die **Preisunterschiede im Vorschulalter**: Beim **Paarhaushalt** sind hier *Olten* und *Herisau* Spitzenreiter mit Preisen von total über 1'400 CHF pro Monat. Der Höchstwert von monatlich fast **1'600 CHF** in *Herisau* macht über einen Viertel des Brutto-Familieneinkommens aus, was einen starken negativen Erwerbsanreiz schafft. Die Familie kann sich die Betreuung mit Sicherheit nicht leisten. Dies könnte die tiefen Betreuungsquoten in Herisau mit erklären. Im preislichen Mittelfeld von 500 CHF bis 900 CHF pro Monat befinden sich beim Paarhaushalt *Genf, Lausanne, Lugano, Wil, Kriens, Dietikon* und *Glarus Nord*, wobei in Lugano die Kinder ab drei Jahren den kostenlosen Kindergarten besuchen können. *Biel* (446 CHF), *Martigny* (441 CHF) und *Basel* (390 CHF) liegen schon deutlich tiefer. *Zürich* und *La Chaux-de-Fonds* verrechnen zwischen 250 CHF bis 302 CHF. Am tiefsten sind die Preise in *Fri-*

bourg mit **158-176 CHF**, also einem kleinen Bruchteil dessen, was dieselbe Familie in den preislichen Spitzengemeinden ausgibt.

Bei der **Einelternfamilie** zeigen sich ebenfalls grosse Unterschiede: In *Olten und Herisau* kostet die Betreuung monatlich über **1'000 CHF** und entspricht einem Viertel des sowieso schon knappen Haushaltseinkommens. In diesen Fällen lohnt es sich höchstens dann mit dem unterstellten 60%-Pensum zu arbeiten, wenn die Sozialhilfe die Betreuungskosten übernimmt. Ähnliches gilt auch für *Glarus Nord* und *Wil*, wo der Preis immer noch einem hohen Anteil des Familieneinkommens entspricht. Einen relativ hohen Preis verrechnet auch *Lugano* mit 630 CHF, was kombiniert mit der Möglichkeit, ohne Erwerb Familienergänzungsleistungen zu beziehen, Alleinerziehende mit tiefen Einkommen ebenfalls nicht unbedingt zu möglichst grossen Erwerbsbemühungen ermuntern dürfte. Aber ab 3 Jahren steht hier der kostenlose Kindergarten zur Verfügung (vgl. Beispiel guter Praxis in *Lugano*, Seite 70). Von den übrigen untersuchten Gemeinden verrechnet keine über 400 CHF. Die tiefsten Preise finden sich wiederum in *Fribourg* (**95-116 CHF**).

Die **Preis für schulergänzende Betreuungsangebote** sind im Gegensatz zum Vorschulbereich auf **Wochenbasis** berechnet. Am teuersten ist die ganztägige schulergänzende Betreuung über Tagesschulen oder Horte für unseren **Paarhaushalt** in *Olten* mit rund **250 CHF** pro Woche, gefolgt von *Kriens, Herisau*[13], *La Chaux-de-Fonds* und *Lausanne* mit rund 140 CHF. Am günstigsten ist die schulergänzende Betreuung in *Zürich, Lugano* und *Genf* (um 60 CHF). Der **Einelternhaushalt** zahlt in der Regel etwas weniger. Das Spektrum reicht von **166 CHF** (*Olten*) bis **32 CHF** (*Lugano*) pro Woche. Die Preisunterschiede für die Mittags- und Nachmittagsbetreuung an drei Tagen lassen sich den Tabellen entnehmen.

Die **Ferienbetreuung** ist in etlichen Städten teurer als die Betreuung in den Schulwochen. Es wurde immer die kostengünstigste Betreuungsvariante gewählt und nicht die teureren Ferienlager mit Übernachtung auswärts etc. Den Spitzenrang belegt auch hier *Herisau* mit einem Preis von total **381 CHF pro Woche** für den **Paarhaushalt** (Tagesfamilie), gefolgt von *Olten* (251 CHF) und *Basel* (240 CHF). Günstig ist die Ferienbetreuung dagegen in *Zürich, Lausanne, Lugano* und *Martigny*, wo die Wochenpreise **60-70 CHF** betragen. Der **Einelternhaushalt** fährt in den teuren Gemeinden meist etwas günstiger, bei den Städten mit tiefen Preisen wird oft kein Unterschied mehr gemacht.

7.1 Fazit

Alle untersuchten Gemeinden bieten alle Formen von Kinderbetreuung an. Besonders im Vorschulbereich fehlen aber noch an verschiedenen Orten genügend Plätze. Im Schulalter ist die Ferienbetreuung nicht überall erwerbskompatibel: Es wird ein zu geringer Anteil der Ferienwochen abgedeckt. Bei etlichen Gemeinden dürften kleinere Kinder überfordert sein, weil nur wöchentlich wechselnde Angebote bestehen mit immer wieder anderem Ort, anderer Leitung und Gruppenzusammensetzung. Viele der untersuchten Gemeinden haben Mühe, den Bedarf bei atypischen oder überlangen Arbeitszeiten abzudecken, die in ärmeren Haushalten eine häufigere Realität sind. Ansonsten sind vor allem die Preise das Problem, wobei die Gemeinden aus der Westschweiz, aber auch *Zürich*, *Basel*, *Biel* und *Kriens* zeigen, dass man dieses Problem lösen kann. In *Lugano* besteht es wenigstens nur in den ersten drei Lebensjahren, weil nachher der freiwillige Kindergarten und die Tagesschule greifen.

[13] Neben der hier ausgewiesenen Tagesschule besteht die Möglichkeit, Schulkinder im Hort betreuen zu lassen, was mit wöchentlich 330 CHF jedoch wesentlich teurer ist.

Der Vergleich zwischen den Gemeinden zeigt auch, wie unterschiedlich hoch die aktuellen Betreuungsquoten sind. Besuchen in *Zürich*, *Genf* und *Lausanne* über die Hälfte der Kinder die Betreuungsangebote, ist dies nur schon in *Basel* weniger oft der Fall. Und die kleineren Städte liegen tendenziell noch deutlich tiefer. Angesichts der Tatsache, dass *Zürich* mit einer Betreuungsquote von 68% im Vorschulalter den Bedarf noch nicht deckt und weiter ausbaut, lässt sich ermessen, dass auf viele zurückliegende Gemeinden noch eine grosse Aufgabe zukommt, bis die in der Armutsbekämpfung überall als zentral erachteten Betreuungsstrukturen bedarfsgerecht sind und ihr Potenzial in der frühen Förderung wahrnehmen können.

Beispiel guter Praxis aus Lugano

Kindergarten ab drei Jahren

In Lugano – sowie auch im Rest des Kantons Tessin – können Kinder freiwillig bereits mit drei Jahren in den Kindergarten. Das dritte Kindergartenjahr besteht in der Stadt bereits seit den 1930er-Jahren und wird heute von 90% der Kinder besucht. So besteht ab drei Jahren kostenlose frühe Förderung von garantierter Qualität. Das Kind kann die Besuchszeiten gemäss seiner Entwicklung langsam ausbauen. Im Maximum ist eine Betreuung von 8.30 bis 15.45 Uhr mit freiem Mittwochnachmittag möglich. Erfahrungsgemäss besucht eine deutliche Mehrheit der 3-Jährigen gegen Ende des Schuljahres (bis im Frühling) den Kindergarten während des ganzen Tages. Diese Zeit nutzen viele Eltern für eine Erwerbstätigkeit. Für sie bietet der Kindergarten ab drei Jahren gegenüber einer Betreuung in Kinderkrippen eine massive finanzielle Entlastung. Ein weiterer Vorteil des Angebots ist, dass fast alle Familien das Angebot nutzen und es sich nicht um eine Spezialmassnahme für sozial benachteiligte Familien handelt. Dies fördert die soziale Durchmischung und wirkt der Tendenz entgegen, dass Kinder mit schwierigen Rahmenbedingungen unter sich bleiben. Es können auch keine Unterschiede der Besuchsquoten nach Nationalität festgestellt werden.

Grundsätzlich werden die Erfahrungen von Fachpersonen positiv bewertet. Die Gruppengrösse liegt im Stadtgebiet von Lugano durchschnittlich bei 23 Kindern. Es steht den Lehrkräften frei, die Aktivitäten in der ganzen Gruppe durchzuführen oder in kleineren Gruppen, die in der Praxis eher der Reife der Kinder angepasst werden als dem Alter. So gelingt es gemäss Auskunft des Schulamtsdirektors, die Aktivitäten so zu gestalten, dass sie die Entwicklung der Kinder stimulieren, aber auch dem Potenzial der 3-Jährigen angemessen sind. Eine Herausforderung bestehe darin, dass Eltern teilweise bereits zu Beginn des Schuljahres die volle Betreuungszeit ausschöpfen möchten – teilweise kombiniert mit dem Besuch einer Kindertagesstätte von frühmorgens bis spätabends – und dies die Kinder tendenziell überfordert.

Zur Wirkung des Kindergartens ab drei Jahren bezüglich der Bildungschancen sozial benachteiligter Kinder gibt es derzeit keine Forschungsergebnisse. Aus der Praxis berichten Fachpersonen allerdings, dass im Kindergarten eine Vielfalt an Erfahrungen gefördert wird, die teilweise stimulierender sein dürften als in der Herkunftsfamilie, insbesondere durch den Kontakt mit Gleichaltrigen und im sprachlichen Bereich. Und gemäss Forschung erscheint die Förderung der sprachlichen Entwicklung im frühen Kindesalter besonders wirksam.

Kontakt: Sandro Lanzetti, Direttore dell'Istituto scolastico comunale di Lugano, sandro.lanzetti@lugano.ch, Tel: 058 866 90 00

Tabelle 17: Vereinbarkeit von Familie und Beruf - grosse städtische Zentren

	Zürich	Genf	Basel	Lausanne	Lugano
Kinderbetreuung generell					
Kantonale Vorschrift einkommensabhängiger Kinderbetreuungstarife	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein
Recht auf einen Kinderbetreuungsplatz	Ja (Stadt)	Nein	Ja	Vorschulalter: nein; Schulergänzend: ja	Nein
Vorrang sozial benachteiligter Familien bei der Vergabe	Nein, aber Unterstützung	Nein, aber Notlösungen	Nein	Nein	Ja
Bedarfsgerechtes Angebot insgesamt	Im Vorschulalter noch nicht, aber bis 2020	Schulbereich ja, Vorschule nicht	Schulbereich ja, Vorschule noch nicht	Schulbereich ja, Vorschule nicht	Ja
Bedarfsgerechtes Angebote bei ungewöhnlichen Arbeitszeiten	Ja	Nein	Nein	Nein	Nein
Kinderbetreuung im Vorschulalter					
Monatliche Betreuungskosten 2 Eltern/2 Kinder/3 Tage, 70'000 CHF	Kinderkrippe 302 CHF Tagesfamilie 250 CHF	573 CHF (a)	390 CHF	536 CHF	830 CHF
Monatliche Betreuungskosten Alleinerz./2 Kinder/3 Tage, 50'000 CHF	Kinderkrippe 302 CHF Tagesfamilie 250 CHF	389 CHF (a)	360 CHF	328 CHF	630 CHF
Betreuung zum Lernen der Lokalsprache (ohne Erwerbsgründe)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Anteil/Anzahl subventioniert betreute Kinder im Vorschulalter	68% / 6'450	53% / 3'500	41% / 3359 (2014)	ca. 50% / 3500	Nicht bekannt
Mit maximalen Subventionsbetrag unterstützte Kinder	1'810	Nicht bekannt	470	ca.16% (1300 Familien)	Nicht bekannt
Schulergänzende Betreuung (Kindergarten und Primarschule)					
Blockzeiten	8-12 Uhr	8-16 Uhr (Mittwoch bis 11.30Uhr)	8-12 Uhr	Harmos 1 (g): 8.30-11.50 Harmos 2: 8.30 – 15.40 Mittwoch frei; Harm. 3-6: Mittwochnachmittag frei Harmos 7-8: bis 15.25	Kindergarten 8.30-15.45 Harmos 3-8: 8.15-11.30; 13.45-16.15 Mittwochnachmittag immer frei
Anteil/Anzahl betreute Kindergarten- und Primarschulkinder	49%	55%	26%	60-65%	Harmos 1-2: 100% Harmos 3-8: 26%
Tagesschulen	Ja (kleine Anzahl)	Ja (1 Schule)	Nein	Nein	Ja (d)
Wöchentliche Betreuungskosten 2 Eltern/2 Kinder/3 Tage, 70'000 CHF	57 CHF (f)	60 CHF (Rabatt mögl.)	-	-	56 CHF
Wöchentliche Betreuungskosten Alleinerz./2 Kinder/3 Tg, 50'000 CHF	57 CHF (f)	60 CHF (Rabatt mögl.)	-	-	32 CHF
Horte mit umfassender schulergänzender Betreuung	Ja	teilweise	Ja	Ja	Ja
Wöchentliche Betreuungskosten 2 Eltern/2 Kinder/3 Tage, 70'000 CHF	45 CHF	65 CHF	109 CHF (b)	132 CHF	56 CHF
Wöchentliche Betreuungskosten Alleinerz./2 Kinder/3 Tg, 50'000 CHF	45 CHF	45 CHF	73 CHF (b)	81 CHF	32 CHF
Mittagsbetreuung	Ja	Ja	Ja	Ja (e)	Ja (d)
Wöchentliche Betreuungskosten 2 Eltern/2 Kinder/3 Tage, 70'000 CHF	27 CHF	52 CHF	53 CHF	48 CHF	34 CHF
Wöchentliche Betreuungskosten Alleinerz./2 Kinder/3 Tg, 50'000 CHF	27 CHF	45 CHF	35 CHF	48 CHF	30 CHF
Betreuung nach der Schule und an freien Nachmittagen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Wöchentl. Betreuungskosten 2 Eltern/2 Kinder/3 Tage, 70'000 CHF (c)	18 CHF	9 CHF	56 CHF	19 CHF	34 CHF
Wöchentl. Betreuungskosten Alleinerz./2 Kinder/3 Tg, 50'000 CHF (c)	18 CHF	kostenlos	38 CHF	12 CHF	30 CHF
Ferienbetreuung	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Erwerbskompatibel (max. 4 Wochen nicht abgedeckt)	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Durchgehende oder wöchentlich wechselnde Angebote	Beides	Verschiedene Angebote	Verschiedene Angebote	Beides	Keine Angabe
Wöchentliche Betreuungskosten 2 Eltern/2 Kinder/3 Tage, 70'000 CHF	60 CHF	Ab 120 CHF	240 CHF	ab 70 CHF (g)	66 CHF
Wöchentliche Betreuungskosten Alleinerz./2 Kinder/3 Tg, 50'000 CHF	60 CHF	Ab 120 CHF	160 CHF	ab 70 CHF (g)	66 CHF

Anmerkungen: Wenn nichts anderes vermerkt ist, wurde für die Ganztagesbetreuung dort, wo die genaue Betreuungsdauer preislich eine Rolle spielt, eine Betreuung an drei Tagen von 8 bis 18 Uhr als Berechnungsgrundlage genommen und bei schulergänzenden Betreuungsformen die Stundenzahl an die Blockzeiten angepasst. Essen ist immer inklusive. (a) Genf: Possibilité que le deuxième enfant obtienne un tarif de 50% si la famille est munie de la carte Gigogne. (b) Basel : ohne Frühhort, 1 Nachmittag frei ; (c) Berechnung mit 1 freien Nachmittag; (d) Das schulergänzende Betreuungssystem in Lugano und Biel nennt sich Tagesschule, entspricht jedoch inhaltlich einem umfassenden Hortsystem; (e) Nur für 7.-8. Klässler, Primarschüler/innen werden über Mittag im Hort betreut; (f) Bei Tagesschulen Verpflichtung, 5 Tage zu buchen; (g) centre aéré.
Quelle: Erhebung BASS

Tabelle 18: Vereinbarkeit von Familie und Beruf – Regionalstädte

	Biel	**La Chaux-de-Fonds**	**Fribourg**	**Wil**	**Olten**
Kinderbetreuung generell					
Kantonale Vorschrift einkommensabhängiger Kinderbetreuungstarife	Ja	Ja	Ja	Nein	Nein
Recht auf einen Kinderbetreuungsplatz	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Vorrang sozial benachteiligter Familien	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Bedarfsgerechtes Angebot insgesamt	Vorschulbereich & Kinder mit Behinderungen nicht	Vorschulbereich nicht	Ja	Ja	Nein
Bedarfsgerechtes Angebote bei ungewöhnlichen Arbeitszeiten	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Kinderbetreuung im Vorschulalter					
Monatliche Betreuungskosten 2 Eltern/2 Kinder/3 Tage, 70'000 CHF	446 CHF	248 CHF	Kinderkrippe: 158 CHF Tagesfamilie: 176 CHF	Kinderkrippe 930 CHF Tagesfamilie 863 CHF	1’412 CHF
Monatliche Betreuungskosten Alleinerz./2 Kinder/3 Tage, 50'000 CHF	352 CHF	242 CHF	Kinderkrippe: 95 CHF Tagesfamilie: 116 CHF	Kinderkrippe 620 CHF Tagesfamilie 555 CHF	1’034 CHF
Betreuung zum Lernen der Lokalsprache (ohne Erwerbsgründe)	Ja	Ja	Nein	Ja	Nein
Anteil/Anzahl subventioniert betreute Kinder im Vorschulalter	481	469	800	98	19% / 196
Mit maximalen Subventionsbetrag unterstützte Kinder	95	160	Nicht bekannt	Nicht bekannt	3
Schulergänzende Betreuung (Kindergarten und Primarschule)					
Blockzeiten	8:20-11:45, 13:45-15:20 (Tagesschulen umfassend)	8:30-11:30, 13:30-15:30	Nein	8.00-11.30	Kindergarten: 8.15-11.45 Primarschule: 7.45-11.45
Anteil/Anzahl betreute Kindergarten- und Primarschulkinder	ca.25% / 1500	22%	22%	Nicht bekannt	Nicht bekannt
Tagesschulen	Ja (d)	Nein	Nein	Nein	Nein
Wöchentliche Betreuungskosten 2 Eltern/2 Kinder/3 Tage, 70'000 CHF	97 CHF	-	-	-	-
Wöchentliche Betreuungskosten Alleinerz./2 Kinder/3 Tg, 50'000 CHF	81 CHF	-	-	-	-
Horte mit umfassender schulergänzender Betreuung	Ja (d)	Ja	Ja	Ja	Ja
Wöchentliche Betreuungskosten 2 Eltern/2 Kinder/3 Tage, 70'000 CHF	97 CHF	142 CHF	Harmos 1-2: 77 CHF Harmos 3-8: 93 CHF	104 CHF	251 CHF
Wöchentliche Betreuungskosten Alleinerz./2 Kinder/3 Tg, 50'000 CHF	81 CHF	139 CHF	Harmos 1-2: 70 CHF Harmos 3-8:90 CHF	57 CHF	166 CHF
Mittagsbetreuung	Ja	Nur privates Angebot	Ja	Ja	Ja
Wöchentliche Betreuungskosten 2 Eltern/2 Kinder/3 Tage, 70'000 CHF	60 CHF	45 CHF ohne Essen	Harmos 1-2: 60 CHF Harmos 3-8: 74 CHF	30 CHF	60 CHF
Wöchentliche Betreuungskosten Alleinerz./2 Kinder/3 Tg, 50'000 CHF	60 CHF	26 CHF ohne Essen	Harmos 1-2: 58 CHF Harmos 3-8: 66 CHF	17 CHF	60 CHF

	Biel	La Chaux-de-Fonds	Fribourg	Wil	Olten
Betreuung nach der Schule und an freien Nachmittagen	Nein	Ja	Ja	Ja	Nein
Wöchentliche Betreuungskosten 2 Eltern/2 Kinder/3 Tage, 70'000 CHF (e)	12 CHF	76 CHF	Harmos 1-2: 16 CHF Harmos 3-8: 34 CHF	75 CHF	-
Wöchentliche Betreuungskosten Alleinerz./2 Kinder/3 Tg, 50'000 CHF (e)	12 CHF	44 CHF	Harmos 1-2: 14 CHF Harmos 3-8: 24 CHF	41 CHF	-
Ferienbetreuung	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Erwerbskompatibel (max. 4 Wochen nicht abgedeckt)	Ja	Nein	Nein	Ja	Ja
Durchgehend (Hort) oder wöchentlich wechselnd (Ferienpass)	Wöchentlich wechselnd	Angebote Sommerferien	Beides (f)	Wöchentlich wechselnd	Durchgehend
Wöchentliche Betreuungskosten 2 Eltern/2 Kinder/3 Tage, 70'000 CHF	ab 114 CHF	142 CHF	Harmos 1-2: 77 CHF Harmos 3-8: 93 CHF	160 CHF	251 CHF
Wöchentliche Betreuungskosten Alleinerz./2 Kinder/3 Tg, 50'000 CHF	ab 78 CHF	139 CHF	Harmos 1-2: 70 CHF Harmos 3-8: 90 CHF	89 CHF	166 CHF

Anmerkungen: Wenn nichts anderes vermerkt ist, wurde für die Ganztagesbetreuung dort, wo die genaue Betreuungsdauer preislich eine Rolle spielt, eine Betreuung an drei Tagen von 8 bis 18 Uhr als Berechnungsgrundlage genommen und bei schulergänzenden Betreuungsformen die Stundenzahl an die Blockzeiten angepasst. Essen ist immer inklusive; (d) Das schulergänzende Betreuungssystem in Lugano und Biel nennt sich Tagesschule, entspricht jedoch inhaltlich einem umfassenden Hortsystem; (e) Berechnung mit 1 freien Nachmittag; (f) Fribourg: der Hort steht in den Ferien nur Kindern offen, die ihn auch sonst besuchen; (g) bei Kantonen, die Harmos (interkantonale Harmonisierung der Schulen) umgesetzt haben, beginnt die Klassenzählung im ersten Kindergartenjahr. Harmos 1-2 entspricht also in anderen Kantonen dem Kindergarten, Harmos 3-8 sechs Jahren Primarschule. Quelle: Erhebung BASS

Tabelle 19: Vereinbarkeit von Familie und Beruf - andere grosse Gemeinden

	Kriens	Dietikon	Glarus Nord	Martigny	Herisau
Kinderbetreuung generell					
Kantonale Vorschrift einkommensabhängiger Kinderbetreuungstarife	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein
Recht auf einen Kinderbetreuungsplatz	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein
Vorrang sozial benachteiligter Familien	Nein	Nein	Nein	Nein	Nein
Bedarfsgerechtes Angebot insgesamt	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja, ausser Babys
Bedarfsgerechtes Angebote bei ungewöhnlichen Arbeitszeiten	Ja	Ja	Nein	Nur bei Tagesfamilien	Ja
Kinderbetreuung im Vorschulalter					
Monatliche Betreuungskosten 2 Eltern/2 Kinder/3 Tage, 70'000 CHF	510 CHF	804 CHF	882 CHF	441 CHF	1584 CHF (Tagesfamilie = billiger)
Monatliche Betreuungskosten Alleinerz./2 Kinder/3 Tage, 50'000 CHF	510 CHF	575 CHF	756 CHF	320 CHF	1080 CHF (Krippe = billiger)
Betreuung zum Lernen der Lokalsprache (ohne Erwerbsgründe)	In Ausnahmefällen	Nein	keine Angabe	Ja	Situationsbedingt
Anteil/Anzahl subventioniert betreute Kinder im Vorschulalter	19% der Familien	19.8% / 404	keine Angabe	411	207
Mit maximalen Subventionsbetrag unterstützte Kinder	30 Familien (2014)	Keine Angaben	ca. 60%	ca. 60 Kinder	22 Familien
Schulergänzende Betreuung (Kindergarten und Primarschule)					
Blockzeiten	8.15 – 11.45	8.00-12.00	8.00-12.00	8.00-11.20; 13.30-16.05 (ohne Harmos 1-2; H 3-4: gew. freie Nachmittage)	8.20-11.40
Anteil/Anzahl betreute Kindergarten- und Primarschulkinder	13%	17-20%	16.5%	25%	10%

	Kriens	Dietikon	Glarus Nord	Martigny	Herisau	
Tagesschulen	Nein	Nein	Nein	Nein	Ja	
Wöchentliche Betreuungskosten 2 Eltern/2 Kinder/3 Tage, 70'000 CHF	-	-	-	-	Kiga: 136-145 CHF Schule: 119-138 CHF	
Wöchentliche Betreuungskosten Alleinerz./2 Kinder/3 Tg, 50'000 CHF	-	-	-	-	Kiga: 136-145 CHF Schule: 119-138 CHF	
Horte mit umfassender schulergänzender Betreuung	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	
Wöchentliche Betreuungskosten 2 Eltern/2 Kinder/3 Tage, 70'000 CHF	149 CHF	116 CHF)	109 CHF	90 CHF	330 CHF	
Wöchentliche Betreuungskosten Alleinerz./2 Kinder/3 Tg, 50'000 CHF	149 CHF	116 CHF	92 CHF	66 CHF	186 CHF	
Mittagsbetreuung	Ja	Ja	Ja	Nein	Ja	
Wöchentliche Betreuungskosten 2 Eltern/2 Kinder/3 Tage, 70'000 CHF	54 CHF	40 CHF	43 CHF	-	90 CHF	
Wöchentliche Betreuungskosten Alleinerz./2 Kinder/3 Tg, 50'000 CHF	54 CHF	40 CHF	39 CHF	-	90 CHF	
Betreuung nach der Schule und an freien Nachmittagen	Ja	Ja	Ja	Ja	Nein	
Wöchentliche Betreuungskosten 2 Eltern/2 Kinder/3 Tage, 70'000 CHF	65 CHF	30 CHF	50 CHF	36 CHF	-	
Wöchentliche Betreuungskosten Alleinerz./2 Kinder/3 Tg, 50'000 CHF	65 CHF	30 CHF	39 CHF	18 CHF	-	
Ferienbetreuung	Ja	Ja	Ja	Teilweise	Ja	
Erwerbskompatibel (max. 4 Wochen nicht abgedeckt)	Ja	Ja	Ja	nein	Ja	
Durchgehend oder wöchentlich wechselnde Angebote	Beides	Durchgehend	Keine Angabe	Durchgehend	Durchgehend	
Wöchentliche Betreuungskosten 2 Eltern/2 Kinder/3 Tage, 70'000 CHF	174 CHF	128 CHF	103 CHF (Rabatt mögl.)	ab 90 CHF	381 CHF	
Wöchentliche Betreuungskosten Alleinerz./2 Kinder/3 Tg, 50'000 CHF	174 CHF	113 CHF	103 CHF (Rabatt mögl.)	ab 65 CHF	143 CHF	

Anmerkungen: Wenn nichts anderes vermerkt ist, wurde für die Ganztagesbetreuung dort, wo die genaue Betreuungsdauer preislich eine Rolle spielt, eine Betreuung an drei Tagen von 8 bis 18 Uhr als Berechnungsgrundlage genommen und bei schulergänzenden Betreuungsformen die Stundenzahl an die Blockzeiten angepasst. Essen ist immer inklusive; (d) Berechnung mit 1 freien Nachmittag;
Quelle: Erhebung BASS

8 Förderung der Erwerbsintegration von Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben

Lange Zeit galten Alleinerziehende in den **Sozialdiensten** als relativ unproblematische «Fälle», die man häufig mehr oder weniger sich selber überliess und nicht intensiv beriet und betreute. In Paarhaushalten mit Kindern wurde in der Sozialhilfe analog vor allem Wert darauf gelegt, dass der Mann nach Möglichkeit einem Erwerb nachging. Dies führte dazu, dass insbesondere Mütter in ihrer Erwerbsintegration kaum gefördert wurden und Jahre der Abwesenheit vom Arbeitsmarkt ihre beruflichen Chancen zusätzlich minderten. Hinzu kommt, dass primär die **Arbeitslosenversicherung** auf kantonaler Ebene Erwerbsintegrationsmassnahmen aufbaute. Sie tat dies vor allem für Personen, die Arbeitslosengelder bezogen und möglichst schnell aus der Versicherung abgelöst werden sollten. Die arbeitsmarktliche Förderung von Müttern mit Familienaufgaben war nie ihr Fokus. Vielmehr besteht in der Arbeitslosenversicherung bis heute die Regelung, dass Mütter (und theoretisch auch Väter), die an arbeitsmarktlichen Fördermassnahmen (inkl. Sprachkurse und Weiterbildung) teilnehmen wollen, für mindestens ein 50%-Pensum bereitstehen müssen und nachzuweisen haben, dass sie über einen Betreuungsplatz für ihre Kinder verfügen. Diese Regelung wurde und wird auch in unserer Erhebung von etlichen Sozialdiensten bei ihren eigenen Massnahmen fraglos übernommen.

Während die fehlende Förderung vielerorts anhält, kamen die Erwerbsanforderungen an Alleinerziehende in den letzten Jahren unter Druck, was sich nun auch in einer Änderung der **SKOS-Richtlinien** ab 2017 niederschlägt.

- Die **alte Regelung**, die bis Ende 2016 gültig war, besagte, dass zwar der Einzelfall zu prüfen ist, aber im Allgemeinen von Alleinerziehenden mit Kindern unter drei Jahren keine Erwerbstätigkeit verlangt wird. Anschliessend sollen sie ein Teilzeitpensum von mindestens 50% aufnehmen, bis die Kinder 14 Jahre alt sind. Analog wird von Ehe-und Konkubinatspaaren mit Kindern unter drei Jahren ein Erwerbspensum von mindestens 100% verlangt, anschliessend von 150% bis die Kinder 14 Jahre alt sind. Von Alleinerziehenden und Paaren mit älteren Kindern wird grundsätzlich erwartet, die Erwerbstätigkeit so auszudehnen, dass die Existenz gesichert ist.
- Die ab 2017 gültige **neue Regelung** verkürzt die Phase, in der kein Wiedereinstieg ins Berufsleben erwartet wird, nun auf ein Jahr, bringt aber auch die Teilnahme an einer Integrationsmassnahme als gleichwertige Lösung ins Spiel. Dies wird bedingen, dass entsprechend für Personen mit Familienaufgaben zugängliche Förderangebote effektiv verfügbar sind, zumal – wie oben aufgezeigt – vielerorts ein Mangel an Betreuungsplätzen im Vorschulalter besteht.

Wie die **Sozialhilfe** in den untersuchten Gemeinden die **Erwerbsanforderungen an Eltern** handhabt, ist ein erster Indikator für den Umgang mit der Erwerbsintegration von Personen mit Familienaufgaben (vgl. die Übersicht in **Tabelle 20** bis **Tabelle 22**). Viele verweisen hier einfach auf die **SKOS-Richtlinien**. Die Befragung erfolgte allerdings, bevor die neuen SKOS-Richtlinien verabschiedet waren. Wenn nichts weiter angemerkt ist, gilt also eine Phase von drei Jahren, in denen keine Erwerbstätigkeit verlangt wird. Unter diese Grenze gingen bereits 2016 *Lausanne*, *Biel* und *Wil*. In *Lausanne* kann ab dem Ende des Mutterschaftsurlaubs eine Erwerbstätigkeit verlangt werden. *Biel* kannte lange eine Altersgrenze von vier Jahren, orientiert sich nun aber bereits an den neuen SKOS-Richtlinien. In *Wil* lag die Grenze schon 2016 bei zwei statt drei Jahren. Weniger strenge Regelungen als die SKOS kannten in gewissen Fällen *Basel* und *La Chaux-de-Fonds*. Beide vermerken aber, dass sie strengere Massstäbe ansetzen bei Müttern, die bereits beim Sozialhilfeeintritt erwerbstätig sind. *Basel* verlangt zudem ab Pri-

marschuleintritt des jüngsten Kindes von Alleinerziehenden eine Erwerbstätigkeit im Mass, das nötig ist, um den Bedarf der Familie zu decken.

In den Antworten fällt auf, dass die Erwerbsanforderungen an betreuende Eltern in **Paarhaushalten** oft vergessen werden. Es ist somit anzunehmen, dass das Thema der Erwerbsintegration der Mütter dort weniger systematisch angeschaut wird. Einige Gemeinden geben für diese Gruppe explizit weniger hohe Erwerbsanforderungen an als in den alten SKOS-Richtlinien verankert: So wird etwa in *Zürich* von Elternpaaren nur erwartet, dass eine Person Vollzeit oder beide Teilzeit erwerbstätig sind.

Zu spezifischen **Massnahmen zur Förderung der Erwerbsintegration** von Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben wurden auch die **Kantone** befragt, weil generell sie und nicht die Gemeinden bei den arbeitsmarktlichen Massnahmen federführend sind. Über Angebote verfügen *Basel* mit seinem breit aufgestellten Arbeitsintegrationszentrum AIZ und diversen Einzelangeboten, die Waadt (*Lausanne*), Fribourg, Luzern (*Kriens*) und Glarus (*Glarus Nord*), wobei die letzten beiden betonen, dass Private diese Massnahmen durchführen. Der Kanton Tessin (*Lugano*) plant, ein solches Angebot aufzubauen. Trotzdem nimmt sich also nur eine Minderheit der Kantone dieser Thematik bewusst an. Bei den übrigen untersuchten Orten werden statt dessen oder zusätzlich die **Gemeinden** tätig. Nur in *La Chaux-de-Fonds, Olten* und *Dietikon* besteht gar keine Form von Erwerbsintegrationsmassnahmen für Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben. Und in *Wil* wird nur zugelassen, wer ein Pensum von mindestens 50% übernehmen kann. Dagegen verfügen *Zürich* und *Lausanne* über ein breites Angebot, das auch Personen ausserhalb der Sozialhilfe offensteht. *Genf* finanziert spezifische arbeitsmarktliche Massnahmen aus dem städtischen Arbeitslosenfonds. Und *Lugano* hätte mit *LuganoNetwork* an sich eine zentrale Vermittlungs- und Coaching-Fachstelle, die jedoch aus Spargründen erheblich redimensioniert wurde. Auch *Biel* und *Martigny* sind in diesem Bereich nicht untätig. Etliche Gemeinden verweisen zudem darauf, dass die Sozialhilfe bei der Beratung und der Organisation von Kinderbetreuung Unterstützung leisten kann.

Gefragt, ob die vorhandenen Massnahmen sich bewähren und die Gemeinde genug tut, sagen alle grossen Städte ja und verweisen teils explizit darauf, dass ihre Arbeitsmarkt-Integrationsmassnahmen so diversifiziert seien (z.B. 30 Angebote allein in *Genf*), dass auch Personen mit Kinderbetreuungspflichten abgedeckt würden. Die Regionalstädte sind skeptischer. *Biel* verweist auf das Problem fehlender Kinderbetreuungsplätze, das der Erwerbsintegration im Wege steht. *La Chaux-de-Fonds* ist optimistisch angesichts aktueller Reformen von Seiten des Kantons. *Fribourg* verweist auf fehlende Finanzen, die einen Ausbau des Angebots verunmöglichen. *Wil* lässt seine Massnahmen derzeit evaluieren. Von den kleineren anderen Gemeinden sind *Martigny* und *Herisau* zufrieden, deuten aber auch Entwicklungspotenzial an. *Glarus Nord* versucht, gut über die Angebote auf Kantonsebene zu informieren.

8.1 Fazit

Sollen die Eltern aus einkommensschwachen Familien und insbesondere Alleinerziehende besser ins Erwerbsleben integriert werden, dann reicht es nicht, einfach Druck auf sie auszuüben. Während langen Jahren haben sich weder die Arbeitslosenversicherung noch die Sozialdienste um eine mehr als marginale Erwerbsintegration der Mütter gekümmert. Sie wurden in diesem Punkt nicht selten sich selbst überlassen. Ihre beruflichen Chancen wurden oft nicht abgeklärt, sie wurden nicht beraten, sie hatten vielerorts keinen Zugang zu arbeitsmarktlichen Massnahmen und Weiterqualifikationen.

Die Bestandsaufnahme zeigt, dass hier nur ein langsames Umdenken einsetzt. Es gibt Städte wie *Zürich*, die wenigstens systematisch das Problem der Kinderbetreuung lösen helfen. Es gibt an verschiedenen

Orten gute Projekte, aber sie bieten nur wenig Plätze an. Trotzdem erklären sich viele Städte als zufrieden mit dem bestehenden Angebot. Andere merken an, man könnte mehr tun, aber das Geld dafür sei nicht vorhanden. Will man die Armutspolitik effektiv auf eine bessere Erwerbsintegration abstützen, dann muss in diesem Bereich mehr passieren. Ein erster Test ist nun die Umstellung der SKOS-Richtlinien anfangs 2017.

Beispiel guter Praxis aus Lausanne

Coaching pour familles (CoFa)

Das in Lausanne und dem ganzen Kanton Waadt angebotene Coaching für Working Poor-Familien mit Kindern unter 16 Jahren in der Sozialhilfe hat sich als erfolgsversprechend erwiesen. Die Evaluation nach der Pilotphase von zwei Jahren bestätigt nicht nur, dass für Working Poor-Familien ein professionelles individuelles Job-Coaching während einem Jahr (mit Verlängerungsmöglichkeit) bei 57% der 264 gecoachten Familien die Erwerbseinkommen stabil verbessert.[14] Sie hat auch viel Wissen darüber generiert, wer diese Familien sind, warum sie in Erwerbsschwierigkeiten stecken und was ihnen weiterhilft.

Die Familien wurden zum Programm eingeladen, haben sich anschliessend aber freiwillig für die Teilnahme entschlossen. Die Gecoachten waren zu 60% Alleinerziehende, zu 75% Frauen und zum gleichen Anteil Personen ausländischer Nationalität. Für die Ausländer/innen hat sich die Teilnahme besonders stark ausbezahlt. Sie konnten ihr Erwerbseinkommen zu zwei Dritteln substanziell verbessern. Von den Teilnehmenden hatten 74% keine anerkannte berufliche Grundausbildung. 65% arbeiteten in den Bereichen Reinigung, Gastgewerbe, Logistik, Verkauf. 50% hatten Schulden (v.a. bei Krankenkassen und Steueramt) und Betreibungen. 45% hatten gewisse gesundheitliche Probleme. 30% wohnten problematisch, zum Beispiel mit schlechtem Anschluss an den öffentlichen Verkehr und entsprechende Pendelmöglichkeiten.

Im Rahmen des Coachings wurde gemeinsam ein auf die persönlichen Voraussetzungen zugeschnittener Aktionsplan entwickelt mit verschiedenen Massnahmen zur Verbesserung der Erwerbsintegration. Dazu gehörte unter anderem, bessere Arbeitsbedingungen auszuhandeln sowie das Pensum zu erhöhen. 40% der Teilnehmenden waren mit Schwierigkeiten konfrontiert, einen Kinderbetreuungsplatz zu ihren atypischen und unregelmässigen Arbeitszeiten zu finden. Obwohl CoFa nicht eigentlich als Ausbildungsprojekt konzipiert ist, halfen häufig Kurzausbildungen, Sprach- und Alphabetisierungskurse, die Erwerbschancen zu verbessern, oder es wurde eine Valorisierung der bestehenden Berufserfahrungen unterstützt. Einige haben im CoFa-Jahr eine Berufsausbildung in Angriff genommen. Die Erfahrungen zeigten auch, dass eine stabile Verbesserung der Situation über Ausbildungsschritte Zeit braucht. Daher wurde die Möglichkeit geschaffen, erfolgsversprechende Coachings in einem gewissen Rahmen über das vorgesehene Jahr hinaus fortzusetzen.

Kontakt: Vanesa Alonso, Job-Coach, Cellule Orientation Intégration (COI) OSEO VAUD, Vanesa.Alonso@oseo-vd.ch, Tel: 079 799 88 97

[14] Unité prévention, appui social et insertion (UPASI, 2015) : Rapport d'évaluation du projet pilote CoFa concernant l'insertion des familles bénéficiaires de l'aide sociale. p.13.

Tabelle 20: Förderung der Erwerbsintegration von Personen mit Familienaufgaben - grosse städtische Zentren

	Zürich	Genf	Basel	Lausanne	Lugano
Erwerbsanforderungen der Sozialhilfe	SKOS-Richtlinien	SKOS-Richtlinien	SKOS-Richtlinien, aber bei Alleinerziehenden mit 2 Kindern zwischen 3 und 6 kein Zwang. Nach Primarschuleintritt des jüngsten Kindes soll Erwerbstätigkeit den Bedarf decken.	Nach dem Mutterschaftsurlaub kann die Aufnahme einer Erwerbsarbeit verlangt werden.	SKOS-Richtlinien, aber Regelung in Familien-EL wichtiger (Abschnitt 0).
Förderung der Erwerbsintegration, Kanton	Nein	Nein	Arbeitsintegrationszentrum AIZ zuständig	4 mesures d'insertion spécifiques ; Coaching Familles	Noch nicht, aber geplant.
Förderung der Erwerbsintegration in der Sozialhilfe, Gemeinde	Aufnahmegarantie und subventionierte Plätze bei Kinderbetreuung. Vielseitiges Arbeitsintegrationsangebot	Kantonskompetenz	-	Kantonskompetenz	**LuganoNetwork**: Stellenvermittlung und Ausbildungsberatung mit persönlichem Coaching und Berücksichtigung der Familiensituation
Allgemein zugängliche Förderung der Erwerbsintegration, Gemeinde	■ **Marktlücke**: für Frauen mit Kinderbetreuungsaufgabe (43 Pers. 2015) ■ **Amie**: für junge Mütter (12 Pers. 2015) ■ **AOZ Paprika**: Catering für Frauen ab 50% (19 Pers. 2015)	Finanzierung diverser arbeitsmarktlicher Massnahmen aus dem städtischen Arbeitslosenfonds	■ **AMIE** für junge Mütter (5-11 Pers. Pro Jahr) ■ **Eifam**: Programm für alleinerziehende Mütter (8-24 Pers.) ■ **Deutsch- und Integrationskurse** mit Fokus auf Arbeitsmarkteinstieg	Es bestehen diverse Angebote, die Beratung und Bildung kombinieren: ■ **CIFEA** (Communauté d'intérêt pour la formation de base des adultes) bietet Gratiskurse zum Erlangen von Basiskompetenzen in Zusammenarbeit mit diversen Projekten (CEFIL-Le Relais : Begleitung für Geringqualifizierte, Centre femmes –appartenances: Kurse für Migrant/innen, Corref : Beratungs- und Bildungszentrum) ■ **BAT** (Bourse à travail), Beratung und vorbereitende Kurse für Migrant/innen	**LuganoNetwork**.
Bewähren sich die Massnahmen? Macht die Gemeinde genug?	Ja	Ja, diversifiziertes Angebot mit 30 Projekten für unterschiedlichste Situationen.	Bewähren sich, aber es gibt keine Kennzahlen.	Ja, das sehr vielfältige Angebot wird rege genutzt und ist sehr individuell auf die verschiedenen Bedürfnisse ausgerichtet	Bewährt sich, aber Personalressourcen decken Nachfrage nicht ab (Sparmassnahme)

Quelle: Erhebung BASS

Tabelle 21: Förderung der Erwerbsintegration von Personen mit Familienaufgaben – Regionalstädte

	Biel	**La Chaux-de-Fonds**	**Fribourg**	**Wil**	**Olten**
Erwerbsanforderungen der Sozialhilfe	SKOS-Richtlinien (Bereits ab 2016 gemäss neuer SKOS-Regelung)	SKOS-Richtlinien Altersgrenze Alleinerziehende Schuleintritt. Strenger bei Personen, die bereits arbeiten	SKOS-Richtlinien	SKOS-Richtlinien	SKOS-Richtlinien
Förderung der Erwerbsintegration, Kanton	Keine spezifischen Massnahmen (Verweis auf Tagesstrukturen für Kinderbetreuung)	Keine spezifischen Projekte	*Pôle insertion+* (Massnahme für Langzeitarbeitslose inkl. Eltern mit Betreuungsaufgaben)	Nein	Nein
Förderung der Erwerbsintegration in der Sozialhilfe, Gemeinde	Massnahmen für Wiedereingliederung ab Vermittlungsfähigkeit von 50% möglich. Kinderbetreuung muss aber sichergestellt sein. Neu auch spez. Angebot für Mütter mit Kleinkindern, die unter als 50% leistungsfähig sind.	Kinderhütedienst des Roten Kreuzes	Keine spezifischen Projekte	Keine spezifischen Projekte	Kosten für die Kinderbetreuung übernommen, sofern sie nicht höher sind als zusätzlich erzielte Einkünfte.
Allgemein zugängliche Förderung der Erwerbsintegration, Gemeinde	FRAC bietet frauenspezifische Beratung. Div. Arbeitsintegrationsprojekte (Caritas, Gatt-Stiftung etc.)	Keine spezifischen Projekte	Keine spezifischen Projekte	**Arbeitsintegration der Stadt Wil** bietet bedarfsgerechte Unterstützung. Die Arbeitfähigkeit muss aber mindestens 50% betragen.	Nein
Bewähren sich die Massnahmen? Macht die Gemeinde genug?	Problematisch ist, dass zu wenig Kinderbetreuungsplätze zur Verfügung stehen.	Berufliche Integration ist Teil des kantonalen Gesetzes, daher bestehen Kontrollen und Anreize für Gemeinden.	Massnahmen bewähren sich. Man könnte mehr tun, aber die das Geld dafür ist nicht vorhanden.	Ja. Die Arbeitsintegration wird derzeit extern evaluiert.	_

Quelle: Erhebung BASS

Tabelle 22: Förderung der Erwerbsintegration von Personen mit Familienaufgaben - andere grosse Gemeinden

	Kriens	**Dietikon**	**Glarus Nord**	**Martigny**	**Herisau**
Erwerbsanforderungen der Sozialhilfe an Eltern	SKOS-Richtlinien	SKOS-Richtlinien	SKOS-Richtlinien	SKOS-Richtlinien	SKOS-Richtlinien
Förderung der Erwerbsintegration, Kanton	Zugang zu Angeboten der Tripartiten Kommission für Arbeitsintegrationsmass-nahmen (KAIM): u.a. Programme der Caritas, IG Arbeit und SAH, welche die Vereinbarkeitsthematik explizit berücksichtigen.	Nein	Nicht kantonseigene, jedoch zahlreiche private Angebote	Nein	Nein
Förderung der Erwerbsintegration in der Sozialhilfe, Gemeinde	Keine spezifischen Projekte	Keine spezifischen Projekte	Sofern nicht kantonal geregelt, teils Finanzierung der Kinderbetreuung.	**Association Tremplin** (Beschäftigungspro-gramm). Bereitschaft, Massnahmen über Sozial-hilfebudget zu finanzieren.	Organisation und Finanzie-rung der Kinderbetreuung. Angebot und Finanzierung von Arbeitsintegrations-massnahmen mit Rücksicht auf Betreuungsaufgaben
Allgemein zugängliche Förderung, Gemeinde	Nein	Keine spezifischen Projekte	Nein	Nein	Nein
Bewähren sich die Massnahmen? Macht die Gemeinde genug?	Keine Einschätzung	Keine Einschätzung	Die Gemeinde vermittelt Neuzuzügern die entspre-chenden Informationen zu Massnahmen und Projek-ten auch auf Kantonsebe-ne (Flyer & Videoclips in 11 Sprachen).	Massnahmen decken den Bedarf und sind ausrei-chend diversifiziert. Man kann sie immer weiter-entwickeln.	Grundsätzlich bewähren sich diese Massnahmen. Die Arbeits- und Sozialin-tegration im Rahmen der Sozialhilfe wird allerdings aktuell überprüft mit dem Ziel, die Qualität der Mas-snahmen weiter zu verbes-sern

Quelle: Erhebung BASS

9 Soziale Integration durch Zugang zu Kultur-, Bildungs- und Freizeitangeboten

Kein Geld zu haben, schliesst ärmere Familien tendenziell von vielem aus. Es erschwert auch, soziale Netze zu pflegen oder Freizeitinteressen nachzugehen. Wie in der **Literaturanalyse** in Abschnitt 2.3 ausgeführt, ist die Sicherstellung von sozialer Integration und Teilhabe bei der Armutsbekämpfung daher ein wichtiges eigenes Ziel. Diese Integration geschieht potenziell an vielen Orten. Eine gute Erwerbsintegration bietet soziale Netze und Teilhabe-Chancen (vgl. Kapitel 8), Integrationsförderung für Ausländer/innen sowie die Möglichkeit für Eltern, eine Ausbildung nachzuholen, wirken in dieselbe Richtung (vgl. Kapitel 10). Und bei den Kindern sind auf Chancengerechtigkeit ausgerichtete, fördernde Bildungsangebote auch soziale Integrations- und Lernfelder (vgl. Kapitel 12). Aber soziale Integration umfasst auch das Dazugehören und die Lebensqualität in einem umfassenderen Sinn. Und darum geht es in diesem Kapitel.

Zwei in der Literatur skizzierte Stossrichtungen setzen genau hier an. Die eine setzt auf soziale Integration durch (auch finanziellen) **Zugang zu Sport-, Kultur-, Bildungs- und Freizeitangeboten**. Vielfältige und allen finanziell zugängliche Freizeitaktivitäten für Kinder und Jugendliche anzubieten, ist in vielen Kantonen und Gemeinden ein erklärtes Ziel. Dahinter steht nicht nur, aber auch die Idee, sie «von der Strasse zu holen» und ihnen sinnvolle Beschäftigung zu vermitteln, um etwaigen Problemen mit Jugendgewalt vorzubeugen. Die Aktivitäten sind oft im Kontext der Kinder- und Jugendförderung entstanden und ganz auf die junge Generation zugeschnitten. Gewisse Grundstrukturen für Familien wie Spielplätze, Grillstellen oder Naherholungsräume generell sind aber auch praktisch überall ebenfalls vorhanden. Wie die Analyse der aktuellen Familienberichte aus den Kantonen (Stutz/Bannwart/Legler 2017) deutlich macht, stehen dahinter nicht zuletzt auch Bemühungen um eine hohe Standortattraktivität. Die zweite Stossrichtung ist die vorne skizzierte **Strategie sozialräumlicher Verbesserungen in den Quartieren**.

Die **Bestandserhebung** zeigt, dass die auf Kinder und Jugendliche zugeschnittenen Sport-, Kultur-, Bildungs- und Freizeitangebote einkommensschwachen Familien häufig zugute kommen (vgl. **Tabelle 23** bis **Tabelle 25**). Stolz sind insbesondere die kleineren unter den untersuchten Gemeinden auf ihr reiches **Vereinsleben**, das mit viel Freiwilligenarbeit ein **breites Sport- und Freizeitangebot** sicherstellt. Sie sehen darin einen wichtigen Integrationsmechanismus und sind bereit, diesen durch Subventionen zu fördern – selbst wenn sie sonst bei vielen Angeboten sparen müssen (vgl. Beispiel guter Praxis in *Olten*, Seite 83). Ein gutes Sport-, Kultur- und Freizeitangebot ist ein Ziel, das die Gemeinden meist breit und nicht nur für die sozial schwächere Bevölkerung anstreben.

Gerade die grösseren Städte sind sich auch bewusst, dass sie den **sozialräumlichen Zusammenhalt** in den Quartieren und Nachbarschaften fördern müssen, wenn sie soziale Probleme und Konflikte minimieren wollen. Sie haben nicht kommerzielle **Begegnungs- und Tätigkeitsmöglichkeiten** geschaffen, die häufig insbesondere Familien zugute kommen, inklusive den einkommensschwächeren. Neben Freiräumen wie Spielplätzen und Parks sind dies Begegnungs- und Freizeitzentren in den Quartieren, auch die offene Jugendarbeit zählt dazu. Konzertiert ausgebaute und mit der Bevölkerung entwickelte Strukturen kennen etwa *Zürich* und *Genf* (vgl. dazu die Anmerkung zur Tabelle). Aber auch *Biel* hat sich einen stark quartierbasierten Ansatz seiner städtischen Entwicklungsstrategie auf die Fahnen geschrieben und ist daran, die entsprechenden Strukturen aufzubauen. Wenn sozial schwächere Familien die Begegnungszentren nutzen, was zum Beispiel in *Genf* durch das Zusammenlegen mit anderen Quartierstrukturen wie Kinderkrippen, Ludotheken etc. gefördert wird, dann können diese Zentren auch als

Eintrittspunkte dazu dienen, Familien andere Beratungs- und Unterstützungsangebote zu vermitteln und generell Hindernisse abzubauen für Familien, die sonst sehr schwer zu erreichen sind. Für die kleineren der untersuchten Gemeinden stehen neben dem Zugang zu Sport- und Freizeitangebot weniger sozialräumliche Überlegungen im Vordergrund als konkrete Integrationsprojekte.

