

**Gesundheits-
und Fürsorgedirektion
des Kantons Bern**

Sozialamt

**Direction de la santé
publique et de la
prévoyance sociale
du canton de Berne**

Office des affaires sociales

Rathausgasse 1
3011 Bern
Telefon +41 31 633 78 11
Telefax +41 31 633 78 92
www.gef.be.ch
info.soa@gef.be.ch



Bericht zur Umsetzung des Familienkonzepts des Kantons Bern

April 2014

RRB 574/2014 vom 30. April 2014

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	5
2	Einleitung	6
2.1	Verortung des Berichts in der familienpolitischen Diskussion.....	6
2.2	Das Familienkonzept des Kantons: Ziele, Zielgruppen, Nutzen und Massnahmen der Familienpolitik.....	6
2.3	Inhalt und Aufbau des Berichts zur Umsetzung des Familienkonzepts des Kantons Bern.....	8
3	Die Arbeitsweise der Familienkonferenz	9
4	Bilanz über die Massnahmen des Familienkonzepts	10
4.1	Massnahmen 1. Priorität.....	10
4.1.1	Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien	10
4.1.2	Vernetzung des Beratungsangebots für Familien.....	11
4.1.3	Ausbau des familien- und schulergänzenden Betreuungsangebots	12
4.1.3.1	Ausbau schulergänzendes Betreuungsangebot.....	12
4.1.3.2	Ausbau des familienergänzenden Betreuungsangebots	14
4.2	Massnahmen 2. Priorität.....	15
4.2.1	Steuerliche Entlastung von Familien	15
4.2.2	Verbesserung des Kinderbetreuungsangebots für besondere Situationen ...	16
4.3	Massnahmen 3. Priorität sowie Begleitmassnahmen	16
4.3.1	3. Priorität: Stärkere Verbilligung der Krankenversicherungsprämien.....	16
4.3.2	3. Priorität: Einführung von Mietzinsbeiträgen	17
4.3.3	3. Priorität: Erhöhung der Familienzulagen	17
4.3.4	Begleitmassnahme: Förderung einer familienfreundlichen Arbeitswelt.....	17
4.3.5	Begleitmassnahme: Förderung einer familienfreundlichen Aus- und Weiterbildung.....	18
4.3.6	Begleitmassnahme: Förderung eines familienfreundlichen Kultur-, Freizeit- und Wohnangebots	18
5	Kurzportrait der Situation der Familien im Kanton Bern	20
6	Politische Würdigung und Identifizierung Handlungsbedarf	22
6.1	Rückblick: Würdigung der Familienpolitik seit 2009	22
6.2	Ausblick: Schlussfolgerungen für die Familienpolitik der nächsten Jahre.....	22
Anhang		25
A.	Entwicklung der familienpolitischen Massnahmen des Kantons mit unmittelbarem familienpolitischem Bezug	25
I.	Neue familienpolitische Massnahmen der kantonalen Direktionen seit dem im Familienkonzept 2009 beschriebenen Stand	25
II.	Zusammenstellung kantonaler Leistungen mit einem unmittelbarem familienpolitischen Bezug.....	25
B.	Situation der Familien im Kanton Bern.....	27

I.	Bevölkerungsentwicklung.....	28
II.	Haushaltsstruktur und Familienformen.....	29
III.	Familien und Arbeitstätigkeit	32
IV.	Familien und ihre finanzielle Situation	36
V.	Familien und Armut/Sozialhilfe.....	40
VI.	Familien und Wohnen	42
Glossar Haushalt/Familie		43
Literaturverzeichnis		45

Abkürzungsverzeichnis

ASIV	Verordnung über die Angebote zur sozialen Integration
BEVNAT	Statistik der natürlichen Bevölkerungsbewegung
BFS	Bundesamt für Statistik
EBG	Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann
EKFF	Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen
ERZ	Erziehungsdirektion
FamEL	Familienergänzungsleistungen
FEB	Familienergänzende Kinderbetreuung
FIN	Finanzdirektion
GEF	Gesundheits- und Fürsorgedirektion
JGK	Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion
KITA	Kindertagesstätte
LSE	Schweizerische Lohnstrukturerhebung
POM	Polizei- und Militärdirektion
SEB	Schulergänzende Kinderbetreuung
SAKE	Schweizerische Arbeitskräfteerhebung
SE	Strukturerhebung
STATPOP	Statistik der Bevölkerung und der Haushalte
TFO	Tagesfamilienorganisation
TSV	Tagesschulverordnung
VOL	Volkswirtschaftsdirektion
VZ	Volkszählung

1 Zusammenfassung

Vier Jahre nach dessen Kenntnisnahme durch den Grossen Rat, informiert der vorliegende Bericht über die Umsetzung des Familienkonzepts des Kantons Bern.