Nahe zu den Menschen ist auch ein Ansatz, der in der **offenen Jugendarbeit** gilt, über die alle analysierten Gemeinden verfügen. Teilweise werden diese Angebote über den Kanton sichergestellt. In *Lugano* nennt sich das aufsuchende Angebot *Servizio di prossimità*. Überall existieren Jugendräume und JugendarbeiterInnen, die sich um diese Altersgruppe kümmern. Insbesondere verfügen auch ländlicher situierte Gemeinden wie *Glarus Nord* nicht nur über Blauring und Jugi, sondern auch über eine professionelle Fachstelle Kinder und Jugendarbeit.

Die Frage, ob sie genug tun im Bereich der sozialen Integration durch Zugang zu Kultur-, Bildungs- und Freizeitangeboten, beantworten *Zürich* und *Genf* klar mit Ja, *Basel* und *Lausanne* äussern sich nicht und *Lugano* gibt zu bedenken, dass viele Angebot nicht die Stadt selbst verantwortet, sondern der Kanton oder private Organisationen. Von den Regionalstädten geben *Biel*, *La Chaux-de-Fonds* und *Olten* ebenfalls an, in diesem Punkt viel zu unternehmen. *Fribourg* und *Wil* wie auch alle anderen Gemeinden bis auf *Dietikon* und *Herisau* geben keine Einschätzung ab. *Dietikon* unterstützt ein breites Angebot, kann aber nicht abschätzen, ob sich die Massnahmen bewähren. In *Herisau* wird gleichzeitig ein gutes Angebot wie auch Verbesserungsbedarf festgestellt. Etliche Gemeinden geben an, dass sie nicht abschätzen können, wieweit, das, was sie tun, effektiv Familienarmut bekämpfen hilft.

9.1 Fazit

Die untersuchten Gemeinden tun insgesamt viel, um auch Kindern und Jugendlichen ohne Geld gute Freizeitmöglichkeiten zu bieten. Sie werden dabei teilweise entscheidend von ihrem Kanton unterstützt. Alle verfügen über offene Jugendarbeit. Selbst wenn die direkte Wirkung auf Armutssituationen immer schwer fassbar bleiben dürfte, werden durch diese Strategie die Chancen auf eine gute soziale Integration für die junge Generation sicher erhöht. Gleichzeitig bleibt fraglich, wieweit ähnliche Chancen überall auch für einkommensschwache Eltern bestehen.

Die sozialräumlichen Ansätze der Quartierentwicklung, von denen verschiedene Städte berichten, wurden in der Bestandsaufnahme nicht ganz systematisch erhoben. Es hat sich jedoch gerade auch in den Vertiefungsgesprächen gezeigt, dass verschiedene Gemeinden sehr stark auf diese integrierten dezentralen Vorgehensweisen setzen.

Beispiel guter Praxis aus Olten

Breites Freizeitangebot für Kinder und Jugendliche

Olten verfügt, insbesondere für seine Grösse von nur 17'000 Einwohner/innen, über ein sehr breites Sport- und Freizeitangebot für Kinder und Jugendliche. Es richtet sich an alle, will aber explizit Familien mit beschränkten finanziellen Mitteln nicht ausschliessen. Als Brückenbauer zu den historisch gewachsenen 57 Sportvereinen, die für ihre Jugendsportförderung finanziell unterstützt werden, bietet die Stadt freiwilligen Schulsport mit 20 Sportarten und 29 Kursangeboten für 45 CHF pro Semester an. Und wer kein regelmässiges Sportangebot nutzen will, hat trotzdem Bewegungsraum. Die Stadt Olten[15] bietet für Kinder der 1. bis 6. Klasse mit dem Projekt OpenSunday jeden Sonntagnachmittag von 14 bis 17 Uhr einen kostenlosen, niederschwelligen Bewegungstreff in der Turnhalle an. Für die gleiche Altersklasse stehen zudem die unentgeltlichen Angebote des Vereins Robi Olten (Robinsonspielplatz, Spiel- und Werkangebot, Robi-Spielmaterialverleih) offen, der einen Leistungsvereinbarung mit der Stadt hat.

Für Jugendliche von 13 bis 18 Jahren wurde mit dem Projekt Midnight Olten[16] ein nicht-kommerzielles Angebot geschaffen, das auch Jugendlichen mit beschränkten finanziellen Möglichkeiten Zugang zu sportlicher Freizeitbeschäftigung am Samstagabend von 21 bis 24 Uhr bieten soll. Midnight Olten ist ein betreuter Treffpunkt, an dem Jugendliche über Mannschaftssport (Fussball, Streetball und Volleyball) und Teamerfahrung neue Kontakte knüpfen und Vorurteile abbauen können. Durch einen DJ-Posten, einen Töggelikasten und einen Ping-Pong-Tisch will Midnight Olten auch für Zuschauer/innen einen attraktiven sozialen Treffpunkt bieten.

Einen weiteren Leistungsvertrag hat die Stadt Olten mit dem Jugendkulturhaus Provisorium 8, das diverse kostenlose Veranstaltungen für Jugendliche und junge Erwachsene organisiert. Des weiteren ist der Eintritt zum Eislauf für alle kleinen Kinder und Schüler/innen gratis. Fürs Freibad kostet die Saisonkarte für Schüler/innen 30 CHF, beim Skaterpark muss eine Eintrittsgebühr von 4 CHF bezahlt werden. Für eine Jahresgebühr von 4 CHF können Kinder und Schüler/innen die Jugendbibliothek nutzen und für eine Jahresgebühr von 25 CHF pro Familie plus eine kleine Ausleihgebühr steht das Angebot der Ludothek zur Verfügung.

Um diesem historisch gewachsenen Angebot einen Rahmen zu geben, erarbeitet die zuständige Direktion Bildung und Sport zurzeit ein Konzept für die Kinder-, Jugend- und Familienförderung.

Kontakt: Jan Rechsteiner, Leiter Dienste, Direktion Bildung und Sport, jan.rechsteiner@olten.ch, Tel: 062 206 12 55

[15] In Zusammenarbeit mit Gesundheitsförderung Schweiz, dem Gesundheitsamt des Kantons Solothurn, Suva*live* sowie der Stiftung IdéeSport

[16] Ein gemeinsames Projekt der Stadt Olten und der Stiftung IdéeSport

Beispiel guter Praxis aus Herisau

Quartierentwicklungsprojekt «Selewie»

«Selewie» bedeutet im Appenzellischen so viel wie «sieh mal an» – so kommt zum Ausdruck, dass das Projekt auffordern will, hinzuschauen. Begonnen hat alles mit nächtlichen Streifzügen von Jugendlichen, die oft mit Alkoholkonsum, Vandalismus und Pöbeleien einhergingen. Im Herisauer Quartier Wilen häuften sich die Probleme, und die mangelhafte Integration von Migrationsfamilien erschwerte an der Schule die Kommunikation mit ausländischen Eltern. Eine Interessengruppe «Pro Wilen Herisau», getragen von Personen aus Elternforum, Lehrerschaft, Schulleitung, Polizei und Quartierverein, ergriff schliesslich 2007 die Initiative zu «Selewie». Sie wollte die Sicherheit im Quartier erhöhen, Jugendliche in ihrer Freizeitgestaltung unterstützen und Migrationsfamilien besser integrieren. Es dauerte drei Jahre, bis der private Trägerverein «Selewie» gegründet, das Konzept erarbeitet und mit Hilfe der Fachhochschule St. Gallen und engagierter Herisauer die Finanzierung für eine dreijährige Pilotphase über Stiftungen, Kanton, Gemeinde und Forschungsgelder gesichert war.

Durch den Konnex zur Fachhochschule waren eine systematische Erfassung der Bedürfnisse der Quartierbevölkerung und eine Begleitevaluation möglich. Und dadurch hat sich das Projekt in der Pilotphase 2010 bis 2012 auch weiterentwickelt. Es verlagerte sich von der ursprünglich vorgesehenen Jugend-, Strassen- und Elternarbeit zu einem partizipativen Quartierentwicklungsprojekt, das versucht niederschwellig, ganzheitlich und nachhaltig die Eigeninitiative der Bevölkerung zu fördern. Dabei wurde der Gemeinschaftsbildung und einer guten Vernetzung mit Institutionen wie Schulen ein hoher Stellenwert eingeräumt. Folgerichtig wurde 2012 ein Quartiertreffpunkt «Selewie» eröffnet.

Der Verzicht auf ein fix definiertes Programm und die damit erreichte Flexibilität haben sich laut der Begleitevaluation im Projektverlauf als Vorteil erwiesen. Die Evaluation empfahl, das Projekt weiterzuführen. Das aber bedingte eine neue Finanzierung. Nicht zuletzt aufgrund einer Unterschriftensammlung unter der örtlichen Bevölkerung hat 2013 die Gemeinde Herisau die nötigen Finanzen gesprochen, um «Selewie» mit einer entsprechenden Leistungsvereinbarung weiterzuführen.

Heute hat sich das Gemeinschaftszentrum als vielbesuchter Begegnungsort für die Quartierbevölkerung etabliert. Es verfügt über eine Infothek, bietet ein intergenerationelles Mittagessen, einen interkulturellen Frauenkochabend, Deutschkurse, eine zweistündige Einführung in Abstimmungsunterlagen jeweils vor einer Abstimmung und ein Sonntagscafé einmal im Monat an. Es werden überdies diverse einmalige Anlässe wie Ausflüge oder Konzerte veranstaltet, und die Leute können auch Räume kostenlos für private Anlässe reservieren. Eine Sozialarbeiterin unterstützt hilfsbedürftige Personen bei Problemen oder Anfragen und leitet sie an die Zuständigen weiter. Sie ist auch aufsuchend tätig, zum Beispiel in der Jugendarbeit. 2015 kam zudem in Kooperation mit Pro Senectute «Selewie65plus» hinzu, um der Isolation von alten Menschen entgegenzuwirken. Das Projekt soll auch vermehrte intergenerationelle Kontakte und Austauschmöglichkeiten im Quartier fördern.

Selbst wenn der Wirkungsnachweis bei präventiven Angeboten schwierig bleibt, sind die Beteiligten der Meinung, dass sich die Stimmung im Quartier markant verbessert habe. Für sozial Benachteiligte können niederschwellige Informationen und Unterstützungen von grosser Bedeutung sein. Auch Kontakt- und Begegnungsmöglichkeiten sind in Quartieren mit einer hohen Zahl Alleinerziehender, isolierter älterer Menschen und schlecht integrierter Ausländer/innen besonders wichtig. Es profitieren alle, aber ganz besonders die Kinder, die hier aufwachsen, und ihre Familien.

Kontakt: Sabrina Jaggi, Institutionsleitung, selewie@selewie.ch, Tel: 071 351 38 35

Tabelle 23: Zugang zu Kultur-, Bildungs- und Freizeitangeboten - grosse städtische Zentren

	Zürich	Genf	Basel	Lausanne	Lugano
Politik der sozialen Integration seitens des Kantons?	Ja, durch Integrationsförderung, Sportförderung, Kulturförderung und Bildungsplanung	Nicht von Seiten des Kantons	Grosses Engagement	Ja, insbesondere im Frühbereich und im Bereich Kinder- und Jugend	Ja. Verpflichtung gemäss Gesetz für die Familien (Art. 9 und 13). Es existieren Leitfäden & Institutionen, die soziale Integration fördern. Viele Veranstaltungen sind für Familien gratis.
Wie gross ist das Engagement der Gemeinde	gross	gross	identisch mit Kanton	Eher gross	Eher gross
Besonders wichtig	Gemeinschaftszentren und Quartierkoordination. Das breite, subventionierte Sport- und Freizeitangebot ermöglicht jedem Kind die Teilnahme. Die 17 Zürcher Gemeinschaftszentren bieten ein umfangreiches Angebot an Kultur-, Bildungs- und Freizeitangeboten für Eltern & Kinder.	Die Stadt Genf entwickelt in umfassender Weise & partizipativer Form quartier- & nachbarschaftsbasierte Begegnungsmöglichkeiten & Aktivitäten.(a) Sie verfügt über zahlreiche Quartier- und Freizeitzentren.	Quartiertreffpunkte und Integrations- und Projektförderung der Abteilung Integration und Diversität, Kulturlegi, Familienpass Plus, ASK Basel	Keine Angabe	Lugano ist attraktiv für Unternehmen und Vereinigungen, die Leistungen anbieten, was zu einem breiten Angebot führte. Die Stadt spielt eine unterstützende Rolle, indem sie zu Finanzierung & Information beiträgt. Zudem Begegnungszentren, 2 Jugendzentren & der Servizio di Prossimità (Jugenddienst).
Bewähren sich die Massnahmen? Macht die Gemeinde genug?	Diese Angebote werden stark genutzt. Die Stadt macht viel.	Die Stadt ist sehr engagiert in diesem Bereich.	Keine Einschätzung möglich	Keine Einschätzung möglich	Die Stadt unterstützt Finanzierung & Information bei Freizeitangeboten. Bei der Durchführung der Massnahmen sind eher der Kanton & gemeinnützige Vereinigungen engagiert.
Offene Jugendarbeit im Kontext der Armutsbekämpfung	Die offene Jugendarbeit unterstützt die wirtschaftliche & soziale Integration und wirkt hilft bei der Armutsbekämpfung.	Die mobile Jugendarbeit, die Permanence (Anlauf- und Beratungsstelle) und die Jugendräume, die begleitete Aktivitäten erlauben, tragen dazu bei.	Die offene Kinder- und Jugendarbeit erbringt wichtige Unterstützung durch Sensibilisierungsarbeit (z.B. Konsumverhalten, Umgang mit Geld), Beratungs- & Beziehungsarbeit und Triagierung an weitere Stellen.	Quartierzentren, aufsuchende Jugendarbeit, Ferienpass, Sport-Passion (Sportprogramm), offene Turnhallen, offene Museen	Die zwei städtischen Jugendzentren und der Servizio di prossimità bewähren sich in diesem Kontext.

Anmerkungen: (a) Genf: La Ville développe, de façon concertée, des actions de proximité répondant aux besoins des habitant-e-s. Elle encourage la participation citoyenne, avec notamment la mise en place de **contrats de quartiers** (Chaque quartier fait l'objet d'une observation quotidienne de la part des services municipaux mais également de ses habitant-e-s ainsi que de ses usagers et usagères). Elle s'appuie sur les équipes d'action communautaire sur le terrain ainsi que sur les travailleurs sociaux et les travailleuses sociales engagé-e-s dans des lieux aux usages multiples destinés aux habitant-e-s. **Les Unités d'action communautaire (UAC)** de la Ville déploient leurs équipes sur le terrain pour renforcer les liens sociaux et améliorer la qualité de vie et la convivialité dans les quartiers. **Les équipes du Service social** sont présentes pour favoriser la participation de la population à la vie du quartier et soutenir les initiatives locales. A l'écoute des habitant-e-s, les collaborateurs et collaboratrices les aident à mettre en place des projets et à trouver des solutions collectives et solidaires à un besoin commun ou une préoccupation sociale. Leur travail s'inscrit dans une vision moderne de l'action sociale qui vise à renforcer le «pouvoir agir» des personnes et des communautés. **Les Espaces de quartier** : Gérés par le Service social, les Espaces de quartier regroupent des équipements de quartier tels que crèches; restaurants scolaires; ludothèques; salles de rencontre; locaux pour activités culturelles, etc. Quelle: Erhebung BASS

Tabelle 24: Zugang zu Kultur-, Bildungs- und Freizeitangeboten – Regionalstädte

	Biel	La Chaux-de-Fonds	Fribourg	Wil	Olten
Politik der sozialen Integration seitens des Kantons?	Ja, der Kanton fördert dies mit diversen Projekten	Kulturlegi, Sozialhilfe anerkennt solche Kosten	Ja, der Kanton fördert dies mit diversen Projekten	Kulturlegi, kulturelle Öffnung von Sportvereinen, Unterstützung von Quartierentwicklungsprojekten	Gemeinden zuständig
Wie gross ist das Engagement der Gemeinde	Eher gross (vielfältiges, aber kostenpflichtiges Angebot), Eher klein (bei Integration der Migrationsbevölkerung).	Eher gross (Kulturlegi, Ferienpass), aber aus finanziellen Gründen begrenzt.	Eher gross	Eher klein	Gross
Besonders wichtig	Massnahmenkatalog Integration, offene Kinder- und Jugendarbeit	Kulturlegi	Quartiertreffs, ausgebautes Schulsportangebot mit einkommensabhängigen Preisen	Solidaritätsnetz Ostschweiz, Femmes-Tische	In allen Bereichen finanziell zugängliche Angebote (Ludothek, Trendsportanlage, Eislaufanlage und ca. 55 Sportvereine, die für Nachwuchsförderung teilweise finanziell unterstützt werden. Begegnungszentrum Cultibo, Femmes-Tische).
Bewähren sich die Massnahmen? Macht die Gemeinde genug?	QuartierInfos (Informations- und Anlaufstellen in den Quartieren) sind «Leuchttürme», die ausgebaut werden könnten. Zusammenarbeit Frühförderung - offene Kinder- & Jugendarbeit - Altersarbeit – Integrationsarbeit bewährt sich sehr. Frühförderungskonzept gut. Manko: soziale Integration von MigrantInnen.	Ja	Keine Einschätzung möglich	Keine Einschätzung möglich	Gemeinde macht viel. Direkter Beitrag zur Armutsbekämpfung ist schwer abzuschätzen.
Offene Jugendarbeit im Kontext der Armutsbekämpfung	QuartierInfos, Mädchentreff und Jugendtreffs, Kinderanimation und Quartierarbeit leisten einen wichtigen Beitrag als Schaltstelle direkt im Sozialraum der Familien.	Jugendtreff SMALA, keine Einschätzung des Beitrags zur Armutsbekämpfung	Keine eigene Jugendarbeit (nur Midnight Sports)	Jugendzentrum, Jugendinformation, Aktivitäten und Projekte, mobile aufsuchende Jugendarbeit. Keine Einschätzung des Beitrags zur Armutsbekämpfung	Die Stadt baut ihre Jugendarbeit derzeit aus: Provisorium8, zwei animierte Spielplätze (Robi), zwei Bewegungsprojekte (Midnight und Open Sunday), Jugendbibliothek. Direkter Beitrag zur Armutsbekämpfung ist schwer abzuschätzen.

Quelle: Erhebung BASS

Tabelle 25: Zugang zu Kultur-, Bildungs- und Freizeitangeboten - andere grosse Gemeinden

	Kriens	**Dietikon**	**Glarus Nord**	**Martigny**	**Herisau**
Politik der sozialen Integration seitens des Kantons?	Kantonales Kinder- und Jugendleitbild mit Handlungsfeld «Zusammenleben und Chancengerechtigkeit», das gleichen Zugang zu sozialen, schulischen, gesundheitsfördernden und kulturellen Angeboten für Kinder und Jugendliche verlangt.	Ja, durch Integrationsförderung, Sportförderung, Kulturförderung und Bildungsplanung	Angebote der frühen Förderung, Integrationsförderung. Kinder- und Jugendarbeit in Gemeinden vorgeschrieben.	Nein	Themenfeld im Kantonalen Integrationsprogramm KIP. Massnahmen noch nicht definiert.
Wie gross ist das Engagement der Gemeinde	Eher gross	Eher gross	Eher klein	Gross	Eher gross: Gemeinde unterstützt & ergänzt das vorhandene breite Angebot des Kantons & der Gemeinnützigen. Beiträge an Freizeitaktivitäten für Kinder, Jugendzentrum.
Besonders wichtig	Jugendabteilungen der Sportvereine, Jugendanimation Kriens	Keine besonders wichtigen Projekte. Viele lokale Vereine, die von der Stadt unterstützt werden, Freizeitanlage, Frei- und Hallenbad.	Keine besonders wichtigen Projekte	Sehr dichtes Netz an Vereinsangeboten bietet eine Vielzahl von Angeboten in Sport, Kultur, Bildung und Freizeit. Die Vereine werden häufig von der Gemeinde subventioniert.	Wichtigkeit besteht im Verbund aller Massnahmen.
Bewähren sich die Massnahmen? Macht die Gemeinde genug?	Einfluss auf Familienarmut schwer abschätzbar.	Keine Einschätzung, ob es sich bewährt.	Keine Einschätzung	Keine Einschätzung	Bewähren sich, es wird aber Verbesserungspotential festgestellt.
Offene Jugendarbeit im Kontext der Armutsbekämpfung	Jugendanimation Kriens: Drop-In und Jugendräume. Keine Einschätzung des Beitrags zur Armutsbekämpfung	Jugendzentrum Freizeitanlage Chrüzacher und Integrationsangebot **Mitten unter uns,** das fremdsprachige Kinder und Jugendliche für zwei bis drei Stunden pro Woche mit deutschsprachigen Gastfamilien und Einzelpersonen zusammen bringt.	Fachstelle Kinder- und Jugendarbeit in der Gemeinde (Leitung 160%; Jugendarbeit 80%), 3 Lokale (offene Jugendarbeit, noch keine aufsuchende). Kinder- und Jugendvereine wie Blauring, Jugi, etc. werden auf Gesuch hin finanziell unterstützt.	Freizeitzentrum für die Jungen, mobile Jugendarbeit, vielfältiges Angebot an freiwilligem Schulsport erlauben Austausch und Begegnung.	Jugendtreffs und offene Jugendarbeit. Keine Einschätzung des Beitrags zur Armutsbekämpfung

Quelle: Erhebung BASS

10 Zugang zu Integrationsförderung und Nachholbildung für Eltern

Zugewanderte Eltern ohne in der Schweiz anerkannten Berufsabschluss bilden eine Gruppe, um welche sich gemäss OECD die Armutsbekämpfung prioritär kümmern müsste, weil die Gefahr besteht, dass sie langfristig immer wieder finanzielle Probleme haben (vgl. **Literaturanalyse**, Abschnitt 2.4.2). Wieweit eine Verbesserung ihrer Situation gelingt, hängt einerseits damit zusammen, ob auch für Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben **Sprachkurse und weitere Integrationsangebote** bestehen. Entscheidend ist jedoch für sie wie für einheimische Eltern ohne Abschluss die **Möglichkeit, eine Berufsausbildung nachzuholen**. Der Staat kann diese Aufgabe nicht allein bewältigen. Er ist – insbesondere auch in der Berufsbildung – stark auf ein Mitwirken der Wirtschaft angewiesen. Gesamtschweizerisch sind die Sprach- und Integrationskurse, die gezielt Eltern ansprechen, in den letzten Jahren ausgebaut worden. Oft stehen jedoch nur Einstiegskurse gratis oder sehr kostengünstig zur Verfügung, während immer noch finanzielle Hürden das Erreichen des für eine Ausbildung geforderten Niveaus verhindern können (Stutz et al. 2016).

Das Nachholen von Berufsausbildungen klappt derzeit nur selten, obwohl 2011 Bund und Kantone eine Committment-Erklärung abgaben, dass künftig 95% aller 25-Jährigen einen Berufsabschluss erreichen sollen. Dafür gibt es viele Gründe, welche die Gemeinden kaum beeinflussen können (vgl. Caritas 2013, KEK 2015). Unter anderem sind die Ausbildungen nur schwer mit einer Familie vereinbar und die Finanzierung ist weitgehend ungelöst, weil selbst Stipendien die Existenz einer Familie nicht sichern. Der KEK-Bericht (2015) stellt Beispiele guter Praxis vor, wie Erwachsene beim Nachholen einer Ausbildung unterstützt werden können. Es wird aber festgestellt, dass Eltern dadurch kaum erreicht werden.

Das bekannteste Projekt ist bislang das Waadtländer FORJAD für unter 25-Jährige und FORMAD für 26-40-Jährige in der Sozialhilfe. Es kombiniert ein individuelles Coaching mit Stipendienfinanzierung. Um das Projekt zu realisieren, hat der Kanton Waadt die Stipendien aufs Sozialhilfeniveau angehoben, sodass die Leistungen heute harmonisiert sind. Das entsprach einer Erhöhung des Stipendienbudgets um 42%, was als «nachhaltige soziale Investition» (Müller in Caritas 2013, 163) vom Parlament verabschiedet wurde.

In der **Bestandsaufnahme** (vgl. **Tabelle 26** bis **Tabelle 28**) wurden zunächst die Integrationsangebote erhoben, die sich spezifisch an Eltern wenden. Sie werden häufig im Rahmen der überall existierenden Kantonalen Integrationsprogrammen (KIP) durchgeführt, teils von den Kantonen selbst, teils liegt die Durchführung bei den Gemeinden. In allen untersuchten Gemeinden existieren **Sprachkurse für Eltern**, bei denen auch Kinderbetreuung angeboten wird. Mitunter fallen die Kurse zusammen mit Angeboten wie *Comprendre l'école*, *Ecole des parents, Eltern sein in der Schweiz* oder *Ich lerne Deutsch für's Kind*, die das **Erlernen der Sprache mit Schulinformationen verbinden** und häufig direkt an den Gemeindeschulen stattfinden. Teilweise sind die Elternangebote klar auf die Mütter ausgerichtet und es wird manchmal bemängelt, dass die Väter schlechter erreicht werden. Eine weitere verbreitete Form sind betreute **Eltern-Kind-Sprachtreffs**, die in Quartier-, Gemeinschafts- und Familienzentren stattfinden. Eine besondere Form solcher Treffs sind **Femmes Tische**, die es in verschiedenen Städten gibt und die erlauben, sich in einer informellen Frauengruppe mit einer Fachperson über anstehende Themen wie Erziehung, Schule oder Gesundheit auszutauschen. Alle diese über den reinen Spracherwerb hinausgehenden und die Kinder miteinbeziehenden Angebote dienen gleichzeitig auch der Förderung von Chancengerechtigkeit für die Kinder (vgl. Beispiel guter Praxis in *Basel*, Seite 91).

Nicht alle Angebote sind kostenlos, insbesondere Sprachkurse nicht. Die Unterschiede sind aber gross: *Genf*, *Lausanne*, *Lugano* und *Herisau* bieten die Kurse gratis oder zu einem symbolischen **Preis** an (z.B.

Lausanne Einschreibegebühr von 10 CHF pro Jahr). In *Basel* sind im ersten Jahr 80 Lektionen gratis, in *Zürich* kostet der Kurs mit Kulturlegi 25 CHF, also ebenfalls nicht alle Welt. Auch die 100 CHF pro Semester in *La Chaux-de-Fonds* und *Kriens* (wo ein Erlass möglich ist) liegen im Bereich des Machbaren. Andere Städte verlangen Preise, die für Familien knapp über dem Existenzminimum ein Hindernis darstellen können: 4.50 CHF pro Lektion sind es in *Biel*, 5 CHF in *Dietikon*, um 100 CHF pro Monat in *Fribourg* und *Olten*. In *Basel*, *Wil* und *Olten* muss zusätzlich die Kinderbetreuung bezahlt werden.

Ein grösseres Hindernis dürfte sein, dass die genannten Sprachangebote oft nicht sehr weit führen und **Intensivkurse** mit Kinderbetreuung oder kinderkompatiblen Zeiten wie abends und während der Schule in mehr als der Hälfte der untersuchten Gemeinden gar nicht verfügbar sind. Sie wären wichtig, um eine anspruchsvollere Berufstätigkeit zu ermöglichen oder den Anschluss an eine Ausbildung sicherzustellen. Erkannt haben dies nicht nur die grossen Städte *Zürich*, *Genf* und *Basel*, sondern auch *Biel*, *Fribourg*, *Olten* und *Herisau*.

Alle Gemeinden, die eine Meinung äussern, finden, dass ihre Massnahmen sich bewähren und rege genutzt werden. *Basel* merkt an, dass gewisse Gruppen relativ schwierig zu erreichen sind. *Biel* und *Martigny* würden die Angebote gerne ausbauen, dazu aber fehlen die Mittel.

Deutlich seltener finden sich in den untersuchten Gemeinden spezifisch auf Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben ausgerichtete Massnahmen, die das **Nachholen von arbeitsmarktrelevanten Ausbildungen** unterstützen. Die wenigen durchaus interessanten Projekte kommen in der Regel nur sehr wenigen Personen zugute. Zudem zielen sie mit wenigen Ausnahmen (Enter in *Basel*, LuganoNetwork und Arbeitsintegration *Biel*) auf die Altersgruppe bis 25 Jahre. Eine weitere Einschränkung ist, dass häufig nur Eltern profitieren können, die Sozialhilfe beziehen. Dass die vor Ort verfügbaren Massnahmen sich bewähren, findet uneingeschränkt nur *Lausanne*, das unter dem Eindruck des kantonalen Programms FORJAD/ FORMAD steht. Bei den unter 25-Jährigen hält auch *Zürich* seine Massnahmen für gut. Darüber aber kämpft es mit Finanzierungsproblemen. *Lugano* geht davon aus, dass es mit LuganoNetwork eigentlich auch eine gute Massnahme hätte, die es aber nicht ausreichend finanzieren kann. Im Einzelfall bewähren sich die Massnahmen, aber die Fälle sind nicht zahlreich, dies auch der Tenor aus *Basel* und *Herisau*. Manche Städte verweisen auch darauf, dass der Sozialdienst sich in diesem Bereich stark engagiert.

Die Regionalstädte sind bezüglich ihrer Massnahmen zur Förderung von Nachholbildung für Eltern besonders negativ. In *Biel* und *Fribourg* fehlt schlicht das Geld, um in dieser Sache breiter aktiv zu werden. Und auch *La Chaux-de-Fonds* spricht von einer problematischen Situation. Dies einerseits, weil sich Ausbildungen in einer Familiensituation oft nicht finanzieren lassen, andererseits, weil es an Teilzeitausbildungen und Kinderbetreuung fehlt. Die Stadt *Biel* erklärt sich explizit als überfordert und angewiesen auf die Hilfe von Bund und Kanton. In finanziell besser situierten Orten wie *Zürich*, *Kriens*, aber auch *Glarus Nord* oder *Herisau* scheint es im Einzelfall besser möglich zu sein, nicht über Stipendien abgedeckte Ausbildungskosten durch die Sozialhilfe zu finanzieren. Hier ist entscheidend, ob man sich von der Ausbildung eine bessere künftige Erwerbsintegration und entsprechend tiefere Sozialkosten verspricht.

10.1 Fazit

In den untersuchten Gemeinden bestehen praktisch überall fundamentale Integrations- und Sprachkurse für Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben, die oft Informationen zum Funktionieren der Schule mit umfassen. In diesem Punkt hat sich die Situation in den letzten Jahren vielerorts markant verbessert. Für

eine konsequente Qualifikationsstrategie, die auch die Integrationschancen auf dem Arbeitsmarkt erhöht, wäre jedoch mehr nötig. Hier müsste es nicht nur theoretisch gangbare Wege, sondern reale Möglichkeiten geben, einen Berufsabschluss nachzuholen. Dies ist für die betroffenen Eltern ein grosser Effort. Umso mehr sollten ihnen nicht noch Steine in den Weg gelegt werden in der Form fehlender Finanzierbarkeit und Vereinbarkeit von Ausbildung und Familie. Gerade auch im Hinblick auf die zunehmende Zahl von Flüchtlingen, die in die Schweiz kommen und nicht voll ausgebildet sein dürften, bevor sie Kinder haben, ist es dringlich, hier bessere Lösungen zu finden.

Gefordert sind nicht in erster Linie die Gemeinden, sondern die Regelstrukturen von Berufsberatung, Berufsbildung und Stipendienwesen. Heute sind es aber oft die Gemeinden und ihre Sozialdienste, die im konkreten Fall in die Bresche springen. Sie tragen mit ihren Beratungs- und Begleitmassnahmen dazu bei, dass Nachqualifikationen in Einzelfällen möglich werden. Und sie übernehmen bei der Restfinanzierung ungedeckter Ausbildungskosten dort eine wichtige Rolle, wo sie unbürokratisch über die Sozialhilfe die Existenz der Familie sichern. Bis bessere Lösungen bestehen, ist diese Überbrückungshilfe zentral. Die Unterstützung durch die Sozialdienste ist aber teilweise mit Zugangsproblemen verbunden, weil sie nur für Personen in der Sozialhilfe greift. Wenn die Prävention und Bekämpfung von Armut über eine bessere Erwerbsintegration greifen soll, verlangt dies eine funktionierende Qualifikationsstrategie. Längerfristig muss das Ziel bleiben, dass auch die zuständigen Regelstrukturen die Aufgaben wahrnehmen, die ihnen in diesem Kontext zukommen, und sie nicht samt und sonders auf die Gemeinden und ihre Sozialdienste abwälzen.

Beispiel guter Praxis aus Basel

Sprachförderung für Kleinkinder und Integrationschancen für ihre Eltern

Weil fehlende Sprachkenntnisse beim Schuleintritt ein schwer aufzuholendes Handicap bleiben und die Erfolgschancen fremdsprachiger Kinder beeinträchtigen, setzt Basel hier mit früher Förderung an. Und um Verbindlichkeit zu schaffen, hat es ein selektives Obligatorium eingeführt, welches im Schulgesetz festgehalten ist: 18 Monate vor dem vorgesehenen Kindergarteneintritt werden die Eltern eingeladen, mit ihrem Kind einen Internet-Sprachtest durchzuführen. Einladung und Anleitung sind in zahlreiche Sprachen übersetzt. So wird ihnen eine Einschätzung des Deutschniveaus ihrer Kinder ermöglicht, auch wenn sie selbst diese Sprache kaum sprechen. Kinder, deren Deutschkenntnisse im Test als sehr mangelhaft resultieren, müssen anschliessend mindestens zwei Tage pro Woche in einer deutschsprachigen Institution an einer Sprachförderaktivität teilnehmen.

Auch wenn in Basel-Stadt bis anhin kein explizites Konzept zur Frühen Förderung verabschiedet wurde, bestehen vielfältige und aufeinander abgestimmte Angebote, welche nicht nur auf die Förderung fremdsprachiger Kleinkinder, sondern insbesondere auch auf die Förderung der Deutschkenntnisse ihrer Eltern abzielen. Sie können entscheiden, ob ihr Kind eine Spielgruppe, eine Kindertagesstätte oder eine Tagesfamilie besuchen soll. Bei Spielgruppen übernimmt der Kanton kostendeckende Elternbeiträge, bei Tagesfamilien oder Tagesstätten werden die auch sonst üblichen Tarife verrechnet. Es besteht zusätzlich die Möglichkeit, dass ein Elternteil einen Deutsch- oder Integrationskurs besucht, der zeitgleich Kinderbetreuung in deutscher Sprache anbietet. Eine Vermittlungsstelle unterstützt die Eltern bei ihrer Wahl.

Eine erste Evaluation hat die Wirksamkeit des selektiven Deutschobligatoriums bezüglich der Deutschkenntnisse der fremdsprachigen Kinder nachgewiesen und einen integrativen Nebeneffekt auf die Eltern festgestellt. Das selektive Obligatorium sieht nämlich im Minimum einen Besuch der Eltern in der gewählten Frühförderungseinrichtung vor, der Gelegenheit bietet, sich mit dem Schweizer Bildungssystem auseinanderzusetzen. Zudem gehen die Schulen bei Elterninformationsveranstaltungen auf Kindergarten- und Primarschulstufe proaktiv auf Eltern mit Migrationshintergrund zu: Es werden jeweils kleine Gruppen gebildet, wobei je ein Dolmetscher/eine Dolmetscherin und eine Fachperson den Eltern für Fragen zur Verfügung stehen. Die Wichtigkeit eines Berufsabschlusses der Kinder wird an diesen Anlässen regelmässig betont. Zusätzlich zum bereits bestehenden breiten Angebot an subventionierten Sprachkursen gehen Schulen auch auf fremdsprachige Eltern zu, indem sie «Ich lerne Deutsch fürs Kind»-Kurse durchführen, die diese weiter mit dem Schulsystem vertraut machen und einen vertrauensvollen Kontakt zur Schule aufbauen helfen wollen.

Kontakt: Susann Täschler, Fachbeauftragte Frühe Deutschförderung, ffdf@bs.ch, Tel: 061 267 48 70

Tabelle 26: Zugang zu Integrationsförderung und Nachholbildung für Personen mit Familienaufgaben - grosse städtische Zentren

	Zürich	Genf	Basel	Lausanne	Lugano
Integrationsförderung für Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben					
Massnahmen des Kantons (KIP)	Deutschkurse für Eltern	**Ecole des parents** (Französisch & Schulinformation, Alphabetisierung bis hohes Niveau, aber keine Kinderbetreuung), **animierte Treffpunkte** für Familien mit Vorschulkindern	**Edulina** (Elternbildung für Fremdsprachige, um Kleinkinder auf Kindergarten & Schule vorzubereiten.)	Französischkurse, auf Eltern ausgerichtete Integrationsangebote	Im Rahmen der frühen Förderung bestehen Projekte, die auch die Eltern involvieren. In Lugano: **Incontriamoci**: Treffpunkte, wo ausländische & einheimische Mütter sich treffen, mit Fachpersonen von Mütter-Väter-Beratung bis Kindergarten sowie interkultureller Übersetzung. **Ricciogiramondo**: Interkulturelle Bibliothek mit Leseaktivitäten.
Spezifische Sprachkurse für Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben					
Angebote	**ELDIS** - Eltern lernen Deutsch in der Schule, **Einstiegskurse** in den Quartieren, **Niveaukurse** bei ECAP, **Deutsch für Schwangere und Mütter mit Babys**, **Alphabetisierung** (FEMIA, SAH), **Weitere FEMIA-Kurse** (für Frauen): Kommunikation, Deutsch in kleinen Schritten, **Caritas Deutschkurse**	**Ecole des mamans** : Während den Schulstunden der Kinder lernen die Mütter an der gleichen Schule Französisch. Für kleinere Kinder ist ein Hütedienst organisiert. **Maison de quartier des Eaux-Vives** : Französisch- und Konversationskurse mit Kinderbetreuung. **Université ouvrière de Genève (UOG)**: Alphabetisierung, Niveau- und Sommerkurse mit Kinderbetreuung. Weitere **15 Vereinigungen** bieten Kurse an.	Spezifisch sind **Ich lerne Deutsch für's Kind** sowie **Eltern-Kind-Deutsch**. Aber mehr als die Hälfte aller subventionierten Deutschkurse bieten Kinderbetreuung an (ganztätiges Betreuungsangebot am Basler Kurszentrum K5).	Sprachkurs von **CIFEA** (Communauté d'intérêt pour la formation de base des adultes)	**Soccorso Operaio Svizzero** und **Associazione Opera Prima** bieten beim Begegnungszentrum, das auch die obigen Angebote hat, Italienisch-Kurse mit Kinderbetreuung an (4-8 Std. pro Woche) für Mütter von Kleinkindern.
Finanzielle Zugänglichkeit	Kurskosten 50 CHF inkl. Material, 50%-Reduktion mit Kulturlegi. Kurs für Schwangere sowie Kinderbetreuung gratis mit Kulturlegi.	Symbolische Preise oder gratis	**Ich lerne Deutsch für's Kind**: 150 CHF / Semester + 50 CHF 1. Kind, 25 CHF 2. Kind; Reduktionen möglich. **Sonstige Sprachkurse**: Reduktion für Pers. mit Prämienverbilligung. Erste 80 Lektionen generell gratis.	gratis (Einschreibegebühr 10 CHF pro Jahr)	Die genannten Kurse sind gratis. Die Kosten trägt der Kanton.
Intensivkurse	**ELDIS** (6 Vormittage)	Ja	Ja	Nein	Nicht bekannt
Erreichbares Sprachniveau	B1	B1	B2 bis C1	-	Nicht bekannt
Erreichte Personen	2000 pro Jahr in allen subventionierten Kursen	Nicht bekannt	Ich lerne Deutsch für's Kind: 200 Eltern, 60 Kinder. Total: 2000 Erw., 200 Kinder	Nicht bekannt	Nicht bekannt

	Zürich	Genf	Basel	Lausanne	Lugano
Weitere Integrationsangebote für Eltern					
Angebote	Integrationskurs für Frauen, Treffpunkte in Gemeinschaftszentren (ca. 200-250 Personen/Jahr)	Vgl. Aktivitäten des Kantons	Quartiertreffpunkte für Eltern mit Kleinkindern, Elternbildung Edulina, Vitalina, schritt:weise, Integrationsprojekte in Migrationsvereinen	Erstbegrüssung und Information für Neuzuziehende, Integrationsmassnahmen der Sozialhilfe	Mehrere Begegnungszentren, die der Integration von Familien dienen, sind mit Projekten des KIP verbunden.
Bewähren sich die Massnahmen? Macht die Gemeinde genug?	Ja, das Angebot ist ausreichend.	Keine Einschätzung möglich	Massnahmen bewähren sich, gewisse Gruppen sind schwer zu erreichen.	Ja, die meisten Angebote bewähren sich	Die Stadt ist nicht direkt involviert.
Nachholen von arbeitsmarktrelevanten Ausbildungen für Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben					
Massnahmen	**AMIE:** Hilfe beim Einstieg in eine Ausbildung für junge Mütter. Kinderbetreuung wird durch die Sozialhilfe organisiert. Ca. 15 Personen pro Jahr.	Keine Angaben	**Enter – Berufsabschluss für Menschen aus der Sozialhilfe**: für 25- bis 40-Jährige ohne Berufsabschluss. Nicht explizit an Personen mit Kinderbetreuungsaufgaben gerichtet, aber 10-14 solche Teilnehmende pro Jahr. **AMIE**: Hilfe beim Einstieg in eine Ausbildung für junge Mütter; Weitere Angebote von NGO werden mitfinanziert.	**FORJAD-FORMAD** Begleit- und Coachingprogramm für 18-25-Jährige respektive 26-40-Jährige in der Sozialhilfe: (kantonal) **Valentin:** Kinderbetreuungsstruktur für Mütter in der Nachholbildung	**LuganoNetwork** hilft angemessene arbeitsmarktrelevante Ausbildungen zu finden. Ca. 9 Personen pro Jahr, ¾ davon Eltern.
Zugänglichkeit	Mütter aus Sozialhilfe oder RAV	-	**Enter**: Sozialhilfebeziehende; Andere Angebote: alle, wenn sie jemand finanziert.	Sozialhilfebeziehende	Keine Einschränkung
Finanzielle Unterstützung während Ausbildungen gewährleistet?	Ergänzende Unterstützung wird durch die Sozialhilfe bei Genehmigung der Ausbildung gewährt.	-	**Enter**: Existenzminimum über Sozialhilfe sichergestellt. Rest nicht gesichert, wenn möglich, wird Antrag auf Stipendien gestellt.	Wer Anspruch auf Stipendien hat ja, sonst nicht. ■ **FLAT** (Fondation lausannoise d'aide par le travail) bietet einmalige und limitierte finanz. Unterstützung bei Ausbildungen	Nicht in jedem Fall
Bewähren sich diese Massnahmen? Macht die Gemeinde genug?	In der Altersgruppe bis 25 Jahre reichen die Massnahmen. Bei Älteren ist die Sicherstellung der Finanzierung erschwert. Zudem bestehen kaum Massnahmen für junge Männer mit Kinderbetreuungsaufgaben.	Keine Angaben	Die Massnahmen bewähren sich, erreichen aber nur wenige Personen.	Die Massnahmen bewähren sich sehr.	Ja. das Angebot von *LuganoNetwork* ist sehr wichtig, aber die Nachfrage übersteigt das Angebot.

Quelle: Erhebung BASS

Tabelle 27: Zugang zu Integrationsförderung und Nachholbildung für Personen mit Kinderbetreuungsaufgaben – Regionalstädte

	Biel	La Chaux-de-Fonds	Fribourg	Wil	Olten
Integrationsförderung für Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben					
Massnahmen des Kantons (KIP)	Der Kanton fördert durch Austausch, Vernetzung sowie finanzielle Unterstützung Angebote der Elternbildung, welche spezifisch auf die Erreichbarkeit von Eltern zugeschnitten sind, welche andernfalls keinen Zugang haben. Zudem Unterstützung von Femmes-Tische.	Nein	Im Rahmen des Programms Education Familiale werden Eltern-Kind-Ateliers, Hausbesuche, Telefon- und Mailberatungen etc. angeboten.	Elternratgeber, Elternbildung zum Spracherwerb von Kindern, Subvention von Deutschkursen mit Kinderbetreuung, spezifische Information für Eltern bei Erstinformation und auf infomehrsprachig.sg.ch, Unterstützung von Femmes-Tische	Sprachkurse für Mütter mit Kinderbetreuung sowie frühe Sprachförderung in den Gemeinden. Elternbildungsangebot für Eltern mit Migrationshintergrund.
Spezifische Sprachkurse für Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben					
Angebote	Eltern-Kind Sprachtreffs in den Quartieren. Zudem gibt es bei zwei Sprachkursanbietern Kinderbetreuung. Ab Sommer 2016 Projekt Kindersprachhaus	Das Begegnungszentrum für Migrantinnen RECIF bietet Französischkurse für Frauen mit Kinderbetreuung an.	Diverse Anbieter bieten Sprachkurse mit Kinderbetreuung an.	MUKI-Deutsch; div. Sprachkurse mit Kinderbetreuung, Deutsch rund um die Geburt	MUKI-Deutschkurse, diverse Sprachkurse mit Kinderbetreuung
Finanzielle Zugänglichkeit	Eltern-Kind Sprachtreffs gratis; übrige Sprachkurse ab 4.50 pro Lektion	50-100 CHF pro Semester	60-120 CHF pro Monat	MUKI-Basiskurse kostenlos, sonst 3.30-6.30 CHF pro Lektion für tiefere Einkommen; Kinderbetreuung 108 CHF / Kurs	MUKI-Deutschkurse (2x2 Lektionen/Woche) 400 CHF/4 M andere Kurse mit KiBe 240 CHF/4 Monate
Intensivkurse mit Kinderbetreuung	Ja	Nicht bekannt	Ja	Nicht mit Kinderbetreuung	Halb-intensive Kurse (Schulzeit, Abend, Samstag-Vormittag ohne Betreuung)
Erreichbares Sprachniveau	B1	B1	B2	A2-B1	A1-A2; halbintensiv: B1
Erreichte Personen	Sprachtreffs: je 5-6 Eltern mit 1-4 Kindern; Kindersprachhaus voraussichtlich ca. 75 Kinder und deren Eltern pro Jahr, übr. Sprachkurse nicht bekannt	Nicht bekannt	Mindestens 200	10 bis 20 Personen	Alle Sprachkurse 139 Erwachsene
Weitere Integrationsangebote für Eltern					
Angebote	**Femmes-Tische** (animierte Treffen); **Multimondo** (Kompetenzzentrum für Integration)	Nein	**Ecole Plus** : Erklärung des Schulsystems in Herkunftssprachen **Cafés Parents Enfant** : Eltern & Kinder von 0-7 Jahren **Maison de la petite enfance** : Familienzentrum (Maision Verte) für Eltern und Kinder von 0-4 J.	**Fachstelle Integration** der Stadt und Region Wil	**Cultibo** (Begegnungszentrum), **Femmes-Tische**
Bewähren sich diese Massnahmen? Macht die Gemeinde genug?	Die Massnahmen bewähren sich sehr. Ein Ausbau wäre sinnvoll, da die Nachfrage das Angebot weit übersteigt.	Keine Einschätzung möglich.	Die Angebote bewähren sich.	Kine Angaben	Diese Massnahmen bewähren sich.

	Biel	La Chaux-de-Fonds	Fribourg	Wil	Olten
Nachholen von arbeitsmarktrelevanten Ausbildungen für Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben					
Massnahmen	Teilweise Unterstützung durch Fachstelle Arbeitsintegration Biel (sehr wenige Personen)	Nein	**Avenir 20-25** :richtet sich an junge Erwachsene ohne Berufsbildung und hat zum Ziel, diese Personen bei der Suche nach einem Ausbildungsplatz zu unterstützen	Nein	Nein
Zugänglichkeit	Nur Sozialhilfebeziehende	-	alle	-	-
Finanzielle Unterstützung während Ausbildungen gewährleistet?	Teils über Fonds/Stiftungen, teils über Sozialhilfe	Stipendien, Sozialhilfe, RAV, IV. Sonst keine Finanzierung.	Nicht gesichert	Nicht gesichert	Nicht gesichert
Bewähren sich diese Massnahmen? Macht die Gemeinde genug?	Die Stadt Biel hat dafür zu wenig Mittel und ist überfordert. Hier müssten Bund und Kanton helfen.	Die Situation ist problematisch für Personen mit Familie wegen fehlender Teilzeitausbildungen und Kinderbetreuung. Der Zugang zu einer Ausbildung ist für Personen, die keine Sozialhilfe beziehen und keine Stipendien erhalten, auch finanziell nicht gegeben.	Es fehlen die finanziellen Mittel, um in diesem Bereich mehr zu tun.	Keine Einschätzung möglich	Keine Einschätzung möglich

Quelle: Erhebung BASS

Tabelle 28: Zugang zu Integrationsförderung und Nachholbildung für Personen mit Familienaufgaben - andere grosse Gemeinden

	Kriens	Dietikon	Glarus Nord	Martigny	Herisau
Integrationsförderung für Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben					
Massnahmen des Kantons (KIP)	im Rahmen des Kursangebots "Eltern sein in der Schweiz" sind diverse Massnahmen in der Elternbildung vorgesehen	Deutschkurse für Eltern	Interkulturelle Kinderspieltreffs, Deutschkurse mit Kinderbetreuung, Elternkurs für MigrantInnen «Erfolg in der Schule», interkulturelle Infoabende für Eltern zur Erklärung des Bildungssystems	Nein	Sprachkurse mit Kinderbetreuung für anerkannte Flüchtlinge.
Spezifische Sprachkurse für Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben					
Angebote	Deutsch- und Integrationskurse für Migrantinnen mit prekärer Schulbildung (inkl. unentgeltliche KiBe); Konversationstreff	Deutschkurse für Mütter, Alphabetisierungskurse	Nein	Nicht spezifisch mit Kinderbetreuung	**Deutsch für Eltern** an der Schule Herisau mit Kinderbetreuung/Sprachförderung, 2 Lektionen pro Woche
Finanzielle Zugänglichkeit	100 CHF pro Semester, im Notfall entfallen die Kursgebühren; Konversationstreff gratis	Deutschkurse: 240 CHF/Quartal (total 48 Lektionen),gratis Kinderbetreuung; Alphabetisierungskurse: 5 CHF pro Lektion (400 CHF pro Semester, 2x2 Lektionen/Woche)	-	-	gratis
Intensivkurse	Nein	Nein	Nein	-	Ja, Kinderbetreuung über Verein Kinderbetreuung Herisau, Kostenpunkt: 1500 CHF

	Kriens	Dietikon	Glarus Nord	Martigny	Herisau
Erreichbares Sprachniveau	A1/A2	A1	-	-	alle
Erreichte Personen	Viele, da kostengünstig	Deutschkurs: Max. 14 Kursteilnehmerinnen pro Klasse, d.h. 28 pro Kurs/Quartal, Alphabetisierungskurse: 8 Teilnehmer	-	-	10-20 Personen (
Weitere Integrationsangebote für Eltern					
Angebote	**Info- und Anlaufstelle für Migrationsfragen**	Femmes-Tische	Nein	**Comprendre l'école** (ca. 30 Personen), **Intervention dans les familles migrantes** (aufsuchende Aufgabenhilfe, ca. 50 Familien)	Nein
Bewähren sich diese Massnahmen? Macht die Gemeinde genug?	Die Angebote bewähren sich und erfreuen sich eines grossen Zulaufs. Die Gemeinde hat dazu eine Leistungsvereinbarung mit dem Verein Migration-Kriens geschlossen. Diese Zusammenarbeit bewährt sich.	Die Massnahmen bewähren sich nach Einschätzung der Integrationsförderung. 2014 wurden mit Femme-Tische bspw. 378 Frauen erreicht.	Es sind keine Notlagen bekannt, somit wird davon ausgegangen, dass die Massnahmen genügen.	Die Massnahmen bewähren sich und entsprechen den Bedürfnissen, aber mit mehr Mitteln und Personal könnte man mehr erreichen.	Keine Einschätzung möglich.
Nachholen von arbeitsmarktrelevanten Ausbildungen für Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben					
Massnahmen	Berufliche Grundbildung für Erwachsene; Allgemeinbildung für Erwachsene (Kanton)	Nein	Nein	Nein	In der Sozialhilfe werden individuelle Massnahmen und Lösungen im Rahmen der situationsbedingten Leistungen im Einzelfall bewilligt. (Gemeinde)
Zugänglichkeit	-	-	-	-	Nur Sozialhilfebeziehende
Finanzielle Unterstützung während Ausbildungen gewährleistet?	Stipendien decken bei Bedarf durch die Ausbildung begründete Mehrkosten. Aber sie sind nicht existenzsichernd und für gewisse Kategorien von Ausländer/innen besteht kein Anspruch. Falls vor Aufnahme der Ausbildung Sozialhilfe bezogen wird, bezahlt diese.	Keine Angaben	Über Stipendien, Sozialhilfe oder freiwillige Leistungen	Nein	Über Sozialhilfe und wenn möglich Stipendien sichergestellt.
Bewähren sich diese Massnahmen? Macht die Gemeinde genug?	Keine Einschätzung möglich	Keine Einschätzung möglich	Der Bereich Gesundheit, Jugend und Kultur wird bei auftauchenden Problemen spontan und angemessen reagieren.	Keine Einschätzung möglich	Die Lösungen bewähren sich im Einzelfall

Quelle: Erhebung BASS

11 Information, Beratung und Begleitung

Alle Familien und insbesondere solche mit finanziellen Schwierigkeiten aufgrund unzureichender Ausbildung, Migrationshintergrund, Alleinerziehendensituation, gesundheitlichen und familiären Problemen, sind auf Information, Beratung und je nach Situation auch auf eine intensivere Begleitung angewiesen. Die Struktur an **Informations- und Beratungsangeboten** für Eltern und Jugendliche ist in der Schweiz in vielen Kantonen an sich ausgebaut, wie in der **Literaturanalyse** die Auswertung der aktuellen Familienberichte (Stutz/Bannwart/Legler 2017) deutlich macht. Und es wurden in den letzten Jahren vielerorts auch Anstrengungen unternommen, um die **Elternbildung** zu stärken. In vielen Kantonen werden jedoch **Zugangsprobleme** festgestellt. Die Informationen und Bildungsangebote erreichen sozial belastete Familien schlecht, die besonders auf Beratung und Unterstützung angewiesen wären. Viele Kantone sind deshalb mit Nachbesserungen beschäftigt, um dieses Problem besser zu lösen. Es werden persönlichere Informationsformen, interkulturelle Übersetzung, aufsuchende Ansätze, aber auch Korrekturen und Vereinfachungen am intransparenten Leistungssystem diskutiert.

Besonders belastete Familien bräuchten oft intensivere **Begleitung**. So zeigte die Studie von Gurny et al. zu Kindern psychisch kranker Eltern (2008, 106ff.), dass diese oft lange wenig Unterstützung erhalten, erst wenn sie selber verhaltensauffällig werden. Zudem besteht je nach Ort kaum eine Kooperation zwischen den Versorgungssystemen, die für die Eltern und für die Kinder zuständig sind. Gleichzeitig zeigt die Studie auf, dass gegen ein Drittel der Psychiatriepatientinnen minderjährige Kinder haben. Von ihnen war wiederum fast ein Drittel alleinerziehend. Oft kamen weitere Belastungen wie familiäre Konflikte, wenig Bildungsressourcen, Arbeitslosigkeit und materielle Armut hinzu. Die Studie schliesst mit der Erkenntnis, dass Kinder psychisch kranker Eltern nicht zwingend selbst Probleme bekommen müssen, aber dafür wichtig ist, ihre Schutzfaktoren zu stärken. Diese bestehen unter anderem darin, dass das Kind über eine vertrauensvolle und stabile Beziehung zu einem empathischen Erwachsenen verfügt. In den letzten Jahren wurde bei überforderten Eltern häufiger darauf geachtet, Familien rechtzeitig zu begleiten. Daher wurden die freiwilligen Familienbegleitungen in der Bestandsaufnahme mit erhoben. Die Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) dagegen wurden hier nicht vertieft, weil es sich nicht um eine kommunale Struktur handelt, wenngleich sie häufig mit Familien in schwierigen Verhältnissen zu tun, die mit finanziellen Problemen einhergehen.

Da viele Informations- und Beratungsangebote für Familien an sich bestehen, aber gerade jene, die sie am dringendsten bräuchten, den Weg dorthin nicht finden, wurde in der **Bestandsaufnahme** spezifisch gefragt, was die wichtigsten Stellen unternehmen, um benachteiligte Familien effektiv zu erreichen und wie sie ihren Erfolg dabei einschätzen (vgl. **Tabelle 29** bis **Tabelle 31**).

Vorauszuschicken ist, dass die **Beratung** gerade **in der frühen Kindheit in der Westschweiz und dem Tessin anders aufgebaut** ist als in der Deutschschweiz. So kommt in der lateinischen Schweiz den Krippen teilweise auch eine Beratungsfunktion zu. Zudem sind Hausbesuche der «infirmières petite enfance», die teils Hebammenaufgaben, teils Mütter-Väterberatung übernehmen, länger üblich als in der deutschen Schweiz. Weiter arbeitet man eher mit einem quartiernahen Netzwerkansatz, durch den am gleichen Ort verschiedene Angebote ineinandergreifen (z.B. Krippe, Treff, Beratung). In den Tabellen wurde von den in der Deutschschweiz üblichen Beratungsstrukturen ausgegangen und versucht, ihnen die andersgearteten Pendants aus den anderen Landesteilen zuzuordnen.

Spezifische Massnahmen, um mit der **Mütter- und Väterberatung MVB** auch sozial benachteiligte und fremdsprachige Familien zu erreichen, kennen alle untersuchten Gemeinden ausser *Fribourg* und *Olten*. Häufig erfolgt eine **systematische, auch telefonische Kontaktnahme** mit den jungen Eltern,

die bei Bedarf durch Dolmetscher/innen sichergestellt wird (z.B. *Basel*, *Glarus Nord*). Viele Orte kennen **interkulturelle Übersetzung** in der Beratung und berücksichtigen systematisch den kulturellen Hintergrund der Eltern. Alle grossen Städte, aber auch *Biel*, *La Chaux-de-Fonds* und *Wil* setzen bei schwieriger erreichbaren Familien zudem auf **Hausbesuche**. Weiter werden **Eltern-Kind-Treffs** für Familien eingerichtet, die Beratungsangebote eher nicht in Anspruch nehmen. Es werden auch möglichst niederschwellige **Beratungen in Quartier- und Familienzentren** angeboten, die nah und multifunktional sind. Als sehr wirksam wird gerade in den kleineren der untersuchten Gemeinden zudem eine **gute Vernetzung mit Integrationsfachstellen** eingeschätzt.

In vielen Gemeinden erfolgt ab einer unterschiedlichen Altersgrenze ein Übergang an eine andere **Erziehungsberatungsstelle**. Teilweise wird aber im Gegenteil darauf geachtet, die Kontinuität möglichst zu wahren, damit die Eltern sich mit Erziehungsfragen für alle ihre Kinder und über die ganze Zeit an den gleichen Ort wenden können. Vielerorts erreicht die Erziehungsberatung benachteiligte Familien deutlich schlechter als die Mütter-Väter-Beratung. Teilweise sind die Erziehungsberatungen auch kostenpflichtig, was für finanzschwache Familien eine zusätzliche Hemmschwelle darstellt. Verschiedene Gemeinden machen deutlich, dass bei ihnen eine allgemein zugängliche **Sozialberatungsstelle und die Schulsozialarbeit ähnliche Funktionen** übernehmen und im Unterschied zur Erziehungsberatung für alle Schichten zugänglich sind.

Insgesamt erreichen diese Beratungsangebote sozial benachteiligte und fremdsprachige Familien gemäss eigener Einschätzung in den meisten Gemeinden gut oder eher gut. Gewisse Abstriche machen *Zürich* bei einzelnen nicht näher bezeichneten Gruppen, *Genf* bei Kindern, die keine Krippe besuchen, und *Lugano* bei Kindern, die nicht dort geboren sind. Unklar ist die Einschätzung für *Biel*, wo das Angebot derzeit stark im Umbruch ist, weil es auf einen quartierbasierten Ansatz umstellt und neu Mütter-Väter- und Erziehungsberatung am gleichen Ort angeboten werden. Dass sozial schwächere Familien eher nicht erreicht werden, geben *Wil* für die Erziehungsberatung sowie *Olten* und *Herisau* für das ganze Angebot an.

Die breiter angelegte **Familienberatung** sowie die **Jugendberatung**, die für Jugendliche direkt zugänglich ist, sind sehr unterschiedlich geregelt. In einigen Gemeinden gibt es noch die klassischen Ehe- und **Familienberatungsstellen**, die jedoch kaum je spezifisch auf sozial benachteiligte Familien zugehen. Öfter haben andere Stellen ihre Funktionen übernommen, teils sind es die gleichen, die bereits unter dem Titel der Erziehungsberatung genannt wurden, inklusive Kinderbetreuungsstrukturen, Sozialberatungen und Schulsozialarbeit. Teilweise wurden sie aber auch in breit angelegte kombinierte Familien- und Jugendberatungsstellen umgewandelt, die dann mitunter eng mit den Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) zusammenarbeiten. Dass es die neu ausgebauten Institutionen der KESB gibt, hat das Profil der Beratungsstellen in diesem Bereich mit beeinflusst. Häufig sind deren direkte Umsetzungspartner jedoch nicht die Familienberatung, sondern Sozialdienste oder kantonale Dienste der Jugend- und Familienhilfe. Die **Jugendberatung** erfolgt für schwerer erreichbare Gruppen sehr oft im Rahmen der Schulsozialarbeit oder der offenen Jugendarbeit, die meist mit aufsuchenden Angeboten verbunden ist.

Greifen die Beratungsstrukturen in diesem Bereich insgesamt und dies auch für fremdsprachige oder sozial benachteiligte Familien? *Zürich*, *Lugano* und *Biel* können das nicht einschätzen, wohl nicht zuletzt, weil der Kanton wichtige Aufgaben übernimmt. Ja oder eher ja sagen die Westschweizer Städte ausser *Fribourg*, aber auch *Basel*, *Dietikon* und *Glarus Nord*. Eher nicht erklären *Fribourg*, *Wil*, *Olten*, *Kriens* und *Herisau*.

Je schwieriger die Situationen, in denen Familien stehen, desto wichtiger wird für sie, ob auch eine intensivere Begleitung und im Bedarfsfall eine Entlastung möglich ist. Da es sich bei **Angeboten der Entlastung und Begleitung von gesundheitlich beeinträchtigten, psychisch belasteten oder suchtkranken Eltern und Kindern** in der Regel um teure Massnahmen handelt, werden sie meist gezielt in relativ wenigen Fällen eingesetzt. Auch dafür sind häufig nicht die Gemeinden selbst, sondern die Kantone zuständig. Aber gewisse Angebote sind für die betroffenen Familien in allen untersuchten Gemeinden zugänglich. Zunächst wird von verschiedener Seite darauf hingewiesen, dass auch die **Kinderbetreuungsstrukturen** bei der Entlastung eine wichtige Rolle spielen, weil sie Kinder nichterwerbstätiger Eltern aufnehmen, die nicht in der Lage sind, diese selber den ganzen Tag zu betreuen. Dann bestehen überall sozialpädagogische Familienbegleitungen, die von der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde KESB angeordnet sind. Ausser *Herisau* kennen aber alle untersuchten Gemeinden auch **freiwillige Angebote von aufsuchender Familienarbeit und Familienbegleitung** (vgl. Beispiel guter Praxis in *La Chaux-de-Fonds*, Seite 101). Diese sind teilweise eher präventiv angelegt, als dass sie in akuten Krisensituationen greifen. Manchmal ist der Zugang auf gewisse Gruppen beschränkt wie Migrationsfamilien, Flüchtlinge oder Familien in der Sozialhilfe. Am weitesten verbreitet ist das präventive Spiel- und Lernprogramm *schritt:weise* beziehungsweise *petits:pas* (*Genf*, *Basel*, *Lausanne*, *Biel*, *Olten*, *Herisau*), in welchem Beraterinnen aus dem gleichen Kulturkreis Familien mit kleinen Kindern besuchen und sie bei deren Förderung beraten. Dabei werden gleichzeitig die betreuten Mütter nicht nur über die Schweizer Verhältnisse informiert, sondern auch untereinander vernetzt, um sie aus ihrer Isolation zu holen. Mehrfach genannt wird auch das Patenschaftsprojekt *Mit mir* (*Basel*, *Biel*, *Olten*), in welchem Freiwillige mit Kindern aus belasteten Familien Freizeitaktivitäten unternehmen. Bei akuteren Krisensituationen sind vielerorts auch freiwillige sozialpädagogische Familienbegleitungen möglich, und manchmal stehen auch von medizinischer Seite betreute Programme wie Hometreatment in *Olten* zur Verfügung. *Genf* und *Lausanne* kennen Familiencoaching und in anderen Städten wie beispielsweise *Zürich* bietet die Sozialhilfe Begleitung bei der Alltagsbewältigung an.

Über die genannten Angebote hinaus bestehen da und dort auf benachteiligte Familien fokussierte Ansätze der **Gesundheitsförderung** wie Vitalina in *Basel* oder Gesprächsgruppen für kriegstraumatisierte Kinder in *Zürich*. **Weitere Beratungsangebote für Familien**, die manchmal ganz und häufig teilweise vom Kanton finanziert werden, sind Budget- und Schuldenberatung, Beratung bei Trennung & Scheidung sowie Beratung und Unterstützung im Kontext häuslicher Gewalt. Als einzige der untersuchten Gemeinden finanziert *Martigny* diese Beratungsstellen ohne Mithilfe des Kantons. Gefragt nach weiteren für Familien wichtigen Angeboten verweisen *Zürich* und *Biel* auf ihre Quartierstrukturen, diverse andere Gemeinden nennen allgemein zugängliche Sozialdienste, die sie selber oder auch private Hilfswerke und Kirchen anbieten, Ausländer- und Frauenberatungsstellen und *Basel* auf die Beratungsstelle EIFAM für Alleinerziehende. *Fribourg* und *Lugano* verweisen auf die Wichtigkeit ihrer sehr bürgernah ausgestalteten und niederschwellig zugänglichen allgemeinen Informationsschalter *Fribourg pour tous* (Kanton) respektive *Linea verde*. Beide ermöglichen, sich an einem Ort über alle wichtigen Dinge zu informieren und entsprechende Angebote vermittelt zu erhalten. Ein ähnliches Angebot ist *Point info* in *Genf*.

Die generelle Einschätzung dazu, wie sich das Beratungs- und Begleitangebot bewährt und den Zugang zu benachteiligten Familien findet, ist oft positiv mit Vorbehalten. Keine Gemeinde geht davon aus, dass das für ihre armutsgefährdeten oder -betroffenen Familien erreichbare Beratungsangebot völlig ungenügend ist oder versagt. *Genf*, *Basel* und *Martigny* sind mit ihrem Angebot sogar komplett zufrieden. Und auch *Kriens* und *Herisau* betonen, dass sie durch das Bündeln der Angebote zu einem Verbund

eine gute Versorgung erreichen. *Zürich* und *Wil* aber beklagen, dass das Beratungsangebot immer noch hauptsächlich darauf angelegt ist, Familien aufzufangen, wenn eine Krise eingetroffen ist, und zuwenig präventiv wirkt. *Lugano*, *Biel* und *Olten* gehen davon aus, dass sie gewisse Gruppen zu schlecht erreichen. *Fribourg* und *Dietikon* nennen Finanzierungsprobleme, wobei in *Fribourg* zuwenig Personal zur Verfügung steht, um den Beratungsbedarf abzudecken, in *Dietikon* aber gewisse Angebote kostenpflichtig sind und aus diesem Grund einkommensschwache Familien schlecht erreichen.

11.1 Fazit

Die Lösung von Zugangsproblemen sozial benachteiligter und insbesondere auch fremdsprachiger Familien zu Information, Elternbildung, Beratung und Begleitung hat viele der untersuchten Gemeinden in den letzten Jahren stark beschäftigt. Es wurden alternative Wege erprobt und auch Verbesserungen erzielt. Abgeschlossen ist dieser Prozess aber an den wenigsten Orten. In diesem Sinne kam die in Abschnitt 2.3 vorgestellte Studie des Staatssekretariats für Migration (SEM) (Kaya/Egger et al. 2015) wohl im richtigen Moment. Als erfolgsversprechend wird von den untersuchten Gemeinden selbst neben der Voraussetzung interkultureller Übersetzung im Bedarfsfall insbesondere die Arbeit im Verbund genannt. Erwähnt werden der Zugang zu Familien über Kinderbetreuungsstrukturen und Schulen, die sich ihrerseits stärker um eine Zusammenarbeit mit sozial schwächeren Eltern bemühen, der Einbezug der Schulsozialarbeit und der Integrationsfachstellen, aber auch die Zusammenfassung der Angebote an einem Ort im Quartier, wodurch sie sichtbar und unkompliziert erreichbar werden. Idealerweise ist dies ein Ort, an den man auch sonst geht, weil dort auch die Kinderkrippe ist oder ein Eltern- und Quartiertreffpunkt. Neben der Zusammenarbeit in einem integrierten Verbund hat also auch die sozialräumliche Orientierung das Potenzial, sozial schwächere Familien besser zu erreichen.

Beispiel guter Praxis aus La Chaux-de-Fonds

Service psycho-éducatif

Das Rote Kreuz ist in La Chaux-de-Fonds breit akzeptiert und den Familien bekannt. Es betreibt die Mütter- und Väterberatung und bietet einen Notfall-Hütedienst zuhause an, wenn das Kind einmal krank ist und nicht in die Krippe kann oder aber, wenn die Eltern vorübergehend aus gesundheitlichen Gründen ausfallen.

Aus diesen Erfahrungen heraus ist auch der «Service psycho-éducatif» des Roten Kreuzes entstanden, der in enger Zusammenarbeit mit der Stadt und der Kinderschutzbehörde OPE (Office de protection de l'enfant) angeboten wird. Es handelt sich um eine aufsuchende Unterstützung für Familien in Schwierigkeiten. Dies können erzieherische und schulische Probleme sein, Konflikte oder psychische Beeinträchtigungen, Integrationsprobleme oder Gewaltthematiken.

Die Familien können selber um Unterstützung nachsuchen, aber auch die Schule, der Sozialdienst, die Kinderschutzbehörden oder das «Centre psycho-social» können den Anstoss zur Begleitung einer Familie geben. Die Familienbegleitung erfolgt in zwei Interventionen pro Woche: Beim einen Mal kommt eine Erziehungsfachperson vorbei, beim anderen Mal ein Psychologe oder eine Psychologin.

Im Jahr 2015 haben 55 Familien in La Chaux-de-Fonds von diesem Angebot profitiert. Der «Service psycho éducatif» des Roten Kreuzes wird von der öffentlichen Hand finanziert. Für die teilnehmenden Familien ist das Angebot kostenlos.

Kontakt: Sandrine Veaute-Rey, Responsable du secteur Enfance, Croix Rouge NE, sandrine.veaute@croix-rouge-ne.ch, Tel : 032 886 88 60

Tabelle 29: Familienberatung und Unterstützung und Begleitung gesundheitlich beeinträchtigter und sozial belasteter Eltern und Kinder - grosse städtische Zentren

	Zürich	Genf	Basel	Lausanne	Lugano
Mütter-Väter-Beratung (MVB), Erziehungsberatung					
Spezifische Massnahmen, um fremdsprachige oder bildungsferne Familien zu erreichen?	Die **MVB** spricht proaktiv sozial benachteiligte Familien an & macht dort vermehrt Hausbesuche. In einer transkulturellen Mutter-Kind-Gruppe werden Familien angesprochen, die das Beratungsangebot nicht wahrnehmen würden. **Erziehungsberatung** findet bis zum Kindergarteneintritt in der MVB statt. Später durch Sozialarbeitende in den polyvalenten Quartierteams (weniger bekannt) und Schulsozialarbeit.	Zuständig ist in der Babyphase die Institution genevoise de maintien à domicile **IMAD**. Sie macht einerseits Hausbesuche und bietet andererseits an 8 Orten in der Stadt Mütter-Väter-Beratung an. Nach der Babyphase kommt den **Kinderkrippen** eine wichtige Rolle auch in der Beratung der Eltern zu. Weitere Angebote sind: **Le Cerf-volant**, ein Spieltreff für Kinder bis 4 J. & ihre Eltern mit psychologischer Begleitung. **L'Espace Parents-Enfants** für Kinder bis 12 J. & ihre Eltern, der Mittagsverpflegung mit Beratung & Begleitung kombiniert. **Coup de pouce parents enfants**: Kostenlose Erziehungsberatung in sozial schwächeren Quartieren für Kinder von 4-15 J.	Alle Neugeborenen werden der **Elternberatung (MVB)** gemeldet, diese nimmt (bei Bedarf durch DolmetscherInnen) Kontakt auf. Beratung in 8 Sprachen oder interkult. Übersetzung. Auch Hausbesuche sind möglich. Die **Familien-, Paar- und Erziehungsberatung FABE** verfügt über ein vielfältiges und vernetztes Beratungs- und Kursangebot zu einkommensabhängigen Tarifen.	Hausbesuche der **infimières petite enfance,** niederschwelliger Zugang zu den **Maisons Ouvertes** (gratis, anonym, verschiedensprachige Fachpersonen vor Ort, Informationsbroschüren in diversen Sprachen)	Die **MVB** kann Hausbesuche machen. Auch später versucht man zudem, die Familien durch Netzwerkarbeit mit einem nutzernahem Ansatz zu erreichen: Die städtischen & kantonalen Stellen stehen in ständigem Austausch mit den involvierten Vereinigungen vor Ort.
Alle sozialen Schichten erreicht?	Alle vertreten, aber bestimmte Bevölkerungsgruppen werden nur schwer erreicht.	Nicht ganz. Das kantonale Office de l'enfance et de la jeunesse (OEJ) erreicht Familien schlechter, deren Kinder keine Krippe besuchen.	Für MBV besteht in gewissen Kulturkreisen ein tieferes Problembewusstsein. Die Erziehungsberatung dagegen nutzen mehrheitlich Personen aus unteren sozialen Schichten.	Ja, die Maisons Ouvertes werden insbesondere auch von Migrantinnen frequentiert.	Insbesondere ausländische Familien, deren Kinder nicht in Lugano geboren wurden, werden nicht so gut erreicht.
Jugend- und Familienberatung					
Spezifische Massnahmen, um fremdsprachige oder bildungsferne Familien zu erreichen?	Die Jugendberatung und die Zentralstelle der Ehe- und Familienberatung kennen keine solchen Massnahmen. Für Jugendliche bestehen die Angebote **Coaching 16:25** & Jugendberatung **Streetwork**.	Der Zugang wird über die Kinderbetreuungsstrukturen (die auch Beratung anbieten) & die Schulen gesucht. Weitere Beratung erfolgt durch die **Ecole des parents** (vgl. Abschnitt 10) und das **Office Protestant de Consultations Conjugales et Familiales** (OPCCF).	**Familien-, Paar- und Erziehungsberatung FABE** (Massnahmen wie oben)	Wird auch von den **Maisons Ouvertes** abgedeckt; Permanence éducative **l'Appar't** bietet zusätzlich niederschwellige Jugend- und Familienberatung	Keine spezifischen Massnahmen. Beratung bieten das **Consultori Matrimoniali famigliari** und der **Servizio di prossimità** für Jugendliche ab 12 Jahren.
Alle sozialen Schichten erreicht?	Keine Einschätzung möglich.	Nicht gänzlich	Eher Ja (ausser Kurse)	Ja	Keine Einschätzung möglich.

	Zürich	Genf	Basel	Lausanne	Lugano
Entlastung und Begleitung gesundheitlich beeinträchtigter, psychisch belasteter und suchtkranker Eltern und Kinder					
Massnahmen der Entlastung und Begleitung	Kanton: **Angebote der Kinder- & Jugendhilfe** in den Sozialzentren der Stadt Zürich. Stadt: Unterstützung durch Kinderbetreuungsstrukturen, **Sozialbegleitung** (Alltagsbegleitung) und **sozialpädagogische Familienbegleitung** (pädagogischer Schwerpunkt).	Kantonszuständigkeit: Sind die Kinder Hauptbetroffene, ist der am Universitätsspital angegliederte **Service de guidance infantile** zuständig. Auch das **Office médico-pédagogique** des Erziehungsdepartements begleitet Familien bei psychischen Problemen.	**HELP! For Families** unterstützt durch Patenprojekte Familien bei Erziehung und Betreuung. **Mit mir** vermittelt Paten an Kinder aus benachteiligten Familien für Freizeitaktivitäten. Auch **multisystemische Therapieangebote** der psychiatrischen Klinik für Familien.	Kantonszuständigkeit: Unterstützung durch Service de protection de la jeunesse, Services universitaires de psychiatrie adulte et de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent, diverse vom Kanton subventionierte Institutionen (La Fondation Jeunesse et Familles, La Fondation du Relais, La Fondation ASTRAME).	Kantonszuständigkeit: Ausgebaute sozialpsychiatrische Angebote der **Organizzazione sociopsichiatrica cantonale (OSC)** für Kinder und Familien inkl. Tagestruktur für Kinder mit psychischen Problemen.
Massnahmen aufsuchender Familienarbeit	Kanton: **Sozialpädagogische Familienbegleitung (SPF)** ist fester Bestandteil der Kinder- & Jugendhilfe. Derzeit einkommensabhängiger Elternbeitrag. Soll aber unentgeltlich werden. Stadt: **Hausbesuche der MVB**, **Sozialbegleitung** (Alltagsbewältigung) und **sozialpädagogische Familienbegleitung**.	Kantonszuständigkeit: Die **Fondation officielle de la jeunesse (FOJ)** leistet unter anderem Hilfe & Unterstützung zu Hause. In einem Pilotprojekt der Stadt bietet sie zudem **Familiencoaching** an. Im Migrationsbereich besteht das präventive Spiel- und Lernprogramm **Petits:pas**.	Kantonszuständigkeit: Das aufsuchende Programm **schritt:weise** wird subventioniert. Der Kinder- und Jugenddienst (KJD) bietet sozialpädagogische Familienbegleitung an, oft auf Verfügung der Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde (KESB).	Kantonszuständigkeit: **Coaching familles, Histoire de parents,** Präventives Spiel- und Lernprogramm **Petits:pas**	Kantonszuständigkeit: Der **Servizio di Sostegno e Accompagnamento Educativo (SAE)** betreut Minderjährige und ihre Eltern in schwierigen Situationen durch aufsuchende Familienarbeit.
Gesundheitsförderung					
Spezifische Massnahmen, um fremdsprachige oder bildungsferne Familien zu erreichen	Der Schulpsychologische Dienst führt Gruppenangebote für Kinder mit Kriegstraumatisierungen. Der Schulärztliche Dienst ist darauf ausgerichtet, Kinder und Jugendliche aufzufangen, welche weniger Unterstützung haben. In einigen Schulkreisen indizierten Bewegungskurse sowie Ernährungsberatung im Einzelsetting.	Der Zugang wird über die Kinderbetreuungsstrukturen und die Schulen sichergestellt.	**Vitalina** vermittelt Gesundheitsinformationen und Beratung niederschwellig an fremdsprachige Eltern mit Kindern im Vorschulalter. Interkulturelle Vermittler/innen sprechen dazu Eltern im öffentlichen Raum (z.B. Spielplätze) direkt an. **Salute**: Begleitung von Flüchtlingen (Götti-System mit Freiwilligen).	**Service de santé** : Schulbesuche im Beisein der Eltern durch infirmières scolaires et médecins scolaires mit kultureller Übersetzung.	Nein
Zusammenfassende Einschätzung					
Bewähren sich die Massnahmen insgesamt? Macht die Gemeinde genug?	Die Massnahmen bewähren sich. Jedoch sind es gerade diese Angebote, die bei knapper werdenden Finanzen gekürzt oder eingespart werden.	Schwierig zu messen. Das Vorgehen stützt sich auf bewährte Massnahmen in anderen Län dern ab.	Die Projekte bewähren sich und sind akzeptiert. Das Angebot ist ausgebaut. Neben spezifischen Projekten sind alle Angebote möglichst niederschwellig.	Es wird viel gemacht und die Zusammenarbeit läuft gut. Zur besseren Kommunikation werden weitere Dokumente übersetzt.	Von der Stadt schwer zu beurteilen, da der Lead beim Kanton liegt. Das Fehlen eines Monitorings wird als Schwachpunkt empfunden.
Weitere Beratungsstellen					
Budget- und Schuldenberatung	Kanton & Stadt	Kanton & Stadt	Kanton	Kanton & Stadt	Stadt & Kantonales Pilotprojekt
Beratung Trennung & Scheidung	Kanton & Stadt	Kanton & Stadt	Kanton	Kanton & Stadt	Kanton
Beratung und Unterstützung im Kontext häuslicher Gewalt	Kanton & Stadt	Kanton & Stadt	Kanton	Kanton & Stadt	Kanton

	Zürich	Genf	Basel	Lausanne	Lugano
Weitere für Beratungsangebote im Kontext der Familienarmut	Quartierteams sowie Fachstelle Elternschaft & Unterhalt der Sozialen Dienste, Infodona (Beratungsstelle für Migrant/innen)	L'hospice général (kantonale Sozialhilfe): Sozialberatung für die ganze Bevölkerung	Beratung von EIFAM für Alleinerziehende	Nein	Linea verde (städtischer Schalter und Telefon-Hotline für niederschwellige Information)
Inanspruchnahme und Zugang					
Inanspruchnahme und Zugangsprobleme	Die Integrationsförderung der Stadt sieht keine wichtigen Zugangsschwierigkeiten.	Generell keine Zugangsprobleme	Nicht bekannt	Keine Angaben	Schwierig abzuschätzen
Weitere Informationswege	Private Organisationen, religiöse Einrichtungen	Point Info der Stadt (Bürgerinformation zu allen Belangen)	Amt für Sozialbeiträge und Sozialhilfe, Gewerkschaften, private Organisationen	Website des Sozialdiensts der Stadt Lausanne	Städtische Informationsbroschüre & Website
Bewähren sich die Angebote? Macht die Gemeinde genug?	Ein Merkmal der heutigen Ausgestaltung von Leistungen für Familien ist, dass diese oft erst nach erfolgter Krise zum Tragen kommen. Es gilt, die Prävention stärker ins Zentrum zu stellen.	Bewähren sich.	Die Informations- & Beratungsangebote werden von der Sozialhilfe als absolut ausreichend & gut vernetzt erachtet.	Schwierig einzuschätzen.	Ja, aber einige der schwächsten Familien werden noch nicht so gut erreicht.

Quelle: Erhebung BASS

Tabelle 30: Familienberatung und Unterstützung und Begleitung gesundheitlich beeinträchtigter und sozial belasteter Eltern und Kinder – Regionalstädte

	Biel	La Chaux-de-Fonds	Fribourg	Wil	Olten
Mütter-Väter-Beratung (MVB), Erziehungsberatung					
Spezifische Massnahmen, um fremdsprachige oder bildungsferne Familien zu erreichen?	Die **MVB** kann Hausbesuche machen. Die **kantonale Erziehungsberatung** findet punktuell bei der MVB statt und ist dadurch leicht zu finden. Präsenz der Beratungsangebote im Familientreffpunkt FamiPlus.	Die **MVB** (durch das Rote Kreuz) arbeitet bei Bedarf mit interkultureller Übersetzung. Bei schwieriger Erreichbarkeit auch Hausbesuche. In der Erziehungsberatung besteht das aufsuchende Angebot **Service psycho éducatif**, das vom Kanton finanziert und vom Roten Kreuz durchgeführt wird.	Keine	Die **MVB** hat übersetzte Dokumente, arbeitet mit Kulturvermittlerinnen & macht Hausbesuche. Weil die **Erziehungsberatung Mobile** fremdsprachige Eltern schlecht erreichte, wurden die Übersetzung des Eltern-Flyers in 13 Sprachen veranlasst, interkult. Übersetzende eingesetzt & die Vernetzung mit Deutschkursen & Elternvereinen intensiviert.	Keine
Alle sozialen Schichten erreicht?	Unklar	Ja	Ja	In MVB nicht ganz. Bezüglich Erziehungsberatung bislang gar nicht. Ein Grund sind auch die Kosten (40 CHF Einschreibegebühr, 20 CHF Folgeberatung).	Es ist davon auszugehen, dass fremdsprachige oder bildungsferne Familien eher nicht erreicht werden.
Jugend- und Familienberatung					
Spezifische Massnahmen, um fremdsprachige oder bildungsferne Familien zu erreichen?	Die kantonale Erziehungsberatung ist auch hier zuständig.	Der städtische **Service de la jeunesse** steht Jugendlichen und Familien zur Verfügung. Die Beratungsstelle **Conseil des familles** arbeitet mit der **Fondation As'trame** in Neuchâtel zusammen. Der Zugang wird durch interkulturelle Übersetzung sichergestellt.	Mobile Jugendarbeit, um Jugendliche zu erreichen.	Die niederschwellige Sozialberatung bietet auch Erziehungs- und Jugendberatung an.	Die Ehe- und Lebensberatungsstelle kennt keine spezifischen Massnahmen.
Alle sozialen Schichten erreicht?	Unklar	Ja	Nein	Nein, weil eine klar als Jugend- und Familienberatung bezeichnete Stelle fehlt.	Eher nicht
Entlastung und Begleitung gesundheitlich beeinträchtigter, psychisch belasteter und suchtkranker Eltern und Kinder					
Kantonale Massnahmen der Entlastung und Begleitung	Kantonszuständigkeit: Stationäres Angebot für suchtkranke Mütter und ihre Kinder. Gemeinde: **Mit mir** vermittelt Paten an Kinder aus benachteiligten Familien für Freizeitaktivitäten	Kantonszuständigkeit: Keine spezifischen Massnahmen, aber die **Fondation neuchâteloise d'addiction** und das **Centre neuchâtelois d'alcoologie (cenea)** unterstützen Familien.	Kantonszuständigkeit: Das Office familiale kann bei Bedarf spezialisierte Dienste für solche Unterstützungen mandatieren.	Kanton: Nichts Spezifisches, aber flächendeckendes Angebot im Bereich Suchtberatung und Psychiatriezentren. Stadt: aufsuchende Jugend- und Familienbegleitung.	Kantonszuständigkeit: Flächendeckend Projekt **Kinder aus suchtbelasteten Familien**. In der **psychiatrischen Klinik** hospitalisierte Eltern bekommen Hilfestellungen, wie die Kinder gut durch die psychiatrische Krise begleitet werden können.

	Biel	La Chaux-de-Fonds	Fribourg	Wil	Olten
Massnahmen aufsuchender Familienarbeit	Kanton und Stadt : **schritt:weise** (es wurden in 3 Jahren 20 Familien in der Stadt Bern begleitet). **Sozialpädagogische Familienbegleitung**.	Kantonszuständigkeit: Der **Service psycho-éducatif** (Rotes Kreuz) unterstützt in aufsuchender Form Familien mit psychischen Schwierigkeiten. Familienbegleitungen sind auch durch die **Action éducative en milieu ouvert (AEMO)** möglich.	Kantonszuständigkeit: Das Office familiale kann bei Bedarf spezialisierte Dienste für solche Unterstützungen mandatieren.	Stadt: Jugend- und Familienbegleitung (48 Familien 2015)	Kantonszuständigkeit: Präv. Spiel- & Lernprogramm **schritt:-weise** (10 Familien in Olten). **Hometreatment** des Kinder- & Jugendpsychiatrischen Dienstes. **Mit mir**: Patenschaftsprojekt mit Freiwilligen. **Sozialpädagogische Familienbegleitung** (20-30 Familien, meist KESB).
Gesundheitsförderung					
Spezifische Massnahmen, um fremdsprachige oder bildungsferne Familien zu erreichen	Nein, allerdings sind die Massnahmen der Sozialhilfe für sehr viele Familien und Kinder/Jugendliche wichtige Anlauf- und Hilfestellen.	Interkulturelle Übersetzung bei allen Angeboten	Mit **Fribourg pour tous** besteht vom Kanton her ein niederschwelliger Zugang zu Informationen und unbürokratischer Hilfe. Auch über die **Schulen** funktioniert der Zugang gut.	Nein	Nein
Zusammenfassende Einschätzung					
Bewähren sich die Massnahmen insgesamt? Macht die Gemeinde genug?	Keine Einschätzung möglich	Mit mehr Finanzen und Personal könnten die bestehenden Leistungen den Bedarf abdecken, z.B. Familien systematischer beraten.	Die Gemeinde könnte mehr tun, aber die zur Verfügung stehenden Finanzen sind knapp.	Keine Einschätzung möglich	Grundsätzlich bestehen für fast alle Fragestellungen Angebote, die aber nicht gratis sind. Dadurch werden finanzschwache Familien schlecht erreicht.
Weitere Beratungsstellen					
Budget- und Schuldenberatung	Kanton	Kanton & Stadt	Kanton & Stadt	Kanton & Stadt	Kanton & Stadt
Beratung Trennung & Scheidung	Kanton & Stadt	Kanton & Stadt	Kanton & Stadt	Kanton & Stadt	Kein spez. Angebot
Beratung und Unterstützung im Kontext häuslicher Gewalt	Kanton & Stadt	Kanton	Kanton & Stadt	Kanton	Kanton & Stadt
Weitere für Beratungsangebote im Kontext der Familienarmut	**Multimondo** (Integration), **QuartierInfo**, Suisse exile (Ausländerberatung), **FRAC** (Frauenberatung), **Sozialberatung** (Abteilung Soziales), **Integrationsdelegierte**, **Beratung FAI**.	Keine spezifischen für Familien, aber **Guichets sociaux régionaux**	Private Organisationen	Sozialberatung der **Sozialen Dienste**	
Inanspruchnahme und Zugang					
Inanspruchnahme und Zugangsprobleme	Stark frequentiert, Migrationsfamilien werden teilweise schlecht erreicht.	Der Zugang ist möglichst einfach, aber es werden trotzdem nicht alle erreicht.	Nicht bekannt	Insb. Sozialberatung wird primär von bildungsfernen & fremdspr. Familien genutzt.	Schuldenberatung ist aus Sicht der Sozialhilfe zu hochschwellig angelegt und erreicht nicht alle.
Weitere Informationswege	Internet, alle niederschwelligen Angebote wie die der Kirchen und viele Organisationen und betriebliche Sozialstellen	Sozialberatung (guichets sociaux régionaux)	Kantonale Informationsstelle Fribourg pour tous	Website, Schulsozialarbeit	Betriebliche Sozialberatung von Arbeitgebern, sonst besteht hier seit der Einsparung der Sozialberatung eine Lücke.
Bewähren sich die Angebote? Macht die Gemeinde genug?	Migrationsbevölkerung wird ungenügend erreicht (ausser Sozialberatung).	Angebote bewähren sich, Sozialberatung (guichets sociaux régionaux) wichtiges Eingangstor.	Angebote & Informationen sind gut, aber vorhandenes Personal kann Nachfrage nicht abdecken.	Sehr gut, aber leider kommen die meisten Personen erst, wenn die Schuldenlast sie schon erdrückt.	Wird die Beratung in Anspruch genommen, kann die Wirkung als gut beurteilt werden.

Quelle: Erhebung BASS

Tabelle 31: Familienberatung und Unterstützung und Begleitung gesundheitlich beeinträchtigter und sozial belasteter Eltern und Kinder - andere grosse Gemeinden

	Kriens	Dietikon	Glarus Nord	Martigny	Herisau
Mütter-Väter-Beratung (MVB), Erziehungsberatung					
Spezifische Massnahmen, um fremdsprachige oder bildungsferne Familien zu erreichen?	Die **MVB** berücksichtigt die kulturelle Herkunft, arbeitet mit Dolmetschern & Info- & Anlaufstelle für Migrationsfragen Kriens zusammen. Die **Erziehungsberatung** wird über die Jugend- und Familienberatungsstelle Contact Luzern sichergestellt und ist auch integriert in die Leistungsvereinbarung mit der Fachstelle Kinderbetreuung.	Kulturvermittler/innen werden bei Beratung beigezogen.	Die **MBV** (Kantonszuständigkeit) beteiligt sich mit Pilotprojekt Ratatouille (Gesprächsgruppen für Alltags- und Erziehungsfragen), um fremdsprachige Familien besser zu erreichen. Sie kontaktiert alle Eltern telefonisch und schriftlich für einen Erstkontakt zuhause und sorgt so dafür, dass ihre Dienstleistungen in Anspruch genommen werden. Die **Erziehungsberatung** erfolgt über Schulpsychologischen Dienst, Schulsozialarbeit, Sozialberatung und Frauenzentrale. Zusätzlich Massnahmen der Fachstelle Integration.	**MVB** kennt keine spezifischen Massnahmen, aber das **Centre médico-social** bietet auch Elternberatung an. Es werden Gesprächsgruppen für junge Eltern organisiert & Kurse zum Leben in der Schweiz für ausländische Familien. Die **Erziehungsberatung** erfolgt durch das kantonale Centre pour le développement et la thérapie de l'enfant et de l'adolescent (**CDTEA**).	Projekt **Miges Balù** (interkulturelle Schulung der MV-BeraterInnen & Einsatz interkultureller Dolmetscher). Fondsfinanzierung, wenn eine Familie die Einschreibpauschale von 40 CHF nicht bezahlen kann. Die **Erziehungsberatung** der Pro Juventute sowie der Beratungsstelle für Familien in St. Gallen ist weder aufsuchend noch werden Dolmetschende finanziert.
Alle sozialen Schichten erreicht?	Ja, durch gezielte Information und Bewerbung auch über andere Ausländerberatungsstellen wie Fabia in Luzern.	Keine Einschätzung möglich	Die MVB wird durch alle Schichten rege genutzt. Dies & flächendeckende Schulsozialarbeit hatten zur Folge, dass auch die Erziehungsberatung verstärkt besucht wird. Positiv wirkt auch Arbeit der Fachstelle Integration.	Ja	Unterdurchschnittliche Inanspruchnahme der MVB durch gewisse kulturelle Kreise. In der Erziehungsberatung machen bildungsferne Schichten die Mehrheit der Klient/innen aus, aber fremdsprachige Familien werden schlecht erreicht.
Jugend- und Familienberatung					
Spezifische Massnahmen, um fremdsprachige oder bildungsferne Familien zu erreichen?	Jugend- & Familienberatungsstelle Contact (Luzern) berücksichtigt den kulturellen Hintergrund, bietet Übersetzung & arbeitet mit Migrationsfachstellen zusammen.	Wird vom Kanton im **Kinder- und Jugendzentrum Dietikon** sichergestellt.	Beratung über die gleichen Kanäle mit den gleichen Massnahmen.	Jugendarbeit & Integrationsdelegierter erreichen die Jugendlichen auch ohne spezifische Massnahmen. Zudem steht das Centre médico-social offen.	Jugendberatung sowie die Familienberatungsstelle in St. Gallen kennen keine spezifischen Massnahmen.
Alle sozialen Schichten erreicht?	Nein, oftmals wird ein Entscheid der KESB notwendig.	Tendenziell ja	Tendenziell ja	Ja.	Ausser Fremdsprachige tendenziell ja.
Entlastung und Begleitung gesundheitlich beeinträchtigter, psychisch belasteter und suchtkranker Eltern und Kinder					
Massnahmen der Entlastung und Begleitung	Kanton: Ambulante Projekte zur Begleitung der Familien geplant. Gemeinde: Leistungsvereinbarungen mit dem Hilfsverein für Psychisch Kranke, Insieme Luzern und der psychischen Spitex.	Kanton: Angebote der Kinder- & Jugendhilfe; Gemeinde: nein	Kanton: Für die Begleitung steht die Beratungs- und Therapiestelle Sonnenhügel BTS mit integrierter Kinder- und Jugendpsychiatrie offen. Entlastungen sind im Rahmen von Kindesschutzmassnahmen, der Sozialhilfe, aber auch freiwilliger Basis möglich.	Kanton : Die Familien werden durch das Centre pour le développement et la thérapie de l'enfant et de l'adolescent (CDTEA), den Service cantonal de la jeunesse und Addiction valais. beraten und begleitet. Gemeinde: Centre médico-social vermittelt Beratung & Begleitung.	Keine Massnahmen

	Kriens	Dietikon	Glarus Nord	Martigny	Herisau
Massnahmen aufsuchender Familienarbeit	Kanton: In Planung. Gemeinde: Sozialpädagogische Familienbegleitungen über externe Fachstellen sichergestellt.	Kanton: Sozialpädagogische Familienbegleitung (SPF) ist fester Bestandteil der Leistungen der Kinder- & Jugendhilfe.	Kantonszuständigkeit: Hausbesuche der MVB, Sozialpädagogische Familienbegleitungen im Rahmen von Kindesschutzmassnahmen.	Kanton: Keine. Gemeinde: Hausbesuche der MVB, aufsuchende Aufgabenhilfe zuhause.	Kanton: Keine. Gemeinde: Im Bedarfsfall werden externe Angebote finanziert (ca. 15-20 Familien); zudem besteht das aufsuchende Spiel- und Lernprogramm **schritt:weise**
Gesundheitsförderung					
Spezifische Massnahmen, um fremdsprachige oder bildungsferne Familien zu erreichen	Zusammenarbeit mit Verein Migration – Kriens integriert sowie der Krienser Infostelle Gesundheit (KIG).	Nein	Nein	Nein	Nein
Zusammenfassende Einschätzung					
Bewähren sich die Massnahmen der Unterstützung und Begleitung gesundheitlich beeinträchtigter und sozial belasteter Eltern und Kinder insgesamt? Macht die Gemeinde genug?	Die Massnahmen sind basisnah, flächendeckend und bewähren sich. Die Zusammenarbeit mit Dritten ermöglicht eine zeitnahe Reaktion auf gesellschaftliche Entwicklungen & ist nachhaltig.	Keine Einschätzung möglich.	Laut dem Grundlagenbericht «Wirksame Familienpolitik im Kanton Glarus» (2014) bedarf es einer verbesserten Koordination.	Keine Einschätzung möglich	Die Angebote bestehen grösstenteils schon lange und haben sich bewährt.
Weitere Beratungsstellen					
Budget- und Schuldenberatung	Kanton & Gemeinde	Kanton	Kanton & Gemeinde	Gemeinde	Kanton
Beratung Trennung & Scheidung	Kanton & Gemeinde	Kanton & Gemeinde	Kanton & Gemeinde	Gemeinde	Kanton
Beratung und Unterstützung im Kontext häuslicher Gewalt	Kanton & Gemeinde	Kanton & Gemeinde	Kanton & Gemeinde	Gemeinde	Kanton
Weitere für Beratungsangebote im Kontext der Familienarmut	Sozialdienst, kirchliche Sozialdienste, private Organisationen	Nein	Nein	Nein	Sozialberatung Herisau, Infostelle Frau und Arbeit (Kanton)
Inanspruchnahme und Zugang					
Inanspruchnahme und Zugangsprobleme	Information wird durch die Dritten optimal vorgenommen und auch der Sozialdienst leistet intensive Arbeit in der Beratung.	Die Scheidungsberatung ist kostenpflichtig ohne Möglichkeit auf Ermässigung.	Nicht bekannt	Die ganze Bevölkerung, arm oder reich, hat sehr leicht Zugang zu diesen Angeboten.	Sozialberatung gut zugänglich, sonst teils hochschwellige Angebote.
Weitere Informationswege	Website, private Organisationen	Nein	Beratungsstellen inserieren in Gratiszeitung, die intensiv beachtet wird.	Centre médico-social, private Organisationen	Frühförderung/Früherfassung, aufsuchende & aktivierende Angebote sollten zu diesem Zweck ausgebaut werden.
Bewähren sich die Angebote? Macht die Gemeinde genug?	Angebote als gut kombiniert und verankert. Die Basisnähe und Niederschwelligkeit zeigen optimale Wirkung.	Gemeinde gewährt den Beratungsangeboten keine finanz. Unterstützung, hier besteht aus Sicht der Scheidungsberatung klares Verbesserungspotential, damit untere Schichten erreicht werden können.	Die Beratungsstellen werden häufig genutzt. Es sind keine Missstände bekannt und daher ist kein Verbesserungsbedarf ersichtlich.	Martigny hat ein dichtes soziales Netz, das den Bedarf der Bevölkerung gut abdeckt.	Die Sozialberatung ist gut frequentiert, wirksam & effizient. Die Stärke liegt jedoch im Verbund aller Angebote.

Quelle: Erhebung BASS

12 Chancengerechtigkeit für die Kinder

Zur kindbezogenen Armutsprävention und der Förderung der Chancengerechtigkeit für die Kinder besteht eine reiche **Literatur**. Wie Holz (in Zander 2010, 106ff.) ausführt, geht es primär darum, vorhandene Ressourcen zu sichern und stärken. Wichtig sind auch die Aktivierung des Selbsthilfepotentials und die Stabilisierung des Selbstwertgefühls der Kinder. Dies bedingt gleichzeitig die Stützung und Stärkung des familiären Umfelds des Kindes. Als **zentrale Elemente einer präventiv ausgerichteten und möglichst früh ansetzenden Politik** nennt Holz (in EKKJ 2007, 35):

- existentielle Lebens- und Entwicklungsmöglichkeiten des Kindes sichern;
- Förderung von Teilhabe, Integration, Bildung und Gesundheit;
- Aufwachsen des Kindes im Wohlergehen sowie sein Wohlergehen in der Zukunft als Hauptziel;
- Die Eltern und die Familie sind erste Adressaten;
- Lebenswelt der Kinder (KiTa, Schule, Nachbarschaft, Stadtteil usw.) einbeziehen;
- Entwicklungsdefizite verhindern oder bewältigen;
- Erlernen von problemlösendem Bewältigungshandeln;
- Zentrale Garanten sind finanziell zugängliche umfassende ausserfamiliäre Angebote (Bildung und Erziehung, Betreuung sowie Beratung);
- Träger und Fachkräfte des Bildungs-, Sozial-, Gesundheitswesens usw. sind mitverantwortlich.

In der Schweiz zeigt die Auswertung der aktuellen Familienberichterstattung der Kantone (Stutz/Bannwart/Legler 2017), dass Chancengerechtigkeit oft als zentrales Motiv oder als Ziel der Familienpolitik genannt wird. Als förderlich werden am häufigsten **gute Tagesbetreuungsstrukturen** und **frühe Förderung** erwähnt. Verschiedentlich wird auf die Kantonalen Integrationsprogramme (KIP) Bezug genommen, die für die frühe Sprachförderung Gelder mobilisiert haben. In verschiedenen Kantonen wurden auch Konzepte früher Förderung ausgearbeitet. Alle Berichte, die das Thema der frühen Förderung aufgreifen, sehen hier noch Handlungsbedarf und die Notwendigkeit verstärkter Anstrengungen. Sie sehen sich hier in Übereinstimmung mit der Caritas (Fredrich 2013), welche aus armutspolitischer Perspektive frühe Förderung ebenfalls fordert, um die Startchancen von Kindern anzugleichen. Viernickel und Simoni vom Marie Meierhofer-Institut für das Kind (in EKFF 2008, 26ff.) geben zu bedenken, dass dieses Ziel nicht so einfach mit einer Pauschallösung abhakbar ist. Die Familie bleibt für ein Kind die erste und bedeutsamste Sozialisationsinstanz, Eltern ihre wichtigste Entwicklungsressource. Neben der Familie bewegen sich Kinder in verschiedenen sozialen Wirklichkeiten, insbesondere in Kinderbetreuungsstrukturen. Im Vorschulalter ist dort jedoch das Angebot oft nicht bedarfsgerecht oder für Familien mit knappem Budget teuer. Kindertagesstätten hätten aber das Potenzial, zu Knotenpunkte in einem lokalen Netzwerk zu werden, das Kinder individuell fördert, Familien umfassend und niedrigschwellig berät und auch andere Akteure und Angebote vernetzt. So oder so sei entscheidend, der Vielfalt der Familiensituationen Rechnung zu tragen und die Eltern einzubeziehen.