Das Familienkonzept nennt als übergeordnetes Ziel der Familienpolitik des Kantons Bern, die Rahmenbedingungen für Familien so zu setzen, dass diese ihre gesellschaftspolitisch bedeutenden Leistungen erbringen können. Im Familienkonzept wurden – basierend auf der Situation der Familien im Kanton und den bereits bestehenden Massnahmen – diesbezüglich die folgenden Herausforderungen identifiziert und davon ausgehend 13 Einzelmassnahmen definiert und priorisiert, welche die künftige Familienpolitik aufnehmen sollte:

- Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglichen – unter anderem mit einem ausreichenden Angebot an öffentlich mitfinanzierten Betreuungsangeboten
- Die Familien in ihrer Erziehungs- und Sozialisationsfunktion unterstützen – mit einer guten Vernetzung des Beratungsangebots
- Die Armut und Armutsgefährdung von Familien senken – unter anderem mit Ergänzungsleistungen für Familien

Der vorliegende Bericht zeigt nun einerseits, wie die Massnahmen umgesetzt wurden. Es kann festgestellt werden, dass trotz der angespannten Finanzsituation des Kantons in zentralen Bereichen (familien- und schulergänzendes Betreuungsangebot, Vernetzung des Beratungsangebots) Fortschritte erzielt werden konnten. Allerdings konnten mehrere Massnahmen, darunter auch Massnahmen der ersten Priorität, massgeblich aufgrund der Finanzsituation des Kantons, nicht oder nur teilweise umgesetzt werden. Andererseits zeigt der Bericht auf Basis von im Vergleich zum Familienkonzept aktualisierten Daten, dass die im Familienkonzept genannten Herausforderungen und damit die priorisierten Massnahmen weiterhin höchst aktuell sind. Aufgrund der hohen monetären und sozialen Folgekosten, die zu erwarten sind, wenn Familien ihre wichtigen Funktionen aufgrund fehlender Ressourcen und aufgrund von Erschwernissen in den Rahmenbedingungen nicht vollumfänglich erfüllen können, erscheint es deshalb angezeigt, Investitionen in die Familienpolitik auch in Zeiten angespannter finanzieller Verhältnisse weiterhin nicht zu vernachlässigen.

2 Einleitung

2.1 Verortung des Berichts in der familienpolitischen Diskussion

Ein Schwerpunkt der Regierungspolitik 2011-2014 ist die Förderung der Gesundheit und der sozialen Sicherheit: „Der Kanton Bern sorgt für eine gute und wirtschaftlich tragbare integrierte Gesundheitsversorgung der Bevölkerung in allen Regionen. Er reduziert die Armut und stärkt die Familien. [...] Die Rahmenbedingungen für Familien sollen verbessert werden“ (Regierungsrat des Kantons Bern 2010a (Richtlinienbericht), S. 2-3). Ein Ziel dabei ist, dass jede Person und jede Familie die Möglichkeit hat, eigenverantwortlich für ihre Existenzsicherung zu sorgen. Wichtig sind in diesem Kontext Rahmenbedingungen, die dies ermöglichen, wie zum Beispiel die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, und somit auch familienpolitische Massnahmen. Der Wirtschaftsstrategie 2025 des Kantons Bern (vgl. beco 2011) kann wiederum entnommen werden, dass die Vereinbarkeit von Familie und Beruf auch für die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons wichtig ist. Dieses Beispiel zeigt, dass die Familienpolitik für die Individuen der Gesellschaft, aber auch für die gesamtkantonale Entwicklung von grundlegender Bedeutung ist.