Grossenbacher warnt (in Caritas 2013, 105f.) davor, zu grosse Hoffnungen allein in frühe Förderung zu setzen. Man könne nicht durch das «Fitmachen der Kinder» für die Schule alle Probleme beheben. Vielmehr verlangt sie vom **Schulsystem** eine «klare Entscheidung, sich gemeinsam mit den benachteiligten Kindern und ihren Eltern auf eine engagierte und solidarische Suche nach Mitteln und Wegen zu machen, um die Kinder bestmöglich zu unterrichten.» (105) Als Stichworte nennt sie die Kompensation fehlender elterlicher Unterstützung, hohe Unterrichtsqualität, hohe Erwartungen an die Kinder, transparente Lernziele, Hilfestellung beim Lernen lernen, Stärkenorientierung, formative Beurteilung, Rückmeldung der Lernfortschritte, Hinhören, Anknüpfen, attraktive Zusatzangebote, das Erklären des Bildungs-

systems, aktive Elternarbeit, gute Tagestrukturen sowie gezielte Unterstützung an Übergängen. Als grosses Hindernis sieht sie, dass diese Vorschläge mit starken schulischen Traditionen brechen, aufwändig und arbeitsintensiv sind und Geld kosten. Dass es dem Schulsystem nicht gelingt, das Leistungspotential aller Kinder auszuschöpfen, bestätigen andere Autor/innen und es schlägt sich nieder in den PISA-Resultaten.

Auch die Erziehungsdirektorenkonferenz (EDK) sieht die **Förderung von Kindern aus sozioökonomisch benachteiligten Familien und von Kindern mit Migrationshintergrund** als grosse aktuelle Herausforderung der Schule (EDK, 2003). Wie Kamphoff (in Zander 2010, 222ff.) ausführt, können die Schulen diese Herausforderung aber nicht alleine lösen. Es brauche nicht nur eine **gute Zusammenarbeit mit den Eltern**, sondern auch die **Vernetzung** mit Betreuungsinfrastrukturen (wobei sie Tagesschulen vorzieht), Schulsozialarbeit, Quartierstrukturen und Jugendarbeit. An den Schulen selber hält sie eine emanzipatorische Pädagogik für wichtig, die das Selbstbewusstsein benachteiligter Kinder unterstützt, sie über ihre Rechte informiert, Selbsthilfepotentiale fördert und ihre soziale Integration in den Schulklassen stärkt. Auch das Auffangen von belastungsbedingten Schulkrisen der Kinder betrachtet Kamphoff als entscheidend. Zudem warnt sie davor, gegenüber Kindern aus Migrationsfamilien mit «blaming the victim» zu reagieren und den kulturellen Hintergrund als Ursache für schwächere Leistungen zu betrachten.

Um Erziehungsfragen mit den Eltern aus **Migrationsfamilien** zu besprechen, müsse erfahrungsgemäss erst ein Vertrauensklima aufgebaut werden, in dem auf gleicher Ebene und partnerschaftlich diskutiert werden kann, erklären Fibbi und Efionay-Mäder (in EKFF 2008, 63). Dazu können die Mitwirkung aller Beteiligten, eine gewisse Institutionalisierung des Dialogs und allenfalls die Vermittlung von Schlüsselpersonen oder Migrantenverbänden nötig sein. Als förderlich für den Dialog zwischen Schule und Eltern mit Migrationshintergrund führen die Autorinnen gute Rahmenbedingungen für deren eigene Integration an.

Dass Kinder aus **Familien mit niedrigem sozialem Status** mehr Lernprobleme haben, eher Verhaltensauffälligkeiten aufweisen und als Jugendliche häufiger von schweren psychischen Erkrankungen betroffen sind, kann gemäss Richter (in Zahnder 2010, 208ff.) nicht einfach der Schule angelastet werden. Wie beim generellen Gesundheitszustand brächten sie auch da Benachteiligungen aus dem Elternhaus mit. Benachteiligte Milieus zeigten oft ein eher problem-meidendes als problem-bewältigendes Verhalten (Internalisierung, Ängstlichkeit, Depressivität, Gefühl, Opfer zu sein). Die Resilienz der Kinder gegenüber psychosozialen Entwicklungsrisiken lasse sich jedoch stärken. «Coping», es schaffen, mit Herausforderungen umzugehen, dem sei schon bei Kindern eine hohe Bedeutung zuzuschreiben. Basis dafür sei ein gutes soziales Netzwerk. Aber arme Kinder seien oft wenig integriert, auch wenn ihnen theoretisch die gleichen plus kompensierende Angebote offenstehen. Richter plädiert daher für einen Setting-Ansatz, das heisst die Förderung der Ressourcen dort, wo die Kinder sind: in den Betreuungsstrukturen, in der Schule und im Quartier.

Die schwierige Situation der eigenen Familie kann gerade im Migrationskontext auch zur Motivation für eigene Leistungen werden, wie Mey und Meyer (Caritas 2012) ausführen. Jugendliche erfahren an Eltern, was es heisst, sich ohne Berufsabschluss auf dem Arbeitsmarkt behaupten zu müssen. Und sie haben Gefühle der Verbundenheit und Verpflichtung, das Projekt der Mobilität ihrer Eltern weiterzuführen. Der Wunsch nach Verbesserung werde so zum kollektiven familiären Projekt, was Potenziale und Ressourcen freisetzt. Diese emotionale Unterstützung durch die Familie sei auch wichtig, wenn Eltern schulisch keine Unterstützung leisten können.

Die **Bestandsaufnahme** zeigt, dass vor allem die Kantone und nur in zweiter Linie die Gemeinden Massnahmen ergreifen, um die Startchancen von Kindern aus bildungsfernen, fremdsprachigen und sozial benachteiligten Familien zu verbessern und die Vererbung von Armut von einer Generation auf die nächste zu verhindern (vgl. **Tabelle 32** bis **Tabelle 34**). Dies im Gegensatz dazu, dass die Zuständigkeit für den Frühbereich bislang in vielen Kantonen allein bei den Gemeinden lag. Die Massnahmen sind stark auf den Bildungsbereich fokussiert und reichen von früher Sprachförderung, die häufig im Kontext der Kantonalen Integrationsprogramme KIP aufgebaut wurde, und früher Förderung allgemein über die Förderung in der Schulzeit und die Zusammenarbeit der Schulen mit den Eltern bis hin zur Unterstützung im Hinblick auf den Übergang in eine nachobligatorische Ausbildung. Die Brückenangebote nach der obligatorischen Schule, die den Anschluss an eine Berufsausbildung sicherstellen, sind dann schon Teil des Berufsbildungssystems und liegen nicht mehr im Kompetenzbereich der Gemeinden. Sie sind dehalb hier nicht ausgeführt.

Doch dem Alter der Kinder nach: Die einzigen beiden Gemeinden, für die noch keine spezifischen Angebote **früher Sprachförderung** existieren, sind *Fribourg* und *Lugano*. In *Lugano* übernimmt allerdings der von 90% der Kinder besuchte freiwillige Kindergarten ab drei Jahren weitgehend diese Funktion. Und in *Fribourg* besuchen viele Kinder die sehr kostengünstige familienergänzende Kinderbetreuung. Auch andere Gemeinden weisen darauf hin, dass die **Bedeutung der Betreuungsstrukturen** für die frühe Förderung nicht unterschätzt werden darf. *Genf* beispielsweise konzentriert sich auf die Sprachförderung in den Krippen, die wie in *Zürich*, *Basel*, *Lausanne*, *Lugano*, *Biel*, *La Chaux-de-Fonds*, *Wil* und *Martigny* generell fremdsprachigen Kindern auch dann offenstehen, wenn die Eltern nicht erwerbstätig sind. Gewisse Städte wie *Zürich* versuchen wie in der Literatur empfohlen über die Kitas auch die Eltern zu erreichen und mit in die Förderbemühungen einzuspannen.

In *Zürich* und *Basel* schreiben die Schulen fremdsprachige Eltern rechtzeitig vor dem Schuleintritt an und stellen ihnen einer **Internet-Sprachtest** zur Verfügung, mit dem sie die Deutschkenntnisse ihrer Kinder einschätzen können. Verfügen die Kinder über sehr mangelhafte Kenntnisse, greift in *Basel* ein selektives Obligatorium, das die Eltern verpflichtet, ihr Kind in ein frei wählbares Sprachförderangebot zu schicken (vgl. Beispiel guter Praxis in *Basel*, Seite 91). Auch in *Zürich*, das kein Obligatorium kennt, antworten 95% der angeschriebenen Eltern und drei Viertel der Zielkinder besuchen schliesslich ein Förderangebot.

Vielerorts werden die in Abschnitt 10 bereits ausgeführten **Eltern-Kind-Sprachkurse und Eltern-Kind-Sprachtreffs** als Förderangebote angegeben. Verschiedentlich wird auf konzeptionelle Arbeiten und Fachstellen verwiesen. Gerade in der dritten Kategorie der anderen Gemeinden sind zudem die **Spielgruppen** wichtige Partner in der frühen Sprachförderung.

Deutlich weniger Angebote werden bei der **allgemeinen frühen Förderung** genannt, die sich nicht auf Fremdsprachige beschränkt. Teils wird auf die in Kapitel 11vorgestellten Förderprojekte der **aufsuchenden Familienarbeit** verwiesen, insbesondere auf das verbreitete Spiel- und Lernprogramm *schritt:weise* beziehungsweise *petits:pas*. Einige Gemeinden führen Hausbesuche der Mütter-Väterberatung an oder Projekte der frühen Leseförderung.

Den Eltern kommt im Schweizer Schulsystem eine wichtige Rolle zu, die Zugewanderte oft unterschätzen. Um den Schulerfolg benachteiligter Kinder zu steigern, werden nicht nur die in Kapitel 10 erwähnten Vorbereitungskurse für die Eltern angeboten. Die Schulen suchen heute vielerorts auch ganz im Sinne der einschlägigen Literatur konsequent und aktiv den **Kontakt zu fremdsprachigen und bildungsfernen Eltern**. Sie sollen gezielt informiert, an Bord geholt und ihr Vertrauen gewonnen werden.

In den meisten untersuchten Gemeinden wird bei grösseren Informationsanlässen interkulturelle Übersetzung angeboten, und auch die wichtigsten Unterlagen sind in verschiedene Sprachen übersetzt. Dennoch geben *Zürich*, *Genf*, *Dietikon* und *Herisau* an, fremdsprachige und bildungsferne Eltern mit der Schulinformation nur teilweise zu erreichen - die meisten anderen Gemeinden schätzen die Erreichung als relativ gut bis gut ein.

Die **Unterstützung der Kinder während der Schulzeit** umfasst verschiedene Ansatzpunkte. Die Städte *Zürich*, *Basel*, *Biel* und *Wil* können potenziell vom kantonalen **Sozialindex** profitieren, der sozial belasteten Schulen zusätzliche Mittel zur Verfügung stellt. In *Genf* können sich analog Schulen, deren Schülerschaft zu über 55% aus bildungsfernen Schichten kommt und zu mehr als 40% aus Kindern fremder Muttersprache besteht, dem *Réseau d'enseignement prioritaire REP* anschliessen. REP-Schulen verfügen ebenfalls über zusätzliche Ressourcen, um Kindern aus Problemquartieren zum Schulerfolg zu verhelfen: mehr Lehrpersonal, einen Erzieher, Formen individueller Nachhilfe, teils auch Unterstützung durch heilpädagogische geschulte Kräfte (SKBF 2016).

In allen untersuchten Gemeinden ist **Zusatzunterricht zum Erlernen der Lokalsprache** vorhanden, der je nach der Anzahl Betroffener auch in spezifischen Aufnahmeklassen erfolgen kann. In *Zürich*, *Genf* und *Lausanne* ist der Sprachunterricht anfangs sehr intensiv. In anderen Gemeinden läuft er eher nebenher. *La Chaux-de-Fonds* setzt teilweise Zivildienstleistende zur Sprachunterstützung in den Regelklassen ein. Verschiedene Städte können auf spezifische Fachstellen zurückgreifen. So besteht in *Lausanne* seit 30 Jahren das *Centre de ressources pour élèves allophones (CREAL)*, das stufengerechte Unterstützung anbietet. In *Lugano* kann der *Sostegno pedagogico (SSP)* bedarfsgerechten Zusatzunterricht anbieten.

Wichtig ist auch die **Aufgabenhilfe**, wenn die Eltern die Kinder kaum unterstützen können: In *Basel*, *Fribourg*, *Dietikon* und *Herisau* bieten alle Schulen, in *Zürich* etliche kostenlose Aufgabenhilfe an. In *Genf* und *Martigny* bestehen kostenlose private Angebote. In *Lausanne*, *Biel*, *La Chaux-de-Fonds*, *Wil*, *Olten* und *Kriens* wird Aufgabenhilfe zu einem moderaten Preis angeboten. Nur in *Glarus Nord* und *Lugano* gibt es die Aufgabenhilfe nicht – in *Lugano* allerdings, weil die Schüler/innen keine Aufgaben bekommen sollten. Als einzige Gemeinde kennt *Martigny* für Migrationskinder mit Problemen eine **individuelle Aufgabenhilfe zu Hause** (vgl. Beispiel guter Praxis in *Martigny*, Seite 114), über die nicht nur die Kinder gefördert, sondern auch die Eltern niederschwellig erreicht werden. Andere Gemeinden wie beispielsweise *Kriens* nutzen das Förderinstrument von **Familienklassenzimmern** (vgl. Beispiel guter Praxis in *Kriens*, Seite 115), wenn die Kinder mit an sie gestellten Aufgaben nicht klarkommen. Die Eltern (bzw. meist die Mütter) kommen dann einmal pro Woche mit an die Schule, um ihre Kinder und Jugendlichen beim Lernen zu unterstützen und selber zu lernen, wie sie dies am besten tun.

Obwohl nur eine Minderheit der untersuchten Kantone Vorgaben zur **Schulsozialarbeit** machen, existiert in allen untersuchten Gemeinden ein flächendeckendes Angebot (teilweise mobile Einheiten, die nicht fest an eine Schule gebunden sind). In *Lausanne* existieren an allen Schulen *médiateurs scolaires*, in *Lugano* übernimmt über der *Sostegno pedagogico* die Aufgabe der Schulsozialarbeit. Als **sonstige Förderangebote** werden der Unterricht in Heimatsprache und Kultur (HSK) erwähnt, und in *Lugano* beteiligen sich gewisse Schulen in den sozial schwächeren Vierteln am Projekt SUPERAR: Die Schule stellt Lehrkräfte, Instrumente und Infrastrukturen zur Verfügung, um kleine Orchester zu bilden und so Kindern aus unteren Sozialschichten durch Musiktätigkeit mehr Selbstvertrauen vermitteln. *Zürich* führt in Schulen mit hohem Anteil ausländischer Kinder sogenannte «Streicherklassen», in der jedes Kind ein

Instrument erhält und gemeinsam gespielt wird. Die Idee ist, dass diese Förderung auch in den Freizeitbereich übergeht.

Für den anstehenden **Übergang in eine nachobligatorische Ausbildung** bieten die Oberstufen weniger Gemeinden zusätzliche Unterstützung an. *Lausanne* führt spezielle Vorbereitungsklassen für Schüler/innen, die erst mit 14 oder 15 Jahren in die Schweiz kommen, damit diese möglichst den Anschluss an die Berufsbildung schaffen. In *Wil* können Jugendliche aus Kleinklassen im Anschluss an die obligatorische Schulzeit freiwillig eine kostenlose **Nachbetreuung durch die ehemalige Klassenlehrperson** in Anspruch nehmen. In *Olten* und *Lausanne* werden Jugendliche, die Mühe haben bei der Lehrstellensuche, mit **Hilfe eines professionellen externen Coachs** unterstützt. Die kantonal organisierte Oberstufe in *Lugano* kennt die sogenannte *Differenziazione curricolare*, die im Hinblick auf den Übergang in die Berufsausbildung Oberstufenschüler/innen mit grossen Schwierigkeiten erlaubt, auf einige Fächer (z.B. Deutsch) zu verzichten und stattdessen Stützunterricht in den für sie zentralen Fächern (z.B. Mathematik) zu erhalten. In *Zürich*, *Basel*, *Lausanne*, *Wil*, *Olten*, *Kriens*, *Dietikon* und *Herisau* haben die Schulen eine Meldepflicht, wenn Jugendliche nach der obligatorischen Schule keine Anschlusslösung haben. Denn ab da ist der Kanton für sie zuständig. In *Lugano* hat der Kanton selber diesen Überblick, weil er bereits die Oberstufen (*scuola media*) leitet. In *Biel* und *La Chaux-de-Fonds* besteht keine Pflicht zur Meldung, aber sie erfolgt trotzdem. Andere Gemeinden wie etwa *Martigny* erklären, dass dieser Fall bei ihnen nicht vorkommt, weil sie sehr darauf achten, immer alle Schulabgänger/innen irgendwo zu platzieren.

12.1 Fazit

Das schlechte Abschneiden der Schweiz bei den internationalen PISA-Tests, was die Förderung benachteiligter Kinder und deren Bildungschancen betrifft, hat ein Umdenken ausgelöst, dem je nach Kanton unterschiedlich viele Taten gefolgt sind. Mit dem Aufkommen des Themas der Chancengerechtigkeit, aber auch mit sozialstaatlichen Reformbemühungen, die auf mehr Prävention statt auf das teure Ausfinanzieren einmal eingetretener Problemlagen zielen, wurden frühe Förderung und insbesondere frühe Sprachförderung zu einem breit aufgegriffenen Trendthema. Als Beschleuniger dazu beigetragen haben die Kantonalen Integrationsprogramme (KIP).

Die Bestandsaufnahme in den untersuchten Gemeinden dokumentiert den Laborcharakter der lokalen Politik in diesem Bereich. Es lassen sich sehr viele innovative Ansätze aufzeigen, gerade auch in den kleineren Orten. Klar ersichtlich ist, dass die Haltung und das Engagement der Schule und ihre Kooperation mit den anderen Strukturen der Gemeinde eine sehr wichtige Rolle spielen. Dies ist ein Weg, der nicht nur grossen Städten offensteht, wie die positiven Beispiele von *Kriens* und *Martigny* deutlich machen.

Gleichzeitig ist das Experimentierstadium noch nicht abgeschlossen. Viele Projekte haben eben erst gestartet und stehen noch in der Pilotphase. Eine etablierte Praxis und klar evaluierte Erfolgsrezepte bestehen noch nicht. Die integriert ineinander greifenden Präventionsketten, welche die Literatur empfiehlt, sind noch nicht lückenlos aufgebaut. Es zeichnet sich jedoch ab, dass hier ein Weg beschritten wurde, der sich in den Augen der Verantwortlichen bewährt. Und im Unterschied zu Sozialhilfeprojekten sind diese bildungsorientierten Investitionen im Namen der Chancengerechtigkeit für Kinder politisch weniger bestritten, wie verschiedene Gemeinden deutlich machen.

Beispiel guter Praxis aus Martigny

Aufgabenhilfe in Migrationsfamilien

Martigny bietet Kindern aus Migrationsfamilien, die in der Schule Mühe haben, Aufgabenhilfe zu Hause an. Dafür ist Primarschullehrer Didier Bonvin mit einem halben Pensum angestellt. Er arbeitet mit einer Equipe von rund 15 Freiwilligen zusammen, teils ebenfalls Lehrer, aber auch Mütter oder Pensionierte. Das Ziel ist nicht nur, die Kinder einmal pro Woche zu unterstützen, sondern auch, ein Vertrauensverhältnis zwischen Schule und fremdsprachigen Kindern und ihren Eltern aufzubauen und ihnen nahezubringen, wie die Schule funktioniert und was sie von ihnen erwartet.

Wenn Primarlehrkräfte bei einem Kind Integrationsprobleme feststellen, wenden sie sich an den Schulrat, der Didier Bonvin bei Bedarf beizieht. Dieser kontaktiert die Eltern und schlägt ihnen die Unterstützung zu Hause vor. Sind sie einverstanden, nimmt er die Aufgabe in der ersten Zeit selber wahr. Hat sich alles eingespielt, übergibt er an einen oder eine Freiwillige. Er selber betreut jeweils rund 20 Familien, die Freiwilligen weitere 30. Die Unterstützung ist von Anfang an auf ein volles Jahr angelegt.

Für die Eltern ist die Aufgabenhilfe oft eine Vertrauensperson, die sie nicht nur bei schulischen Fragen unterstützt und ihnen hilft, ihre Kinder für Kurse anzumelden und Formulare auszufüllen, sondern auch bei anderen Fragen die nötigen Informationen vermittelt. Sind die Französischkenntnisse der Eltern sehr gering, werden anfangs auch Übersetzer beigezogen. Bei den Kindern sei dies nie nötig, erklärt Bonvin, sie lernten sehr schnell.

Martigny hat nun zehn Jahre Erfahrung mit der über den Integrationskredit finanzierten Massnahme und beurteilt sie sehr positiv. Nicht nur die Eltern sind zufrieden, sondern bis hin zur Polizei beurteilen alle Seiten die dadurch begünstigten Dialogmöglichkeiten und sozialen Netze für das Zusammenleben in Martigny als sehr wertvoll. Vor vier Jahren wurde die Aufgabenhilfe um ein zweites, etwas breiter angelegtes Projekt ergänzt: Der Kurs «Comprendre l'école» für fremdsprachige Eltern kombiniert Informationen zum Schulsystem und seinen Erwartungen an die Eltern mit einem Integrations- und Sprachkurs, der direkt an der Schule stattfindet. Dieser kostenlose Kurs wird jährlich von 20 bis 30 Personen besucht, vor allem Frauen. Ein wichtiger Nebeneffekt ist, dass sie andere Eltern in der gleichen Situation kennenlernen.

Kontakt: Didier Bonvin, intervenant à l'intégration, dbonvin@bluewin.ch

Beispiel guter Praxis aus Kriens

Familienklassenzimmer

Die Gemeinde Kriens führt seit 2013 in inzwischen drei Volksschulen Familienklassenzimmer. Das Konzept basiert auf dem systemischen Ansatz der Multifamilientherapie, die davon ausgeht, dass Patienten Experten für ihre Probleme sind und dass sie den Ratschlägen anderer Patienten mit gleicher Problematik leichter folgen als jenen von Therapeuten. Familienklassen sind insbesondere in Grossbritannien und Deutschland ein verbreiteter Ansatz.

Das präventiv angelegte Projekt richtet sich an Schüler/innen mit auffälligem Verhalten wie Leistungsschwierigkeiten, Disziplinarproblemen oder drohendem Schulausschluss und ihre Eltern. An einem Halbtag pro Woche werden jeweils sechs bis acht Kinder jahrgangsübergreifend in Begleitung von einem Elternteil in einem Familienklassenzimmer unterrichtet und von einer systemisch ausgebildeten Fachperson begleitet. Ziel dieses besonderen Lernsetting ist es, dass die Schüler/innen mit der Unterstützung ihrer Eltern lernen, sich an Regeln und Arbeitsstrukturen zu halten, um den Schulalltag in der Klasse zu bewältigen. Die Eltern ihrerseits unterstützen sich gegenseitig und lernen im Familienklassenzimmer eigenständig und angemessen auf schwierige Situationen im Umgang mit ihrem Kind zu reagieren, entwickeln ein Gespür für die schulischen Strukturen und Anforderungen, die ihr Kind zu erfüllen hat und stärken damit ihre Erziehungskompetenzen. Die Kooperation von Schule und Eltern soll eine gemeinsame Lösungssuche anregen, damit ein Verbleib in der Schule gesichert werden kann. Familienklassenzimmer kombinieren somit schulischen Unterricht, beziehungsfördernde Aktivitäten und Reflexionsaustausch.

Die Teilnahme am Familienklassenzimmer ist in Kriens freiwillig, für die Eltern kostenlos und der Eintritt ist jederzeit möglich. Die Dauer der Teilnahme ist an den Bedarf gebunden, beträgt aber mindestens drei Monate. Die Erfahrung in Kriens zeigt, dass die Zielgruppe relativ gut erreicht wird, jedoch hauptsächlich Mütter teilnehmen und teilweise Verpflichtungen am Arbeitsplatz die Teilnahme verhindern. Die Schule bemüht sich in diesen Fällen aber aktiv, mit Arbeitgebern eine Lösung zu finden. Gewisse Eltern wollen nicht am Projekt teilnehmen.

Familienklassenzimmer haben sich in verschiedenen Evaluationen als erfolgsversprechend erwiesen (vgl. u.a. Morris et al. 2014). Die 2014 in Kriens durchgeführte Evaluation konnte unter anderem aufzeigen, dass die Eltern an Sicherheit in ihren Erziehungsaufgaben gewinnen und ihre Handlungsfähigkeiten stärken konnten, dass die Kinder über ihr Verhalten und dessen Konsequenz nachzudenken lernen und die Klassenlehrpersonen entlastet werden. Insgesamt hat das Unruhe stiftende Verhalten im Schulalltag abgenommen, Schulausschlüsse und Time-out-Platzierungen konnten reduziert werden. Die Teilnahme am Familienklassenzimmer ermöglicht durch die eingehende Abklärung des Unterstützungsbedarfs einer Familie zudem, allfällige längerfristige Hilfeleistungen in die Wege zu leiten und somit auch ausserschulische Probleme in den Familien anzugehen.

Heute bewährt sich in Kriens das Projekt auf Primarstufe sehr. Für die Oberstufe, wo sich in vielen Fällen pubertäre Abgrenzungskonflikte zwischen den Schüler/innen und den Eltern zeigen, soll das Konzept angepasst werden, um adäquater auf diese Altersgruppe reagieren zu können.

Kontakt: Markus Buholzer, Rektor der Volksschule Kriens, markus.buholzer@kriens.ch, Tel: 041 329 61 61

Tabelle 32: Bekämpfung der Vererbung von Armut im Bildungssystem - grosse städtische Zentren

	Zürich	Genf	Basel	Lausanne	Lugano
Frühe Förderung					
Massnahmen der frühen Sprachförderung	Kanton: flächendeckendes Angebot; Gemeinde: **Gut vorbereitet in den Kindergarten** (Pilot in 1 Schulkreis)	Kommunale Aufgabe: **Eveil aux langues** Sprachförderung in Krippen unter Berücksichtigung der Herkunftskultur	**Selektives Obligatorium**: Förderung in Deutsch vor der Einschulung; **Deutschförderung in Kindertagesstätten**	Kanton: Das Bureau Cantonal de l'Intégration (BCI) unterstützt 18 Projekte im Vorschulbereich, welche unter anderem Sprachförderaspekte beinhalten.	Kanton: Keine Massnahmen. Allerdings gehen die Kinder mit 3 Jahren in den Kindergarten und werden dort gefördert. Gemeinde: Keine Massnahmen
Erreichte Kinder	ca. 75% der Zielkinder	Ca. 1'300	Obligatorium: ca. 600 Kinder (ca. 33% Jahrg.), Ich lerne Deutsch für's Kind: ca. 60 Kinder.	-	90% im Kindergarten mit 3 J.
Übrige frühe Förderung					
Massnahmen zur übrigen frühen Förderung	Kanton: flächendeckendes Angebot; Gemeinde: **Elternbildung vor Ort** (in Kitas und Eltern-Kind-Zentren); **Family Start** (Hausbesuche Hebammen)	Kommunale Aufgabe: Nicht spezifisch für fremdsprachige und bildungsferne Familien	**schritt:weise** (aufsuchende Familienarbeit)	Kanton: Programme **apprendre en jouant, petits:pas,** weiteres Projekt in Entwicklung, um bisher nicht erreichte Familien abzuholen; Gemeinde: Maison Ouverte	Kanton: Keine Massnahmen. Allerdings gehen die Kinder mit 3 Jahren in den Kindergarten und werden dort gefördert. Gemeinde: Keine Massnahmen
Erreichte Kinder	Nicht bekannt	Nicht bekannt	schritt:weise 15-30 Familien	Nicht bekannt	90% im Kindergarten mit 3 J.
Information und Zusammenarbeit mit den Eltern					
Spezifische Anstrengungen, um fremdsprachige/bildungsferne Eltern zu informieren, interkulturelle Übersetzung	Gemeinde bietet übersetzte Unterlagen, interkulturelle Übersetzung bei Infoanlässen und Elterngesprächen	Übersetzte Unterlagen, Ecole des parents bietet Informationen zum Schulsystem	Interkult. Übersetzung bei Informationsanlässen und Elterngesprächen	Guichets d'accueil des familles auf fremdsprachige Eltern ausgerichtet; übersetzte Unterlagen, grosser Infoanlass mit allen involvierten Akteuren (auch Betreuungsstrukturen, Ferienangebote, Schulsozialarbeiter etc.) ein halbes Jahr vor Schuleintritt, interkulturelle Übersetzung an den Schulen	Übersetzte Unterlagen, interkult. Übersetzung bei Informationsanlässen und Elterngesprächen; Projekt Incontriamoci bietet Informationen zum Schulsystem
Erreichen fremdsprachiger & bildungsferner Eltern	Nur teilweise	Nur teilweise, die Stadt setzt derzeit einen Aktionsplan um, um die Situation zu verbessern.	Relativ gut	Relativ gut, es wird aber weiter daran gearbeitet	Gut (bei Mindestmass an Interesse)
Förderung in der Schulzeit					
Sozialindex für Zusatzlektionen oder zusätzliche Lehrkräfte	Ja	Nein, aber **Réseau d'enseignement prioritaire REP**(a)	Ja	Nein	Nein
Zusatzunterricht in der Lokalsprache	Kantonale Vorgabe: Aufnahmeunterricht für Lernende mit Deutsch als Zweitsprache bei Bedarf von Kindergarten bis Oberstufe; Möglichkeit, Aufnahmeklassen zu führen. DAZ-Anfangs- (1 J. täglich) & DAZ-Aufbauunterricht (Regelklasse).	Kantonale Vorgabe: Halbtagesklassen für fremdsprachige Primarschüler/innen (parallel zu Regelklasse)	Kantonale Vorgabe: 1.-6. Klasse, nach Bedarf 1-4 Lektionen pro Woche; für Flüchtlinge spezielle. Förderklassen (bis 2 Jahre)	Kantonale Vorgabe: In der Unterstufe intensiver Sprachunterricht parallel zur Regelklasse, ältere Schüler/innen in Aufnahmeklassen. Zudem gibt es das Centre de ressources pour élèves allophones (**CREAL**), das stufengerechten Sprachunterricht anbietet	Kantonale Vorgabe: 1-6 Lektionen pro Woche, max. 2 Jahre, zudem Zusatzunterricht durch Sostegno pedagogico (SSP) möglich.
Erreichte Kinder	29.8% aller Schulkinder (Kindergarten 39%; Oberstufe 18%)	ca. 800 Kinder	269 Kinder (3.8%)	CIF: ca. 300 Classe d'accueil: ca 300	129 Kinder Kindergarten, 38 Kinder Primarschule. Ca. 4-5%

	Zürich	Genf	Basel	Lausanne	Lugano
Aufgabenhilfe (ohne Tagesstrukturen)	Je nach Schule verschieden organisiert; zusätzlich Angebote durch Hilfswerke/private Anbieter	Der Kanton unterstützt die Aufgabenhilfe. Die Association des communes genevoises bietet für 3.-6. Klässler täglich 1 Std. an.	An allen Schulen vorhanden	Der kantonale Service d'appuis scolaires du Centre vaudois d'aide à la jeunesse leistet bei Bedarf finanz. Unterstützung ; Stadt : Devoirs surveillés (DS), La Maison des Jeunes, Privatkurse finanziert durch CVAJ	Kein Angebot, da gemäss kantonalen Richtlinien möglichst wenig Hausaufgaben gegeben werden sollen.
Preis für Eltern	Kostenlos (an Schulen)	Kostenlos	Kostenlos	100 CHF pro Semester	-
Erreichte Kinder	Nicht bekannt	Nicht bekannt	ca.300	ca. 3800; 60% davon 3.-6. Klasse	-
Schulsozialarbeit	Kantonale Vorgabe, dass Gemeinden für bedarfsgerechtes Angebot sorgen; an allen Schulen vorhanden	Kantonale Vorgabe für Sekundarstufe und REP-Schulen, jedoch an allen Schulen vorhanden	Bis auf 2 Standorte an allen Schulen vorhanden	Keine kantonalen Vorgaben (c). Total 5.4 Vollzeitstellen auf alle Schulen verteilt. In allen Schulen zudem médiateurs scolaires	Servizio di Sostegno pedagogico (b) übernimmt ähnliche Aufgaben an allen Schulen
Übergang in eine nachobligatorische Ausbildung					
Spezifische Unterstützungsmassnahmen an der Oberstufe	Keine Massnahmen	Keine Massnahmen	Keine Massnahmen	Spezielle Vorbereitungsklassen für Schüler/innen, die erst mit 14/15 Jahren in die Schweiz kommen; Externer Spezialist bietet Unterstützung beim Suchen von Praktika & Lehrstellen.	Differenziazione curricolare (Verzicht auf nicht essentielle Fächer, Stützunterricht in den zentralen)
Verpflichtung, Jugendliche ohne Anschlusslösung zu melden	Ja	Nein	Ja	Ja	Nein, aber Oberstufe Kompetenz des Kantons
Zusammenfassende Einschätzung					
Schwerpunkte für Bekämpfung der Vererbung von Armut im Bildungssystem	Sehr breiter Ansatz (frühe Förderung, Unterstützung während Schulzeit, Übergang Sek II, Elternbildung)	Die Politik wird in diesem Bereich neu aufgebaut, daher fällt eine Einschätzung schwer	Frühe (Deutsch-)Förderung für Kinder, Sprachkurse und Nachholbildung für Erwachsene, Mentoring für Jugendliche beim Berufsbildungseinstieg	Bei den vorschulischen und schulergänzenden Betreuungsstrukturen und beim Spracherwerb, insbesondere auch um den Schulerfolg zu erhöhen.	Integration von Kindern aus fremdsprachigen Familien
Besonders wichtige Massnahmen und Projekte	Keine Einschätzung möglich	Keine Angaben	Frühe (Deutsch-)Förderung - selektives Obligatorium	Spezifische Klassen für schulungewohnte Kinder (Alphabetisierung etc.), Interdisziplinäre Teams (Speziallehrkräfte, Psychologen, Logopädinnen) in Klassen für fremdsprachige Kinder mit spez. Schwierigkeiten	Projekt SUPERAR: Orchester aus sozial benachteiligten Kindern
Bewährt sich die gesamte Strategie? Macht die Gemeinde genug?	Die Stadt ist sehr aktiv, dennoch gibt es schwer erreichbare Gruppen. Angebote müssen (besser) bekannt gemacht werden.	Die Stadt hat bisher nicht genug gemacht, daher werden derzeit neue Massnahmen aufgebaut.	Keine Einschätzung möglich	Die Strategie bewährt sich. Die Gemeinde unternimmt sehr viel.	Gute Zielerreichung bei sprachlichen Aspekten, grosse Komplexität bei soziokulturellen Aspekten → dort Handlungsbedarf

Anmerkungen: (a) Genf: Réseau d'enseignement prioritaire REP: Die angeschlossenen Schulen erhalten mehr Lehrpersonal, einen Erzieher, Formen individueller Nachhilfe, teils auch Unterstützung durch heilpädagogische geschulte Kräfte (SKBF 2016); (b) Lugano: Sostegno pedagogico (SSP): Aufgabe des SSP sind u.a. die Prävention von Lern- oder Integrationsschwierigkeiten, die Betreuung von Schüler/innen mit speziellen Bedürfnissen und die Kommunikation zwischen Lehrpersonen und Eltern. (c) Schulsozialarbeit ist kein verbreitetes Konzept im Kanton Waadt, entsprechende Aufgaben werden häufig vom Service de protection de la jeunesse übernommen.
Quelle: Erhebung BASS

Tabelle 33: Bekämpfung der Vererbung von Armut im Bildungssystem – Regionalstädte

	Biel	La Chaux-de-Fonds	Fribourg	Wil	Olten
Frühe Förderung					
Massnahmen der frühen Sprachförderung	Kanton: Konzept vorhanden. Gemeinde: Projekt Kindersprachhaus: Fremdsprachige Eltern werden von der Schule kontaktiert: Wenn ihre Kinder weder Deutsch noch Französisch gut verstehen, können sie vor dem Kindergarten einen kostenlosen Sprachkurs von 18 Wochen absolvieren (2x pro Woche); zudem Eltern-Kind-Sprachtreff.	Kanton: Programm Réussir l'intégration dès l'enfance, Interdepartementale Arbeitsgruppe Accès à l'écrit, Teilnahme am Kantonsnetzwerk L'Education donne la force, Espace enfant von RECIF (interkulturelles Zentrum, das Sprachkurse etc. anbietet). Gemeinde: PIP (Leseförderung im Vorschulbereich)	Keine Massnahmen	Kanton: Weiterbildungsmodul «frühkindliche Bildung mit Fokus Mehrsprachigkeit und Integration» an Pädagogischen Hochschule, Praxisheft und Praxisbegleitung für Kitas und Spielgruppen, Elternratgeber, Elternbildungsangebot zum Spracherwerb von Kindern von 0 bis 4 Jahren (ab Sommer 2016)	Kanton: Sprachkurse für Mütter mit Kinderbetreuung nach Grundsätzen der Frühen Förderung inkl. Sprachförderung. Gemeinde: MuKi-Deutschkurse, Schenk mir eine Geschichte (Leseförderung)
Erreichte Kinder	Sprachtreffs: 30-40 Familien, Sprachhaus noch keine Zahlen (rund 75 Kinder mit Eltern jährlich erwartet)	300 Kinder (ganzer Kanton), für Gemeinde nicht bekannt	-	Nicht bekannt	MuKi-Deutsch: 25 Kinder (+12 in Kinderhüte anderer Sprachkurse), Schenk mir eine Geschichte: 47 Familien,70 Kinder.
Massnahmen zur übrigen frühen Förderung	Kanton: Konzept vorhanden. Gemeinde: schritt:weise, Familientreff FamiPlus, Sozialraumorientierte Frühförderung in Quartieren, Proj. Bildungslandschaft, Unterstützung Spielgruppen,	Soutien de parentalité à domicile des Roten Kreuzes	Kanton: EcolePlus : Atelier, das im weitesten Sinn zur Schulvorbereitung dienen soll. Gemeinde: Keine Massnahmen	Keine Massnahmen	schritt:weise, niederschwelliger Eltern-Informations-Treff im Begegnungszentrum Cultibo
Erreichte Kinder	Nicht bekannt	55 Familien	-	-	schritt:weise: 10 Familien, Elterntreff: ca. 22 Familien
Information und Zusammenarbeit mit den Eltern					
Spezifische Anstrengungen, um fremdsprachige/bildungsferne Eltern zu informieren, interkulturelle Übersetzung	Der Kanton stellt eine Broschüre zur Volksschule bereit, die in 10 Sprachen vorliegt. Gemeinde: interkult. Übersetzung bei Infoanlässen / Elterngesprächen	Der Kanton bietet einen Übersetzungsdienst an, Gemeinde nutzt interkult. Übersetzung bei Infoanlässen / Elterngesprächen	Gemeinde bietet interkult. Übersetzung bei Infoanlässen / Elterngesprächen, zudem Kontaktstelle Schule-Migrantenfamilien	Kanton: übersetzte Unterlagen, Gemeinde: interkult. Übersetzung bei Infoanlässen / Elterngesprächen	Gemeinde bietet interkult. Übersetzung bei Infoanlässen / Elterngesprächen
Erreichen fremdsprachiger& bildungsferner Eltern	Nicht bekannt	Gut	Gut	Gut	Relativ gut
Förderung in der Schulzeit					
Sozialindex für Schulen	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein
Zusatzunterricht in der Lokalsprache	Kanton kennt Anfangs- & Fortgeschrittenenunterricht in und neben der Regelklasse. In Städten mit hohem Fremdsprachigenanteil sind separate Intensiv- & Aufbaukurse möglich.	Nach Bedarf können Förderklassen oder Zusatzlektionen angeboten werden (1.-11.Klasse), zudem Sprachförderung durch Zivildienstleistende in der Regelklasse.	Stützunterricht neben Unterricht in der Regelklasse	Kinder mit Migrationshintergrund habe Anrecht auf Zusatzunterricht in Deutsch.	Kindergarten 1-2 Lektionen pro Woche; Primar- & Oberstufe bei Bedarf Klassen für Fremdsprachige oder 3-5 Lektionen pro Woche max. 1 Jahr, Aufbaukurs 2-3 Lektionen pro Woche max. 3 J.
Erreichte Kinder	Nicht bekannt	50 Kinder (4 Auffangklassen)	Nicht bekannt	keine Angaben	33% aller Schüler/innen

	Biel	La Chaux-de-Fonds	Fribourg	Wil	Olten
Aufgabenhilfe (ohne Tagesstrukturen)	Privater Anbieter Passepartout.	Privater Anbieter Foyer de l'écolier (5-10 Jährige, 3x pro Woche 2h). Unterstützung auch im Rahmen von Nachhilfeunterricht der Schulen möglich.	An allen Schulen vorhanden	3 Primarschulen haben Aufgabenhilfe.	In allen Primarschulhäusern (1.-6. Klasse) vorhanden (1x pro Woche 1 Lektion)
Preis für Eltern	3 CHF pro Nachmittag	Foyer: einkommensabhängig (bei Einkommen 50'000 CHF pro Nachmittag 3.65 CHF)	30 CHF pro Kind und Monat	80-100 CHF pro Semester.	150 CHF pro Jahr
Erreichte Kinder	nicht bekannt	Foyer: ca. 350 Kinder	ca. 250 Kinder	70 bis 80 Kinder	136 von 797 Kindern (17%)
Schulsozialarbeit	Keine kantonale Vorgabe, aber an allen Schulen vorhanden	Keine kantonale Vorgabe, aber an allen Schulen vorhanden	Kanton kennt Schulsozialarbeit an allen deutschsprachigen Oberstufen & Schulmediation an allen französischsprachigen. Vereinzelt umgekehrte Angebote. An Primarschulen keine Schulsozialarbeit in der Stadt Fribourg.	Kantonale Vorgabe: Grundsätzlich sind 60 Stellenprozent Schulsozialarbeit pro Schulkreis vorgesehen. An allen Schulen verfügbar	Keine kantonalen Vorgaben, aber an allen Schulen vorhanden
Übergang in eine nachobligatorische Ausbildung					
Spezifische Unterstützungsmassnahmen an der Oberstufe	Keine	Keine	Keine	Für Jugendlichen aus Kleinklassen Möglichkeit zur Nachbetreuung durch ehemalige Klassenlehrperson (z.B. Lösen der Hausaufgaben für die Berufsschule).	Hilfe eines professionellen externen Coachs bei der Lehrstellensuche.
Verpflichtung, Jugendliche ohne Anschlusslösung zu melden	Keine Verpflichtung, aber üblich	Nein, aber enge Zusammenarbeit	Nein	Ja	Ja
Zusammenfassende Einschätzung					
Schwerpunkte für Bekämpfung der Vererbung von Armut im Bildungssystem	Förderung der Chancengleichheit	Integration, Verhinderung von Schulaustritten, einkommensabhängige & günstige Tarife	Nicht bekannt	Integration (Information, Aufklärung, gutes Bildungsangebot, Projekte)	Integration und sprachliche Förderung von Kindern mit Migrationshintergrund.
Besonders wichtige Massnahmen und Projekte	Eine sehr wichtige Rolle spielen die Tagesschulen. Die Betreuung neben der Schule bietet Unterstützung bei den Hausaufgaben, bei der Freizeitgestaltung etc. was zu einer vielfältigen Förderung von benachteiligen Kindern führt.	Schuldenpräventionsprogramm an Schulen mit privater Trägerschaft.	Keine	Schulsystem vorstellen, Projekt LIFT Oberstufe Sonnenhof	Integrationsklassen und DaZ-Unterricht für Fremdsprachige, Schulsozialarbeit, Mittagstische
Bewährt sich die gesamte Strategie? Macht die Gemeinde genug?	Keine Einschätzung möglich	Grosses Engagement in diesem Gebiet	Keine Einschätzung möglich	Keine Einschätzung möglich	Grundsätzlich bewährt sich die Gesamtstrategie, Verbesserungspotential bei Organisation der Betreuungsstrukturen & Sprachförderung im Vorschulbereich

Quelle: Erhebung BASS

Tabelle 34: Bekämpfung der Vererbung von Armut im Bildungssystem - andere grosse Gemeinden

	Kriens	Dietikon	Glarus Nord	Martigny	Herisau
Frühe Förderung					
Massnahmen zur frühen Sprachförderung	Kanton: Konzept zur frühen Förderung. Gemeinde: Spielgruppen mit Sprachfrühförderung	Spielgruppen plus: mit gezielter Förderung des Spracherwerbs; Spielgruppe BiLiKiD: Zweisprachig deutsch-portugiesisch	Ratatui (Integration in der Frühförderung), Spielgruppe mit Sprachförderung	Gemeinde: Le Haricot magique (sprachliche & soziale Integration)	Gemeinde: Deutsch für Eltern der Schule Herisau, Massnahmen in MVB & Erziehungsberatung (vgl. Kapitel 11) Schenk mir eine Geschichte (Leseanimation),
Anzahl erreichte Kinder	Nicht bekannt, aber zu wenig Plätze (Wartelisten)	Spielgruppen plus: 9 Spielgruppen mit je 12 Kinder Spielgruppe BiLiKiD: 8 Kinder	Nicht bekannt	100-200 Kinder pro Jahr	ca. 10 Familien pro Halbjahr
Massnahmen zur übrigen frühen Förderung	Kanton: Konzept zur frühen Förderung	Frühförderungsangebote der Schule (Hausbesuche, Infoveranstaltungen, päd. Videos)	Hausbesuche und interkult. Übersetzung in MVB, interkultureller Kinderspieltreff	Keine Massnahmen	Massnahmen in MVB & Erziehungsberatung (vgl. Kapitel 11)
Anzahl erreichte Kinder	-	300 Kinder	-	-	-
Information und Zusammenarbeit mit den Eltern					
Spez. Anstrengungen, um fremdsprachige/bildungsferne Eltern zu informieren, interkult. Übersetzung	Kantonaler Info-Kompass bietet eine Übersicht zu allen Angeboten für Zugewanderte, Gemeinde bietet interkult. Übersetzung bei Informationsanlässen und Elterngesprächen	Projekt Schulerfolg ist kein Zufall: Schule Dietikon sucht zwei Jahre vor Kindergarteneintritt Kontakt zu den Eltern und lädt sie zu «verbindlichen» Veranstaltungen ein. Hier werden die Eltern umfassend informiert. Allgemein Arbeit mit Übersetzer/innen.	Vom Kanton organisierte interkulturelle Infoabende für ausl. Eltern inkl. Erklärung des schweizerischen Schulsystems	Kanton empfiehlt interkulturelle Übersetzung & bietet Unterstützung an. Gemeinde hat teilweise übersetzte Unterlagen, interkult. Übersetzung bei Infoanlässen & Elterngesprächen, Projekte Comprendre l'école & Intervention dans les familles migrantes.	Gemeinde bietet teilweise interkult. Übersetzung bei Infoanlässen und Elterngesprächen, im Projekt Femmes-Tische und bei Erstinformation von neuzuziehenden Ausländer/innen Information zu Schweizer Schulsystem
Erreichen fremdsprachiger & bildungsferner Eltern	Gut	nur teilweise	Relativ gut	Gut	Nur teilweise
Förderung in der Schulzeit					
Sozialindex für Zusatzlektionen oder zusätzliche Lehrkräfte	Nein	Ja	Nein	Nein	Nein
Zusatzunterricht in der Lokalsprache	Kanton verlangt Anfangs- (4-5.5 Lektionen pro Woche) & Aufbauunterricht (2-3.5 Lektionen). Er zahlt Pro-Kopf-Beiträge (25% Kosten). Bei hoher Zahl Fremdsprachiger Auffangklassen. Kriens erreicht Kriterien nicht.	Kantonale Vorgabe: Aufnahmeunterricht für Lernende mit Deutsch als Zweitsprache bei Bedarf von Kindergarten bis Oberstufe; Möglichkeit, Aufnahmeklassen zu führen. DAZ-Anfangs- (1 J. täglich) & DAZ-Aufbauunterricht (Regelklasse).	Die drei Glarner Gemeinden führen gemeinsam Deutsch-Intensivkurse & Integrationsklassen.	Keine kantonale Vorgabe. Französisch-Zusatz 4-6 Lektionen in der Regeklasse.	Kantonale Vorgabe: je nach Kinderzahl in der Regelklasse Intensiv-Deutsch (6–8 Lektionen pro Woche) oder Integrationsklasse. Fortgeschrittene 1–4 Lektionen. Ausserhalb der Schulzeit 4-6 Wochen Intensivkurs verfügbar.
Erreichte Kinder	540 (20%)	16%	März 2016: 10 Schüler/innen	20%	15%
Aufgabenhilfe (ohne Tagesstrukturen)	Keine kantonale Vorgabe, von Gemeinde Hausaufgabenhilfe 3 Mal pro Woche angeboten.	In jeder Schuleinheit besteht ein Angebot	kein zusätzliches Angebot	Keine kantonale Vorgabe. Von Privaten organisierte Aufgabenhilfe	Keine kantonale Vorgabe, in jedem Schulhaus zwei Lektionen Aufgabenhilfe pro Woche.
Preis für Eltern	2 Nachmittage: 120 CHF, 3 Nachmittage 180 CHF pro Kind und Schuljahr	Kostenlos	-	Kostenlos	Kostenlos
Erreichte Kinder	Ca. 200	Nicht bekannt	-	200	Nicht bekannt

	Kriens	Dietikon	Glarus Nord	Martigny	Herisau
Schulsozialarbeit	Keine kantonale Vorgabe, aber an allen Schulen verfügbar	Kantonale Vorgabe. An allen Schulen vorhanden	Kantonal geregelt, an allen Schulen verfügbar	Keine kantonale Vorgabe, aber an allen Schulen verfügbar	Keine kantonale Vorgabe, aber an allen Schulen verfügbar
Übergang in eine nachobligatorische Ausbildung					
Unterstützungsmassnahmen an der Oberstufe	Keine Massnahmen	Keine Massnahmen	Keine Massnahmen	Keine Massnahmen	System «Schule und Arbeitsplatz», zusätzliche Begleitung
Verpflichtung, Jugendliche ohne Anschlusslösung zu melden	Ja	Ja (Umfrage bei Lehrpersonen)	Nein	Nein	Ja
Zusammenfassende Einschätzung					
Schwerpunkte für Bekämpfung der Vererbung von Armut im Bildungssystem	Spracherwerb und Integration	Verminderung des Ausländeranteils durch die Stadtentwicklung (71% ausländische Kinder in den Schulen, höchster Sozialindex im ganzen Kanton).	Information der Eltern & Unterstützung bei der Berufswahl.	Chancengerechtigkeit	Lernen der Lokalsprache, Vertraut-Werden mit der Kultur.
Besonders wichtige Massnahmen und Projekte	Spielgruppe Papagei für fremdsprachige Kinder	Die Einführung einer Tagesschule würde als besonders wichtig erachtet.	Integrationsanlässe für Neuzuziehende	Projekt Intervention dans des familles migrantes	Keine Einschätzung.
Bewährt sich die gesamte Strategie? Macht die Gemeinde genug?	Das Bewusstsein, in diesem Bereich zu investieren, ist nicht ausgeprägt vorhanden. Schule und Vereine machen einiges, aber es wird häufig aus finanziellen Überlegungen hinterfragt.	Die derzeitige Strategieerreicht ihr Ziel nicht ausreichend. Viel Potential wird in diesem Zusammenhang der Stadtentwicklung beigemessen	Strukturen sind erst im Aufbau, funktionieren aber ganz ordentlich.	Alle haben Zugang zu Unterstützungsangeboten, um sich gut entfalten zu können	Die Massnahmen werden durch das Schulressort als ausbaufähig erachtet.

Quelle: Erhebung BASS

13 Zusammenfassende Einschätzungen der befragten Gemeinden

Was bewährt sich bei der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut in den Gemeinden? Und wo liegen die Lücken und Schwierigkeiten? Was konnte erreicht werden im politischen Umsetzungsprozess und was nicht? Was waren erfolgreiche Argumentationsstrategien, um vorwärts zu kommen? Und wie ging man dabei mit der Einschränkung knapper öffentlicher Finanzen um? Wo liegen die Herausforderungen und der Handlungsbedarf heute? Und welche Reformen sind schon in der Pipeline oder sollten angestossen werden? Diese Fragen wurden mit den untersuchten Gemeinden intensiv diskutiert. Alle haben in der **Bestandsaufnahme** Antworten gegeben (vgl. **Tabelle 35** bis **Tabelle 37**). In den **Vertiefungsgesprächen** mit den sechs ausgewählten Gemeinden *Zürich*, *Lausanne*, *Lugano*, *Biel*, *Kriens* und *Martigny* war es jedoch möglich, noch ein Stück weiter zu gehen und insbesondere auch die politische Durchsetzung von Veränderungen zu diskutieren. Dabei wurden auch Ratschläge zuhanden anderer Gemeinden formuliert. Diese Einschätzungen werden in den folgenden Abschnitten präsentiert. Gegenübergestellt werden dort, wo ähnliche Themen angesprochen werden, die Erkenntisse aus der Analyse der aktuellen kantonalen Familienberichterstattung (Stutz/Bannwart/Legler 2017). Die Frage ist hier, ob Kantone und Gemeinden bei ihren Überlegungen am gleichen Strick ziehen und in eine ähnliche Richtung zielen.

13.1 Stärken und besonders wirksame Massnahmen

Bestandsaufnahme

In der **Bestandsaufnahme** wurde gefragt, welche der bestehenden Massnahmen sich als besonders wirksam erwiesen haben und welche besonders wirtschaftlich sind, also ein überdurchschnittlich gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen. Auffallend ist, dass die Gemeinden häufig Massnahmen als besonders wirksam und wirtschaftlich einschätzen, die **mit den Kindern arbeiten**. Insbesondere werden von vielen **gut ausgebaute und subventionierte Kinderbetreuungsstrukturen** als besonders wirksam zur Prävention- und Bekämpfung von Familienarmut genannt (*Zürich*, *Genf*, *Lausanne*, *Lugano*, *Biel*, *La Chaux-de-Fonds*, *Olten* und *Herisau*), noch vor der **frühen (Sprach)-Förderung** (*Zürich*, *Basel*, *Biel*, *Wil*, *Olten*, *Kriens* oder *Dietikon*). Erklärbar dürfte dies dadurch sein, dass Betreuungsstrukturen sowohl den Aspekt der Vereinbarkeit von Familie und Beruf als auch der frühen Förderung abdecken und häufig sozial durchmischter sind als spezifische Massnahmen. Ein weiterer Schwerpunkt sind auch für Kinder und Jugendliche aus einkommensschwachen Familien zugängliche **Sport- und Freizeitangebote sowie offene Jugendarbeit** (*Zürich*, *Genf*, *Biel*, *Wil*, *Herisau*). *Wil* und *Glarus Nord* erwähnen eine Mütter-Väter-Beratung, welche benachteiligte Familien unter anderem durch Hausbesuche erreicht, als wichtige Investition.

Zwei weitere als wirkungsvoll und oft auch als wirtschaftlich bezeichnete Bereiche fokussieren auf die Eltern. Es sind dies **Integrationsmassnahmen für die Eltern**, die mit dem Erlernen der Sprache beginnen und, wie mitunter angemerkt wird, ebenfalls möglichst früh ansetzen sollten (*Zürich*, *Basel*, *Lausanne*, *Biel*, Freiburg, *Olten*, *Kriens*, *Glarus Nord* und *Martigny*) sowie beruflich qualifizierende **Bildungsmassnahmen für die Eltern** (*Zürich*, *Basel*, *Lausanne*, *Biel*, *Glarus Nord* und *Martigny*), wobei *Zürich*, *Basel* und *Biel* konkret die Finanzierung von Nachholbildung ansprechen.

Das heisst nicht, dass finanzielle Unterstützung in den Augen der Gemeinden keine wichtige Rolle spielt. Alle Gemeinden aus Kantonen mit **Familien-Ergänzungsleistungen** (*Genf*, *Lausanne*, *Lugano* und *Olten*) führen diese ebenfalls an als wirksame Massnahme im Kampf gegen Familienarmut an. Zudem wird ein **finanziell erschwingliches Wohnangebot** mehrfach genannt, das teils über subventionierte

Wohnungen, teils über Mietzinsbeiträge erreicht wird (*Zürich*, *Genf*, *Basel* und *Lausanne*). *Biel* und *Martigny* erachten **Massnahmen zugunsten Alleinerziehender** als besonders wirksam.

Mehrere Städte verweisen darauf, dass erst ein **umfassendes Angebot** Wirksamkeit entfalten kann und dabei die Verkettung und **Zusammenarbeit im Verbund** sehr wichtig ist. Dabei wird verschiedentlich die grosse Bedeutung der Beratung hervorgehoben. Eine gute Abstimmung untereinander und die Zusammenarbeit mit Privaten verbesserten auch die Wirtschaftlichkeit des gesamten Massnahmenpakets. Als ebenfalls kostengünstige Massnahmen werden Präventionskampagnen, gezielte Information und niederschwellige Angebote genannt, die sicherstellen, dass Hilfe rechtzeitig greift. In diesem Kontext führen *Zürich*, *Genf*, *Lugano*, *Biel* und *Herisau* auch ihren sozialräumlichen Ansatz an, der auf nutzernahe Quartierarbeit und Quartierstrukturen setzt und eine Mitsprache der Betroffenen ermöglicht.

Vertiefungsgespräche

In den Vertiefungsgesprächen wurden die sechs beteiligten Gemeinden nach ihren Stärken bei der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut gefragt. Die Stärken charakterisieren die Situation in den einzelnen Orten und werden ihnen deshalb hier einzeln zugeordnet:

Zürich

■ Die Berufsintegration wurde ausgebaut. Sie arbeitet mit einem aufsuchenden Ansatz gegenüber Jugendlichen.
■ Der politische Wille zu handeln ist vorhanden, und im Sozialbereich hatten immer starke Persönlichkeiten die Federführung.
■ Im Einzelfall kann eine Ausbildungsfinanzierung über die Sozialhilfe bewilligt werden.

Lausanne

■ An den Schulen ist die Kooperation und Koordination sehr gut und umfasst auch die Betreuungsstrukturen, die Integration der Familien und die Gesundheitsförderung.
■ Es bestehen gute Informations- und Begrüssungsprogramme für Neuzuziehende.
■ Darüber hinaus gibt es viele einzelne Projekte, die gut funktionieren.

Lugano

■ Es gibt diverse Projekte, die dank der finanziellen und logistischen Zusammenarbeit von Kanton und Stadt realisiert werden konnten.
■ Die Gemeindeabteilungen, welche bis vor kurzem noch unabhängige Gemeinden waren, haben ihre eigenen Dienste und Initiativen in die fusionierte Gemeinde eingebracht. Die Angebote der Stadt sind nun für die ganze Bevölkerung zugänglich. Lugano bietet heute umfassende soziale Dienste für das ganze Gebiet.
■ Vereine, Stiftungen und Freiwillige sind sehr engagiert. Und die Stadt hat eine gute Grösse, die den Dialog zwischen den Behörden und den Vereinigungen erlaubt.
■ Aufgrund einer Studie über die Wohnsituation wurde eine Wohnpolitik definiert, die in den nächsten Jahren umgesetzt wird.

Biel

■ Migrant/innen werden heute gut erreicht.
■ Die Stadt hat vollständig auf (freiwillige) Tagesschulen umgestellt.

Kriens

■ Gute Zusammenarbeit und Vernetzung (auch mit an Private ausgelagerten Angeboten)

■ Gute Zugänglichkeit der Beratungsangebote
■ Gute Zusammenarbeit und Austausch der öffentlichen Stellen und insbesondere der Schulen mit Familien (bottom-up)
■ Niederschwellige Unterstützung im Asylbereich

Martigny
■ Die Gemeinde ist für alle da.
■ Private Initiativen können viel erreichen und werden aufgenommen.
■ Kreative Lösungen von Problemen, die im Terrain festgestellt werden, sind erwünscht. Es werden unkompliziert pragmatische Wege gesucht.
■ Man trägt bei der Entwicklung von Lösungen von Anfang an den beschränkten Ressourcen Rechnung, was zu Effizienz führt.

13.2 Schwachpunkte, Schwierigkeiten und Massnahmen von fraglicher Wirksamkeit

Bestandsaufnahme

In der Bestandsaufnahme wurde aufgenommen, bei welchen Massnahmen die **Wirksamkeit fraglich** ist und welche Familien schlecht erreicht werden. Die Gemeinden schätzen ihre Massnahmen im Allgemeinen als wirksam ein. Als bezüglich der Wirksamkeit fraglich, respektive kontraproduktiv nennen dagegen viele den **Leistungsabbau bei Präventions- und Beratungsangeboten** im Zuge von Sparmassnahmen (*Lugano*, *Biel*, *La Chaux-de-Fonds*, *Olten*, *Martigny* und *Herisau*). Sie erachten diese nicht gesetzlich vorgeschriebenen Angebote aus einer Kosten-Nutzen-Perspektive als äusserst sinnvoll, weil kostenvermeidend. Geopfert werden sie in Sparrunden trotzdem, weil bei den gesetzlich vorgeschriebenen Aufgaben wie der Sozialhilfe kein Spielraum zum Leistungsabbau besteht. *Genf* bemängelt bei sich das **Fehlen einer Gesamtstrategie** der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut, weist auf **Nichtbezug von Leistungen** aufgrund fehlenden Wissens hin und hält generell eine frühere Intervention für wirkungsvoller als die aktuelle Praxis. *Zürich* und *Wil* sehen eine Gefahr in **mangelnder Koordination** zwischen den bestehenden Angeboten.

Zwei Gruppen von Familien werden nach Angaben der Gemeinden besonders **schlecht erreicht**: Dies sind einerseits sozial benachteiligte Familien, die keine Sozialhilfe beziehen (können oder wollen) und **Working-Poor** sind (*Zürich*, *Lausanne*, *La Chaux-de-Fonds*, *Olten*, *Martigny* und *Herisau*) und andererseits auch breiter **Familien mit Migrationshintergrund**, wo häufig auch sprachliche Barrieren bestehen (*Basel*, *Lugano*, *Biel* und *Glarus Nord*).

Vertiefungsgespräche

In den Vertiefungsgesprächen gaben die beteiligten Gemeinden über die **Schwachpunkte und Schwierigkeiten** ihrer Armutsbekämpfung Auskunft. Die Ausführungen dokumentieren, dass ihre Probleme auf ganz unterrschiedlichen Ebenen liegen. Gewisse Gemeinsamkeiten sind dennoch auszumachen:

Zürich wiederholt gewisse Koordinationsprobleme und unklare Zuständigkeiten (z.B. für Working Poor) sowie die teilweise mangelnde Niederschwelligkeit und Bekanntheit der Beratungsangebote. Dann aber entspinnt sich ausgehend vom «**Energieproblem**», das häufig nicht mitbedacht werde, eine Diskussion, die sehr schön aufzeigt, mit welchen Schwierigkeiten auch ein ausgebautes Angebot konfrontiert sein kann. Der Gesprächsverlauf: «Viele Familien sind überfordert damit, sich neben Arbeiten und Fami-

lie noch um viel anderes zu kümmern. Es fehlt ihnen die Energie, sich um ihre Weiterentwicklung und Bildungschancen auch noch zu kümmern.» - «Aber das Angebot ist da. Die Laufbahnberatung, die gratis ist, macht mit genau solchen Leuten gute Arbeit.» - «Es ist einfach alles sehr aufwändig, und es fehlt an Koordination: Eine Stipendienanmeldung auszufüllen etwa ist Horror, Tiefqualifizierte sind damit garantiert überfordert.» - «Der Energiehaushalt ist bei den Caritas-Beratungen auch häufig ein Thema. Das gilt auch für die Kinder. Gerade das älteste Kind übernimmt häufig die Rolle der Eltern, klärt ab, übersetzt. Das ist eine Überforderung.» - «Da ist die Schulsozialarbeit ein wichtiger Zugang zu sozial benachteiligten Familien und kann Unterstützung bieten.» - «Die Quartierteams in den fünf Sozialzentren könnten das auch. Sie arbeiten sehr professionell, aber man muss einen Beratungstermin abmachen. Das ist formalisiert, was eine Hürde darstellt.» - «Die Sozialzentren haben das ‚Sozial' im Titel. Das tönt nach Sozialhilfe. Es ist eine staatliche Stelle. Gerade **Migrationsfamilien wollen keine staatlichen Unterstützungen** in Anspruch nehmen. Sie fürchten, dass sich das negativ auf den Aufenthaltsstatus auswirkt. Sie beziehen auch Leistungen nicht, auf die sie ein Anrecht hätten. Aus diesem Grund finanzieren wir auch die Verbilligung der Sprachkurse über die Kulturlegi. Das ist ein sehr gutes Instrument, weil es nicht als staatliche Leistung daherkommt. Die Caritas ist die Trägerschaft. Da haben wir dieses Problem nicht.» Die Gesprächspassage zeigt auch exemplarisch, wie wichtig es ist, dass verschiedene Fachperspektiven in engem Austausch involviert werden in die Suche nach angepassten Lösungen.

In ***Lausanne*** fehlt gemäss den wichtigsten involvierten Fachleuten eine **übergreifende Definition der Prioritäten** über die einzelnen Dienststellen und Departemente hinweg, was die Zusammenarbeit manchmal schwierig macht. Es bestehe dadurch die Gefahr, dass die Leute von Stelle zu Stelle weiterverwiesen würden. Als weitere Schwachstelle wird das **Nichterreichen von Familien in prekären Situationen** bezeichnet. Dies sei vorwiegend ein Kommunikationsproblem. Die Information gehöre insgesamt zu den Schwächen des sozialen Lausanne. Sie sei aber auch anspruchsvoller geworden durch die zunehmende Heterogenität der Familien wie auch ihrer Notsituationen. Man könne längst nicht mehr immer mit der gleichen Ansprache über dieselben Kanäle in Kontakt treten, um ein bestimmtes Problem zu lösen. Selbstkritisch wird auch angemerkt, dass der **strategische Schwerpunkt zu wenig bei der Prävention** liege. Man glaube die Ressourcen dafür nicht zu haben, da man ist immer mit dem Reagieren beschäftigt sei. Auch hier fehle die nötige Gesamtsicht.

Lugano hat gerade eine grosse Gemeindefusion hinter sich, die auch im Sozialbereich prägend war samt den zeitweise grossen finanziellen Problemen, weil die Finanzausgleichszahlungen an die Agglomerationsgemeinden mit dem Anschluss an die Stadt wegfielen. Hier sind nach wie vor Aufgaben zu lösen bei der **Steuerung**, der **Nutzung von Synergien** und der **Koordination** der Leistungen, obwohl sich das Grundprinzip der städtischen Angebote, die **Nähe zur Bevölkerung in den Quartieren** beziehungsweise den ehemaligen Gemeinden zu suchen, bewährt. Die zunehmende Grösse macht es auch weniger möglich, Dinge informell zu regeln. Hier müssen sich neue **Austauschformen** auch mit den privaten Anbietern und Hilfswerken noch etablieren. Man denkt auch darüber nach, wie Orte für informelle Kontakte und «offene Ohren» den Informationsaustausch mit der Bevölkerung vereinfachen könnten.
Inhaltlich sehen die Verantwortlichen eine Schwachstelle bei der **beruflichen Eingliederung von Eltern** mit fehlendem Berufsabschluss und bei der Ermöglichung von Ausbildungen für sie. Man wünscht sich auch mehr Erkenntnisse aus der Überprüfung der Wirksamkeit von Massnahmen für die Erwerbsintegration. Wie in *Lausanne* ist eine Selbstkritik auch ein **fehlender Fokus auf die Prävention**, wobei hier primär die Prävention von Krisensituationen in den Familien angesprochen wird, die mithelfen könnte, grosse Zerwürfnisse innerhalb der Familien zu vermeiden.

In ***Biel*** steht der Abteilungsleiter Soziales den **Handlungsmöglichkeiten der Stadt generell eher pessimistisch** gegenüber. Die Quoten beim Sozialhilfebezug, bei den Ergänzungsleistungen im Alter, aber auch bei den Kindesschutzfällen sind sehr hoch. Und weil die Bevölkerungsstruktur ist, wie sie ist, fehlen der Stadt die Finanzen, um die Probleme ihrer Bevölkerung effektiv anzugehen. Darin sehen die Zuständigen übereinstimmend Biels fundamentale Schwäche. Die Stadt setzt auf frühe Förderung und auf die Ausbildung von jungen Erwachsenen, beschäftigt sich mit jungen Müttern und Familienförderung. Das sei sicher richtig, aber das mengenmässig viel grössere Problem seien Personen ab 40 Jahren. Da bestehe eine grosse Altersgruppe, die mit den vorhandenen Mitteln nicht mehr in den Arbeitsmarkt integriert werden könne. Ein beträchtlicher Teil der bereits anwesenden Flüchtlinge mit und ohne Familie habe unter diesen Umständen keinerlei Aussicht auf ein selbständiges Einkommen und werde arm bleiben. Der Abteilungsleiter Soziales hat dabei ein schlechtes Gefühl und fragt sich, welche Probleme daraus in der Zukunft entstehen werden. Aber aus eigener Kraft kann die Stadt das Problem nicht lösen.

Das Verbundsystem, in dem ***Kriens*** mit privaten Anbietern, Hilfswerken und Kirchen zusammenarbeitet, hat Vor- und Nachteile. Zwar besteht nur ein Sozialdienst für Leute mit wirtschaftlicher Sozialhilfe, aber die Gemeinde hat viele Leistungsverträge mit privaten Dienstleistern im Bereich der persönlichen Hilfe. Das Problem sei, dass diese Angebote mittlerweile so diversifiziert sind, dass eine Zuteilung manchmal schwierig ist. Dadurch besteht die Gefahr, dass die Betroffenen von Stelle zu Stelle weiterverwiesen werden.

In ***Martigny*** werden wie in *Zürich* und *Lausanne* Probleme beim Erreichen von Familien mit Hilfsbedarf als Schwachpunkt genannt und in Kontext gesetzt mit der Angst ausländischer Eltern, bei staatlicher Unterstützung sei ihr Aufenthalt gefährdet. Und auch Martigny, das seine Massnahmen weitgehend ohne Unterstützung des Kantons selber finanziert, beklagt, dass die finanziellen Mittel nicht ausreichen, um mehr zu machen.

13.3 Erfahrungen in der Politikumsetzung

Ein weiterer Diskussionspunkt in den Vertiefungsgesprächen war, wie die Gemeinden zu dem gekommen sind, was sie erreicht haben, und was sie nicht erreichten, weil es im politischen Bewilligungsprozess abgelehnt wurde. Es ging auch darum, wie sie im politischen Prozess agierten und argumentierten, um Mehrheiten zu finden für Massnahmen, die über das gesetzlich Vorgeschriebene hinausgehen. Und insbesondere interessierte, wie sie strategisch mit Fragen der Finanzierung dieser Massnahmen umgingen in Zeiten knapper öffentlicher Budgets. Es zeigt sich nämlich in der Auswertung der aktuellen Familienberichterstattung der Kantone (Stutz/Bannwart/Legler 2017), dass Sparprogramme ein Hauptgrund dafür sind, einmal ins Auge gefasste Massnahmen der Familienpolitik dann doch nicht zu realisieren.

Erreichtes

■ **Fokus auf Kinder, Kinderbetreuung und frühe Förderung**: Die Zuständigen in *Zürich* erachten als wichtig, dass das Kindswohl und die Schutzbedürftigkeit von Kindern, Jugendlichen und Familien heute gesellschaftlich anerkannt sind. Dies ist relevant bei der politischen Argumentation von Massnahmen zu ihren Gunsten. Als konkrete Errungenschaft nennen sie den guten Stand bei Kinderbetreuung und früher Förderung. *Lausanne* verweist ebenfalls auf seine Betreuungsstrukturen und die frühe Förderung. *Lugano* und *Biel* nennen ihre Tagesschulen (freiwillige, kostenpflichtige Betreuung). *Biel* ist zudem mit dem Projekt Kindersprachhaus zu einer systematischen frühen Sprachförderung übergegangen. Zudem liess sich das von einer Stiftung finanzierte Frühförderprojekt Bildungslandschaft Bözingen realisieren. Und der Ferienpass ist heute so kombiniert, dass die Ferienbetreuung in den Quartieren ge-

währleistet ist. *Kriens* führt die zusätzlichen Mittel an, die in die Kinderbetreuung geflossen sind und den Übergang zu Betreuungsgutscheinen, welcher den Zugang zu subventionierten Plätzen verbessert habe (wenngleich noch nicht sicher ist, inwieweit auch einkommensschwache Familien davon profitierten). *Martigny*, das seine Betreuungsstrukturen ebenfalls breit ausgebaut hat, nennt diesen Punkt nicht, aber die Neuanstellung eines Sozialarbeiters, der nur für Kinder und Jugendliche zuständig ist.

■ **Strategieentwicklung, Kooperation und Koordination**: *Zürich* sieht die institutionalisierte departementsübergreifende Zusammenarbeit als klaren Fortschritt. Die Zusammenführung der Ansätze Soziales (inkl. Integration), Bildung und Gesundheit habe zu insbesondere zu verbesserten Übergängen geführt. Zudem wurden in verschiedenen involvierten Bereichen Strategieentwicklungen angestossen. *Lausanne* und *Lugano* nennen ihre Kooperation mit dem Kanton, dem sie beide als Entwicklungspartner dienen. *Biel* führt seinen kostenneutralen Umbau zu einer sozialräumlichen Orientierung der präventiven Angebote als grossen Erfolg an. Die offene Kinder- und Jugendarbeit hatte dabei eine treibende Rolle, bündelte ihre Kräfte aber mit der Integrationsstelle. *Kriens* kann sich auf seine aktuelle Strategieentwicklung stützen wie auch auf eine jahrelang gewachsene Zusammenarbeit und aktive Vernetzung. Erreicht wurde in den letzten Jahren auch eine Stärkung der regionalen Zusammenarbeit. Ähnliches gilt für *Martigny*, das mit seinem Centre médico-social (CMS) ebenfalls über eine regionalisierte Struktur verfügt und die gute Zusammenarbeit mit den benachbarten Diensten im gleichen Haus pflegt. Als weiteren Vorteil erwähnt es die kurzen Wege zwischen Fachpersonen und politischen Entscheidungsträgern, die pragmatische Lösungen vereinfachen.

■ **Wohnen und soziale Durchmischung**: *Zürich* sieht als Erfolg, dass es dank aktiver Wohnpolitik bisher gelungen ist, eine insgesamt gute soziale Durchmischung der Stadt aufrecht zu erhalten. *Lausanne* nennt denselben Punkt der Durchmischung und verweist auf seine stark ausgebaute Wohnpolitik, die unter anderem stärker auch auf die Begleitung von Personen und Familien mit Wohnproblemen setzt. Zudem sei durch vermehrt sozialräumlich orientierte Ansätze mehr Leben in den Quartieren entstanden, das auch zu besseren Strukturen für Familien wie zahlreichen Spielplätzen führte.

■ **Erwerbsintegration**: *Zürich* hat seinen Arbeitsintegrationsansatz bereits als Stärke erwähnt. *Lausanne* führt sein ausgebautes Angebot, das stark auf die Vermittlung von Sprach- und Basiskompetenzen basiert, hier auf. Träger sind private Anbieter, aber sie sind so stark subventioniert, dass die Teilnahme an Beratungen und Kursen in der Regel kostenlos ist. Neu hinzugekommen ist eine gemeinsame Abteilung für berufliche Integration von RAV und Sozialdienst, die subventionierte temporäre Arbeitseinsätze vermittelt. *Biel* ist glücklich, wenigstens etwas mehr Geld für die Erwerbsintegration junger Mütter zur Verfügung zu haben.

■ **Integration**: *Zürich* gibt an, dass es gute Erfahrungen gemacht hat mit dem Ansatz, Familien bei ihren eigenen Zielen abzuholen, insbesondere dort, wo es um den Schulerfolg der Kinder geht. *Lausanne* hat bei der Fachstelle Integration eine *Permanence Emploi-Formation* eingerichtet, die Immigrierte in fünf Sprachen kostenlos individuell zu Berufschancen und Ausbildungsmöglichkeiten berät. In *Biel* gab ein parlamentarischer Vorstoss den Anstoss zum Ausbau der Integrationsmassnahmen. Es wurde ein Massnahmenplan Integration erarbeitet, und es war auch ein kleiner Ausbau der Projekte möglich.

■ **Gutes Angebot**: *Zürich* und *Lugano* geben generell an, dass sie über ein breites Angebot guter Massnahmen verfügen. *Lausanne* hat dieses besonders im Bereich der Schuldensanierung intensiviert. Und *Biel* nennt ein gutes Niveau an Know-how bei den involvierten Fachpersonen.

Nicht Erreichtes

■ **Kinderbetreuung**: *Lausanne* beklagt, dass es noch immer Wartelisten für einen Betreuungsplatz im Vorschulalter gibt. Auch korrespondieren die Öffnungszeiten der Kinderbetreuungsstrukturen nicht

immer mit dem Bedarf. In *Biel* fehlt die schulergänzende Kinderbetreuung im heilpädagogischen Bereich. *Martigny* hat es aus Budgetgründen nicht geschafft, die Tagesfamilienansätze an jene der Krippen anzugleichen Krippen und die Krippenöffnungszeiten zu erweitern. Auch das Projekt einer Schulkantine ist aus dem gleichen Grund gescheitert.

■ **Strategie, Kooperation und Koordination**: In *Zürich* funktioniert die Kooperation mit Gesundheitsfachpersonal (Ärzte etc.) eher schlecht. *Lausanne* führt seine Probleme interner Koordination an. In *Biel* hat sich der sozialraumorientierte und quartierbasierte Ansatz (noch) nicht in allen Bereichen durchgesetzt. Insbesondere wirke die Stadt- und Freiraumplanung kaum mit und auch Sozialhilfe und Kindes- und Erwachsenenschutz sind nicht eingebunden. Es fehle ein umfassender Ansatz der Sozialpolitik. In *Martigny* hat die nötigen besseren Informationsmittel noch niemand geschaffen. Die Frage geht in die Runde: Wer ist zuständig und hat die Energie?

■ **Wohnen**: *Lausanne* stellt trotz wohnpolitischer Massnahmen keine Linderung der Wohnungsnot fest. In *Kriens* wird die Schwierigkeit angesprochen, dass eine Anpassung der Mietzinslimiten der Sozialhilfe an die Mietpreisentwicklung aus politischen Gründen seit längerem nicht möglich sein. Man versuche, sie gerade bei Familien flexibel zu handhaben.

■ **Erwerbsintegration**: Beide hier genannten gescheiterten Vorhaben betreffen Alleinerziehende. In *Biel*, das die punkto Erwerbsanforderungen strengeren neuen SKOS-Richtlinien bereits vorzeitig in Kraft gesetzt hat, fehlen griffige Massnahmen, um die Situation Alleinerziehender zu effektiv verbessern: Die Vorschulbetreuung ist ungenügend ausgebaut. Und für Erwerbsintegrationsmassnahmen gilt immer noch die 50%-Klausel, die zur Bedingung macht, dass unmittelbar mindestens ein halbes Erwerbspensum aufgenommen werden kann. *Kriens* ärgert sich, dass der Kanton Luzern trotz Sozialgesetzrevision die empfohlene Teilbevorschussung der Alimente nicht eingeführt hat, obwohl die Gemeinde sich dafür einsetzte. So lohnt sich eine Ausdehnung der Erwerbstätigkeit für Alleinerziehende nach wie vor nicht.

■ **Integration**: In *Lausanne* bestehen Wartelisten bei den subventionierten Französischkursen. In *Biel* sind zu wenig Mittel für die Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen vorhanden. In *Kriens* merkt die Integrationsstelle an, dass es sinnvoll wäre, Unterstützungsangebote für die Arbeits- und Wohnungssuche zu schaffen, dafür aber die Mittel fehlten. In *Martigny* wollte man einen Treffpunkt «Maison du monde» schaffen, ist aber an der Finanzierung gescheitert.

■ **Kinder und Jugendliche**: *Zürich* hat die rein präventiven Angebote aufsuchender Familienarbeit aus Kosten-Nutzen-Überlegungen eingestellt. In *Lausanne* fehlen Präventionsprojekte für die Altersgruppe der 15-17-Jährigen. *Kriens* wollte die Aufgabenhilfe reorganisieren und die dort engagierten Freiwilligen besser schulen, was aus Kostengründen abgelehnt wurde. Und in *Martigny* besteht ein Kontinuitätsproblem bei der Betreuung belasteter Familien, weil für die Mütter-Väter-Beratung kein Ansprechpartner definiert ist, an den sie Familien in schwierigen Situationen bei Erreichen der Alterslimite weitergeben kann. Teilweise fehlen der MVB auch für präventive Ansätze (z.B. psychologische Abklärung einer Mutter) die Mittel. Diese Schwierigkeiten werden nun allerdings angegangen.

■ **Zugangsprobleme**: *Zürich* hat mit seinen fünf Sozialzentren eine sehr professionelle Beratungsstruktur, die ein breites Spektrum an Themen abdeckt. Die Zentren werden jedoch nicht als Beratungsstellen wahrgenommen. Sie sind hochschwellig und es werden nicht alle Zielgruppen erreicht. Man ist nun am Überlegen, wie die Beratungsstrukturen in Zusammenarbeit mit den quartierbasierten Angeboten niederschwelliger ausgestaltet werden könnten.

■ **Begrenzter Spielraum**: Die Zuständigen in *Biel* beklagen, dass einzelne Erfolge durchgeführter Projekte verschwinden vor dem Hintergrund der desolaten Gesamtlage beziehungsweise der Grösse der Zielgruppen. Der Spielraum ist begrenzt durch die Armut der Stadt, und gleichzeitig vermittelt das Ausmass der Probleme ein Gefühl des Versagens.

Erfolgreiche Argumente für geplante Neuerungen im politischen Prozess

Eine präventive Strategie der Bekämpfung von Familienarmut ist im Unterschied zu den monetären Unterstützungsleistungen vielerorts nicht umfassend gesetzlich geregelt und vorgeschrieben. Es muss Überzeugungsarbeit geleistet werden, warum die Gemeinden gewisse Massnahmen ergreifen sollen. Die Vertiefungsgemeinden wurden daher auch gefragt, was für Argumente ihrer Erfahrung nach in der Politik überzeugen. Mehrere Städte äusserten sich dahingehend, dass **präventiv ausgerichtete Massnahmen**, deren Wirkungen erst in der Zukunft Früchte tragen, **generell schwieriger zu argumentieren** sind als die Behebung bereits eingetretener Missstände, obwohl ein frühes Eingreifen in erheblichem Mass Folgekosten vermeiden kann. Um ihre Projekte trotzdem umsetzen zu können, haben sie die folgenden Argumentationsstrategien entwickelt:

■ **Von klar identifiziertem Handlungsbedarf ausgehen**: Diesen Punkt erwähnen *Lausanne* wie *Martigny*. Man muss nachweisen können, dass es ein reales Problem gibt und dass die geplante Leistung dort wirkt, wo sie gebraucht wird. Gute Datengrundlagen sind hier ein Vorteil.

■ **Auf Erfahrungswerte zurückgreifen oder Erfahrungswerte schaffen**: Wie *Kriens* ausführt, sollte man darauf achten, dass ein Projekt, das man in den politischen Prozess eingibt, um Gelder zu erhalten, bereits jemand getestet hat. So kann aufgrund des Tests eine andere Gemeinde sagen, dass sich das bewährt hat. Das war in *Kriens* bei der Einführung von Betreuungsgutscheinen ein Argument. Wenn die *Krienser* nicht auf Erfahrungswerte zurückgreifen können, versuchen sie es zuerst auf kleiner Flamme selbst, um Erfahrungswerte zu sammeln. So war es in dieser Gemeinde mit der freiwilligen Familienbegleitung. Man hat departementsintern ein bisschen Geld budgetiert, um zwei drei Begleitungen durchzuführen. Wenn man anschliessend sehe, dass dies etwas bringt, könne man das Ganze öffnen und mehr Geld verlangen. Dadurch bräuchten gewisse Dinge etwas mehr Zeit, aber Erfahrung sei immer das, was die Dinge vorwärtsbringt. *Kriens* bezeichnet dies als Startup-Prozess, den es systematisch verfolgt. Häufig sind es Private, die ein kleines Pilotprojekt lancieren. Wenn dieses eine kritische Grösse erreicht, geht es ohne Staat aber nicht mehr weiter. Die Privaten kommen dann zur Gemeinde, damit diese mitfinanziert. Das sei manchmal auch riskant: Mitunter müsse man sich nach zwei drei Jahren eingestehen, dass es sich um den falschen Weg handelte. Aber auch bei einem erfolgreichen Projekt wie aktuell der *Krienser* Sprachförderspielgruppe sei die spätere Integration in die Regelstrukturen mit Veränderungen und Umbrüchen verbunden und gehe nicht immer schnell und reibungslos. Der Vorteil war, dass man in der Pilotphase keine im voraus gesetzten Grenzen hatte und wirklich testen konnte, was es alles braucht. So könne man dann gleich ein gutes Modell vorlegen. Ähnlich wie *Kriens* äussern sich auch andere Gemeinden, insbesondere *Lausanne*. Dieser Stadt ist wichtig, dass man die Wirksamkeit von Pilotprojekten dann auch seriös evaluiert und dazu die Betroffenen selber befragt.

■ **Wirtschaftlich argumentieren**: Wenn man argumentieren kann, dass eine Massnahme der ganzen Gesellschaft zugute kommt und Kosten einspart, dann sollte man dies unbedingt tun, erklärt *Martigny*. Dann sollte dies die Basis der Kommunikationsstrategie sein. Auch für *Kriens* ist es ein Vorteil, wenn man das Wort «sozial» gar nie in den Mund nehmen muss, sondern wie bei den Betreuungsgutscheinen zeigen kann: Das unterstützt die Wirtschaft. Es profitieren alle, wenn die Kinderbetreuung organisiert ist. Das Geld, das hier investiert wird, ist sehr gut angelegt. Manchmal sei es auch möglich, die Folgekosten des Nichtstuns vorrechnen. Wenn man beispielsweise eine Heimplatzierung oder eine stationäre Drogentherapie vermeiden könne, spare das pro Fall erhebliche Summen. Die präventivere Massnahme lohne sich bereits, wenn man dadurch nur so und so viele solche Fälle vermeiden könne. Aber alle sind sich einig, dass eine wirtschaftliche Argumentation nicht immer möglich ist. Gerade bei langfristig angelegten Präventionsprojekten sind die Wirkungen schwer vorauszusagen. Zudem sei oft ein

Nebeneffekt, dass die Stimmung und das Zusammenleben vor Ort sich verbessern und mehr Zusammenhalt besteht, was sich nicht einfach messen lässt.

■ **An Chancengerechtigkeit appellieren**: In *Zürich* hat sich sehr bewährt, die Kinder und ihre Rechte und insbesondere die Chancengerechtigkeit ins Zentrum zu stellen. Das sei politisch als Ziel weitgehend unbestritten.

■ **Argument der Vereinbarkeit von Beruf und Familie vorbringen**: *Zürich* macht auch die Erfahrung, dass das Argument der Vereinbarkeit von der bürgerlichen Seite mitgetragen wird. Sie entspricht dem Prinzip der Hilfe zur Selbsthilfe. Man erhält Leistungen nicht umsonst, sondern arbeitet dafür.

■ **Verantwortung der Eltern nicht ersetzen**: *Martigny* weist darauf hin, dass die Verantwortung der Individuen unterstützt und nicht ersetzt werden soll, sonst stiessen Massnahmen auf Widerstand. Die Gesellschaft wolle den Eltern ihre Verantwortung nicht abnehmen. Vielmehr müsse man aufzeigen, dass die Massnahmen auf eine grössere Autonomie der Familien zielen.

■ **Aspekt der Freiwilligkeit ist wichtig**: Für *Zürich* ist wichtig, dass man die Leute nicht zu ihrem Glück zwingt. Wenn man mit Freiwilligkeit und über Motivation arbeite, passe dies nicht nur besser zum schweizerischen Selbstverständnis. Es zeige auch auf, dass die Massnahme einem Bedarf entspricht. Man erreiche die Leute auch so. Wichtig seien sehr gute Zugänge. Einer, der sich als sehr gut erwiesen hat, ist die Schule. Sie sei deswegen ein gutes Eingangstor, weil alle das Anliegen haben, dass ihr Kind es in der Schule gut haben soll.

■ **Ambulant vor stationär**: *Kriens* entlehnt diesen Slogan, der im Gesundheitswesen Kosten sparen soll, bei unterstützenden Massnahmen für Familien, die in Not sind. Das Argument heisse: Lieber rechtzeitig etwas in eine Familie investieren, sodass sie Probleme selber lösen lernt, damit man dann nicht mit harten Massnahmen eingreifen muss.

■ **Die Denkweise der anderen Seite verstehen**: *Martigny* erklärt, wenn man seine Anliegen gut verkaufen wolle, müsse man fähig sein, die Situation Leuten zu erklären, die nicht die gleiche Kultur haben, und aktiv auf sie zugehen. Man müsse verstehen, wie die anderen denken. Die involvierten Fachpersonen dieses freisinnig dominierten Orts versuchen auch, die wichtigen politischen Entscheidungsträger in Gremien zu integrieren, die sie laufend mit den sozialen Brennpunkten konfrontieren, und nicht zuletzt auch darüber immer im Gespräch zu bleiben.

Strategischer Umgang mit Finanzierungsfragen

Leistungen, die nicht gesetzlich vorgeschrieben sind, haben in Zeiten knapper öffentlicher Finanzen tendenziell einen schweren Stand. Wer in diesem Bereich noch ausbauen will, kommt um die Tatsache beschränkter Ressourcen nicht herum, obwohl die Finanzlage der untersuchten Gemeinden sich stark unterscheidet. In den Vertiefungsgesprächenm war ein Thema, wie die Gemeinden strategisch mit dieser Tatsache umgehen.

■ **Nicht auf den Mercedes setzen**: Wie *Zürich* formuliert, sollte man den VW wählen und nicht auf den Mercedes setzen. Man sollte mit weniger zufrieden sein, damit leben, dass man gewissen qualitativen Ansprüchen nicht immer gerecht werden kann, aber eine breite und solide Grundstruktur zu Verfügung stellen. Gleichzeitig müsse die Finanzierung sehr transparent und plausibel sein.

■ **Auf dem Bestehenden aufbauen**: In *Zürich* sind die Sozialkosten auch deshalb nicht explodiert, weil man stark auf die Regelstrukturen gesetzt hat und auf das Bestehende aufbaute. Man hat jeweils einen Schwerpunkt gesetzt, den man anschliessend weiterziehen konnte.

■ **Einen guten Ruf beim Parlament erarbeiten**: Wichtig ist aus der Sicht *Zürichs* auch das Vertrauen des Parlaments, dass man kostenbewusst handelt und nur dort zusätzliche Gelder verlangt, wo man

wirklich einen Bedarf erkannt hat. Wenn man etwas beantragt, so steckt etwas dahinter. Das sei ein wichtiges Zusammenspiel.

■ **Ko-Finanzierungen vorlegen**: Dies senkt gemäss *Lausanne* nicht nur die Einstiegskosten für die eigene Gemeinde. Insbesondere eine Bundes- oder Kantonsbeteiligung wirke auch wie ein Gütesiegel.

■ **Ein sozialräumlich orientierter Ansatz der Quartierarbeit spart Geld**: *Lausanne* ist nicht zuletzt auch aus Kostenüberlegungen zu einem stärker quartierbasierten Ansatz übergegangen. Man hofft so stärkere Netze für die Integration von Familien aufbauen zu können und die Informationsprobleme besser zu lösen.

■ **Dichtes Angebot privater Vereinigungen nutzen**: Diesen Punkt nennen sowohl *Lausanne* wie *Kriens*. Man solle sich als Gemeinde nicht einigeln, sondern die Kooperation suchen mit den vielen Vereinen, Vereinigungen und Hilfswerken, die im gleichen Bereich aktiv sind, und ihre Potenziale erschliessen.

■ **Den Schwerpunkt verlagern**: Wenn man beispielsweise in der Sozialhilfe zusätzliche Mittel nicht erhält, kann es gemäss *Lausanne* sinnvoll sein, sich strategisch auf andere Bereiche zu verlagern, die weniger unter Spardruck stehen wie etwa das Bildungswesen, die Wohnförderung oder Integrationsmassnahmen. Es werde nicht überall mit der gleichen Elle gemessen.

■ **Mit Kooperationen weiterkommen:** Wenn wie in *Biel* die Mittel für Neues oft nicht vorhanden sind, kann man versuchen, über den eigenen Tellerrand hinauszuschauen und mit Kooperationen weiterzukommen. Das gelang bei der Zusammenarbeit der Integrationstelle mit der offenen Kinder- und Jugendarbeit für vermehrte Quartierarbeit. Auch aus dem Altersbereich flossen in einem Quartier zusätzliche Stellenprozente im Rahmen eines Pilotprojekts ein.

■ **Koordination und Steuerung verbessern**: Fehlt das Geld, so kann man sich keine Doppelspurigkeiten leisten. Auch in *Biel* gebe es in einzelnen Bereichen eher genug Angebote, die schlecht koordiniert sind, da sich jeder um seinen eigenen Garten kümmert. Hier bestehe Optimierungspotenzial.

■ **Schwerpunkt auf die Jugend**: Wie in anderen Gemeinden ist in *Kriens* die Arbeitsintegration in der Sozialhilfe ein grosses Thema, die arbeitsintegrativen Massnahmen aber sind mit hohen Kosten verbunden. Man nimmt deshalb nur Junge auf. Die Zuständigen sind nicht stolz darauf. Aber man hatte schon Phasen, in denen Arbeitsintegration gar nicht mehr finanziert wurde. Da wurde allerdings der Vorwurf laut, dass die Sozialhilfe nichts mit ihren Leuten mache.

■ **Unterstützung durch den Kanton**: Als Beispiel, wo die nun erfolgte finanzielle Beteiligung des Kantons viel gebracht hat, nennt *Kriens* die sozialpädagogische Familienbegleitung. Die Gemeinde ist überzeugt, dass dies wirklich ein gutes Instrument ist. Aber die hohen Kosten führten vor allem in kleineren Gemeinden dazu, dass einzelne Familien dadurch auffallen und exponiert seien. Jetzt gibt es einen grossen kantonalen Topf, der auch die integrierte Sonderschulung und integrierte Förderung finanzieren hilft.

Ratschläge zur Politikumsetzung an andere Gemeinden

■ **Bedarf der Bevölkerung zum Massstab machen**: Wie *Martigny* klarstellt, sollte eine Gemeinde Probleme ihrer Bevölkerung nicht ignorieren, sondern lösen helfen. Der Bedarf soll gerade auch bei den Kinderbetreuungsstrukturen den Massstab setzen.

■ **Strategische Schwerpunkte setzen**: *Zürich* empfiehlt, in der politischen Umsetzung Prioritäten zu definieren und entsprechende Schwerpunkte zu setzen. *Lausanne* ergänzt, dass man dabei aber trotzdem weiterdenken und nicht nur eine Einzelleistung im Auge haben sollte, damit die Massnahmen aufeinander abgestimmt bleiben. *Lugano* ist ebenfalls der Meinung, dass es sich bei den Prioritäten nicht um Einzelmassnahmen für Einzelfälle handeln darf, sondern um strategische Schwerpunkte, und dass

die Umsetzung von der Strategie ausgehen solle. Es macht auch den Punkt, dass die Wirkung der Massnahmen systematisch überprüft werden sollte.

■ **Auf Bestehendes aufbauen**: *Zürich* spricht sich stark für Kontinuität aus: Es sei wichtig, das, was man macht, gut zu machen, immer wieder zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Man solle dazu stehen, dass man nicht alles macht und auf dem Bestehenden aufbaut. Es bringe nichts, laufend neue Pilotprojekte zu lancieren, die nach drei Jahren niemand weiterfinanziert. *Lausanne* hält dagegen, man müsse aber auch den Mut haben, Bestehendes in Frage zu stellen, um Schwachstellen zu identifizieren. Aber es ist einverstanden, dass man nicht immer Neues erfinden soll, sondern auch ein Auge darauf haben, dass die Basisversorgung gut ist. Im gleichen Sinn äussern sich auch *Lugano* und *Biel*.

■ **Die Schule als wichtigen Akteur einbinden**: Dies ist eine Strategie, die sowohl *Zürich* als auch *Kriens* und *Martigny* selber verfolgen und weiterempfehlen.

■ **Das Wort «Armut» vermeiden**: Leute unter dem Titel «Armut» anzusprechen, hält *Zürich* für stigmatisierend. Man müsse weg von diesem Label. Die Stadt formuliert häufig: Das ist für alle, besonders aber … Auch *Lausanne* empfiehlt, das Wort «Armut» zu vermeiden. Die Betroffenen sähen sich selber auch nicht als Arme. Der Lausanner Sozialdienst spricht eher von einem Verlust der Unabhängigkeit einer Person und einem Wiedergewinnen der Autonomie.

■ **Regionale Zusammenarbeit**: *Zürich* erachtet eine gewisse Mindestgrösse als wichtig, um die nötige Angebotsvielfalt für eine effektive Prävention und Bekämpfung von Familienarmut realisieren zu können, die auf die heterogenen Familiensituationen zugeschnitten ist. Daher hält es die Stadt für kleinere Gemeinden für sinnvoll, sich mit anderen zusammenzuschliessen und die Aufgaben gemeinsam zu bewältigen. Zum selben Schluss kommen *Biel, Kriens* und *Martigny*, welche die Regionalisierung schon unterschiedlich weit vorangetrieben haben. Regionale Leistungen seien billiger und ermöglichten eher, eine gute Praxis zu entwickeln.

■ **Guter Austausch zwischen Fachpersonen und Politik**: *Lausanne* erklärt, man sollte sich dem politischen Kontext und den Erwartungen der Politik immer bewusst sein und die entsprechenden Kontakte pflegen. Es brauche diesen Austausch und die Erklärungsarbeit der Politik gegenüber: Der politische Wille sei sehr wichtig, wenn man etwas erreichen will. Denselben Punkt erwähnt auch *Martigny*. *Biel* ergänzt, dass manchmal auch ein parlamentarischer Vorstoss helfen kann, Dinge voranzubringen.

■ **Mut haben, Spielräume zu nutzen und zu experimentieren**: Sowohl *Lausanne* als auch *Kriens* und *Martigny* machen gute Erfahrungen mit dem Experimentieren im Kleinen und empfehlen Mut zu Innovation und pragmatischen Lösungen im Einzelfall. *Lausanne* ergänzt, dass es gleichzeitig wichtig bleibt, die Kohärenz des gesamten Leistungspakets aufrechtzuerhalten.

■ **Bund und Kanton nicht aus der Verantwortung entlassen**: *Biel* merkt noch an, dass das kommunale Engagement die Verantwortung von Bund und Kantonen nicht ersetzen könne und mit den veränderten Schwerpunkten einer präventiv ausgerichteten Politik der Armutsbekämpfung auch die Lastenausgleichssysteme weiterzuentwickeln und anzupassen sind.

13.4 Herausforderungen und Handlungsbedarf

Herausforderungen

Die Frage nach den grössten Herausforderungen wurde sowohl in der Bestandsaufnahme gestellt als auch in den Vertiefungsgesprächen nochmals aufgegriffen. Folgende Themen dominieren:

Die grösste Herausforderung sehen die Gemeinden in fehlenden oder zumindest knapper werdenden **öffentlichen Finanzen** (*Zürich, Lugano, Biel, Olten, Kriens und Martigny*). Als akut von diesem Problem betroffen erklären sich insbesondere die finanzschwachen Regionalstädte *Biel* und *Olten*, die sich aus

finanziellen Gründen nicht in der Lage sehen, eine ihrer schwierigen Bevölkerung adäquate Strategie der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut umzusetzen. Es ist für sie auch nicht absehbar, wie sie sich aus dieser Situation befreien könnten. In den Vertiefungsgesprächen befürchtet *Kriens* eine Aushöhlung des sozialen Netzes aufgrund von finanziellem Druck. Es bestehe bei Sparmassnahmen auch die Gefahr, dass familienergänzende Kinderbetreuung für ärmere Familien zu teuer werde. *Martigny* hofft, das Niveau der Sozialleistungen halten zu können. In diesem Kontext wird in den Vertiefungsgesprächen wiederholt die Unternehmenssteuerreform III angesprochen, welche die kommunalen Budgets weiter verknappen werde.

An zweiter Stelle beklagen nicht nur alle grossen Städte, sondern auch *Wil* und *Kriens* das **Fehlen von günstigem Wohnraum** für einkommensschwache Familien. *Dietikon* sieht als Herausforderung, gleichzeitig günstigen Wohnraum anbieten zu können und trotzdem eine soziale Durchmischung zu erreichen. Auch *Zürich* bezeichnet den Wohnungsmarkt als Herausforderung, die erschwere, die soziale Durchmischung in den Quartieren zu erhalten. *Lausanne* versucht das Problem hoher Mieten in den Griff zu bekommen, indem die Stadt mehr günstige Wohnungen zur Verfügung stellt. In beiden Städten hat das starke Bevölkerungswachstum den Wohnungsmangel verschärft. *Lugano* fördert ebenfalls bezahlbaren Wohnraum. Aber in kleineren Gemeinden mit demselben Problem bleibt eine Reaktion aus: Wie *Kriens* klarmacht, wird keine dieser Gemeinden alleine günstigen Wohnraum fördern aus Angst, Sozialfälle anzuziehen. Hier brauche es einen guten Soziallastenausgleich und eine kantonale Koordination.

Als Drittes wird von verschiedener Seite die **schwieriger gewordene Erwerbsintegration von Personen mit tiefer Qualifikation** oder sonstigen Schwierigkeiten wiederholt genannt (*Zürich*, *Genf*, *Basel*, *Lugano*, *Biel*, *Fribourg*, *Dietikon*). Ein Resultat davon ist auch ein hoher Anteil an **Working Poor-Familien** (*Genf*, *Lausanne*, *La Chaux-de-Fonds*). In *Biel* sind grosse Teile der Migrationsbevölkerung sehr schlecht qualifiziert. Für diese Gruppe gebe es fast keine Massnahmen, um sie wieder irgendwie in Richtung Arbeitsmarkt zu bringen. Zudem fehlen Arbeitsplätze für Teilleistungsfähige und Beschäftigungsmöglichkeiten für vom ersten Arbeitsmarkt Ausgeschlossene. Für die berufliche Integration von Migrant/innen in *Biel* ist die Zweisprachigkeit der Stadt eine zusätzliche Hürde und sie erhöht auch die Kosten von Massnahmen.