Der Regierungsrat hat am 4. November 2009 das Familienkonzept des Kantons Bern genehmigt. Im März 2010 hat der Grosse Rat das Konzept zur Kenntnis genommen. Ausgangspunkt des Familienkonzepts waren zwei Motionen, die in der Märzsession 2007 überwiesen wurden und zum einen eine direktionsübergreifende Konferenz zur Vernetzung der Familienpolitik auf Kantonsebene (M 177/2006), zum anderen ein umfassendes Konzept mit konkreten Massnahmen zur Familienförderung fordern (M 178/2006) (vgl. Regierungsrat des Kantons Bern 2009, S. 6). Das Familienkonzept des Kantons Bern machte die Ziele der bernischen Familienpolitik explizit, zeigte die Situation der Familien auf und verknüpfte diese mit Massnahmen.

Mit einer Planungserklärung zum Familienkonzept 2009 wurde der Regierungsrat beauftragt, dem Grossen Rat jährlich in geeigneter Weise über die Arbeitsweise der Familienkonferenz, die umgesetzten Massnahmen, die mit diesen erzielte Wirkung und die insgesamt aufgelaufenen Kosten Bericht zu erstatten. Die vom Grossen Rat geforderte und vom Regierungsrat im August 2010 eingesetzte Familienkonferenz, zu deren Aufgaben die Begleitung der Familienberichterstattung des Kantons gehört, beschloss, dass die jährliche Berichterstattung im Rahmen des Geschäftsberichts erfolgen und einmal pro Legislatur ausführlicher Bericht erstattet werden soll. Der vorliegende Bericht ist das Resultat dieses Beschlusses.

Der Richtlinienbericht 2010 des Regierungsrates sieht vor, das Familienkonzept in der laufenden Legislatur (2011-2014) umzusetzen (vgl. Regierungsrat des Kantons Bern 2010a, S. 10). Indem im vorliegenden Bericht über die Umsetzung der im Familienkonzept definierten Massnahmen Bericht erstattet wird, dient er auch der Überprüfung der familienpolitischen Legislaturziele.

Die aufgrund der Finanzsituation des Kantons Bern bereits umgesetzten oder in Planung befindlichen Sparmassnahmen betreffen auch die Familienpolitik. In dem Sinn bietet der vorliegende Bericht auch die Grundlage, um weiter priorisieren und die zentralen Handlungsfelder für die Familienpolitik der nächsten Jahre identifizieren zu können. Dabei ist zu berücksichtigen, dass sich das finanzielle Gleichgewicht des Kantons Bern auch nach dem Überschuss in der Rechnung 2013 sowie der Umsetzung der Entlastungsmassnahmen aus der Angebots- und Strukturüberprüfung (ASP 2014) weiterhin herausfordernd präsentiert. Die im Voranschlag 2014 und im Aufgaben-/Finanzplan 2015-2017 prognostizierten Überschüsse in der Laufenden Rechnung bewegen sich nur knapp über der „Nulllinie“. Neben Chancen – wie zum Beispiel die positiven Konjunkturaussichten – bestehen nach wie vor auch beträchtliche finanzpolitische Risiken. Das finanzielle Gleichgewicht des Kantonshaushalts bleibt somit labil. Angesichts dieser Ausgangslage besteht nach wie vor kein finanzieller Handlungsspielraum für zusätzliche Ausgaben.

2.2 Das Familienkonzept des Kantons: Ziele, Zielgruppen, Nutzen und Massnahmen der Familienpolitik

Die Ziele der Familienpolitik des Kantons werden im Familienkonzept wie folgt definiert: „Die Leistungen der Familie bringen nicht nur der Familie, sondern der gesamten Gesellschaft ei-

nen hohen Nutzen. Familienpolitik hat deshalb zum Ziel, die Familien in ihren familialen Leistungen zu fördern und u. a. finanziell zu unterstützen. Familienpolitik ist folglich ein eigenständiger Politikbereich, der die Entscheidung zu Gunsten der Familie attraktiver macht und damit darauf ausgerichtet ist, eine möglichst grosse Wahlfreiheit für oder gegen verschiedene Familien- und Lebensformen zu öffnen“ (Regierungsrat des Kantons Bern 2009, S. 16).