Der vierte Punkt ist das Thema der **Migration**. Vielerorts existiert in der politischen Diskussion eine Vermischung von migrationsbedingtem Bevölkerungswachstum und einer vor allem durch die an sich kleine Gruppe der Flüchtlinge bedingte Fallzunahme von Ausländer/innen in der Sozialhilfe bei zunehmender Komplexität der Problemlagen. Hinzu kommt die Einschätzung, dass auch die demografische Alterung zu zunehmenden Kosten für die Gemeinden führen könnte. *Martigny* stellt einen zunehmenden Druck auf die ausländische Bevölkerung fest. In *Lugano* besteht zusätzlich die Grenzgängerthematik, durch die besonders die ansässigen Ausländer/innen konkurrenziert werden. Die Stadt erklärt, sich auf harte Zeiten im Bereich sozialer Prekarität vorzubereiten. Die **Unabschätzbarkeit künftiger Flüchtlingsströme** beschäftigt auch andere der untersuchten Gemeinden. *Kriens* verlangt vom Kanton bessere Lösungen bei der Integration im Asylbereich oder die Möglichkeit, diese von Anfang an selber in die Hand zu nehmen. *Basel* stellt sich die Frage, wie mit einem zunehmenden Anteil Traumatisierter in Flüchtlingsfamilien umgegangen werden soll. Und *Herisau* überlegt, wie es der Bevölkerung vermitteln könnte, Geld für Unterstützungsstrukturen dieser Kinder und Eltern auszugeben. Neben den neuen Herausforderungen im Flüchtlingskontext bestehen auch alte. Verschiedene Städte sehen bei ihren Familien einen grossen **ungelösten Integrationsbedarf** (*Biel*, *Fribourg*, *Wil*).

Weitere mehrfache Erwähnung findet **fehlender politischer Wille**, Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Familienarmut umzusetzen (*Wil*, *Glarus Nord*, *Martigny*, *Herisau*), wobei *Wil* und *Martigny* weniger die eigene Gemeinde als ihren Kanton im Auge haben.

In den **Vertiefungsgesprächen** nennt *Lausanne* zudem die **schwierige Erreichbarkeit** von Familien, gerade wenn die Eltern psychisch erkranken oder die Familien sozial isoliert leben. Auch *Lugano* führt als Herausforderung fehlende soziale Beziehungen und Kompetenzen von Familien auf, wobei die **psychosoziale Belastung** häufig aufgrund von Mehrfachproblematiken bestehe. *Kriens* sieht sich im gleichen Sinn mit Eltern konfrontiert, die kaum Erziehungsverantwortung wahrnehmen. Und *Martigny* konstatiert, dass veränderte Familienformen und Lebenssituationen die Familien viel heterogener werden liessen, was auch Kommunikation und Kontakte unter ihnen kompliziere und es zur Herausforderung macht, ein **starkes und solidarisches Sozialgefüge** in *Martigny* aufrechtzuerhalten. *Biel* und *Kriens* beschäftigt die noch bestehende **Vererbung von Armut**. *Biel* nennt auch die **fehlenden Bildungschancen für Erwachsene ohne Berufsabschluss**, die **ungelöste Situation Alleinerziehender** sowie das **Fehlen bedarfsgerechter Kinderbetreuungsstrukturen**.

Handlungsbedarf

Handlungsbedarf sehen *Zürich*, *Genf* und *Fribourg* vor allem beim Umstellen der Angebote auf einen präventiven, möglichst früh greifenden Ansatz der Bekämpfung von Familienarmut. Alles andere sind Einzelnennungen. So sieht *Biel* primär Aufgaben bei der Integrationsförderung. *La Chaux-de-Fonds* nennt die hohe Steuerbelastung tiefer Einkommen, die der Kanton nun allerdings beheben will. *Olten* und *Dietikon* orten Handlungsbedarf bei der Finanzierung von Kinderbetreuungsangeboten, die für einkommensschwache Eltern derzeit teuer sind. *Kriens* sieht den subventionierten Wohnungsbau als Handlungsfeld. *Martigny* verweist darauf, dass die Finanzierung von Nachholbildung für Eltern ein ungelöstes Problem darstellt, und für *Herisau* steht zuvorderst die Sensibilisierung für die Thematik an.

Ein Vergleich der von den Gemeinden angeführten Punkte mit dem Handlungsbedarfs, wie er aus der Analyse der aktuellen Familienberichte und -konzepte der Kantone (Stutz/Bannwart/Legler 2017) hervorgeht, zeigt, dass die untersuchten Gemeinden tendenziell weiter sind, was die Vereinbarkeit von Familie und Beruf betrifft. Sie beschäftigen sich weniger mit den monetären Leistungen, für deren Ausgestaltung primär die Kantone verantwortlich sind. Aber auch in den kantonalen Berichten ist abzulesen, dass mit dem Umbau zu einer präventiveren und in die Menschen investierenden Familienpolitik die Bedeutung nicht-monetärer Massnahmen zunimmt. Von verschiedenen Kantonen werden beim Handlungsbedarf Fragen der (sozialen) Integration und der Chancengerechtigkeit für die Kinder aufgegriffen. Häufig wird mit den Kindern argumentiert. Dabei sollen die Eltern in ihrer Rolle nicht ersetzt, sondern einbezogen, beraten und begleitet werden. Vom Frühbereich bis zu den Schulen wird Bedarf an kooperativen Förderformen ausgemacht. Ebenfalls analog wird bei der Information und dem Zugang zur benötigten Unterstützung Verbesserungsbedarf festgestellt.

13.5 Geplante Reformen und Verbesserungsvorschläge

Die Frage nach geplanten Reformen wurde in der **Bestandsaufnahme** gestellt. Die untersuchten Gemeinden sehen sich einerseits mit **Reformen** auf kantonaler Ebene konfrontiert und streben andererseits selber Reformen an. **Auf kantonaler Ebene** geht es sowohl um Verbesserungen wie Familien-Ergänzungsleistungen (FR), die Steuerbefreiung des Existenzminimums (NE) oder die Erarbeitung eines Konzepts früher Förderung (AR), als auch um Sparvorlagen (BE) oder Gesetzesvorlagen mit unklarem Ausgang. In den **Gemeinden** sind häufig Verbesserungen an der Kinderbetreuungsstruktur im Gang

(*Zürich*, *Basel*, *La Chaux-de-Fonds*, *Olten*, *Martigny*) oder Konzepte früher Förderung werden umgesetzt (*Zürich*, *Wil*, *Olten*). *Olten* und *Martigny* berichten von Sparmassnahmen und in *Herisau* werden die bestehenden Sozialleistungen überprüft. *Zürich* und *Basel* intensivieren ihre Bemühungen zur Schaffung von kostengünstigem Familienwohnraum. *Biel* ist mit der Umsetzung seines Massnahmenplans Integration beschäftigt und *Genf* ist mit der Realisierung seines Aktionsplans für die Rechte der Kinder, der auch für die Familien als Ganzes Verbesserungen bringen soll.

Zu **Verbesserungsvorschlägen** konnten sich die Gemeinden ebenfalls in der **Bestandaufnahme** äussern. Wie den bestehenden und künftigen Herausforderungen begegnet werden kann, war jedoch auch ein wichtiges Thema der **Vertiefungsgespräche**. Die Erkenntisse werden hier zusammengefasst zu strategischen Stossrichtungen, die den untersuchten Gemeinden als wichtig erscheinen:

■ **Stärkerer Fokus auf Prävention**: Diesen Punkt erwähnen *Zürich, Basel, Lausanne, Kriens, Martigny*, und *Herisau*. Gerade die kleineren unter ihnen wie *Kriens* und *Martigny* betonen aber gleichzeitig, dass der Staat eigenverantwortliches Handeln ermöglichen und nie anstelle der Individuen handeln soll. *Kriens* verwendet den Begriff einer ursachenorientierten Prävention: Man solle zuerst schauen, was die Ursache einer Problemsituation ist. Dann solle man danach trachten, die Ursache frühzeitig, relativ schnell und niederschwellig zu beseitigen.

■ **Bedarfsgerechte, finanziell zugängliche Kinderbetreuungstrukturen**: Sie werden von *Zürich, Lausanne, Basel, Lausanne, Biel, Kriens* und *Dietikon* als fundamentale Voraussetzung genannt sowohl für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf als auch für mehr Chancengerechtigkeit für die Kinder. *Zürich* empfiehlt Tagesschulen, *Kriens* Betreuungsgutscheine, weil diese den Zugang zu Betreuung erleichtern und das nachgefragte Angebot entstehen lassen.

■ **Finanzielle Sicherung der Familien**: Die Gemeinden wünschen sich teilweise bessere existenzsichernde Bedarfsleistungen und eine sinnvollere Entlastung von Familien mit tiefen Einkommen von ihrem Kanton. Aber auch wenn sie in die Durchführung involviert sind, definieren sie diese Leistungen nicht. *Lausanne* betont zudem, dass es wichtig ist, Verschuldungsprobleme von Familien früh zu vermeiden und schnell anzugehen, um Negativspiralen zu vermeiden.

■ **Zugang zu Wohnraum**: Die grossen Städte halten alle eine aktive Wohnpolitik für wichtig, um einkommensschwachen Familien zu angemessenem Wohnraum zu verhelfen.

■ **Benachteiligte Kinder und Jugendliche intensiv fördern**: Diese ab dem frühen Kindesalter einsetzende Strategie verfolgen viele der untersuchten Gemeinden, um mehr Chancengerechtigkeit zu realisieren und die Vererbung von Armut zu vermeiden.

■ **Entwicklungschancen für Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben**: Unbestritten und verbreitet sind Integrationsangebote und Sprachkurse für junge Eltern, mit der Idee, dass deren Integration auch den Kindern zugute kommt. Weniger selbstverständlich ist der Zugang von Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben zu Erwerbsintegrationsmassnahmen sowie zu Berufsbildungschancen. Es sind *Genf, Lugano* und *Biel*, die diese Punkte explizit als zukunftsträchtige Strategie erwähnen.

■ **Strukturen für ein gutes Zusammenleben schaffen und sozialen Zusammenhalt fördern**: Verschiedene Städte sind bereits dazu übergegangen, teilweise oder systematisch mit einem sozialräumlichen Ansatz in den Quartieren zu arbeiten und über ein lebendiges Quartierleben die soziale Integration der Bewohner/innen und den sozialen Zusammenhalt insgesamt zu fördern. Die grosse Bedeutung von guten Strukturen des Zusammenlebens in den Quartieren führen beispielsweise *Lausanne* und *Biel* an. Aber auch *Zürich* und *Genf* arbeiten mit einem partizipativen Ansatz in den Quartieren. *Olten* und *Herisau* verfügen über einzelne Quartierentwicklungsprojekte. *Lugano* empfiehlt, auf diesem Weg die Stadt- und Raumplanung mit einzuspannen dafür, dass Familienanliegen berücksichtigt werden. Man

habe knapp verhindern können, dass sich in der Stadt «Problemquartiere» bildeten. Da habe *Lugano* von anderen Städten profitiert (z.B. Winterthur) und da könnten wohl andere Gemeinden auch von *Lugano* lernen. Es hat Begegnungsorte geschaffen und nennt als gutes Beispiel die Unterbringung von Kindertagesstätten und Altersheimen im gleichen Gebäude.

■ **Zivilgesellschaftliches Engagement erhalten und pflegen**: *Zürich, Lugano* und *Biel* erklären, dass in ihrer Bevölkerung ein grosses Potenzial für Solidarität bestehe. Man sollte dieses schon relativ grosse Engagement strategisch nutzen und unterstützen. So erreiche man mit wenig Mittel viel. Als geeignet dafür wird insbesondere eine gute Vernetzung in den Quartieren erachtet, die auch erlaube, dass die Bwohner/innen sich um mehr Dinge selber kümmern, die sonst die Stadt übernehmen müsste.

■ **Angemessen auf psychische Probleme reagieren**: *Lausanne* deponiert, dass es gerade mit Blick auf Familien in schwierigen Lebenslagen sehr wichtig ist, psychische Probleme nicht zu ignorieren, sondern sich adäquat und unterstützend darum zu kümmern, um die negativen Auswirkungen auf die Betroffenen selber und ihre Kinder zu minimieren.

■ **Information und Zugänglichkeit der Leistungen sicherstellen**: Bei einer integrierten, auf mehreren Ebenen ansetzenden Strategie im Kampf gegen Familienarmut ist grundsätzlich nicht geregelt, wer wie bereichsübergreifende Informationen zur Verfügung stellt. Da nicht nur die Herstellung von Informationen, sondern auch ihre Verbreitung sehr wichtig ist, braucht es eine Informationsstrategie und klare Verantwortlichkeiten. Die Strategie muss der schwierigen Erreichbarkeit jener Familie Rechnung tragen, welche Unterstützungsmassnahmen am dringendsten brauchen. *Lausanne* empfiehlt, generell auf eine gute Kommunikation zu achten, auch im persönlichen Umgang, da sehr wichtig ist, wie die Leute angesprochen werden. Es empfiehlt eine einfache und und konkrete Sprache, die respektvoll ist und darauf verzichtet, Arme als Arme oder sonstige Problemfälle anzusprechen.
Die Zugänglichkeit kann aber auch auf weiteren Wegen verbessert werden. In verschiedenen Gemeinden erreicht die für alle und nicht nur Sozialhilfebeziehende offene Sozialberatung der Gemeinde viel breitere Kreise als spezialisierte Beratungsstellen. *Biel* hat mit seinem Quartieransatz einen wichtigen Zugang zu vielen benachteiligten Schichten erhalten. *Lugano* empfiehlt, als Stadt die eigenen Dienste, aber auch private Organisationen dabei anzuleiten, wie man Projekte passend, vernetzt und so implementiert, dass alle die Dienstleistungen in ihrem Gebiet kennen. Dazu müsse man die Kräfte vereinen und die Kommunikation verbessern. *Zürich* macht die Erfahrung, dass man die Zielgruppe eher erreicht, wenn eine Leistung grundsätzlich für alle und nicht exklusiv nur für sie offensteht. Zudem arbeitet die Stadt eng mit den Schulen und insbesondere mit der Schulsozialarbeit zusammen, die es als sehr wichtigen Weg bezeichnet, um den Kontakt zu sonst schwer erreichbaren Familien zu finden. Die Stadt empfiehlt, die Schulsozialarbeit dem Sozialdepartement zu unterstellen, damit sie diese Rolle effektiv auch erfüllt und sich nicht ausschliesslich um schulische Themen kümmert.

■ **Optimierte, bereichsübergreifende Koordination und Kooperation**: Insbesondere in den Vertiefungsgesprächen waren sich die Gemeinden einig, dass bei einer integrierten Mehrebenenstrategie der Armutsbekämpfung sehr viel Potenzial in einer guten übergreifenden Koordination und Kooperation liegt und dass gute Einzelprojekte allein nicht genügen. Grundsätzlich empfiehlt *Zürich*, die Strukturen möglichst zu vereinfachen und auf klare Zuständigkeiten zu achten. Es brauche zudem sowohl ein für die einzelne Situation spezifisches als auch ein dezentrales, bürgernahes und niederschwelliges, bedarfsgerechtes Angebot. Es sei im Einzelfall immer zu überlegen, was man zentral und dadurch mit der entsprechenden professionellen Spezialisierung anbietet, und wo es für den niederschwelligen Zugang wichtig ist, dass Angebote in der Nähe sind, also dezentral in den Quartieren existieren. Wichtig sei auch, diese Struktur von dezentralen und zentralen Leistungen zu koordinieren. *Lausanne* führt den gleichen Punkt an, betont aber noch, dass man eine Zusammenarbeitskultur zwischen den verschiede-

nen involvierten Stellen bewusst entwickeln müsse, regelmässige Austauschtreffen ansetzen, die Vernetzung der Fachpersonen fördern. Es müsse den Leuten zuerst bewusst werden, dass man durch die transversale Zusammenarbeit neue Ressourcen entwickeln kann.
Kriens spricht sich für eine ergebnisorientierte Zusammenführung der Dienstleistungen aus, die Doppelspurigkeiten beseitigt. *Lugano* empfiehlt, in der Zusammenarbeit den privaten Organisationen auch Platz einräumen. *Biel* erachtet als wichtig, nicht nur auf formalisierte, sondern auch auf flexible Zusammenarbeit zu achten. *Martigny* betrachtet als zentral, dass man bei einer guten Vernetzung der involvierten Akteure auch eine gemeinsame Sprache entwickelt. In dieser kleineren Gemeinde laufen viele Kontakte informell. Sie empfiehlt, trotzdem eine Stelle zu benennen, welche die Aufgabe hat, die Verbindung zwischen den Akteuren zu garantieren. Es bewährt sich hier nur schon ein jährliches Austauschtreffen zu einem Thema mit genug Platz für sonstige Gespräche. Die gute Vernetzung erachtet *Martigny* auch als zentral, um neue Herausforderungen rechtzeitig zu erkennen und Lösungen zu diskutieren. Die Nähe der Akteure untereinander erhöhe zudem die Bereitschaft zur gegenseitigen Unterstützung.

■ **Laufende Überprüfung und Weiterentwicklung von Strategie und Massnahmen**: Viele Gemeinden betonen, dass die Herausforderungen sich laufend ändern und alte Ansätze neuen Problemen nicht immer gerecht werden. So gilt es, wie *Zürich* sagt, die eigene Arbeit laufend zu überprüfen, weiterzuentwickeln und neu zu priorisieren. *Lugano* bezeichnet die Anpassungsfähigkeit an neue Gegebenheiten ebenfalls als zentral. Die Angebote und Strukturen müssten vorausschauend sein und auf eine neue Situationen reagieren können. *Lausanne* empfiehlt aus diesem Grund, Leute, die mit Betroffenen arbeiten, in die Strategieentwicklung einzubeziehen. Trotzdem, so *Kriens*, sei es wichtig, auch eine längerfristige Vision und nachhaltige Ausrichtung in der Strategie der Armutsbekämpfung beizubehalten. Verschiedene Westschweizer Städte (*Genf, La Chaux-de-Fonds, Fribourg*) wünschen sich für eine effiziente Anpassung ihrer Strategie auch verlässlichere Entscheidungsgrundlagen in der Form von Daten und Studien.

■ **Vorbereitet sein für die Übernahme von Flüchtlingen**: *Zürich* regt noch an, die Gemeinden sollten nicht vergessen, dass sie nach fünf bis zehn Jahren die Flüchtlinge zu übernehmen haben, die jetzt einreisen, und sich entsprechend vorbereiten. Zu erwarten ist, dass viele von ihnen hier eine Familie gründen und Kinder haben werden.

Die Punkte, die von den untersuchten Gemeinden angeführt werden, stimmen teilweise überein mit den Prioritäten, welche in der Analyse der aktuellen Familienberichterstattung (Stutz/Bannwart/Legler 2017) die **Kantone** setzen. Hier und dort ist die Vereinbarkeit von Familie und Beruf eine wichtige Strategie und der Aufbau flächendeckender, bedarfsgerechter **Kinderbetreuungsinfrastrukturen** das Ziel. Auch die Kantone setzen auf für fremdsprachige oder sozial benachteiligte und bildungsferne Familien zugängliche **Information, Beratung und Begleitung**. Viele in den kantonalen Papieren vorgeschlagene Massnahmen zielen ebenfalls darauf ab, in diesem Bereich **Zugangsschwellen abzubauen**. Ein dritter übereinstimmender Bereich sind **Integrationsmassnahmen**. Darunter fallen sowohl der Zugang von einkommensschwachen Familien zu Freizeit- und Sportmöglichkeiten als auch auf die Schulbedürfnisse zugeschnittene Integrationsangebote für ausländische Eltern. Nicht zuletzt ist die **Chancengerechtigkeit für die Kinder** ein weiterer Bereich, in dem etliche Kantone aktiv werden wollen. Viele sehen Massnahmen bei der frühen (Sprach)förderung vor. Es lässt sich generell beobachten, dass auf ein gutes Aufwachsen der Kinder zentrierte Ansätze in den Vordergrund gestellt werden, wobei dann häufig argumentiert wird, dass genau dafür der Miteinbezug der Eltern wichtig ist. Stichwort sind hier Erziehungs- und Bildungspartnerschaften.

In den genannten Bereichen dürfte es vielerorts möglich sein, im Kanton einen interessierten Partner zu finden oder sich auf direkt vom Kanton realisierte Angebote zu stützen. Die Kantone setzen sich in ihren Berichten übrigens auch mit den Bedarfsleistungen und dem Stipendienwesen auseinander, die sie direkt verantworten. In den Familienberichten als sinnvoll diskutierte Leistungsverbesserungen und gerade auch die Einführung von Familien-Ergänzungsleistungen sind jedoch häufig an knappen öffentlichen Finanzen gescheitert. Selbst die Behebung negativer Erwerbsanreize wird teils aus Kostenüberlegungen nicht an die Hand genommen. Hier könnte der Status Quo vielerorts noch länger unverändert bleiben oder aber es werden Leistungskürzungen ins Auge gefasst.

13.6 Fazit

Die zusammenfassenden Einschätzungen der Gemeinden dokumentieren, dass sich viele von ihnen intensiv auseinandersetzen mit Strategien der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut. Es zeigt sich auch, dass grundsätzlich sehr viel Wissen vorhanden ist, vielerorts spannende Einzelprojekte bestehen und die involvierten Fachpersonen auch gewieft im politischen Umsetzungsprozess für ihre Ansätze und Massnahmen kämpfen. Es hat sich viel bewegt in diesem Bereich über die letzten Jahre. In den meisten Gemeinden das Engagement spürbar, Probleme ihrer Bevölkerung zu lösen und Armut nicht als unabänderlich zu akzeptieren. Selbst eine Gemeinde wie das strukturschwache *Biel*, das neue Massnahmen kaum finanzieren kann, war auf der konzeptionellen und organisatorischen Ebene in den letzten Jahren sehr umtriebig.

Gleichzeitig erweist es sich als eine sehr anspruchsvolle Aufgabe, die früher übliche reine finanzielle Mindestsicherung zu einer präventiver wirkenden integrierten Mehrebenenpolitik umzubauen. Dies stellt viel höhere Anforderungen an Kooperation und Koordination. Man ist angewiesen darauf, dass andere mitspielen, die ihre Aufgabe nicht a priori in der Armutsbekämpfung sehen wie Kinderbetreuungsinstitutionen, Schulen oder die Stadt- und Raumplanung. In allen untersuchten Gemeinden ist dieser Umbauprozess jedoch zumindest ein Stück weit im Gang. Grosse Fortschritte und ein klares Umdenken konnten vor allem in den Bereichen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, der Chancengerechtigkeit für die Kinder und der Integrationsmassnahmen erreicht werden, wenngleich vielerorts noch manches zu tun bleibt. Generell erkannt und angegangen wurden auch die Zugangsprobleme zu Information, Beratung und Begleitung. Es entsteht zudem der Eindruck, dass Familien von Bildungssystem und Sozialpolitik vermehrt als Ganzes in ihrer Bedeutung wahrgenommen werden samt der wichtigen Rolle der Eltern für ihre Kinder. In den letzten Jahren sind kooperativere Ansätze der Zusammenarbeit mit den Eltern auch aus sozial schwächeren Verhältnissen entstanden. Viele der untersuchten Gemeinden setzen auch auf sozialräumliche Ansätze zur Verbesserung der Lebensbedingungen und des sozialen Zusammenhalts in den Quartieren. Diese Strategie erweist sich teils als grosser Hoffnungsträger, gerade, wenn wenig Geld vorhanden ist.

Das Tempo des Umbaus von einer ausfinanzierenden Bekämpfung der Familienarmut zu einer präventiveren integrierten Mehrebenen-Strategie wird vielerorts stark gebremst durch finanzpolitische Überlegungen. Dadurch können oft Projekte nicht realisierbar werden, die an sich wirtschaftlicher wären und eine bessere Kosten-Nutzen-Bilanz aufweisen würden als das bestehende System. Hier ist zu hoffen, dass die Gemeinden mit zunehmender Erfahrung voneinander lernen. Zudem erwächst einem stärkeren staatlichen Engagement Widerstand aus der vielerorts tief verwurzelten Vorstellung, dass die Familie Privatsache ist und die elterliche Verantwortung nicht abgeschoben werden soll. Dem muss in der Kommunikation und der politischen Argumentation Rechnung getragen werden, wie insbesondere die kleineren Gemeinden betonen.

Neben allem Angestossenen und Erreichten sind weitherum zwei blinde Flecken in den Gemeinden auszumachen. Es fehlt an wirksamer Unterstützung für Alleinerziehende. Und es bestehen kaum Bildungschancen für Eltern ohne Berufsabschluss. In beiden Fällen geht es um stark von Familienarmut betroffene Gruppen. Und in beiden Fällen besteht über die Probleme weitgehend Einigkeit. Fairerweise muss ergänzt werden, dass es sowohl bei den Alleinerziehenden wie auch bei den ungenügend qualifizierten Eltern nicht an den Gemeinden alleine ist, die vorhandenen Schwierigkeiten besser zu lösen. Vielmehr formulieren gleich mehrere Gemeinden für die zweite Gruppe explizit, dass sie mit Nachholbildung überfordert sind und auf ein stärkeres Engagement von Bund und Kantonen angewiesen wären.

In der Deutschschweiz und im Wallis ist zwischendurch generell immer wieder ein Thema, dass die Gemeinden nicht alles übernehmen können, was der Kanton und der Bund nicht leisten. Und es wird wiederholt deren engagiertere Kooperation im Kampf gegen Armut eingefordert.

Tabelle 35: Zusammenfassende Einschätzung - grosse städtische Zentren

	Zürich	Genf	Basel	Lausanne	Lugano
Wirksamkeit der bestehenden Stossrichtungen, Strategien und Massnahmen					
Besonders wirksam	Subventionierung der Kinderbetreuung, frühe Förderung in überdepartementaler Zusammenarbeit, Niederschwelligkeit der Angebote, verbesserte Planung der Übergänge, Strategieentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe und des Sozialen Stadtlebens der Sozialen Dienste, passgenaue Interventionen, mehrdimensionaler Ansatz (Kinder und Eltern), umfangreiches subventioniertes Sport- und Freizeitangebot, kostenlose schul-(zahn)ärztliche Dienste, Förderung von preisgünstigem Wohnen.	Günstige Kinderbetreuungstarife (oder Kostenerlass), Coaching der Eltern, Früherfassung, Familien-Ergänzungsleistungen, allgemeine sozialpolitische Massnahmen (subventionierte Wohnungen, Quartierzentren mit Freizeitangeboten für Kinder nach der Schule, gute Zugänglichkeit (points d'info), Auffangnetz privater Organisationen, bedarfsabhängige Verbilligungen.	Frühe Sprachförderung (selektives Obligatorium), familienkompatible Nachholbildungsprogramme, Familienmietzinsbeiträge und Förderung von preisgünstigem Wohnen, spezifische Integrationsförderung und integrationsfördernde Massnahmen in den Regelstrukturen.	Familienergänzungsleistungen, Wohnbeihilfen, subventionierte Betreuungsstrukturen, Integrationsangebote für die Migrationsbevölkerung, Gesundheitsdienst an den Schulen, Schuldenprävention und -beratung	Schulergänzende Betreuung und monetäre Bedarfsleistungen für Familien. Arbeitsansatz der Nutzernähe (*approccio di prossimità*) und der Netzwerkarbeit (*lavoro di rete*). Schnelle Interventionen.
Besonders gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis	■ Unterstützungsleistung, die im frühen Kindesalter beginnen; ■ Ausreichendes Angebot an KiTa-Plätzen; ■ Förderung der Erstausbildung durch finanzielle Unterstützung; ■ Grosses Angebot an Arbeitsintegrationsangeboten; ■ Deutschkurse; ■ Gemeinnütziger Wohnungsbau und subventionierte Wohnungen	■ Vorschulbetreuung und schulergänzende Betreuung, ■ Elterncoaching. Anderes ist schwerer einzuschätzen, da das Kosten-Nutzen-Verhältnis nicht evaluiert wurde.	■ Frühe Förderung, ■ Steuerentlastung für Alleinerziehende, ■ Steuerbefreiung des Existenzminimums, ■ Harmonisierung der Sozialleistungen ■ Informationsveranstaltungen in gut funktionierenden Migrationsvereinen.	Massnahmen, welche qualifizieren und/oder den Zugang zum Arbeitsmarkt erleichtern/ermöglichen	■ Präventionskampagnen an den Schulen, die mit tiefen Kosten viele Familien (nicht immer bedürftige) erreichen. ■ Gezielte Information (z.B. *guida servizi per genitori, guida contro l'indebitamento eccessivo*). durch Kooperation mit anderen Diensten (*controllo abitanti, servizi sociali*) an Zielgruppen verteilen. ■ Erwerbsförderung
Wirksamkeit fraglich	■ Kleinkinderbetreuungsbeiträge (wegen negativen Erwerbsanreizen abgeschafft). ■ Gefahr von zu wenig koordinierten Angeboten für Familien	■ Fehlen einer familienpolitischen Gesamtstrategie im Kanton. ■ Verbesserungspotential bei Abstimmung der Angebote, ■ Nichtbezug von Leistungen wegen fehlendem Wissen, ■ zu spätes Einsetzen von Interventionen	Aufsuchende Familienarbeit ist kostenintensiv, aber wirksam, und muss entsprechend adäquat eingesetzt werden.	Die Massnahme im Bereich Wohnen und Verschuldung greifen noch zu wenig.	Wenn aus Budgetgründen Personal fehlt, kommt es zu Wartezeiten. Zudem fehlen ausreichende Datengrundlagen für eine effiziente Steuerung.
Schlecht erreichte Familien	Sozial benachteiligte Familien, die keine Sozialhilfe beziehen (wollen). Flüchtlingsfamilien und unbegleitete minderjährige Asylsuchende.	Sozialhilfe und Hospice général sind bekannt. Bei anderen Leistungen besteht ein Informationsproblem, das dazu führt, dass nicht alle Familien mit Unterstützungsbedarf erreicht werden.	Suchtkranke Eltern, bildungsungewohnte, sozial benachteiligte Migrationsfamilien. Jugendliche, die spät in die Schweiz eingereist sind.	Sozial benachteiligte Familien, die keine Sozialhilfe beziehen (wollen/können)	Da es (insb. ausländische) Familien gibt, die Unterstützungsleistungen nicht beanspruchen, versucht man nun, in den entsprechenden Vierteln aktiver zu werden und sie über die Schule zu erreichen.

	Zürich	Genf	Basel	Lausanne	Lugano
Reformvorhaben mit Auswirkungen auf Familienarmut					
Reformvorhaben mit Auswirkungen auf Familienarmut	Wohnstrategie (Intensivierung des gemeinnützigen und stadteigenen Wohnungsbaus, Unterstützung von Klienten/innen des Sozialdepartements, gezielte Interventionen an Brennpunkten)& Entwicklung von Fachstrategien im Sozialdepartement, Überarbeitung Verordnung Kinderbetreuung(Ausbau subventionierter Kita-Plätze, Weiterentwicklung des Finanzierungs- und Steuerungsmodells), Umsetzung der Strategie Frühe Förderung.	Der städtische *Aktionsplan für die Rechte der Kinder* muss bis 2020 umgesetzt werden. Ziele sind Unterstützung der Eltern & Zugang aller Kinder zu einem angemessenen Lebensstandard und gesellschaftlicher Integration.	Revision des Tagesbetreuungsgesetzes zur Weiterentwicklung des Angebots (wobei Elternbeiträge voraussichtlich nicht gesenkt werden), Mehr Mittel für Wohnraumförderung (Förderung von neuen Genossenschaftswohnungen)	Revision des Sozialgesetzes auf Kantonsebene	Aufgrund von Evaluationen ist eine Neuausrichtung der kantonalen Familienpolitik vorgesehen. Insbesondere will man die Familien-EL mit Erwerbsintegrationsmassnahmen verbinden. Man wird auch versuchen, die Unternehmen in der Familienpolitik zu aktivieren. Caritas Ticino befürchtet, dass die Strategieänderung zu Leistungsabbau führen könnte.
Herausforderungen, Handlungsbedarf und Verbesserungsvorschläge					
Grösste Herausforderungen	Knapper werdende finanzielle Mittel; knapper Wohnraum; gesellschaftlicher Zusammenhalt	Fehlende Ausbildung gewisser Eltern, die ihre Erwerbsintegration erschwert und sie zu Working Poor macht; fehlende Chancengleichheit für alle Kinder; teure Wohnungen	Fehlen von günstigem Wohnraum, Mangel an niederschwelligen Arbeitsplätzen, zunehmendes Auseinanderdriften der Gesellschaft und abnehmender Zusammenhalt, zunehmende Einwanderung von Menschen mit traumatischen Erfahrungen	Fehlen von günstigem Wohnraum	Finanzielle Schwierigkeiten der Stadt; zunehmender Ausschluss von Personen mit Schwierigkeiten vom Arbeitsmarkt; hohe Wohnkosten
Handlungsbedarf	Ein Merkmal der heutigen Ausgestaltung von Leistungen für Familien ist, dass diese oft erst nach dem Eintreffen eines Ereignisses zum Tragen kommen.	Probleme früh genug erkennen		Angebote für 15-17-Jährige; Kinderbetreuungsstrukturen für Personen auf Arbeitssuche (vom RAV verlangt).	
Verbesserungsvorschläge	Prävention noch stärker ins Zentrum stellen. Auseinandersetzung, für welche Angebote eine vermehrt präventive Ausrichtung sinnvoll ist und welche Zielgruppen dabei fokussiert werden sollen. Departementsübergreifende Zusammenarbeit weiterhin aktiv anstreben, Synergien nutzen und Angebote besser aufeinander abstimmen.	Bessere Koordination der involvierten Akteure; präzisere Studien des Armutsphänomens (die Stadt hat eine Studie zu Prekarität auf ihrem Gebiet veranlasst); bessere Information über bestehende Leistungen; besserer Zugang zur Kultur für benachteiligte Familien; besserer Zugang zu Wohnraum und Ausbildungen.	Ausbau der Kinderbetreuungsstrukturen und Senkung der Elternbeiträge; Prävention im Sinne von differenzierten, spezifischen und möglichst rasch einsetzenden Massnahmen, auch zu Beginn kostenintensiv; Bau günstiger Wohnungen.	Ausbau der Kinderbetreuungsstrukturen im Vorschulbereich und für atypische Betreuungszeiten; Kommunikation zwischen den Akteuren verbessern, Präventionsaspekt mehr ins Zentrum setzen	Mehr Ressourcen für Sommerlager, Mittagstische, Nachschulbetreuung & für LuganoNetwork; neue gezielte Massnahmen gegen die Verschuldung von Familien; Erwerbsintegrationsmassnahmen; Wohnraumpolitik; stärkeres Engagement des Bundes in der Familienpolitik (Gemeinden sind oft überfordert).

Quelle: Erhebung BASS

Tabelle 36: Zusammenfassende Einschätzung – Regionalstädte

	Biel	La Chaux-de-Fonds	Fribourg	Wil	Olten
Wirksamkeit der bestehenden Stossrichtungen, Strategien und Massnahmen					
Besonders wirksam	Kinderbetreuung (nicht nur während Büroarbeitszeiten), schulergänzende Betreuung für alle Kinder, Integrationsmassnahmen, Unterstützung Alleinerziehender, Förderung von Nachbarschaftshilfe, Sprachkurse mit sprachfördernder Kinderbetreuung; vermehrte Förderung. Finanzielle Beiträge an Ausbildungen für Erwachsene. Zugang zu Kinder- & Familien-Freizeitangeboten.	Kanton: Ausbau des Kinderbetreuungsangebots, Integrationsmassnahmen für junge Mütter. Stadt: Prävention der Verschuldung Jugendlicher.	Integrationsmassnahmen, Sprachkurse, Sicherstellung der Information aller Gruppen der Gesellschaft & dadurch Zugang zu bestehenden Leistungen	Konkrete Beratungsangebote. Wenn frühe Förderung eingeführt werden könnte, wäre dies sicher auch wirksam.	Monetär: Sozialhilfe und Familien-EL, präventiv: Integrationsmassnahmen, frühe Förderung, Kinderbetreuung.
Besonders gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis	Förderung der Nachbarschaftshilfe; Integration von Migrant/innen (Sprache & soziale Vernetzung)	Alle familienspezifischen Massnahmen	Nicht bekannt	Sozialberatung, Spielgruppen wären gut, Jugendarbeit, Mütter-Väter-Beratung	Sprachkurse, Frühförderung, Kinderbetreuung, Beratung & dadurch Ablösung in der Sozialhilfe
Wirksamkeit fraglich	Senkung der Mietzinslimiten in der Sozialhilfe	Einsparungen bei präventiven Angeboten	Nicht bekannt	Fehlende Subventionierung von Spielgruppen; starker Anstieg der Kinderbetreuungstarife bei mittleren Einkommen; mangelhafte Vernetzung	Sparmassnahmen im präventiven Bereich, insb. Fehlen einer allen zugänglichen Sozialberatung
Schlecht erreichte Familien	Familien mit fehlendem oder kleinem sozialen Netz; Familien, die weder Deutsch noch Französisch sprechen oder in Clans leben.	Working Poor-Familien	Nicht bekannt		Working Poor, Sans Papiers
Reformvorhaben mit Auswirkungen auf Familienarmut					
Reformen	Kanton: Sparprojekte im Armutsbereich; Überarbeitung des Stipendienwesens; Vorstoss zur Harmonisierung der Bedarfsleistungen. Stadt: Umsetzung des Massnahmenkatalogs Integration	Kanton: Steuerliche Entlastung von Familien mit tiefen Einkommen. Stadt: Umsetzung der Kantonsvorgaben (Kinderbetreuung). Für anderes fehlt in den nächsten Jahren das Geld.	Kanton: Das Sozialhilfegesetz ist in Totalrevision, neue Gesetze zu Unterhaltsbeiträgen und Familien-Ergänzungsleistungen sind in Diskussion	Umsetzung der kantonalen Strategie Frühe Förderung	Verbesserte Sprachförderung im Vorschulbereich; Reorganisation Kinderbetreuung; Sparmassnahmen
Herausforderungen, Handlungsbedarf und Verbesserungsvorschläge					
Grösste Herausforderungen	Tiefes Ausbildungsniveau vieler Eltern; hoher Anteil an sozial schwächeren Migrationsfamilien; sehr hohe Sozialhilfequote und sehr tiefe Finanzkraft der Stadt, auf den Lastenausgleich und den Kanton angewiesen.	Viele Working Poor-Familien	Fehlende sozioprofessionelle Integration vieler Familien	Fehlender politischer Wille; hohe Sozialhilfequote (insb. Kinder!) im innerkantonalen Vergleich, teurer Wohnraum für Familien (kein Sozialwohnungsbau); hoher Integrationsbedarf	Finanzierung von bestehenden oder neu zu schaffenden Leistungen, obwohl im Vorschulbereich und bei den schulergänzenden Betreuungsangeboten dringender Handlungsbedarf besteht.
Handlungsbedarf	Hoher Handlungsbedarf bei Integration von Migrant/innen	Zu tiefe Familienzulagen; zu starke Besteuerung tiefer Einkommen	Präventives statt reaktives soziales Handeln; fehlende Datengrundlagen zur Familienarmut für Entscheide über Massnahmen.		Vorschulbereich und schulergänzenden Betreuungsangebote

	Biel	La Chaux-de-Fonds	Fribourg	Wil	Olten
Verbesserungs-vorschläge	Förderung der Ausbildung von jungen Alleinerziehenden; schulergänzende Betreuung von Kindern mit Handicap; generell: Investition in Bildung; besserer Stipendienzugang für Nachholbildung.	Bessere, auf Datengrundlagen gestützte Steuerung; Minimallohn & Entwicklung einer Strategie zur sozioprofessionellen Integration. Kanton: Verbesserung der Situation von Working Poor & Abbau von Schwelleneffekten.	Verbesserungen wären möglich, aber es fehlen die finanziellen Mittel und eine empirisch gestützte Identifikation des Bedarfs.	Ein Familienzentrum wäre wünschbar, eine Stelle für Familienfragen & mehr Ressourcen.	Aus Sicht der Sozialhilfe und der Integrationsfachstelle wäre die Wiedereinführung der allgemein zugänglichen Sozialberatung zentral. Dies wird aus der Kantonssicht bestätigt.

Quelle: Erhebung BASS

Tabelle 37: Zusammenfassende Einschätzung - andere grosse Gemeinden

	Kriens	Dietikon	Glarus Nord	Martigny	Herisau
Wirksamkeit der bestehenden Stossrichtungen, Strategien und Massnahmen					
Besonders wirksam	Sprachausbildung Fremdsprachiger	Angebote im Frühbereich	Integrationsmassnahmen wie Ratatui, integrative Spielgruppe, Hausbesuche der MVB bei sozial benachteiligten Familien, Sprachkurse mit Kinderbetreuung,etc. Präventiver und niederschwelliger Ansatz der Angebote.	Umfassender Katalog von Beratungs- und Begleitungsangeboten. Direkter Austausch auch mit Politikern als Vorteil wahrgenommen. Kanton: finanzielle Absicherung über Familienzulagen und Alimentenbevorschussung; Integrationsmassnahmen und Förderung im Bildungssystem.	Bedarfsgerechte Kinderbetreuungsangebote; Jugendarbeit; Sozial- und Arbeitsintegration bei Sozialhilfebeziehenden; Quartierarbeit (Frühinterventions- & Präventionsprojekt Selewie). Die Wirksamkeit ergibt sich aus der Gesamtheit der Angebote.
Besonders gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis	Sprachförderung von Kleinkindern mit Migrationshintergrund Einbezug der Eltern in Frühförderung & Schulinformation	Angebote realer Integrationsmöglichkeiten	Fördermassnahmen im Bildungswesen	Zusammenarbeit mit privaten Organisationen	Verknüpfung der Angebote. Alle Massnahmen weisen eine positive Bilanz auf, sollten aber kontinuierlich evaluiert & verbessert werden.
Wirksamkeit fraglich	Keine unnötig oder verbesserungsbedürftigen Massnahmen	Reine Beschäftigungsprogramme, rein finanzielle Unterstützung der Sozialhilfe ohne ein entsprechendes Angebot des Empowerments		Sparmassnahmen wie Senkung der Sozialhilfeleistungen oder Streichung von Integrationsmassnahmen.	Wirkung der Ressourcenknappheit: Die gesetzlich verankerte Sozialhilfe kann nicht gestrichen werden, also verzichtet man auf Prävention.
Schlecht erreichte Familien	Bei Sprachförderung werden Väter mit Migrationshintergrund ungenügend erreicht.	Jugendliche, die keine Lehrstelle oder nach der Lehre keine Arbeit finden. Fremdsprachige, die zu wenig deutsch sprechen.	Neuzugezogene fremdsprachige Familien und alle mit Sprachproblemen	Familien, die ihre Armut zu verstecken versuchen oder mit schwierigem Aufenthaltsstatus	Armutsbetroffene und bildungsferne Familien (sprachliche Barrieren, Schamgefühl, hochschwellige Beratung).
Reformvorhaben mit Auswirkungen auf Familienarmut					
Reformen	Nein	Nein	Nein	Neue Kitas; ansonsten hat die Finanzknappheit unabsehbare Auswirkungen auf Sozialbereich.	Konzept früher Förderung auf Kantonsebene; Überprüfung bestehender Sozialhilfeleistungen

	Kriens	Dietikon	Glarus Nord	Martigny	Herisau
Herausforderungen, Handlungsbedarf und Verbesserungsvorschläge					
Grösste Herausforderungen	Fehlende finanzielle Ressourcen der Gemeinde; steigende Wohnkosten und Krankenkassenprämien	Schwindende Möglichkeiten der Arbeitsintegration; Schwierigkeit, günstigen Wohnraum mit einer gleichzeitigen Durchmischung der Sozialschichten zu erreichen	Informationsmangel auf beiden Seiten, fehlender politischer Wille (Familienbild)	Die von rechts geprägte Politik auf Kantonsebene & knappe Kantonsfinanzen erschweren die Armutsbekämpfung auf Gemeindeebene.	Die Sozialen Dienste erachten die Flüchtlingsthematik als sehr prägend: Veränderung der Bevölkerungsstruktur, erhöhter Anteil ausländischer kinderreicher Familien. Kinderbetreuungsangebote & Integrationsmassnahmen müssen angepasst werden. Allgemein steigende Kosten für Sozialleistungen bei beschränktem Willen der Politik bzw. Bevölkerung für öffentliche Ausgaben in diesem Bereich.
Handlungsbedarf	Mangelhaftes Angebot an günstigem Wohnraum für Familien. Hier wären zusätzliche Subventionen dienlich. Sonst erachtet das Sozialdepartement die Thematik der Familienarmut in Kriens im gesamtschweizerischen Vergleich nicht als sehr dringend.	Subventionierte Hort- und Krippenplätze sind aus Sicht der Frauenberatung immer noch zu teuer	Vieles läuft informell, aber es funktioniert. Die Leistungen des Kantons sind gut.	Es besteht keine eigentliche Strategie der Prävention & Bekämpfung von Armut. Das Nachholen von Ausbildungen für Eltern ist ungelöst.	Auf Gemeinde- & Kantonsebene Bewusstsein und politischen Willen erreichen, um die Herausforderungen präventiv & nachhaltig angehen zu können.
Verbesserungsvorschläge	Keine	Krippen und Hortplätze müssten den realen Arbeitszeiten inkl. Arbeitswegen angepasst werden	Keine	Über Armutsbetroffene sprechen & sie verteidigen; im eigenen Umfeld und der Politik die Tatsachen ansprechen & das soziale Bild verbessern, um konstruktiv Verbesserungsmöglichkeiten zu diskutieren.	Investition in Frühförderung & Früherfassung über aufsuchende & aktivierende Angebote.

Quelle: Erhebung BASS

III SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die folgende Synthese stellt die Erfahrungen der Gemeinden nochmals den Erkenntnissen aus der Literatur gegenüber (Kapitel 14). Zum Abschluss wird eine Checkliste für Gemeinden zusammengestellt, die sie darin unterstützen soll, die wichtigen Punkte für eine an die jeweilige Situation angepasste Gesamtstrategie der Prävention und Bekämpfung von Armut zu klären (Kapitel 15).

14 Synthese der Ergebnisse

Die vorliegende Studie hat bis zu einem gewissen Grad den Charakter eines Baukastens, dem man unterschiedliche Anregungen oder Fertigelemente entnehmen und auf den eigenen Bedarf zuschneiden kann. Die ausgeführten Erfahrungen und Einschätzungen der untersuchten Gemeinden stehen daher ein Stück weit einfach für sich und dienen direkt der Inspiration anderer Gemeinden.

In der Synthese steht nochmals die Frage im Mittelpunkt, ob und wieweit die untersuchten Gemeinden eigentlich das tun, was in der Literatur als erfolgsversprechend empfohlen wird für die Prävention und Bekämpfung von Familienarmut (vgl. Kapitel 2). Dabei ist immer der Tatsache Rechnung zu tragen, dass ihre Spielräume begrenzt sind, weil wichtige Elemente wie die existenzsichernden Bedarfsleistungen oder das Bildungswesen, aber auch die Erwerbsintegrationsmassnahmen der Arbeitslosenversicherung nicht von ihnen definiert werden, sondern von den Kantonen und teilweise auch vom Bund. Wir gehen im Folgenden nicht auf die ebenfalls wichtigen monetären Leistungen ein, sondern konzentrieren uns auf die nicht-monetären Massnahmen. Im Folgenden werden die wichtigsten Erkenntnisse aus der Literatur jeweils den Erfahrungen in den Gemeinden gegenübergestellt.

Verbesserung der Erwerbschancen

Die **Literatur** sieht einen Königsweg in der **Verbesserung der Erwerbschancen** von armutsgefährdeten sowie armutsbetroffenen Eltern, da Familienarmut sehr stark mit fehlenden oder tiefen Erwerbseinkommen zusammenhängt. Dies ist nicht gleichzusetzen damit, Eltern in möglichst grossem Umfang in prekäre und tiefentlöhnte Arbeitsverhältnisse zu drängen. Vielmehr sollen explizit durch diese Strategie gute Arbeitsbedingungen und anständige Löhne in Reichweite rücken. Zu diesem Zweck setzt die Literatur auf eine **Qualifikationsstrategie** und auf eine **Vereinbarkeitsstrategie**. Da die Schweizer Wirtschaft stark wissensbasiert ist, viele einfachere Arbeiten ins Ausland verlagert wurden und Personen ohne Berufsabschluss grosse Probleme haben auf dem Arbeitsmarkt, muss die Qualifikationsstrategie die Möglichkeit mitumfassen, den Berufsabschluss nachzuholen. Das erfolgreiche **Beispiel Dänemark** zeigt, dass ein klares Bekenntnis zur permanenten Nachqualifizierung der Arbeitskräfte wie auch zu einer **umfassenden Gleichstellung der Geschlechter** mit einer grundsätzlichen Erwerbsverpflichtung aller Erwachsenen, aber guter Unterstützung bei der Erwerbsintegration, familienfreundlichen Arbeitsbedingungen (37-Stunden-Woche) sowie ausgebauten Betreuungsstrukturen und Familienleistungen (Elternurlaub, gute Mindestsicherung) dazu einen entscheidenden Beitrag leisten.

Die **Gemeinden** haben nicht alle Fäden in der Hand, um eine solche Strategie im Alleingang umzusetzen. Sie sind auf das Mitwirken insbesondere der Wirtschaft und des Kantons angewiesen. Aber sie sind **Hauptverantwortliche für die familienergänzenden Kinderbetreuungsstrukturen** und entscheiden über deren Ausbau und Tarifgestaltung. Viele der untersuchten Gemeinden arbeiten klar mit dem Ziel, flächendeckend für einkommensschwache Familien preisgünstige Betreuungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Einige betrachten das Ziel mit gewissen Lücken in der Vorschulbetreuung als er-

reicht, wobei allerdings die Betreuungsquoten relativ weit auseinander liegen, was wohl doch noch auf einen gewissen Nachholbedarf verweist. Interessant erscheint, dass mit *Lugano* und *Biel* erste Städte für ihre umfassenden und garantierten Betreuungsangebote zum Begriff Tagesschulen übergangen sind. *Zürich* wird in den nächsten Jahren ganz zu einem System gebundener Tagesschulen wechseln. In anderen Gemeinden bestehen grössere Lücken. Gerade die Ferienbetreuung der Schulkinder ist häufig nicht optimal organisiert oder gar nicht erwerbskompatibel. Und bei der Preisgestaltung beweisen einige Gemeinden wenig Sinn für die finanziellen Möglichkeiten sozial schwächerer Familien und setzen die Tarife prohibitiv hoch an. Insgesamt ist es noch in etlichen Gemeinden nicht so, dass sich Familien mit geringem Verdienst darauf verlassen können, über die ganze Zeit des Aufwachsens ihrer Kinder jederzeit einen bezahlbaren Betreuungsplatz zu finden. Dadurch kann auch die propagierte Erwerbsintegrationsstrategie nur begrenzt spielen. Die Gemeinden können zudem die Gleichstellung der Geschlechter, die Müttererwerbstätigkeit und familienfreundliche Arbeitsbedingungen fördern. Wieweit sie dies tun, wurde im vorliegenden Projekt nicht abgefragt. Vorschreiben können sie in diesen Bereichen nichts – mit Ausnahme der Erwerbsanforderungen an Mütter in der Sozialhilfe.