Dazu findet sich im Konzept die folgende zentrale Ergänzung: „Die hohe gesellschaftspolitische Bedeutung der Familie spricht dafür, die Rahmenbedingungen für Familien so auszugestalten, dass diese die ihnen zugedachten Aufgaben und Funktionen wahrnehmen können“ (ebd., S. 15).

Die beiden Auszüge aus dem Familienkonzept weisen darauf hin, welche Familienpolitik der Kanton anstrebt: Eine Politik, die nicht nur bestimmte Familien (z. B. arme oder finanziell gut situierte Familien) im Fokus hat. Alle Familien sollen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben grundsätzlich gestärkt und die Wahlfreiheit zwischen verschiedenen Familien- und Lebensformen soll gefördert werden.

Die Familienpolitik hat also eine sehr breite und heterogene Zielgruppe, die auch verschiedene Ansprüche an die Familienpolitik hat. Während beispielsweise für eine armutsbetroffene Familie ökonomische Unterstützung prioritär sein kann, um ihren Kindern ein möglichst optimales Umfeld bieten zu können, ist es für eine andere Familie zentral, dass sie ein gutes Beratungsangebot bei Erziehungsfragen erhält, um eine schwierige Situation im Familienalltag gut meistern zu können, und eine dritte wünschte nach langen Ausbildungen Rahmenbedingungen, die ermöglichen, dass Beruf und Familie vereinbart werden können.

Die drei Beispiele verdeutlichen zunächst, wie unterschiedlich sowohl die Bedürfnisse der Familien als auch die Massnahmen sind, mit denen auf diese eingegangen werden kann. Darüber hinaus zeigt sich aber auch exemplarisch der Gewinn, der für die Gesellschaft entsteht, wenn Familien ermöglicht wird, ihre verschiedenen Funktionen (Erziehungs- und Sozialisationsfunktion, biologische und soziale Reproduktionsfunktion, emotionale Funktion und wirtschaftliche Funktion) wahrnehmen zu können (vgl. auch Regierungsrat des Kantons Bern 2009, Familienkonzept, S. 6).

So bringt die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf schon aus wirtschaftspolitischer Sicht grossen Nutzen.¹ Die Kosten von Kindern belasten insbesondere Alleinerziehende und Familien mit vielen Kindern, so dass diese besonders armutsgefährdet sind. Drohende Armut kann bei entsprechender Antizipation zunächst die Familiengründung von vornherein verhindern, so dass bereits die biologische Reproduktionsfunktion nicht mehr geleistet werden kann. Kinder, die tatsächlich in Armut aufwachsen, entwickeln sich aufgrund des geringeren Anregungsgehalts ihres Umfelds (z. B. Fehlen von geeigneten Spielmaterialien, seltenerer lernförderlicher Kontakt zu Neuem wie etwa bei einem Zoobesuch) und der direkten und indirekten Folgen der grösseren Risikoexposition (z. B. unsicherere Wohngegenden, die nicht selbstständig erforscht werden können, ungesündere Ernährung, weniger Bewegungsmöglichkeiten) nachweislich schlechter (vgl. etwa Niklas, Möllers & Schneider 2011). Neben dem humanistischen Ziel, dem Individuum die maximale Entfaltung seines Potenzials und die damit verbundenen Lebenschancen zu ermöglichen, entspricht die Ausschöpfung von Begabungsréserven offensichtlich auch einem volkswirtschaftlichen Interesse. So werden durch die ökonomische Besserstellung von armutsbetroffenen Familien nicht nur direkte Folgekosten etwa im Gesundheitsbereich vermieden, sondern auch indirekte, die etwa durch die geringeren Bildungsabschlüsse, die Kinder aus schlechter gestellten Familien erzielen (vgl. etwa Becker & Lauterbach 2010), entstehen. Entsprechend erscheint es angezeigt zu verhindern, dass Kinder in Armut aufwachsen. Während familienergänzende Betreuung bereits einen wichtigen Beitrag leistet, um Familien den eigenständigen Erwerb eines existenzsichernden Einkommens zu ermöglichen, reicht dies weiterhin nicht in allen Fällen. Entsprechend gilt es, Möglichkeiten weiterzuverfolgen, mit denen Familien, die trotz vollem Erwerbspensum ihre notwendigen Ausgaben nicht decken können (sog. Working Poor), gezielt unterstützt werden können.

¹ Die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist denn auch eine Massnahme der kantonalen Wachstumsstrategie 2007 und wird als Ziel und wichtige Grundlage für die gewünschte Entwicklung in der kantonalen Wirtschaftsstrategie 2025 hervorgehoben (vgl. beco 2011).

Ausreichende ökonomische Ressourcen und förderliche soziale und kulturelle Rahmenbedingungen stellen ebenso eine wichtige Grundlage für funktionsfähige Familien dar wie pädagogische Ressourcen der Eltern. Zahlreiche Studien konnten bereits zeigen, dass das elterliche Verhalten (z. B. Vorlesen, komplexe Sprache verwenden, Responsivität, warme Interaktionen) für die kognitive, emotionale und soziale Entwicklung der Kinder von grosser Bedeutung ist (vgl. etwa Bradley 2002). Entsprechend gilt, dass Bemühungen zur Stärkung der pädagogischen Ressourcen der Eltern wiederum sowohl dem einzelnen Kind als auch der Gesellschaft in Form von verhinderten Folgekosten in nachgelagerten Systemen (z. B. in der Schule) zugutekommen.

Entsprechend vielfältig und auf verschiedene Bedürfnisse und Situationen abgestimmt ist das Massnahmenpaket, das aus Sicht des Regierungsrates gemäss Familienkonzept weiterverfolgt werden sollte (vgl. Regierungsrat des Kantons Bern 2009, S. 9; vorliegender Bericht, S. 9).

2.3 Inhalt und Aufbau des Berichts zur Umsetzung des Familienkonzepts des Kantons Bern

Gemäss einer Planungserklärung zum Familienkonzept ist über die umgesetzten Massnahmen sowie deren Wirkung und Kosten Bericht zu erstatten. Kapitel 3 stellt zunächst die Arbeitsweise der Familienkonferenz vor. Der Bericht informiert alsdann in Kapitel 4 über den Stand der Umsetzung der Massnahmen. Kapitel 5 fasst die in Anhang B ausführlich dargestellte Situation der Familien im Kanton Bern zusammen, bevor Kapitel 6 Bilanz über die aktuelle Berner Familienpolitik zieht und familienpolitischen Handlungsbedarf identifiziert.

Die Berichterstattung zu den mit dem Familienkonzept verabschiedeten geplanten Massnahmen sowie die politische Würdigung sind vor dem Hintergrund der aktuellen Situation der Familie im Kanton Bern (Anhang B) sowie der umgesetzten familienpolitischen Massnahmen des Kantons einzuordnen (Anhang A).

Die theoretischen Grundlagen und Definitionen der Familienpolitik werden im Familienkonzept erörtert (vgl. Regierungsrat des Kantons Bern 2009, S. 14-20) und sind deshalb nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts. Der vom Bundesamt für Statistik seit 2010 neu verwendete Familienhaushaltsbegriff wird in Anhang B kurz erläutert.

3 Die Arbeitsweise der Familienkonferenz

In Umsetzung des Familienkonzepts wurde in der Regierungsratssitzung vom 23. Juni 2010 das Geschäftsreglement der Familienkonferenz verabschiedet. Am 1. August 2010 ist es in Kraft getreten. Die Aufgaben der Familienkonferenz sind wie folgt in Art. 1 des Geschäftsreglements festgelegt:

Art. 1 Aufgaben

¹ *Die Familienkonferenz vernetzt und koordiniert die familienpolitischen Aktivitäten, Gremien und Projekte der Kantonsverwaltung im Hinblick auf die Priorisierung von Massnahmen zur Förderung von Familien.*

² *Sie begleitet die Familienberichterstattung des Kantons.*

Am 3. November 2010 wählte der Regierungsrat die Mitglieder der Familienkonferenz mit einer Amtsdauer von vier Jahren bis Ende Oktober 2014.

2011 und 2012 fanden fünf Sitzungen der Familienkonferenz statt. An der letzten Sitzung im November 2012 wurde angekündigt, dass die Gesundheits- und Fürsorgedirektion Bilanz ziehen und allenfalls Anpassungen vorschlagen würde, weil Zusammensetzung, Arbeitsweise und Aufgaben der Konferenz grundsätzlich zu überdenken sind. Dies, weil die Familienkonferenz die gesetzten Ziele unter anderem aufgrund limitierter Aufgaben und Kompetenzen nicht erreichen konnte und der Nutzen entsprechend aus Sicht der Mitglieder als beschränkt wahrgenommen wurde.