Bezüglich der **Qualifikationsstrategie** haben die Gemeinden die formellen Ausbildungsgänge der Berufsbildung und der Mittelschulen sowie die betriebliche Weiterbildung nicht in ihrer Hand. Vielerorts kann von einer Qualifikationsstrategie gar nicht die Rede sein. Und in den paar Gemeinden, die heute mehr machen, ist der bildungsorientierte Fokus noch relativ jung. Häufig ist zudem die Zielgruppe auf bis 25-Jährige in der Sozialhilfe beschränkt. Eine Selbstverständlichkeit ist es nirgends, dass Eltern – und gar solche, die Kinderbetreuungsaufgaben wahrnehmen – eine Berufsausbildung nachholen. Auch von dieser Seite her sind also die Voraussetzungen für eine Strategie der besseren Erwerbsintegration kaum gegeben. Aber, wie dies beispielsweise *Lausanne* zeigt, die Gemeinden können trotz allem viel leisten im Bereich der Weiterbildung für Tiefqualifizierte mit Kinderbetreuungsaufgaben. Schritt für Schritt werden hier ausbildungsrelevante Grundkenntnisse aufgebaut von der Alphabetisierung und Sprachkursen bis zu fachlichen und technischen Modulen. All diese Schritte helfen schon ein bisschen auf dem Arbeitsmarkt und sind gleichzeitig Voraussetzungen für eine mögliche spätere Berufsausbildung. Auch andere Gemeinden (oder ihre Kantone) bieten gerade für das Erlernen der Sprache relativ viel an. Teilweise bestehen jedoch bei allem, was über einen Grundkurse hinausgeht, preisliche Hürden. Dass die Anerkennung von Berufsabschlüssen aus Drittstaaten zu kompliziert und ungenügend geregelt ist und die Validierung von Berufserfahrungen aus dem In- und Ausland kaum greift, erfahren die Sozialdienste der Gemeinden überall. Auch der Weg der Nachholbildung ist mit Hürden gepflastert. Weil der Zugang zu Stipendien ebenfalls nicht immer gegeben ist oder der Betrag für Eltern mit Familie nicht reicht, helfen die Gemeinden fallweise mit Sozialhilfe bei der Finanzierung. Glücklich sind sie nicht, dass Bund und Kantone diese Probleme nicht lösen.

Chancengerechtigkeit für die Kinder

In der **Literatur** wird übereinstimmend empfohlen, einem guten Aufwachsen und der **Chancengerechtigkeit für die Kinder** grosse Aufmerksamkeit zu schenken. Es sollen deshalb deutlich mehr Mittel in den Vorschulbereich und die frühe Förderung investiert und in der Schulzeit die Mittel stärker auf benachteiligte Kinder zu fokussiert werden. Die Literatur zeigt klar, dass man die Familie nicht durch Förderprogramme ersetzen kann, sondern die Prägung durch die Eltern für die Kinder zentral bleibt. Massnahmen erreichen demnach mehr, wenn sie auch die Eltern fördern, unterstützen und konsequent mit ihnen zusammenarbeiten. Angesprochen sind zudem die **Wohnverhältnisse** und das unmittelbare Lebensumfeld im Quartier, welche die Erfahrungs- und Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern eben-

falls entscheidend prägen. Ihre **Chancen sozialer Teilhabe** sind zusätzlich beeinflusst vom Vorhandensein und von der Zugänglichkeit von Sport- und Freizeitangeboten für einkommensschwache Familien.

Die untersuchten **Gemeinden** sind in der Förderung benachteiligter Kinder in den letzten Jahren überwiegend sehr aktiv geworden. Teilweise haben auch ihre Kantone Konzepte früher Förderung ausgearbeitet. Viele Projekte stecken noch in der Pilotphase oder die Konzepte sind noch nicht voll umgesetzt. Es fällt auf, dass fast überall die Eltern eng einbezogen werden, wie dies auch die Literatur empfiehlt. Erstaunlicherweise wurde jedoch der freiwillige Kindergarten ab drei Jahren, den *Lugano* schon seit den 1930er Jahren kennt und den 90% der Kinder besuchen, ausserhalb des Kantons Tessin nirgends aufgegriffen. Gemeinden mit ausgebautem Betreuungsangebot betonen zudem, dass ein regelmässiger Krippenbesuch für die Sprachförderung mehr bringt als ein halber Tag Sprachförderspielgruppe unter lauter Fremdsprachigen. Von daher ist aus dieser Perspektive ein Manko, dass in der Vorschulbetreuung in etlichen Gemeinden Plätze fehlen und dass die subventionierten Krippen vielerorts nicht für den Spracherwerb besucht werden dürfen, wenn nicht beide Eltern erwerbstätig sind.

Später sind die Gemeindeschulen und die schulergänzenden Betreuungsstrukturen angesprochen. Was sie tun oder nicht tun wirkt sich auf Kinder, die auf stärkere Unterstützung angewiesen sind, ebenfalls sehr stark aus. Die Heterogenität ist in diesem Punkt gross, doch gehören immerhin die Aufgabenhilfe und die Schulsozialarbeit in den untersuchten Gemeinden zum Standard. Zudem ist vielerorts der Einbezug fremdsprachiger und sozial benachteiligter Eltern stark verbessert worden. Man spricht von Zusammenarbeit mit den Eltern und legt den Grundstein dazu schon vor oder bei der Einschulung, wo auch Barrieren abbauende Informations- und Sprachkurse für die Eltern an den Schulen angeboten werden.

Bezüglich der **Wohnverhältnisse** gilt das im letzten Kapitel Gesagte: Die grossen Städte bemühen sich, durch eine aktive Wohnpolitik den Zugang zu angemessenem Wohnraum für einkommensschwache Familien zu gewährleisten. Die Regionalstädte und sonstigen Gemeinden tun dies eher nicht. Teils haben sie das Wohnungsproblem nicht, teils wollen sie keine Sozialfälle anziehen. Der **Wohnumgebung** in sozial schwächeren Gebieten dagegen wird viel mehr Aufmerksamkeit geschenkt als früher. Sie ist nicht zuletzt unter dem Eindruck der partizipativen sozialräumlichen Ansätze für ein lebendiges Quartierleben und der von Bund initiierten *projets urbains* stärker zum Thema geworden. Die neu geschaffenen Begegnungsmöglichkeiten und Aufwertungen der Aussenräume kommen Kindern mit Sicherheit zugute.

Sehr engagiert sind die untersuchten Gemeinden darin, für Kinder aus ärmeren Familien den **Zugang zu Sport- und Freizeitmöglichkeiten** offenzuhalten. Es wurden auch neue nicht vereinsgebundene Formen wie offene Turnhallen oder Midnight Sports geschaffen, die niederschwellig zur Verfügung stehen.

Mit frühzeitigen Investitionen langfristige Probleme vermeiden

Die **Literatur** empfiehlt **frühzeitige Investitionen in die Menschen, um langfristige Probleme zu vermeiden**. Finanzielle Probleme über lange Zeit haben Alleinerziehende, Migrationsfamilien mit tiefqualifizierten Eltern, Flüchtlingsfamilien oder auch Familien mit gesundheitlich, insbesondere psychisch beeinträchtigten Eltern. Die Literatur schlägt für diese Gruppen gute präventive, integrierende und begleitende Massnahmen vor. Auch wenn sie im Moment teuer sind, können sie sich insgesamt für den Staat finanziell lohnen.

Die untersuchten **Gemeinden** arbeiten in diesem Bereich grossmehrheitlich nicht allein, sondern ihre Kantone übernehmen auch eine wichtige Rolle. Mit Ausnahme der Alleinerziehenden entstanden in den

letzten Jahren praktisch überall deutlich mehr Angebote und Massnahmen als dies früher der Fall war. Flächendeckend greifen sie jedoch mit Sicherheit nicht. Das Ausmass der frühen Unterstützung unterscheidet sich zudem stark. Und gerade dort, wo die Gemeinden finanzieren müssen, ist von ihrer Finanzkraft abhängig, wieviele Mittel sie in diesen präventiven Bereich investieren. Ein Problem kann sein, wenn die Kosten für die Teilnahme an Präventivmassnahmen als Sozialhilfeausgaben verbucht werden. Denn gerade strukturschwächere Gemeinden wie beispielsweise *Olten* stehen innerhalb ihres Kantons stark unter Druck, die Sozialhilfeausgaben zu senken. Festzuhalten bleibt, dass nicht nur spezifische Massnahmen wichtig sind, die sich häufig auf einzelne Gruppen wie Sozialhilfebeziehende beschränken, sondern auch die Regelstrukturen, die beispielsweise Müttererwerbsarbeit einfach und lohnend machen und nicht verhindern oder den Zugang zu Nachholbildung offenhalten. Es ist kaum möglich, Mängel in diesen grundlegenden Strukturen durch spezifische Massnahmen zu kompensieren.

Integrierte Versorgungsnetze und Präventionsketten

In der **Literatur** wird betont, dass gute Einzelprojekte zwar wichtig sind, ihre Wirkung aber nur voll entfalten können, wenn **integrierte Versorgungsnetze und Präventionsketten** bestehen, die verhindern, dass momentane Wirkungen mittelfristig verpuffen. Dies bedingt Koordination und Kooperation über die Angebots- und Departementsgrenzen hinaus. Es wird berichtet, dass für die Vernetzung und Bündelung der Kräfte ein **sozialräumlicher Ansatz** geeignet sein kann, der bottom-up-Strukturen **in den Quartieren** schafft.

Es gibt unter den untersuchten **Gemeinden** solche, die sich klar in diese Richtung bewegen, kleinere wie *Martigny* oder *Kriens* mit übersichtlicheren Netzen nicht weniger als grosse. Offensichtlich wurde die Wichtigkeit kooperativer und koordinierter Strukturen an den meisten Orten erkannt. Dabei spielen auch Kostenüberlegungen eine Rolle: Man will die Effektivität und Effizienz des Gesamtsystems erhöhen. Ganz flächendeckend und in allen inhaltlichen Bereichen dürften die integrierte Versorgung und die Präventionsketten aber noch nirgends funktionieren. Es hat eine gewisse Logik, dass die Verknüpfung zuerst bereichsweise erfolgt oder Strukturen zunächst in einem Quartier zusammengelegt werden und man dann Schritt für Schritt vorwärtsgeht und weitere Akteure integriert. Vielleicht im Unterschied zu anderen Ländern ist hier eine Schwierigkeit, dass die Gemeinden in der Regel nicht für alle zu integrierenden Bereiche zuständig sind, sondern die Kantone gewisse Leistungen direkt oder über Dritte anbieten. Die Gemeinden können nur beschränkt mitbestimmen, wie und wo sie dies tun. Bei neueren Ansätzen wie beispielsweise der frühen Förderung ist zu beobachten, dass gewisse Gemeinden abwarten, was der Kanton macht und finanziert, bevor sie selber aktiv werden. Das ist insbesondere bei den finanzschwächeren so. Es ist also insgesamt einfacher vorwärtszukommen, wenn man fast alles selber macht, wie dies beispielsweise *Zürich* kann, oder sehr gut und eng mit dem Kanton zusammenarbeitet wie *Lausanne* oder *Lugano*.

Behebung von Zugangsproblemen

In der **Literatur** wird auch angesprochen, dass es den **Zugangsproblemen** bei der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut die nötige Beachtung zu schenken gilt.

Die untersuchten **Gemeinden** haben dieses Problem in ihrer grossen Mehrheit erkannt und experimentierten in den letzten Jahren mit Verbesserungen. Ein erster Schritt ist oft, dass interkulturelle Übersetzung eingesetzt wird und ein Budget existiert, über das man dies abrechnen kann. Es werden zudem Schlüsselpersonen eingesetzt, um Migrationsfamilien besser zu informieren und abzuholen. Weiter wird das Personal vermehrt geschult für den Umgang mit interkulturellen Unterschieden. Hier hat sich insbe-

sondere bei den Schulen und in der Mütter-Väter-Beratung vieles bewegt. Eine breit zu beobachtende Strategie ist, mehr auf persönliche Begegnungen zu setzen, sei dies über Hausbesuche der Mütter-Väter-Beratung, Eltern-Kind-Treffs im Quartier, Elternkurse an den Gemeindeschulen oder aufsuchende Familienarbeit. Die Gemeinden versuchen gleichzeitig oft, die Eltern sprachlich und sozial besser zu integrieren. Hier setzt insbesondere die sozialräumlich orientierte Quartierarbeit an. Zudem wird vermehrt auf die Niederschwelligkeit von Informations- und Beratungsangeboten selber geachtet, nur schon indem man sie möglichst zusammenlegt und an bekannten, leicht erreichbaren Orten unterbringt, wo die Familien sowieso verkehren wie beispielsweise bei Kinderkrippen oder Quartierzentren. Teils setzt man auf die Schule und die Schulsozialarbeit als Zugangspunkt. Wo dies alles gemacht wird, scheint es tendenziell nicht schlecht zu funktionieren, obwohl es weiterhin eine Herausforderung bleibt, isolierte Familien in prekären Verhältnissen zu erreichen oder solche, in denen die Eltern voll erwerbstätig sind.

Potenziale vor Ort mobilisieren

Die **Literatur** sieht als Chance der Gemeinden, dass sie **Potenziale vor Ort mobilisieren** können wie lokale Selbsthilfeansätze, gegenseitige Unterstützung und zivilgesellschaftliches Engagement. Als Voraussetzung wird die Mitsprache und Beteiligung der örtlichen Bevölkerung gesehen, die nur zustande kommen kann, wo ein reges Quartierleben mit den dazu nötigen Begegnungsmöglichkeiten besteht.

Die untersuchten **Gemeinden** äussern diese Hoffnung teilweise selber, vor allem, wenn sie auf einen sozialräumlichen Ansatz der Quartierarbeit setzen, der diese partizipative Mitsprache vorsieht. Wiederholt wird jedoch formuliert, dass man ein grosses zivilgesellschaftliches Engagement spürt, es aber sicher besser nutzen und fördern könnte. Es scheinen also noch nicht alle Potenziale wirklich erschlossen zu sein.

Selbstverpflichtung

Vor allem die **UNICEF** betont, dass am Anfang all dieser Anstrengungen eine **klare Selbstverpflichtung** der politisch Zuständigen stehen sollte, die Lebensbedingungen für arme Kinder und Familien zu verbessern. Das gemeinsame Ziel ermöglicht am ehesten auch eine kohärente Politik, die integriert auf mehreren Ebenen umzusetzen ist.

Die untersuchten **Gemeinden** kennen keine Selbstverpflichtung zum Kampf gegen Familienarmut, und es schimmert verschiedentlich durch, dass sie dies auch nicht für politisch mehrheitsfähig halten. Was möglich ist und verschiedene unter ihnen getan haben, ist sich für die Kinder zu verpflichten, wie es die UNICEF vorschlägt. Das taten *Lausanne*, *Basel* und *Wil* im Rahmen des UNICEF-Labels «Kinderfreundliche Gemeinde» und Genf hat einen eigenen «Aktionsplan für die Rechte der Kinder» verabschiedet, der auch für die Familien als Ganzes Verbesserungen bringen soll.

Prioritäten

Die **OECD** empfiehlt zwei **Prioritäten** zu setzen, nämlich erstens Familien möglichst schnell aus potenziell langfristigen Problemlagen zu holen sowie zweitens benachteiligte Kinder früh und fortgesetzt zu fördern.

Die untersuchten **Gemeinden** haben sich der zweiten Priorität, nämlich den **Kindern**, deutlich stärker angenommen als der ersten. Das hat sicher damit zu tun, dass in diesem Punkt ein politischer Konsens einfacher herzustellen ist.

Familien mit potenziell langfristigen Problemlagen sind erstens **alleinerziehende Frauen**. Männer in der gleichen Situation sind nicht überdurchschnittlich von Armut betroffen. Die Probleme der alleiner-

ziehenden Frauen hängen auch mit der Rollenteilung vor der Trennung zusammen. Oft haben sie als Mütter höchstens ergänzend gejobbt und sich keine Berufslaufbahn aufgebaut. Prävention würde also mitumfassen, mit Gleichstellungspolitik und guten Rahmenbedingungen für die Müttererwerbstätigkeit gegen diesen Risikofaktor anzugehen. Das können allerdings die Gemeinden nicht allein. Sie könnten jedoch Alleinerziehende darin unterstützen, die Situation nach der Trennung zu bewältigen, ihre Berufschancen weiterzuentwickeln, eine bessere Erwerbsintegration zu erreichen und dadurch nicht in Stress zu geraten, weil gute und kostengünstige Kinderbetreuungsstrukturen vorhanden sind. Meist tun sie am ehesten das letztere. Auch bei der Verbesserung der Erwerbssituation Alleinerziehender stehen ihnen allerdings vielerorts Hindernisse in Form von negativen Erwerbsanreizen bei den kantonalen Bedarfsleistungen und Steuersystemen entgegen, wie dies beispielsweise *Kriens* beklagt.

Bei der zweiten gefährdeten Gruppe der **Migrationsfamilien mit Eltern ohne Berufsabschluss** wurde in den letzten Jahren eher erkannt, dass eine schnelle und gute Integration förderlich ist, und es wurden in den meisten Gemeinden mehr Angebote in diesem Bereich zur Verfügung gestellt. Hier bleibt jedoch ein Grundproblem, dass das Fehlen eines in der Schweiz anerkannten Berufsabschlusses durch die vermittelten Basiskenntnisse der lokalen Sprache und die Kurse in richtiger Abfallentsorgung nicht behoben wird. Für die Armutsprävention aber wären der Zugang zu einer nachholenden Berufsausbildung und die Anerkennung bestehender Abschlüsse und Berufserfahrungen entscheidend. Die Gemeinden können alleine die ungenügenden Strukturen in diesem Bereich nicht beheben, aber sie können die Bildungsorientierung in ihrer Integrationsarbeit verankern, vorbereitende Schritte ermöglichen und notfalls über ihre Sozialhilfe die Finanzierung einer armutsverhindernden Ausbildung übernehmen. Es gibt unter den untersuchten Gemeinden solche, die dies effektiv tun.

Die dritte langfristig armutsgefährdete Gruppe sind Flüchtlingsfamilien sowie sonstige **Familien in schwierigen Lebenssituationen**, zum Beispiel im Kontext mit psychischen Beeinträchtigungen der Eltern sowie Sucht- und Gewaltthematiken. Von ihren Problemen sind die Kinder stark mitbetroffen. Nur schon in ihrem Interesse rechtfertigen sich eigentlich auch teurere Unterstützungs- und Begleitmassnahmen. Und sie sind auch üblicher geworden. Etliche der untersuchten Gemeinden sprechen jedoch das Geld an. Gerade die strukturschwächeren unter ihnen wie zum Beispiel *Olten* sind überfordert, wenn sie solche Massnahmen über ihre Sozialhilfe finanzieren müssen. Man stellt dann weniger Hilfe zur Verfügung als man eigentlich für richtig erachten würde. Und die Eltern sind weniger bereit, sich freiwillig zu beteiligen, wenn ein Teil der Kosten auf sie abgewälzt wird. Man wartet zu, bis es gar nicht mehr geht und noch teurere Massnahmen wie Fremdplatzierungen nötig werden. Selbstverständlicher ist eine frühe, auch intensive Unterstützung dort, wo die Finanzierung über den Bund (nur im Asylbereich) oder den Kanton sichergestellt ist.

Zusammenfassend zeigt die Synthese nicht nur, wo in den Strategien der untersuchten Gemeinden Lücken bestehen gegenüber dem, was die Literatur empfiehlt. Sie macht auch deutlich, dass die Gemeinden bei gewissen Punkten anstehen, die Bund und Kantone lösen müssten, und dass nicht nur spezifische neue Massnahmen zählen, sondern auch gute Regelstrukturen beziehungsweise Rahmenbedingungen insbesondere in der Wirtschaft und an den Schulen wichtig sind.

Zudem wird deutlich, dass viele Gemeinden sinnvoll fänden, mehr zu tun, insbesondere jene mit einkommensschwacher Bevölkerung und hohem Problemdruck, aber das Geld dazu fehlt. Dies betrifft nicht nur die Subventionierung der Kinderbetreuungsstrukturen, wo eine Anstossfinanzierung des Bundes besteht. Es gilt grundsätzlich für den gesamten Umbau von einer Armutsbekämpfung über eine

einfache finanzielle Existenzsicherung hin zu einem präventiv in die Menschen investierenden und integrativen Ansatz. Dieser Umbau dürfte den Sozialstaat langfristig entlasten, kurzfristig aber verlangt er nach zusätzlichen Mitteln. Die finanzkräftigen grossen Städte können diese Mittel aufbringen, andere wie *Lausanne* werden dabei massgeblich von ihrem Kanton unterstützt. Es gibt jedoch auch Gemeinden, die aus finanziellen Gründen in ihrer Armutspolitik ein Stück weit blockiert bleiben. Paradoxerweise führen gerade Sparprogramme dazu, dass ihnen der Übergang zu einer wirtschaftlicheren Form der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut verwehrt bleibt. Das hat seinerseits damit zu tun, dass seit langem bestehende Leistungen wie die Sozialhilfe gesetzlich verankert sind und nicht gestrichen werden können, während Präventions- und Beratungsangebote über keinen vergleichbaren rechtlichen Schutz verfügen. Zu diesen blockierten Gemeinden gehören in der Untersuchungsstichprobe insbesondere die strukturschwachen Regionalstädte.

Bund und Kantone können - neben allen anderen Möglichkeiten, die sie haben, wie die Mitfinanzierung von Pilotprojekten - einen wichtigen Beitrag für die Gemeinden leisten, indem sie Fachinputs und Konzepte erarbeiten, den Austausch ermöglichen und mithelfen, die nun ausgetesteten neuen Instrumente laufend auf ihre Wirksamkeit hin zu evaluieren und so zu ihrer effizienten Weiterentwicklung beizutragen.

15 Thematische Checkliste für eine Strategie zur Prävention und Bekämpfung von Familienarmut

Welche Themen und Punkte sollten Gemeinden bedenken, wenn sie eine wirksame Strategie der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut realisieren wollen? Im Folgenden werden die wichtigsten Elemente im Sinne einer Themencheckliste nochmals zusammengestellt. Diese stützt sich stark auf die umfangreichen Tipps, welche die untersuchten Gemeinden zu ihren Massnahmen und Schwierigkeiten, zu erfolgreichen Argumenten und dem strategischen Umgang mit Finanzierungsfragen, aber auch zu empfehlenswerten generellen Prinzipien der Politikumsetzung und zu Verbesserungsmöglichkeiten geben. Sie zielen auf eine stärker präventiv ausgerichtete, vernetzte und auf mehreren Ebenen gleichzeitig ansetzende Politik, die immer auch zum Ziel hat, die Erwerbschancen der Eltern nachhaltig zu verbessern. Die aufgeführten Punkte entsprechen weitgehend den in den vorausgehenden Kapiteln untersuchten Themenbereichen. Sie fokussieren pragmatisch auf die Spielräume, welche den meisten Gemeinden offenstehen, und beschäftigen sich nicht mit teils unbefriedigenden Rahmenbedingungen, die auf Bundes- oder Kantonebene bestehen. Es handelt sich um strategische Hinweise, die jede Gemeinde vor dem Hintergrund ihrer Situation in der auf sie individuell zugeschnittenen Weise aufgreifen kann, und bewusst nicht um ein bereits im Detail ausformuliertes, einheitliches Arbeitsinstrument.

1. Selbstverpflichtung, Steuerung und Strukturen

1.1 Das Ziel setzen: Die Selbstverpflichtung zur Prävention und Bekämpfung von Familienarmut wird häufig den Fokus auf die Kinder setzen, weil dies politisch breiter akzeptiert ist. Wichtig ist, dass das Ziel interdepartemental abgestützt ist, weil die Umsetzung nicht von einer einzelnen Stelle bewerkstelligt werden kann.

1.2 Strukturen so ausgestalten, dass sie allen Familien Chancen bieten: Ein präventiv ausgerichteter, möglichst früh greifender Ansatz der Bekämpfung von Familienarmut kann sich nicht allein auf Einzelprojekte stützen, weil deren Breitenwirkung beschränkt bleibt. Entscheidend sind gute, für armutsgefährdete Eltern und Kinder förderliche Regelstrukturen von Vorschulbetreuung und früher Förderung über das Schulwesen bis zu berufsbezogenen Bildungschancen im Jugendlichen- und Erwachsenenalter sowie gute Beratungsangebote für Familien. Fehlende oder aus finanziellen Gründen nicht zugängliche Strukturen der Vereinbarkeit sowie der Nachholbildung wirken sich für die betroffenen Familien unmittelbar als Armutsfallen aus. Mangelnde Förderung benachteiligter Kinder in den Regelstrukturen begünstigt die Vererbung von Armut von Generation zu Generation.

1.3 Zusammenarbeiten und Vernetzen: Eine gute Kooperation und Koordination innerhalb der Gemeinde und mit den externen Partnern ist für eine integrierte Mehrebenenpolitik der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut zentral. Es muss zumindest geklärt sein, wer die Vernetzung organisiert und die Strategie koordiniert und wer was umsetzt. Zudem wäre zu prüfen, wieweit eine regionale Zusammenarbeit Sinn macht für die Sicherstellung einer guten Versorgung.

1.4 Mut zum Nutzen von Spielräumen und zum Experimentieren: Die Herausforderungen ändern sich laufend, und die Gemeinden müssen fähig sein, flexibel zu reagieren und neue Wege zu finden. Dies bedingt eine laufende Überprüfung und Weiterentwicklung ihrer Strategien. Daher bleibt der Mut zu angepassten, pragmatischen, aber auch innovativen Lösungen bedeutsam.

2. Finanzielle Unterstützung für einkommensschwache Familien

2.1 In Erwerbschancen Sozialhilfe beziehender Eltern investieren: Auf Gemeindeebene ist häufig die Sozialhilfe die wichtigste Leistung für arme Familien. Die Berechnung des Grundbedarfs ist dort weitgehend standardisiert. Aber es ist wesentlich, dass die Sozialhilfe Familien auch dabei unterstützt,

durch eine bessere Ausbildung die Erwerbschancen zu verbessern und aus der Armut herauszufinden. Gewisse untersuchte Gemeinden kooperieren zu diesem Zweck systematisch mit lokalen Stiftungen und der Wirtschaft.

2.2 Teilhabe durch verbilligte Gemeindeleistungen ermöglichen: Der Zugang zu Sport- und Freizeitaktivitäten für Kinder und Jugendliche und die soziale Teilhabe der Eltern sollen auch einkommensschwachen Familien offenstehen. Müssen für Preisnachlässe Einzelanträge gestellt werden, so ist dies eine hohe Hürde. Staatliche Beiträge, die ausbezahlt werden, schrecken teils ausländische Eltern ab, die Angst haben, aufgrund staatlicher Unterstützung das Aufenthaltsrecht zu verlieren. Etliche Gemeinden bieten gewisse Angebote insbesondere für Kinder daher für alle kostenlos oder zu einem symbolischen Preis an, geben Gutscheine ab oder gewähren Verbilligungen über die weit verbreitete KulturLegi der Caritas.

2.3 Verschuldung bekämpfen: Einkommensschwache Familien können einmal gemachte Schulden kaum zurückzahlen. Gleichzeitig sind sie oft versucht, ihre Selbständigkeit auch wahren zu wollen, wenn es nicht mehr geht. Viele der untersuchten Gemeinden raten, Verschuldungsprobleme von Familien nicht zu ignorieren, sondern durch Schulung im Umgang mit Geld, durch Beratung, punktuelle finanzielle Hilfen und Unterstützung bei der Schuldensanierung möglichst früh und systematisch anzugehen.

3. Zugang zu Wohnraum und gute Wohnumgebung

3.1 Aktive Wohnpolitik: Wohnungsnot trifft einkommensschwache Familien besonders stark. Nicht nur ein hohes Mietzinsniveau erschwert ihnen, angemessenen Wohnraum zu finden. Aufgrund ihrer schwierigen Situation haben sie auch kaum Zugang zu günstigen Wohnungen. Sie sind daher angewiesen auf Unterstützung bei der Wohnungssuche und manchmal auch beim Halten einer einmal gefundenen Wohnung. Für den längerfristigen Erhalt preisgünstiger Wohnungen stehen den Gemeinden Instrumente zur Verfügung, die das Bundesamt für Wohnungswesen zusammengestellt hat (vgl. BWO 2013).

3.2 Soziale Durchmischung und gutes Zusammenleben in den Quartieren: Kinder verbringen einen grossen Teil ihrer Zeit im Quartier. Wie sie dort leben und welche Möglichkeiten der Begegnung und Aktivität sie und ihre Eltern dort haben, prägt ihre Entwicklungschancen mit.

4. Vereinbarkeit von Familie und Beruf

4.1 Bedarfsgerechte und für die Eltern preisgünstige Kinderbetreuungsstrukturen: Sie bleiben das Rückgrat einer wirksamen Armutsbekämpfung, weil sie nicht nur den Eltern eine bessere Erwerbsintegration erlauben, sondern auch die Kinder früh und anhaltend fördern. Clever ausgestaltete Blockzeiten sparen Betreuungsaufwand, den Eltern und Gemeinde sonst berappen müssen. Aus verschiedenen Gemeinden kommen Hinweise, dass Tagesschulen kindergerechter und kostengünstiger sind als ausgelagerte schulergänzende Betreuungsstrukturen. Zu behebende Probleme bestehen vielerorts noch bei der Ferienbetreuung von Schulkindern. Ein grosses Problem sind zu hohe Elterntarife für einkommensschwache Familien, gerade wenn sie mehrere Vorschulkinder haben. Hier könnte allenfalls auch ein freiwilliger Kindergarten ab drei Jahren, wie ihn Lugano kennt, Entlastung bringen.

4.2 Gleichstellung und Erwerbsintegration von Müttern fördern: Die Erwerbstätigkeit von Müttern ist eine wichtige Armutsprävention, wenn sie anständig verdinen. Um in einer Berufslaufbahn mit guten Verdienstchancen stehen zu können, sind Mütter angewiesen auf gute Rahmenbedingungen der Vereinbarkeit, aber auch auf eine Gleichstellungspolitik, die ihnen gleiche Berufschancen einräumt, und

auf einen egalitären Zugang zu Beratung bezüglich der beruflichen Möglichkeiten und zu Erwerbsintegrationsmassnahmen (nicht erst in der Sozialhilfe).

4.3 Familienfreundliche Arbeitsbedingungen fördern: Gemeinden können bei den eigenen Angestellten eine Vorreiterrolle übernehmen und darüber hinaus die örtlichen Wirtschaft sensibilisieren für die Herausforderungen der Vereinbarkeit und betriebliche Massnahmen, die mithelfen, sie zu meistern.

5. Förderung der Erwerbsintegration von Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben

5.1 Hindernisse beim Zugang zu Fördermassnahmen abbauen: Die Erwerbsförderung vergisst häufig Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben oder schliesst sie sogar aktiv von Massnahmen aus. Doch selbst wenn solche Eltern nicht sofort für ein hohes Erwerbspensum zur Verfügung stehen, ist für die Armutsprävention entscheidend, dass sie dem Arbeitsmarkt nicht zu lange ganz fernbleiben und den Anschluss an eine Berufslaufbahn nicht verlieren. Sie sind erst Recht auf nicht kostenpflichtige Beratung und Förderung angewiesen.

5.2 Alleinerziehende nicht sich selbst überlassen: Mit den neuen SKOS-Richtlinien, welche in der Sozialhilfe die Erwerbsintegration viel früher einfordern, müssen die Gemeinden mehr zu leisten, um ihnen eine gute berufliche Integration zu ermöglichen.

6. Soziale Integration und Teilhabe

6.1 Strukturen für gutes Zusammenleben schaffen und sozialen Zusammenhalt fördern: Die Gemeinden achten in der Regel stark auf ein vielfältiges Sport-, Kultur- und Freizeitangebot insbesondere für Kinder und Jugendliche. Wichtig ist, dass keine Zugangsprobleme für Kinder aus sozial benachteiligten Familien bestehen. Gute Rahmenbedingungen für das Zusammenleben und den Zusammenhalt beinhalten darüber hinaus Begegnungsmöglichkeiten und Austausch auch für die Eltern, zwischen den Generationen, Nationalitäten und sozialen Schichten. Sie helfen, zivilgesellschaftliches Engagement zu erhalten und zu pflegen.

6.2 Chancen sozialräumlicher Ansätze der Quartierarbeit nutzen: Aus der Sicht etlicher untersuchter Gemeinden bietet ein sozialräumlicher Ansatz der Quartierentwicklung grosse Chancen insbesondere in sozial schwächeren Gebieten. Er erreicht Familien mit Unterstützungsbedarf besser, kann vorhandene Potenziale in der Bevölkerung mobilisieren und erscheint präventiver und kostengünstiger. Durch Projekte, die Generationen und Nationalitäten mischen, Treffpunkte, Begegnungsmöglichkeiten und Aufwertungen im Aussenraum entsteht ein lebendigeres Quartierleben, das allen zugute kommt und den sozialen Zusammenhalt stärkt. Zugleich wird verhindert, dass sich sozial entmischte Problemquartiere bilden.

7. Integrationsförderung und Nachholbildung für Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben

7.1 Integrationsstellen involvieren: Das Fachwissen aus dem Integrationsbereich hilft sehr dabei, Hindernisse zu überwinden und gute Wege der Integration ausländischer Familien zu finden.

7.2 Gute Integrationsangebote für Familien: Auch ausländische Eltern sind interessiert daran, dass ihre Kinder eine gute Schulzeit und möglichst wenig Schwierigkeiten haben. Viele Gemeinden machen gute Erfahrungen mit Integrationsangeboten für Kinder und ihre Eltern vor dem Kindergarteneintritt sowie auch später direkt an der Schule. Die persönliche Begegnung ist oft ein Schlüssel dafür, dass gegenseitiges Vertrauen entsteht.

7.3 Zugang tiefqualifizierter Eltern zu nachholender Bildung fördern: Eltern ohne Berufsabschluss bleiben armutsgefährdet und finden aus Armutssituationen nur schwer hinaus. Gleichzeitig ist das

Nachholen einer Berufsausbildung für sie besonders schwierig. Es fehlen berufsbegleitende Möglichkeiten und finanzielle Mittel. Gemeinden können dies nicht im Alleingang ändern. Aber sie können gute Angebote fördern und die Eltern beraten. Ein wichtiger Notbehelf kann zudem sein, die Finanzierung im Einzelfall über die Sozialhilfe zu übernehmen.

7.4 Möglichst schon potenzielle Eltern erfassen. In den Vertiefungsgesprächen wurde das Energieproblem angesprochen, das für Eltern besteht, wenn sie nebst Erwerb und Kindern sich um Beratung für sich selbst bemühen, Wege zur langfristigen Verbesserung ihrer Situation suchen und Integrations- und Bildungsmassnahmen absolvieren sollten. Daher ist alles, was sie schon vorher erfahren und gelernt haben, ein grosser Vorteil. Es sind überwiegend nicht Personen, welche die Schulkarriere hier durchlaufen haben, die bei der Berufsbildung grossen Nachholbedarf aufweisen. Vielmehr sind es häufig im Teenager- oder Erwachsenenalter Eingereiste, die später hier Kinder haben. Es lohnt sich, diese Gruppe, zu der auch Personen aus dem Asylbereich gehören, möglichst schnell ins Bildungssystem zu integrieren.

8. Information, Beratung und Begleitung

8.1 Zugänglichkeit der Leistungen verbessern: Information, Elternbildung und Beratung sind zentrale Wege, um das Verständnis des Schweizer Bildungssystems und die Zugänglichkeit zu Unterstützungsangeboten für Familien zu verbessern und spätere Probleme zu vermeiden. Es gilt, diesem Bereich entsprechende Aufmerksamkeit zu schenken und sich nicht nicht vorschnell zufriedenzugeben, wenn bestimmte Familien nicht erreicht werden (vgl. auch 1.3). Fast alle untersuchten Gemeinden gehen davon aus, dass sie in gewissen Bereichen armutsgefährdete und armutsbetroffene Familien nicht erreichen. Mit den Wegen, dies zu ändern, haben sie sich stark auseinandergesetzt. Es ist möglich, von ihnen und dem Bericht des Staatssekretariats für Migration (SEM) zum gleichen Thema (Kaya/Egger/Bannwart 2015) zu lernen.

8.2 Familien in Schwierigkeiten intensiv genug begleiten: Auch teure aufsuchende und begleitende Massnahmen können im Einzelfall wichtig sein, um schlimmere Folgen zu verhindern, die Lebensbedingungen der Kinder zu verbessern und die Vererbung von Problemlagen vermeiden. Die Versorgung in solchen Krisensituationen sollte nicht an der Finanzlage der Gemeinde scheitern. Daher ist vorzuziehen, wenn der Kanton für solche Massnahmen aufkommt oder sich zumnidest finanziell beteiligt.

9. Chancengerechtigkeit für die Kinder

9.1 Frühe Förderung: Neben spezifischen Förderangeboten, die heute zu oft nur auf fremdsprachige Kinder fokussieren, sind gute Betreuungsstrukturen im Vorschulalter bedeutsam, insbesondere wenn noch das Potenzial besser ausgeschöpft wird, dass sie auch Ansprechpartner für die Eltern sein und mithelfen können, sowohl deren Integration als auch ihre Erziehungskompetenzen zu stärken. Dasselbe gilt für den erwähnten freiwilligen Kindergarten ab drei Jahren. Ein Vorteil dieser Regelstrukturangebote ist häufig auch eine bessere soziale Durchmischung.

9.2 Das Engagement der Schulen ist zentral: Wenn Schulen sich ihrer grossen Bedeutung und Verantwortung bewusst sind, die sie für Kinder aus fremdsprachigen, sozial benachteiligten und sonst mit Schwierigkeiten kämpfenden Familien haben, und diese entsprechend konsequent unterstützen und fördern, ist sehr viel gewonnen. Hier leisten gute Integrationsmassnahmen für Fremdsprachige sowie Unterstützungsstrukturen wie kostenlose Aufgabenhilfe und Schulsozialarbeit wichtige Beiträge. Zu einem integrativen Ansatz der Schulen gehört zudem, Kinder und Jugendliche in Schulkrisen, die häufig mit der allgemeinen Lebenssituation zusammenhängen, aufzufangen und nicht auszuschliessen. Auch eine gute und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Eltern, welche die fremdsprachigen und sozial

schwächeren unter ihnen mit umfasst, hilft den Kindern und der Schule. Wichtig ist zudem, dass Schulen und Betreuungsstrukturen zusammenarbeiten und sich austauschen.

10. Politische Umsetzung

10.1 Massnahmen für alle Familien: Die Literatur wie auch die Erfahrungen einzelner Gemeinden zeigen, dass es schwierig ist, Familien als Arme, Benachteiligte, sozial Schwächere oder sonstige Problemfälle anzusprechen. Daher bewährt es sich, Leistungen so aufzubauen, dass sie grundsätzlich allen zugänglich sind, aber besonders jene unterstützen, welche die entsprechende Hilfe brauchen. Zum Beispiel kann eine Mütter-Väter-Beratung grundsätzlich immer Hausbesuche machen, tut dies aber real bei benachteiligten Familien, die sie sonst nicht erreicht.

10.2 Austausch zwischen Fachpersonen und Politik: Massnahmen zur Prävention und Bekämpfung von Familienarmut kosten Geld, das die Politik zur Verfügung stellen muss. Daher ist wichtig, dass die involvierten Fachpersonen die politisch Verantwortlichen eng einbinden, im Gespräch bleiben, sie informieren und sensibilisieren für die Situation und die Bedürfnisse armutsgefährdeter Familien.

10.3 Auf Bestehendes aufbauen: Aus der Sicht der untersuchten Gemeinden bewährt es sich, was man macht, gut zu machen, immer wieder zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Es wird empfohlen, nicht laufend neue Pilotprojekte zu lancieren, die nach drei Jahren niemand weiterfinanziert. Auch solle man immer ein Auge darauf haben, dass die Basisversorgung gut ist.

10.4 Strategische Schwerpunkte setzen: Eine Gesamtstrategie der Prävention und Bekämpfung von Familienarmut lässt sich in der Regel nicht auf einen Schlag umsetzen. Daher empfiehlt es sich, auf dem Weg klare Schwerpunkte immer dort zu setzen, wo sich Möglichkeiten bieten.

10.5 Finanzierungsfragen von Anfang an mitdenken: Die Budgets der Gemeinden werden in den nächsten Jahren vielerorts eng bleiben. Dem ist Rechnung zu tragen, damit wichtige Projekte nicht scheitern. Es gilt Budgetanträge nach Möglichkeit breit interdepartemental abzustützen und zu koodinieren, wirtschaftlich und mit dem gesamtgesellschaftlichen Nutzen zu argumentieren sowie aufzuzeigen, dass kostengünstige Varianten gesucht und gefunden wurden.

16 Literaturverzeichnis

Abrassart Aurélien, Tanja Guggenbühl, Heidi Stutz (2015): Evaluation des effets de la loi sur les prestations complémentaires cantonales pour les familles et les prestations cantonales de la Rente-pont (LPCFam). Lausanne : Service des assurances sociales et de l'hébergement (SASH), Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) du canton de Vaud

Adema, W., N. Ali and O. Thévenon (2014): Changes in Family Policies and Outcomes: Is there Convergence?, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 157, OECD Publishing.

Aeppli Daniel C. (2012): Forschungsbericht «Wirkungsanalyse Mutterschaftsentschädigung». Im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV). Bern

Althaus Eveline, Michaela Schmidt und Marie Glaser (2016): Nicht-monetäre Dienstleistungen im Bereich Wohnen für armutsbetroffene und -gefährdete Menschen. Eine Untersuchung von staatlichen und nicht-staatlichen Angeboten. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen

Amacker Michèle, Sebastian Funke und Nadine Wenger (2015): Alleinerziehende und Armut in der Schweiz. Eine Studie im Auftrag der Caritas Schweiz, Universität Bern *(pdf)*

Amt für Gesellschaft, Departement Inneres und Kultur des Kantons Appenzell-Ausserrhoden (2012): Familienergänzende Kinderbetreuung im Frühbereich: Grobkonzept, Herisau

Amt für Gesellschaft, Departement Inneres und Kultur des Kantons Appenzell-Ausserrhoden (2013): Vielfalt als Chance. Konzept zur Förderung der Chancengleichheit von Frau und Mann, Familien sowie Integration von Migrantinnen und Migranten, Herisau

Amt für soziale Sicherheit des Kantons Solothurn (2013): Sozialbericht Kanton Solothurn. Olten: Fachhochschule Nordwestschweiz.

Bannwart Livia und Tobias Fritschi (2013): Einfluss familienpolitischer Ausgleichsinstrumente auf die Ungleichheit von Einkommen in der Schweiz. Schlussbericht im Auftrag Travail.Suisse, Bern, Berner Fachhochschule

Baumgartner Edgar, Franziska Ehrler, Joel Gautschi und Yann Bochsler (2014): Evaluation der Ergänzungsleistungen für Familien im Kanton Solothurn. Im Auftrag des Amts für soziale Sicherheit des Kantons Solothurn, Olten/Bern

Bernardi L., Struffolino E. (o.J), Transition to lone parenthood and employment trajectories in Switzerland: a mixed method approach. Université de Lausanne

Bertelsmann Stiftung (Hrsg. 2016): Kein Kind zurücklassen! Kommunen in NRW beugen vor (KeKiz). Die Wirkungsweise kommunaler Prävention: Zusammenfassender Ergebnisbericht der wissenschaftlichen Begleitforschung des Modellvorhabens KeKiz des Landes Nordrhein-Westfalen und der Bertelsmann Stiftung (www.kein-kind-zuruecklassen.de). Gütersloh

Bertschy Kathrin, Philipp Walker und Michael Marti (2012): Verbesserung der sozialen Sicherung von Familien. Finanzielle Situation der St. Galler Familienhaushalte - Sozialleistungen - Optimierungsmöglichkeiten. St. Gallen: Departement des Innern des Kantons St.Gallen

BFS - Bundesamt für Statistik (2013): Inventar der bedarfsabhängigen Sozialleistungen, Neuchâtel

BFS - Bundesamt für Statistik (2014): Statistik der Bevölkerung und der Haushalte STATPOP. Zugriff am 25.02.2016 auf https://www.pxweb.bfs.admin.ch/default.aspx?px_language=de

BFS - Bundesamt für Statistik (2015): Bruttoinlandprodukt BIP nach Kanton. Zugriff am 25.02.2016 auf: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/02/05.Document.165810.xls

BFS - Bundesamt für Statistik (2015): Regionalporträts 2015: Gemeinden, Neuchâtel

BFS - Bundesamt für Statistik (2015): Sozialhilfeempfängerstatistik 2014, Neuchâtel

BFS - Bundesamt für Statistik (2015a): Typologie der Betreuungsformen, Neuchâtel

BFS - Bundesamt für Statistik (2016): Nationalratswahlen 2015: Stärke der Parteien nach Gemeinde, Neuchâtel

Bieri Urs, Monika Aebersold, Claude Longchamp (2008): Familien des Kantons Aargau. Schlussbericht zur Situationsanalyse. Im Auftrag des Departements Gesundheit und Soziales des Kantons Aargau, Bern

Bildungsdirektion des Kantons Zürich (2015): Controlling der Umsetzung Strategie Frühe Förderung 2011-2015, Abschlussbericht vom 28. Februar 2015, Zürich

Bildungsdirektion des Kantons Zürich (2012): Strategie Frühe Förderung, Zürich

Blades Rachel (2012): Denmark Case Study. National Children's Bureau, Londen

BMAS - Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013): Lebenslagen in Deutschland. Vierter Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Berlin

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2013): 14. Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebensituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Berlin

BMFSFJ – Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2012): Alleinerziehende in Deutschland – Lebenssituationen und Lebenswirklichkeiten von Müttern und Kindern. Monitor Familienforschung, Beiträge aus Forschung, Statistik und Familienpolitik, Ausgabe 28. Berlin

Bochsler Yann, Franziska Ehrler, Tobias Fritschi, Nadja Gasser, Christin Kehrli, Carlo Knöpfel und Renate Salzgeber (2015): Wohnversorgung in der Schweiz. Bestandsaufnahme über Haushalte von Menschen in Armut und in prekären Lebenslagen. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen

Bonoli Giuliano und Fabio Bertozzi (2007): Kantonale Wohnbeihilfen und Arbeitslosenhilfen. Abgrenzungskriterien für die Sozialhilfestatistik und das Inventar der bedarfsabhängigen Sozialleistungen. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik

BSV - Bundesamt für Sozialversicherungen (2015): Arten und Ansätze der Familienzulagen nach dem FLG, dem FamZG und den kantonalen Gesetzen 2015, Bern

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

Bundesrat (2015): Familienpolitik. Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Tornare (13.3135) „Familienpolitik“ vom 20. März 2013, Bern

Bureau de l’égalité, Conseil de la famille (2010) : Familles jurassiennes. Portrait et perspectives, Delémont

Butterwegge, Carolin (2010): Armut von Kindern mit Migrationshintergrund. Ausmass, Erscheinungsformen und Ursachen. Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

BWO - Bundesamt für Wohnungswesen (2013): Preisgünstiger Wohnraum. Ein Baukasten für Städte und Gemeinden. Grenchen

BWO - Bundesamt für Wohnungswesen (2016): Übersicht der kantonalen Hilfen im Rahmen der Wohnraumförderung, Internetseite, Zugriff am 11.4.2016 auf http://www.bwo.admin.ch/themen/wohnraumfoerderung/00148/00337/index.html?lang=de%20-%20sprungmarke10_5#sprungmarke10_27

Cantillon Bea (2011): The paradox of the social investment state: growth, employment and poverty in the Lisbon era. Journal of European Social Policy, Vol. 21(5): 432–449

Caritas (2012): Sozialalmanach 2012. Schwerpunkt: Arme Kinder. Luzern

Caritas (2013): Sozialalmanach 2013: Schwerpunkt Bildung gegen Armut. Luzern

Caritas (2014): Wohnen und Armut. Eine Analyse zum Engagement der Kantone. Luzern

Caritas (2015): Gegen die Armut Alleinerziehender. Existenzsicherung ermöglichen und Chancengerechtigkeit garantieren. Positionspapier. Luzern

Caritas (2016): Sozialalmanach 2016. Schwerpunkt: Familie ist kein Luxus. Luzern: Caritas-Verlag

Centre for social justice (2014): Reforming the Child Poverty Act. London

Città di Lugano (2013): Città di Lugano: una radiografia della situazione socio economica della popolazione residente, Pressemappe

Commission cantonale pour une politique familiale globale, etat de Fribourg (2004) : Rapport pour une politique familiale globale dans le canton de Fribourg, Fribourg

Commission d’évaluation PC FA, canton de Vaud (2014) : Evaluation projet-pilote « Coaching Familles » (CoFa), Lausanne

Conseil d'Etat, canton de Vaud (2007) : Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les postulats Jacques Chollet et consorts visant à soutenir financièrement les familles à faible revenu qui choisissent de garder leurs enfants plutôt que de les placer dans les structures d’accueil existantes et Roxanne Meyer Meuwly et consorts concernant la politique familiale en 2005, Lausanne

Conseil d'Etat, canton de Vaud (2010) : Exposé des motifs sur la stratégie cantonale de lutte contre la pauvreté et PROJET DE LOI sur les prestations complémentaires cantonales pour familles et les prestations cantonales de la

rente-pont (LPCFam) et projet de loi modifiant la loi du 2 décembre 2003 sur l'action sociale vaudoise (LASV) et projet de loi modifiant la loi du 24 novembre 2003 sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF) et rapport intermédiaire du Conseil d'Etat au Grand Conseil du postulat Grégoire Junod et consorts pour une assurance perte de gains en cas de maladie dans le Canton de Vaud (07_POS_028), Lausanne

Conseil d'Etat, canton de Vaud (2015) : Rapport d'évaluation du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur la mise en oeuvre de la loi sur l'accueil de jour des enfants (art. 61 LAJE) et rapports sur le Postulat de M. le Député B. Borel sur la politique tarifaire des réseaux et sur la motion de Mme la Députée N. Gorrite "demandant que l'Etat de Vaud finance la Fondation pour l'accueil de jour des enfants (FAJE) de façon équitable, transparente, visible dans la durée et conforme aux engagements pris" , projet de loi modifiant la LAJE et projet de décret fixant la contribution ordinaire de l'Etat au budget annuel de la Fondation pour l'accueil de jour des enfants pour la période d'août 2013 à juillet 2015, Lausanne

Conseil d'Etat, république et canton de Neuchâtel (2011) : Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi portant modification de la loi sur les contributions directes LCdir (imposition des personnes physiques), Neuchâtel

D'Addio Anna Christina (2007): Intergenerational Transmission of Disadvantage. A Review of the Evidence for OECD Countries. OECD Social, Emplyoment and Migration Working Papers No. 52. Paris

Daly Mary (2011): What adult worker model? A critical look at recent social policy reform in Europe from a gender and family perspective. Social politics: international studies in gender, state & society 18.1 (2011): 1-23

Departement Bildung und Kultur, Kanton Glarus (2014): Grundlagenbericht: Wirksame Familienpolitik im Kanton Glarus, Glarus

Departement Bildung und Kultur, Kanton Glarus (2014): Integrationsförderung im Kanton Glarus. Situation, Ziele und geplante Massnahmen, Glarus

Département de la santé et de l'action sociale du Canton de Vaud (2011) : Rapport social 2011, Lausanne

Département de l'économie et de l'action sociale de la République et du canton de Neuchâtel (2016) : Rapport social 2015, Neuchâtel

Departement des Innern des Kantons Solothurn (2009) : Leitbild und Konzept Familie und Generationen, Solothurn

Departemente Inneres, Bildung und Gesundheit des Kantons St. Gallen (2015): Strategie «Frühe Förderung» Kanton St. Gallen, St. Gallen

Deutscher paritätischer Wohlfahrtsverband Gesamtverband e. V. (2016): Zeit zu handeln. Bericht zur Armutsentwicklung in Deutschland 2016. Berlin

Dienststelle Soziales und Gesellschaft des Kantons Luzern (2014): Kinder- und Jugendleitbild Kanton Luzern, Luzern

Dienststelle Soziales und Gesellschaft des Kantons Luzern und Dienststelle Volksschulbildung des Kantons Luzern (2014): Konzept Frühe Förderung Kanton Luzern, Luzern

Dipartimento della sanità e della socialità del cantone del Ticino (2016): Scheda di progetto DASF. Riorientamento della politica familiare. La socialità del futuro oggi, per tutte le famiglie, Bellinzona. Nicht publiziertes Arbeitsdokument. Für Informationen: Roberto Sandrinelli, Aggiunto di Direzione e Capo staff, roberto.sandrinelli@ti.ch

Direction de l'enfance, de la jeunesse et de la cohésion sociale, ville de Lausanne (2015) : Politique familiale de la Ville de Lausanne. Un centre de ressources pour le soutien aux familles, Pressemitteilung

Direction de l'enfance, de la jeunesse et de la cohésion sociale, ville de Lausanne (2015) : La politique familiale conduite par la Ville de Lausanne. Réponse au postulat de M. Axel Marion « Un-e délégué-e à la politique familiale pour une meilleure coordination et un meilleur soutien aux familles lausannoises », Rapport-préavis N° 2015/3, Lausanne

Direction de la sécurité sociale et de l'environnement, ville de Lausanne (2005) : Politique sociale communale. Définition d'un cadre général et mise en oeuvre de celui-ci dans le champ d'activité de la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement, Lausanne

Drilling Matthias (2001): Schulsozialarbeit. Antworten auf veränderte Lebenswelten. Bern: Haupt

EDK – Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (2016): Erklärung zu den Prinzipien für eine nachhaltige Integration von spät zugewanderten Jugendlichen und jungen Erwachsenen in den Arbeitsmarkt und die Gesellschaft in der Schweiz. Bern

Ehrler Franziska, Caroline Knupfer und Yann Bochsler (2012): Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. Eine Analyse der kantonalen Steuer- und Transfersysteme. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen

EKFF - Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (Hrsg., 2008): Familie – Erziehung – Bildung. Bern

EKKJ - Eidgenössische Kommission für Kinder- und Jugendfragen (2007): Jung und arm: das Tabu brechen! Armut von Kindern und Jugendlichen verhindern und ihre Folgen bekämpfen. Bern

Engster Daniel (2012): Child poverty and family policies across eighteen wealthy Western democracies. *Journal of Children and Poverty* 18.2 (2012): 121-139.

Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt (2014): Massnahmen und Projekte zur Frühen Förderung. Stand der Umsetzung: März 2014, Basel

Erziehungsdepartement des Kantons Schaffhausen (2010): Bericht zur Familienpolitik im Kanton Schaffhausen, Schaffhausen

Erziehungsdirektion, Kanton Appenzell-Ausserrhoden (2004): Förderangebote an der Volksschule im Kanton Appenzell Ausserrhoden, Herisau

Erzinger Barbara und Stephanie Disler (2015): Familienklassenzimmer (FKZ) der Volksschule Kriens. Evaluationsbericht. Kriens: Volksschule Kriens.

Esping-Andersen, Gosta. Incomplete revolution: Adapting welfare states to women's new roles. Polity, 2009

ESTV - Eidgenössische Steuerverwaltung (2015): Die Familienbesteuerung. Bern: Schweizerische Steuerkonferenz SSK

EU – Europäische Kommission (2013): Investitionen in Kinder: Den Kreislauf der Benachteiligung durchbrechen. Empfehlung der Kommission vom 20.2.2013. Brüssel

Europäischer Rat (2000): Sondertagung vom 23. und 24. März 2000 in Lissabon. Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Lissabon

Fachstab Kinder- und Jugendhilfe, Soziale Dienste Stadt Zürich (2014): Kinder- und Jugendhilfe der Stadt Zürich - Vision, Strategie und Portfolio, Zürich

Fachstelle Erwachsenenbildung, Kanton Basel-Stadt (2016): Deutsch lernen Gratis-Deutschkurse im Kanton Basel-Stadt für Neuzugezogene mit Gutschein, Flyer

Fachstelle Familien und Gleichstellung, Kanton Appenzell Ausserrhoden (2009): Familienleitbild von Appenzell Ausserrhoden, Herisau

Fachstelle für Familienfragen Basel-Landschaft (2004): Familienfragen Basel-Landschaft. Gesamtkonzept: Liestal

Falter, J. M. (2009). Le divorce, facteur de pauvreté féminine. Oris, Michel, et al., Transitions dans le parcours de vie et construction des inégalités, Lausanne, PPUR, 297-314.

Familienkommission des Kantons Basel-Stadt (2005): Leitsätze für eine Familienpolitik im Kanton Basel-Stadt. Basel: Justizdepartement des Kantons Basel-Stadt, Abteilung Jugend, Familie und Prävention

Fellmann Lukas, Brigitte Müller (laufend): Patenschaften – eine neue Unterstützungsform für Familien mit einem psychisch erkrankten Elternteil. Fachhochschule Nordwestschweiz - FHNW, Hochschule für Soziale Arbeit Basel

Fernandez Elizabeth, Anat Zeira, Tiziano Vecchiato, Cinzia Canali (Hrsg. 2015): Theoretical and Empirical Insights into Child and Family Poverty: Cross National Perspectives. Springer Verlag

Fluder Robert et al. (laufend): Scheidung als soziales Risiko: Institutionelle Rahmenbedingungen, Abhängigkeit von Sozialleistungen und geschlechtsspezifische Ungleichheiten. Berner Fachhochschule, Bern.

Fredrich Bettina (2013): Mit Chancengleichheit gegen Armut - Eine Analyse der Frühen Förderung in den Kantonen. Luzern: Caritas Schweiz

Fredrich Bettina und Susanne Thürig (2015): Wohin steuert die Schweiz in der Armutspolitik? Eine Standortbestimmung unter spezieller Berücksichtigung der Familienarmut. Luzern: Caritas Schweiz

Fritschi Tobias, Livia Bannwart et al. (2012) : Gesellschaftliche Kosten der Ausbildungslosigkeit mit Fokus auf Validierung und Ausbildungsabbrüche. Im Auftrag von Travail.Suisse. Bern

Fritschi Tobias, Thomas Oesch, Ben Jann (2009): Gesellschaftliche Kosten der Ausbildungslosigkeit in der Schweiz. Im Auftrag von Travail.Suisse. Bern

Ghysels Joris and Wim Van Lancker (2011): The unequal benefits of activation: an analysis of the social distribution of family policy among families with young children. Journal of European Social Policy, Vol. 21(5): 472–485

Gouvernement de la République et Canton du Jura (2011) : Familles jurassiennes. Options retenues par le Gouvernement, Delémont

Gouvernement de la République et Canton du Jura (2015) : Rapport du Gouvernement relatif au postulat «politique familiale», Delémont

Greppi Spartaco, Christian Marazzi, Carmen Vaucher de la Croix (2013): La politica familiare nel più vasto contesto della politica sociale - Bilanci e prospettive per il Cantone Ticino. Manno: Dipartimento della sanità e della socialità del Cantone Ticino

Guggisberg Martina et al. (2016): Armut und materielle Entbehrung von Kindern. Erhebung über die Einkommen und Lebensbedingungen (SILC) 2014. Bundesamt für Statistik. Neuchâtel

Gurny Ruth, Kitty Cassée, Silvia Gavez, Barbara Los, Kurt Albermann (2008): Kinder psychisch kranker Eltern: Winterthurer Studie. Wissenschaftlicher Bericht. Zürich ZHAW

Holz Gerda (2011): Ansätze kommunaler Armutsprävention – Erkenntnisse aus der AWO-ISS-Studie „Kinderarmut". Vortrag vm 08.06.2011 auf dem 14. Deutschen Kinder- und Jugendhilfetag in Stuttgart

Holz Gerda (2010): Kommunale Strategien gegen Kinderarmut. Oder: Der Ansatz kindbezogener Armutsprävention (nicht nur) für Kommunen. In: Hanesch, Walter (Hg.): Zukunft des lokalen Sozialstaats: Strategien gegen soziale Spaltung in Kommunen. Wiesbaden

Holz Gerda, Antja Richter-Kornweitz (Hrsg., 2010): Kinderarmut – Anforderungen an eine wirkungsvolle Armutsprävention. München.

Informationsplattform «Vereinbarkeit Beruf und Familie: Massnahmen der Kantone und Gemeinden» SECO/BSV (2016), Internetseite, Zugriff am 25.02.2016 auf http://www.berufundfamilie.admin.ch/informationsplattform/index.html?lang=de

Informationszentrum IDES (2013): IDES-Dossier Rechtliche Grundlagen zu Tagesstrukturen. Bern: Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren

ISS – Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (2000-laufend): Kommunale Präventionsketten gegen Kinderarmut. Frankfurt a.M. http://www.iss-ffm.de/leistungen/projektentwicklung/praeventionsketten1/305.Kommunale_Praumlventionsketten_gegen_Kinderarmut.html

Jugendkommission der Stadt Wil (2014): Aktionsplan Kinderfreundliche Stadt Wil 2015-2018, Wil

Kanton Uri (2005): Familienbericht Kanton Uri 2005. Schlussfassung vom 30. November 2005, Altdorf

Kaya Bülent, Theres Egger, Livia Bannwart (2015) : Analyse des offres et des canaux d'information appropriés aux besoins des groupes cibles en matière de petite enfance, de santé, d'éducation et de développement de la petite enfance. Mandatée par le Secrétariat d'Etat aux migrations, le Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté 2014-2018 et l'Office fédéral de la santé publique. Berne

KEK (2015): Angebote der Nachholbildung: Möglichkeiten und Grenzen für die Arbeitslosenversicherung. Bericht zur Analyse und Bestandsaufnahme. Im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO. Zürich

Knittel Tilmann, Felix Neiger (2011): Familienbericht 2010 Basel-Landschaft. Im Auftrag der Fachstelle für Familienfragen, Sicherheitsdirektion Basel-Landschaft, Basel

Knöpfel Carlo, Claudia Schuwey (2014): Neues Handbuch Armut in der Schweiz. Caritas-Verlag Luzern

Knöpfel Carlo; Christoph Mattes, Yann Bochsler (laufend): Armutsvermeidung und -bekämpfung im Kanton Solothurn. Im Auftrag des Amt für Soziale Sicherheit (ASO), Kanton Solothurn, Basel

Lenze, Anna (2014): Alleinerziehende unter Druck. Rechtliche Rahmenbedingungen, finanzielle Lage und Reformbedarf. Im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Hochschule Darmstadt

LIVES (2014): Sicht der Fachleute in der Praxis. Bericht des Austauschforums vom 21. November 2014 an der Universität Lausanne. Lausanne *(pdf)*

Lykketoft Mogens (2009): Das Dänische Modell. Eine europäische Erfolgsgeschichte. Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin

Marti Michael und Michael Mattmann (2013): Analyse und Massnahmen bezüglich Sozialhilfe in der Stadt Biel-Bienne. Bern: Sozialamt des Kantons Bern

Martin Claude (2010): Concilier vie familiale et vie professionnelle: un objectif européen dans le modèle français des politiques de la famille ? Informations sociales 2010/1 (No. 157), 114-123

Medici Diego, Roberto Stoppa, Susanne Stern und Stephanie Schwab Cammarano (2015): Bisogni e necessità delle famiglie ticinesi con almeno un bambino fra 0 e 4 anni-Rapporto di analisi generale. Savosa: Divisione dell'azione sociale e delle famiglie DASF

Mey Eva, Miriam Rorato (2010): Jugendliche mit Migrationshintergrund im Übergang ins Erwachsenenalter – eine biografische Längsschnittstudie. Luzern

Milewski N., Struffolino E., Bernardi L, (forthcoming 2016), Migrant status and lone motherhood at a glance: Patterns of female labor market participation in Switzerland, in "Lone Parenthood in the Life Course", Life course research and social policies series, Springer.

Morgan Kimberly J. (2012): Promoting social investment through work-family policies: which nations do it and why? In: Morel Nathie, Bruno Palier and Joakim Palme (eds.): Towards a social investment welfare state*:* Ideas, Policies and Challenges: 153-80.

Morris E., C.Le Huray, E. Skagerberg, R. Gomes and A. Ninteman (2014). Families changing families: the protective function of multi-family therapy for children in education. *Clin Child Psychol Psychiatry* 19(4): 617-32

Müller Martin, Marcel Loher, Carina Zehnder, Urs Frei, und Jonas Rüttimann (2011): Finanzielle Förderung von Familien im Kanton Appenzell-Ausserrhoden. Herisau: Kanton Appenzell-Ausserrhoden, Amt für Soziales, Abteilung Chancengleichheit

Network of Independent Experts on Social Inclusion (2014): Investing in children: Breaking the cycle of disadvantage. A study of national policies. Publikation mit Unterstützung der Europäischen Kommission. Brüssel

Netzwerk Kinderbetreuung (laufend): Leitfaden: Armutsprävention durch Elternzusammenarbeit. Im Auftrag des Nationalen Programms gegen Armut. Bern

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development (2009): Babies and Bosses - Reconciling Work and Family Life: A Synthesis of Findings for OECD Countries, Paris

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development (2009): Doing Better for Children. Paris

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development (2012): The Future of Families to 2030. Paris

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development (2012): The labour market integration of immigrants and their children in Switzerland, Social, Employment and Migration Working Papers, Nr. 128, Directorate for Employment, Labour and Social Affairs, OECD Publishing

OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development (2011): Family Policy in OECD Countries: The Way Forward? Präsentation. Paris

Office cantonal de la statistique (OCSTAT) Genève (2006) : Les familles genevoises : avec qui vit-on? Résultats du recensement fédéral de la population 2000 (RFP 2000), Genève

Office cantonal de la statistique (OCSTAT) Genève (2012) : La précarité à Genève dans une optique territoriale, Genève

Planidea S.A. (2013): Studio sull'alloggio a Lugano. Canobbio: Città di Lugano

Prognos AG (2014): Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen. Im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin

Projets urbains (Hrsg. 2013): Quartiere im Brennpunkt: gemeinsam entwickeln, vielfältig gestalten. Erfahrungen zur Quartierentwicklung aus dem Programm «Projets urbains – Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten». Bern

Regierung des Kantons Graubünden (2007): Familienbericht Graubünden. Botschaft der Regierung an den Grossen Rat. Heft Nr. 15/2006–2007, Chur

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2015): Sozialberichterstattung des Kantons Basel-Stadt 2013. Basel: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt

Regierungsrat des Kantons Bern (2009): Familienkonzept des Kantons Bern. Bericht zur Umsetzung der Motion (M 177/2006) Streiff-Feller, Oberwangen (EVP) vom 4. September 2006 „Einführung einer direktionsübergreifenden Familienkonferenz" und der Motion(M 178/2006) Schnegg-Affolter, Lyss (EVP)vom 4. September 2006 „Erarbeitung eines Familienkonzepts", Bern

Regierungsrat des Kantons Bern (2012): Konzept frühe Förderung im Kanton Bern. Bericht zur Umsetzung der Motion (M 068/2009) Messerli, Nidau (EVP) vom 28. Januar 2009 «Integration fördern – das frühkindliche Potential besser ausschöpfen! Für ein Frühförderungskonzept im Kanton Bern» , Bern: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern GEF

Regierungsrat des Kantons Bern (2015): Sozialbericht 2015. Bekämpfung der Armut im Kanton Bern, Bern

Regierungsrat des Kantons Obwalden (2013): Bericht 2013 über monetäre und nicht-monetäre Massnahmen in der Familienpolitik (Familienbericht 2013), Sarnen

Regierungsrat des Kantons St. Gallen (2014): Kinder- und Jugendpolitik im Kanton St. Gallen: Beteiligen, schützen, fördern. Bericht der Regierung vom 23. Dezember 2014, St. Gallen

Regierungsrat des Kantons Thurgau (2014): Konzept für ein koordiniertes Vorgehen in der Kinder-, Jugend- und Familienpolitik des Kantons Thurgau 2014 – 2018. Übersicht, Ziele und Massnahmen. Frauenfeld: Fachstelle für Kinder-, Jugend- und Familienfragen (KJF), Departement für Erziehung und Kultur

Regierungsrat des Kantons Zug (2010): Familienpolitik für den Kanton Zug. Ziele und Massnahmen des Regierungsrats, Zug

Regierungsrat des Kantons Zug (2013): Umsetzung des Massnahmenplanes Familienpolitik vom 17. August 2010. Empfehlungen für die Weiterentwicklung der Familienpolitik, Zug

Reichwein, Eva (2012): Kinderarmut in der Bundesrepublik Deutschland. Lebenslagen, gesellschaftliche Wahrnehmung und Sozialpolitik. Springer Verlag

Salzgeber Renate, Tobias Fritschi et al. (2016): Analyse der zeitlichen Verläufe in der Sozialhilfe. Schlussbericht. Im Auftrag des Bundesamts für Statistik, Sektion Sozialanalysen, Bern, Berner Fachhochschule

SBFI – Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation (2014): Berufsabschluss und Berufswechsel für Erwachsene: Bestehende Angebote und Empfehlungen für die Weiterentwicklung. Bern

Schnurr, Stefan (2012): Grundleistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Erstellt im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen als Beitrag zur Projektgruppe zur Beantwortung des Postulats Fehr (07.3725)

Schultheiss Andrea und Susanne Stern (Infras) (2013): Familienergänzende Kinderbetreuung im Schulbereich (inkl. Kindergarten oder eine Form der Eingangsstufe). Stand in den Kantonen. Zürich: Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren EDK

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2014): Schwelleneffekte, Faktenblatt

Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung (2010): Bildungsbericht Schweiz 2010. Aarau

Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung SKBF (2016). Projekt-Datenbank, Zugriff am 12.4.2016 auf http://www.skbf-csre.ch/de/bildungsforschung/datenbank/projektsuche/projekt-detail/?_id=206032&ref=person

SF-MVB - Schweizerischer Fachverband Mütter- und Väterberatung (2016): Mütter- und Väterberatung. Internetseite. Zugriff am 1.11.2016 auf http://www.sf-mvb.ch/Uebersicht-Muetter-und-Vaeterberatungsstellen/PscjI/

Sen Amartya (2002): Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft. München

Service des assurances sociales et de l'hébergement SASH et Statistique Vaud StatVD (2015) : Portraits des familles vaudoises. Des chiffres pour les décrire, Lausanne

Service social Lausanne (2012) : L'appui social au service social de Lausanne, Infobroschüre

Service social, ville de Genève (2013) : Assises de la précarité, Rapport, Genève

SKOS – Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2012): Stipendien statt Sozialhilfe. Für eine wirksame Unterstützung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Bern

SKOS - Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2013): Familienpolitik – Armutspolitik. Positionspapier, Bern

SKOS (2013): Neuregelung Unterhaltsrecht und Vorschlag SKOS zur Mankoteilung: Anrechnung der Alimentenschuld im Sozialhilfebudget des Unterhaltspflichtigen? Ergebnis der verbandsinternen Prüfung. Bern

SODK – Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (2013): Positionspapier Familienpolitik 2013, Bern

SODK – Schweizerische Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und –direktoren (2013): Empfehlungen zur Ausgestaltung der Alimentenbevorschussung. Bern

Sozialamt, Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (2014): Bericht zur Umsetzung des Familienkonzepts des Kantons Bern, Bern

Sozialamt, Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (2014): Bericht zur Umsetzung des Familienkonzepts des Kantons Bern, Bern

Sozialamt, Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern (o.J.): Konzeption Unterstützung und Förderung der Elternbildung im Kanton Bern, Bern

Sozialamt, Kanton Bern (2013): Projekt «Sozialhilfe in der Stadt Biel-Bienne». Berichte: Analyse und Massnahmen bezüglich Sozialhilfe in der Stadt Biel-Bienne, Bern

Sozialamt, Kanton Bern (2013): Projekt «Sozialhilfe in der Stadt Biel-Bienne». Berichte: Analyse und Massnahmen bezüglich Sozialhilfe in der Stadt Biel-Bienne, Bern

Soziale Dienste, Stadt Zürich (2014): Sozialbegleitung für Familien in den Sozialen Diensten der Stadt Zürich, Power-Point-Präsentation vom 19. Juni 2014

Soziale Dienste, Stadt Zürich (2014): Sozialbegleitung für Familien in den Sozialen Diensten der Stadt Zürich, Power-Point-Präsentation für ein Referat an der Schule für Sozialbegleitung vom 19. Juni 2014

Stadt Zürich (2009): Städtische Strategie Frühförderung, Zürich

Städteinitiative Sozialpolitik (2015): Positionen und Strategie 2015 – 2018, Winterthur

Stelle für Familienfragen, Gesundheits- und Sozialdepartement des Kantons Luzern (2007): Familienleitbild. Grundlagenbericht, Luzern

Strategiegruppe Jugendarbeitslosigkeit, Amt für Wirtschaft und Arbeit Basel Stadt (2012): Bilanz 2005-2012 - Strategie 2013-2016, Basel

Struffolino E., Bernardi L., (forthcoming 2016). One-parent households in Switzerland: Continuity and change over time, Newsletter DEMOS, Neuchatel: OFS.

Stutz Heidi, Livia Bannwart, Victor Legler (2017): Familienberichterstattung der Kantone. Grundlagenbericht im Auftrag des Bundesamtes für Sozialversicherungen (BSV). Bern, (in Vorbereitung).

Stutz Heidi, Caroline Knupfer (2012): Absicherung unbezahlter Care-Arbeit von Frauen und Männern. Im Auftrag des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG. Bern

Stutz Heidi, Jolanda Jäggi, Livia Bannwart, Melania Rudin, Severin Bischof, Tanja Guggenbühl, Thomas Oesch und Jürg Guggisberg (2016): Bestandsaufnahme zur Bildungsbeteiligung von späteingereisten Jugendlichen und jungen Erwachsenen. Im Auftrag des Staatssekretariats für Migration (SEM). Bern

Thévenon Olivier (2011a): Family policies in OECD countries: A comparative analysis. *Population and development review* 37.1 (2011): 57-87

Thévenon Olivier (2011b): Pourquoi réformer la politique d'accueil de la petite enfance en France ? Comparaison avec les politiques d'autres pays de l'OCDE. Revue d'économie politique 2011/5 (Vol. 121), 667-712

Thommen Michèle, Mathias Bestgen, Fabienne Hofer, Luzia Kontic, Nana Mittelmaier, Aylin Wagner (2014): Familienbefragung 2013. Basel: Statistisches Amt des Kantons Basel-Stadt

Tophoven Silke, Claudia Wenzig und Torsten Lietzmann (2015): Kinder- und Familienarmut: Lebensumstände von Kindern in der Grundsicherung. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung

Tosato Oscar (o.J.): Das Modell des Kantons Waadt. Erste Bilanz, Power-Point-Präsentation des Vorstehers des Departements Kinder, Jugend und sozialer Zusammenhalt der Stadt Lausanne

Ufficio dell'insegnamento medio, Città di Lugano (2015): Il servizio di sostegno pedagogico nella scula media (SSP), Informationsbroschüre

Ufficio Integrazione e informazione sociale, Città di Lugano (2014): Diventare mamma e papà -i primi 3 anni, Informationsbroschüre

UNICEF (2014): Child poverty in the post-2015 agenda. UNICEF issue brief June 2014. Division of Policy and Strategy

UNICEF (2015): Child well-being in rich countries. A comparative overview. Innocenti Report Card 11, Florence *(Reports gibt es seit 2005)*

Walper, Sabine (1999): Auswirkungen von Armut auf die Entwicklung von Kindern. Expertise für 10. Kinder- und Jugendbericht. In: Lepenies Annette, Gertrud Nummer-Winkler, et al.: Kindliche Entwicklungspotentiale. Normalität, Abweichung und ihre Ursachen. München DJI, 297-360

Walper, Sabine (2008): Sozialisation in Armut. In: Klaus Hurrelmann/Matthias Grundmann/Sabine Walper (Hg.): Handbuch Sozialisationsforschung. 7. überarbeitete Auflage. Weinheim: Beltz, 203-216.

Wanner Philippe (2012): La situation économique des ménages monoparentaux et des personnes vivant seules dans le canton de Berne. Aspects de la sécurité sociale, Rapport de recherche no. 1/12. Genève, Université de Genève

Zander, Margherita (Hrsg., 2010): Kinderarmut. Einführendes Handbuch für Forschung und soziale Praxis. 2. Auflage, Springer Verlag

Zürcher Pascale, Sanna Frischknecht et al. (2015): Lebenssituationen von Kindern in der Sozialhilfe – eine Betrachtung aus interdisziplinärer Perspektive, BFH, Bern

17 Glossar

Alimentenhilfe (Inkassohilfe und Alimentenbevorschussung)
Die Kantone sind verpflichtet, Familien, die Kinderalimente zugute haben, zu unterstützen, wenn der/die Alimentenpflichtige nicht zahlt. Diese Alimentenhilfe leisten sie bei Familien, die über ein existenzsicherndes eigenes Einkommen verfügen in der Form einer Inkassohilfe. Bei Familien, deren Einkommen ohne Alimente die Existenz nicht sichert, bevorschussen die Kantone die Alimente und versuchen dann ebenfalls, sie bei den Alimentenpflichtigen einzutreiben. Wo genau die Bedarfsgrenzen für eine Bevorschussung liegen und wie hoch der maximal bevorschusste Betrag ist, unterscheidet sich von Kanton zu Kanton.

Armut
Im vorliegenden Bericht wird keine Armutsgrenze definiert. Unter welchen Einkommens- und Vermögensgrenzen unterschiedlich grosse Haushalte → **Bedarfsleistungen** beziehen können, wird auch in den untersuchten Gemeinden und ihren Kantonen verschieden gehandhabt, ja es unterscheidet sich auch von Leistung zu Leistung. So sind die Bedarfsgrenzen bei der Krankenkassen-Prämienverbilligung meist weniger rigide gezogen als beim letzten Netz der Sozialhilfe. Für die Berechnung des Existenzminimums in der Sozialhilfe sind die Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) ein wichtiger Orientierungspunkt. Sie werden aber nicht von allen Kantonen direkt übernommen. Die Bedarfsgrenzen werden dennoch als ungefähres Existenzminimum der Familien gewertet. Ob eine Familie als arm gilt, wird in der Studie jedoch nicht abhängig gemacht von einem Leistungsbezug.

Armutsgefährdung
Relativ viele Familien leben mit Einkommen, die nicht weit über dem Existenzminimum liegen und geraten entsprechend schnell in finanzielle Nöte. Zudem können bestimmte Risikofaktoren dazu führen, dass gewisse Familien stark gefährdet sind, immer wieder in Armut abzugleiten. Dazu gehören ein tiefes Bildungsniveau, schlechte Kenntnisse der Lokalsprache, Trennungen und Scheidungen der Eltern, persönliche Belastungen und psychische Beeinträchtigungen und Suchtprobleme. All dies erschwert den Zugang zu einer gut bezahlten Erwerbsarbeit. Verschärfend können sich auch schlechte Bedingungen der Vereinbarkeit von Familie und Beruf auswirken, insbesondere für Alleinerziehende.

Armutsprävention und -bekämpfung
Da Armut viele negative Auswirkungen auf betroffene Familien hat, versucht der Staat mit dem Einsatz verschiedener Massnahmen und Leistungen einerseits möglichst zu verhindern, dass überhaupt Armutssituationen auftreten (Prävention), andererseits Personen oder Familien, die sich bereits in einer Armutssituation befinden, möglichst dahingehend zu unterstützen, aus dieser Situation herauszukommen (Bekämpfung). Dabei spielen nicht nur monetäre Leistungen eine wichtige Rolle, sondern Massnahmen in allen in dieser Studie angesprochenen Teilbereichen.

Aufsuchende Familienarbeit
Unter dem Begriff der aufsuchenden Familienarbeit werden allgemein ambulante Leistungsformen der Kinder- und Jugendhilfe zusammengefasst, die in der Wohnung bzw. im Wohnumfeld von Familien stattfinden und primär auf eine Unterstützung der elterlichen Erziehungs- und Kommunikationsfähigkeiten zielen. Die am längsten bekannte und weit verbreitete Form der aufsuchenden Familienarbeit ist die → **sozialpädagogische Familienbegleitung**. (Schnurr 2012)

Bedarfsleistungen
Mit diesem Sammelbegriff werden alle monetären Unterstützungsleistungen bezeichnet, die nur an Personen oder Haushalte ausbezahlt werden, deren Einkommen und Vermögen unter einer bestimmten Bedarfsgrenze liegt. Im vorliegenden Projekt untersuchte Beispiele sind → **Krankenkassen-Prämienverbilligungen,** → **Alimentenbevorschussung,** → **Wohnbeihilfen,** → **Ergänzungsleistungen für Familien** und die Sozialhilfe..

Eltern mit Kinderbetreuungsaufgaben
Mit diesem Begriff werden in der vorliegenden Studie Personen bezeichnet, die bei einer Erwerbsarbeit konkrete Vereinbarkeitsprobleme mit Kinderbetreuungsaufgaben zu lösen haben. Dies können Mütter oder Väter sein, solange sie konkrete Betreuungsverantwortung übernehmen und nur erwerbstätig sein können, wenn die Kinderbetreuung gewährleistet ist.

Ergänzungsleistun-
Ergänzungsleistungen sind bekannt aus der AHV und der IV. Sie werden dort an Haushalte bezahlt, um das Einkommen auf das Existenzminimum aufzustocken. Verschiedene Kanto-

gen für Familien	ne kennen daran angelehnte Ergänzungsleistungen auch für Familien mit nicht existenzsichernden Erwerbseinkommen. Liegen die Einkommensprobleme an zu tiefen Erwerbspensen, wird bei der Bemessung in der Regel ein hypothetisches Einkommen abgezogen, weil ein an sich vorhandenes Potential nicht genutzt wird. Dafür decken die Familien-Ergänzungsleistungen bei Erwerbstätigen meist auch die Kinderbetreuungskosten.
Erwerbsintegration	Erwerbsintegration bezeichnet die Beteiligung einer Person am Arbeitsmarkt, also das Ausmass ihrer Berufstätigkeit wie auch ihre Verdienstchancen. Die Erwerbsintegration kann vollzeitlich oder teilzeitlich, nachhaltig oder auch prekär, also unsicher bezüglich Pensum und Entlöhnung sein.
Erziehungsberatung	Erziehungsberatungen sind professionelle Beratungsstelle, die von Eltern und von allen anderen mit der Erziehung von Kindern und Jugendlichen beauftragten Personen und Institutionen in Anspruch genommen werden können, wenn Fragen oder Schwierigkeiten im Bereich Erziehung oder Entwicklung auftreten.
Familie	Die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) definiert: «Der Begriff der Familie bezeichnet jene Lebensformen, die in den Beziehungen von Eltern und Kindern im Mehrgenerationenverbund begründet und gesellschaftlich anerkannt sind.» Diese Definition ist bewusst offen gehalten. Sie verzichtet auf wertende Aussagen und trägt der Vielfalt der Familienformen und dem wandelnden Verständnis von Familie Rechnung. Im vorliegenden Projekt wurde der Fokus auf Familien mit unmündigen Kindern gelegt.
Familienzulagen (Kinder- und Ausbildungszulagen)	In der Schweiz haben fast alle Familien Familienzulagen zugute, die in der Regel bis zum Alter von 16 Jahren als Kinderzulagen ausbezahlt werden und danach als etwas höhere Ausbildungszulagen, solange die Jugendlichen in einer Ausbildung stehen. Der Anspruch erlischt bei Abschluss der Erstausbildung oder spätestens mit 25 Jahren. Minimale Leistungen von monatlich 200 CHF für die Kinderzulage und 250 CHF für die Ausbildungszulage sind bundesweit vorgeschrieben. Die Kantone können höhere Mindestbeträge festlegen.
Ferienbetreuung	Hierbei handelt es sich um Betreuungseinheiten, die nur während der Schulferien und stunden-, tage- oder auch wochenweise angeboten werden. (BFS 2015a)
Frühe Förderung	Unter dem Begriff Frühe Förderung werden verschiedene Massnahmen und Angebote zusammengefasst, welche auf die Unterstützung der Lernprozesse von kleinen Kinder ab der Geburt bis zum Kindergarten- oder Schuleintritt und die Förderung der motorischen, sprachlichen, emotionalen, sozialen und kognitiven Fähigkeiten des kleinen Kindes zielen. Häufig geht es dabei auch darum, bildungsferne oder benachteiligte Eltern in ihren Erziehungskompetenzen dahingehende zu unterstützen und zu sensibilisieren, dass sie für ihr Kind ein stimulierendes Umfeld schaffen, so die Entwicklung fördern und damit zur Chancengerechtigkeit hinsichtlich der Bildungschancen beitragen.
Frühe Sprachförderung	Bei der Frühen Sprachförderung werden fremdsprachige Kinder (und teilweise auch ihre Eltern) bereits vor dem Kindergarten beim Erlernen der Lokalsprache unterstützt. Das kann im Rahmen von spezifischen Sprachkursen (z.B. Muki-Deutschkurse), von Sprachförderspielgruppen oder in Kinderbetreuungsinstitutionen geschehen. Frühe Sprachförderung soll dazu beitragen, dass fremdsprachige Kinder möglichst gut in die Schulzeit starten können, denn je besser Kinder die lokale Sprache sprechen und verstehen, desto besser sind ihre Chancen, in der Schule erfolgreich zu sein.
Jugend- und Familienberatung	Jugend- und Familienberatungen sind meist relativ breit aufgestellte Beratungsstellen, die Kinder und Jugendliche, Einzelpersonen, Paare, Familien, aber auch Institutionen bei einer Vielzahl an sozialen Problemstellungen beraten und unterstützen. Mögliche Themen können Scheidungen, schulische Probleme, Krisensituationen oder Notlagen jeglicher Art sein. In gewissen Kantonen sind diese Beratungsstellen auch im Bereich Kindesschutz tätig.
Kantonale Integrationsprogramme (KIP)	In der gemeinsamen Strategie legten Bund und Kantone die Förderbereiche fest, in denen spezifische Integrationsmassnahmen flächendeckend in der ganzen Schweiz umgesetzt werden. Seit 2014 verfügt jeder Kanton über ein kantonales Integrationsprogramm (KIP), in dem alle Massnahmen der spezifischen Integrationsförderung gebündelt werden. Dazu hat

das Staatssekretariat für Migration (SEM) mit den Kantonen Programmvereinbarungen für die Jahre 2014-2017 abgeschlossen. Zu den Förderbereichen, die für Familien sehr wichtig sind, gehört insbesondere die → **Frühe (Sprach-)Förderung**.

Kindertagesstätten (Krippe, Hort)
Unter den Begriff Kindertagesstätten fallen alle schulexterne Strukturen, in denen Kinder im Vorschulalter (Krippen) und/oder Kinder im Schulalter (Hort) ganztägig betreut werden. (BFS 2015a)

Krankenkassen-Prämienverbilligung
Die Individuelle Prämienverbilligung (IPV) ist eine Finanzierungshilfe des Bundes und der Kantone, auf die bei Erfüllen der vom jeweiligen Kanton definierten Voraussetzungen ein Rechtsanspruch besteht. Sie entlastet insbesondere Familien mit tiefen Einkommen.

Mutterschaftsbeiträge & -behilfen
Diese unter verschiedenen Bezeichnungen (z.B. auch Kleinkinderbetreuungszuschläge etc.) laufenden Leistungen haben zum Zweck zu vermeiden, dass Mütter wegen der Geburt eines Kindes in Armut geraten. Die Auszahlung, die während der ersten Monate oder des ersten Lebensjahres des Kindes möglich ist, hängt nicht nur davon ab, dass das Einkommen unter einer bestimmten Grenze liegt, sondern erfordert vielfach auch, dass die Mutter keiner Erwerbstätigkeit nachgeht. Seit in der Schweiz eine obligatorische Mutterschaftsversicherung besteht, ist die Bedeutung dieser Bedarfsleistung rückläufig. Verschiedene Kantone (BS, LU, ZH) haben sie in jüngster Zeit abgeschafft.

Mütter-Väter-Beratung
Die Mütter- und Väterberatung ist eine Dienstleistung im sozial- und präventivmedizinischen Bereich und wird in der ganzen Schweiz flächendeckend angeboten. Mütter- und Väterberatungen sind spezialisiert auf die Entwicklung von Säuglingen und Kleinkindern und unterstützen Eltern in den Bereichen Stillen, Ernährung, Pflege und Erziehung. Träger sind privatrechtliche Organisationen (Vereine) oder öffentlichrechtliche Institutionen, welche durch die Gemeinden und Kantone finanziert werden. Die Beratungen sind für die Benutzerinnen und Benutzer (Mütter, Väter, Grosseltern etc.) in der Regel unentgeltlich. (SF-MVB 2016)

Negative Erwerbsanreize
Ein negativer Erwerbsanreiz liegt vor, wenn das frei verfügbare Einkommen trotz steigendem Bruttolohn abnimmt. Dies muss nicht abrupt geschehen wie bei einem → **Schwelleneffekt**, sondern kann auch der Fall sein, wenn die Zwangsausgaben (Steuerbelastung) allmählich so ansteigen, dass die Lohnerhöhung überkompensiert wird. (Ehrler, Knupfer und Bochsler 2012)

Offene Jugendarbeit
Die Offene Kinder- und Jugendarbeit ist ein Teilbereich der professionellen Sozialarbeit. Sie begleitet und fördert Kinder und Jugendliche. Der niederschwellige Zugang zu ihren Angeboten und ihre Arbeitsprinzipien begünstigen den Erwerb von alltäglichen Handlungs- und Sozialkompetenzen. Insbesondere für bildungs- und sozial benachteiligte junge Menschen leistet sie einen Beitrag zur Integration. Ihre offene Einrichtungen, Projekte und Veranstaltungen unterscheiden sich von schulischen oder verbandlichen Formen der Jugendarbeit dadurch, dass sie ohne Mitgliedschaft oder besondere Zugangsvoraussetzungen in der Freizeit von Kindern und Jugendlichen genutzt werden können.

Projets urbains
Das Programm «Projets urbains - Gesellschaftliche Integration in Wohngebieten» wurde 2007 vom Bundesrat als Integrationsmassnahme beschlossen und war von 2008 bis 2015 operativ. Im Rahmen des Programms wurden 16 → **Quartierentwicklungsprojekte** durchgeführt mit dem Ziel, über einen interdisziplinären und partizipativen Ansatz die Lebensqualität der Bewohnerinnen und Bewohner nachhaltig zu verbessern. Gesteuert wurde das Programm von fünf Fachstellen des Bundes, nämlich dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) als federführendem Amt, dem Staatssekretariat für Migration (SEM), dem Bundesamt für Wohnungswesen (BWO), der Fachstelle für Rassismusbekämpfung (FRB) und der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen (EKM). Zusammen mit den Kantonen leisteten sie finanzielle und technische Unterstützung für kleine bis mittelgrosse Städte und Agglomerationsgemeinden.

Quartierentwicklungsprojekte
Der Quartierentwicklungsansatz knüpft an die Potenziale im Quartier an, um gerade in belasteteren Gebieten ein aktiveres Quartierleben zu erreichen. Am Anfang ist offen, was genau getan werden soll. Man lässt die Bevölkerung mitwirken an der Entwicklung von

Aktivitäten und Strukturen. Die Frage der Erreichbarkeit und des Einbezugs der verschiedenen Bevölkerungsgruppen mit ihren jeweils unterschiedlichen Bedürfnissen und Ansprüchen sowie deren unterschiedlichen sprachlichen und kulturellen Hintergründen ist deshalb zentral.
Quartierentwicklungsprojekte wollen zur sozialen Integration beitragen, indem sie zu neuen Beziehungen unter der Quartierbevölkerung führen, die Gründung von Gruppen und Vereinigungen stimulieren und mit neu geschaffenen Begegnungsangeboten breite Bevölkerungskreise erreichen. Obwohl es keine Patentrezepte, sondern eine Vielfalt von möglichen Antworten zur Verbesserung der Lebenssituation benachteiligten Bevölkerungsgruppen in den Quartieren gibt, gelten drei Voraussetzungen überall: Es braucht erstens den politischen Wille und einen langen Atem der politisch Verantwortlichen. Es müssen zweitens effektiv alle Politikbereiche zusammenarbeiten, also die Zuständigen für Wohnen, Stadt- und Raumplanung, Verkehr, Sozialwesen, Freizeit und Sport, Sicherheit, Schule und Bildung, Kultur, Migration, Umweltschutz oder auch Strassen- und Grünflächenunterhalt. Und drittens ist entscheidend, dass alle Betroffenen und Anspruchsgruppen einen Platz und eine Rolle in den Entwicklungsprozessen finden.
Für die Verankerung des Ansatzes in der Schweiz waren die → **projets urbains** wichtig. Es bestehen jedoch auch viele andere Projekte.

Schulergänzende Betreuung

Unter diesem Sammelbegriff werden alle durch die Schulen selbst oder durch Dritte organisierten Betreuungsstrukturen zusammengefasst, welche ausserhalb der regulären Unterrichtszeiten angeboten werden.

Schulsozialarbeit

Unter Schulsozialarbeit wird ein eigenständiges Handlungsfeld der Jugendhilfe verstanden, das in formalisierter und institutionalisierter Form mit der Schule kooperiert. Dazu werden Methoden und Grundsätze der Sozialen Arbeit auf das System Schule adaptiert. Ziel ist es, die Integration der Kinder und Jugendlichen in die Schule sowie die Zusammenarbeit mit Lehrpersonen und Eltern zu unterstützen, soziale Problemstellungen frühzeitig zu erkennen und bei Bedarf auch spezifische Fachstellen beizuziehen. (vgl. Drilling 2001 und Amt für Kindergarten, Volksschule und Beratung, Kanton Bern 2008)

Schwelleneffekte

Schwelleneffekte existieren in Sozialleistungs- und Steuersystemen. Sie entstehen, wenn das frei verfügbare Einkommen einer Familie infolge einer geringfügigen Einkommenssteigerung abrupt verringert wird. Das kann zum Beispiel passieren, wenn durch das zusätzliche Einkommen der Anspruch auf eine Transferleistung (z.B. Verbilligung der Krankenkassenprämien) verloren geht oder wenn die Fixkosten (wie die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung) und Steuern sprunghaft ansteigen. Schwelleneffekte führen zu → **negativen Erwerbsanreizen**. (SKOS 2014)

Soziale Integration

Soziale Integration bezeichnet allgemein die Integration von Menschen in die Gesellschaft, also ihre Teilhabe am alltäglichen, wirtschaftlichen, politischen oder kulturellen Leben, soziale Kontakte, das sich Zurechtfinden im System etc. Die soziale Integration kann durch fehlende finanzielle Mittel, fehlende Sprachkenntnisse, kulturelle Barrieren o.Ä. erschwert sein.

Sozialpädagogische Familienbegleitung

Die sozialpädagogische Familienbegleitung ist eine verbreitete Form der → **aufsuchenden Familienarbeit**. Sie leistet bei Familien in einer Krisensituation intensive Unterstützung (u.a. Entlastung, persönliche Beratung und Ressourcenaktivierung), die auf längere Dauer angelegt ist, sich an der spezifischen Familienkonstellation und der Lebenslage der Familie orientiert und dazu beitragen soll, dass das Zusammenleben innerhalb einer Familie besser gelingt. (Schnurr 2012)

Sozialräumlicher Ansatz

Ein sozialräumlicher Ansatz der professionellen Sozialen Arbeit setzt nicht auf Einzelfallhilfe, sondern die Stärkung des Gemeinwesens in einem Quartier oder einer Gemeinde. Diese Arbeitsweise wird häufig in belasteten Gebieten eingesetzt. In Zusammenarbeit mit den Leuten aus dem Quartier wird versucht, ddie Lebensqualität vor Ort zu steigern, Probleme aufzugreifen und langfristig zu lösen. Ein wichtiger Teil dieser Gemeinwesenarbeit ist die Mobilisierung der Betroffenen, damit sie sich selbst für Verbesserungen einsetzen. Über die Vernetzung mit örtlichen Institutionen, Vereinen und Gruppierungen sowie über die Akti-

vierung von engagierten Einzelpersonen soll eine nachhaltige Wirkung erzielt werden.

Tagesfamilien Unter dem Begriff Tagesfamilie versteht man eine Form der Kinderbetreuung, bei der eine Person bei sich zuhause ein oder mehrere Kinder ganztags (oder stundenweise) betreut. Dieses Angebot richtet sich an alle Altersgruppen. (BFS 2015a)

Tagesschulen Unter den Begriff Tagesschule fallen alle den Schulen unterstellten Strukturen, die den Schulkindern ausserhalb der Unterrichtszeiten ganztägige Betreuung bieten. Beim Betreuungspersonal handelt es sich hierbei um Lehrpersonen oder um von der Schule angestellte Betreuungspersonen. (BFS 2015a)

Tagesstrukturen Der Begriff fasst zusammen, was an Kinderbetreuungsangeboten insgesamt existiert, also an → **Kindertagesstätten**, → **schulergänzender Betreuung**, → **Tagesschulen,** → **Tagesfamilien** und → **Ferienbetreuung**.

Vererbung von Armut Kinder aus armen Familien haben ein erhöhtes Risiko, selber lebenslang armutsgefährdet zu bleiben. Hauptgrund dafür sind weniger materielle Entbehrungen als Risikofaktoren für die kindliche Entwicklung. Eltern kann Wissen, Zeit und Energie fehlen, um ihre kleinen Kinder genügend zu fördern. Die Familien können isoliert sein, sodass wenig Anregung durch sozialen Austausch mit der Aussenwelt erfolgt. Verschärft wird dies durch eine schlechte Wohnsituation. Die Eltern können auch wenig integriert sein und nicht genügend realisieren, wie die Schulen hier funktionieren. Eine nicht zu unterschätzende Rolle scheint zudem der Erwartungshorizont zu spielen, also die Ansprüche ans eigene Leben, die den Kindern im Elternhaus mitgegeben werden. Solche Mechanismen im Auge zu haben und die betroffenen Kinder gezielt zu fördern, kann die Chancengerechtigkeit entscheidend verbessern.

Wohnbeihilfen Dies sind Mietzinsbeiträge für Personen oder Familien mit geringem Einkommen. Dabei wird ein bestimmter Betrag direkt an den betreffenden Haushalt ausgerichtet, um die Wohnkosten tragen zu helfen. Dieser Art von «Subjekthilfe» steht die sogenannte «Objekthilfe» gegenüber, bei der die Finanzierung oder Subventionierung von Genossenschafts- oder Sozialwohnungen mit tiefen Mietzinsen zur Entlastung von einkommensschwachen Personen bezüglich Wohnkosten führen sollen. (Bonoli und Bertozzi 2007)

Wohnraumförderung Über das Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum hat der Bund die Möglichkeit, den gemeinnützigen Wohnungsbau von Genossenschaften und Gemeinden finanziell zu unterstützen. Viele Kantone kennen daran anschliessend eigene Bestimmungen der Wohnraumförderung mit zusätzlichen Mitteln für dasselbe Ziel.

18 Anhang

18.1 Zusammensetzung der Fokusgruppen

Zürich

Christina Reusser, Leiterin Fachstab Kinder- und Jugendhilfe, Sozialdepartement
Raphael Gägauf, Leiter Quartierteam, Sozialdepartement
Esther Gnos, Leitung Therapien Förderung Projekte, Schul- und Sportdepartement
Christine Koradi, Ressortleiterin Soziale Integration, Leiterin Sozialzentrum Selnau, Sozialdepartement
Kathrin Kuster, Departementssekretärin, Sozialdepartement
Christof Meier, Leiter Integrationsförderung, Präsidialdepartement
Michel Mina, Leiter Fachstab Wirtschaftliche Hilfe, Sozialdepartement
Kaspar Niederberger, Bereichsleiter Wohnen und Obdach, Sozialdepartement
Tanja Sax, Abteilungsleitung Beratung, Caritas Zürich
Bea Troxler, Co-Leiterin Kontraktmanagement, Sozialdepartement
Matthias Vogt, Leitung Jugendberatung Zürich-Nord, Sozialdepartement

Lausanne

Emmanuel Laurent, chef du domaine des prestations spécialisées, Service Social, Directions des Sports et de la cohésion sociale

Gabriela Amarelle, déléguée à l'intégration, Directions des Sports et de la cohésion sociale

Claire Attinger, chargée de recherche, Service d'accueil de jour de l'enfance, Directions de l'enfance, de la jeunesse et des quartiers

Karine Beausire Ballif, intervenante à la cellule socio-éducative, Service d'accueil de jour de l'enfance, Directions de l'enfance, de la jeunesse et des quartiers

Fabienne De Pietro, adjointe administrative, Service des écoles primaires et secondaires, Directions de l'enfance, de la jeunesse et des quartiers

Virginie Galdemar, cheffe de l'unité d'assainissement financier, Service Social, Directions des Sports et de la cohésion sociale

Chantal Isenring, responsable du secteur Accueil pour enfants en milieu scolaire APEMS, Service d'accueil de jour de l'enfance, Directions de l'enfance, de la jeunesse et des quartiers

Caroline Regamey, chargée de politique et recherches sociales du Centre sociale protestant CSP Vaud

Claude Thüler, adjointe pédagogique au Service d'accueil de jour de l'enfance, Directions de l'enfance, de la jeunesse et des quartiers

Michèle Theytaz Grandjean, secrétaire générale de Pro Familia Vaud

Lugano

Sabrina Antorini Massa, Divisione Sostegno, Dicastero formazione, sostegno e socialità
Dante Balbo, Caritas Ticino
Fra Martino Dotta, Tavolino Magico
Marco Hubeli, Divisione Pianificazione, Ambiente e Mobilità, Dicastero sviluppo territoriale
Verena Petrocchi, associazione Il tRaGitto
Francesco Pezzoli, Servizio Accompagnament Sociale
Gerda Pini, associazione Il tRaGitto

Ylenia Rocca, Divisione Sostegno, Dicastero formazione, sostegno e socialità
Roberto Sandrinelli, Divisione dell'Azione Sociale e delle Famiglie (Cantone)

Biel

Isabel Althaus, Leiterin Jugend und Freizeit, Direktion Bildung, Kultur und Sport
Bruno Bianchet , Leiter Abteilung Erwachsenen- und Kindesschutz, Direktion Soziales und Sicherheit
Tamara-Elizabet Iskra, Delegierte für Integration, Direktion Soziales und Sicherheit
Marcel Meier, Abteilung Schule und Sport, Direktion Bildung, Kultur und Sport
Thomas Michel, Leiter Abteilung Soziales, Direktion Soziales und Sicherheit

Kriens

Kurt Jenni, Leiter Abteilungsleiter Gesellschafts- und Gesundheitsdienste a.i., Sozialdepartement
Markus Buholzer, Rektor Volksschule Kriens, Bildungsdepartement
Eveline Duvoisin, Sozialdienst, Sozialdepartement
Claudia Fischer, Sozialdienst Pfarrei St. Franziskus
Thomas Kost, Abteilungsleiter Jugend und Sport/Familie, Umwelt- und Sicherheitsdepartement
Markus Lang, Leiter Berufsbeistandschaft, Sozialdepartement
Daniel Niederberger, Leiter Contact Jugend- und Familienberatung, Stadt Luzern
Patrizia Schobinger, Leiterin Geschäftsstelle des Vereins «Migration – Kriens integriert»
Lothar Sidler, Gemeinderat, Vorsteher Sozialdepartement
Martha Trüb, Alimentenhilfe Sozialamt, Sozialdepartement

Martigny

Jean- Daniel Bossy, chef de service du Centre médico-social CMS de Martigny
Didier Bonvin, intervenant à l'intégration
Valérie Brocard, responsable de l'association de l'AMIE
Raphy Darbellay, directeur de l'école primaire
Fabien Lottefier, Centre Médico-social, service infirmier
Jérémie Lugari, responsable du Centre de loisir et culture
Matthieu Moulin, éducateur de rue
Valérie Moulin, responsable Haricot magique (Dolto)
Sabine Petoud, assitante sociale au CMS
Mireille Rossier, responsable de la consultation parents enfants
Véronique Sauthier Delmoitié, coordinatrice de la petite enfance

Weitere Forschungs- und Expertenberichte aus der Reihe «Beiträge zur Sozialen Sicherheit»

Autres rapports de recherche et expertises de la série «Aspects de la sécurité sociale»

Altri rapporti di ricerca e perizie della collana «Aspetti della sicurezza sociale»

Further research reports and expertises in the series «Beiträge zur Sozialen Sicherheit»