Aufgrund der Wichtigkeit der Familienpolitik und der Relevanz für andere Politikfelder ist die Gesundheits- und Fürsorgedirektion vom Bedarf nach Koordinations- und Austauschmöglichkeiten auf strategischer und operativer Ebene überzeugt. Dies in erster Linie, um sicher zu stellen, dass Trends aufgenommen werden und die Familienpolitik über die Direktionsgrenzen hinweg ein präsent Thema ist und bleibt und weiterentwickelt wird. Aufgrund des Konzepts frühe Förderung sollte die Familienkonferenz als strategisches Koordinationsgefäss für Anliegen der frühen Förderung genutzt werden. Auch diese Aufgabe ist weiterhin relevant.

Aus den genannten Gründen hat die Gesundheits- und Fürsorgedirektion die Familienkonferenz sistiert und vorgeschlagen, die Konferenz neu zu konzipieren. Konkret sollen der Auftrag, die Zusammensetzung und die Arbeitsweise der Familienkonferenz überdacht werden. Insbesondere soll der Einbezug von verwaltungsexternen Personen und weiteren Direktionen geprüft werden.

Bis zur Neukonzeption werden strategische familienpolitische Themen in der Kommission für Sozial- und Existenzsicherungspolitik (KOSEPO) diskutiert, deren Hauptauftrag darin besteht, den Regierungsrat, die Verwaltung und die Gemeinden bei der Umsetzung des Sozialhilfegesetzes zu beraten. Für die Begleitung der Familienberichterstattung wurde, für die Übergangszeit bis zur Neukonzeption, ab Juni 2013 ein Steuerungsausschuss aus Mitgliedern der KOSEPO und der Fachstelle für Gleichstellung eingesetzt.

Gemeinsam mit diesem Steuerungsausschuss sollen im Sommer 2014 mögliche Modelle für eine Neukonzeption der Familienkonferenz diskutiert werden, mit dem Ziel, die Familienkonferenz per 2015 neu konstituieren zu können.

4 Bilanz über die Massnahmen des Familienkonzepts

Im Familienkonzept 2009 wurden die unten dargestellten familienpolitischen Massnahmen entwickelt und priorisiert (vgl. Regierungsrat des Kantons Bern 2009).

Tabelle 1: Übersicht der mit dem Familienkonzept verabschiedeten Massnahmen (M1-M11)

Stärkung der Ressourcen der Familien (Teilziel 1)		Förderung der sozialen/kulturellen Rahmenbedingungen (Teilziel 2)
Ökonomische Ressourcen	Pädagogische Ressourcen	
1. Priorität (M1) Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien 2. Priorität (M4) Steuerliche Entlastung von Familien 3. Priorität (M6) Stärkere Verbilligung der Krankenversicherungsprämien 3. Priorität (M8) Einführung von Mietzinsbeiträgen 3. Priorität (M10) Erhöhung der Familienzulagen	1. Priorität (M2) Vernetzung des Beratungsangebots für Familien	1. Priorität (M3) Ausbau des familien- und schülerergänzenden Kinderbetreuungsangebots 2. Priorität (M5) Verbesserung des Kinderbetreuungsangebots für besondere Situationen Begleitmassnahme (M7) Förderung einer familienfreundlichen Arbeitswelt Begleitmassnahme (M9) Förderung einer familienfreundlichen Aus- und Weiterbildung Begleitmassnahme (M11) Förderung eines familienfreundlichen Kultur-, Freizeit- und Wohnangebots

Im Folgenden wird aufgezeigt, wie diese verschiedenen Massnahmen bisher im Einzelnen umgesetzt worden sind.

4.1 Massnahmen 1. Priorität

4.1.1 Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien

Die Massnahme sieht vor, das strukturelle Risiko von Familienarmut mittels Ergänzungsleistungen zu reduzieren, die bedarfsabhängig die Differenz zwischen Einkommen und Ausgaben eines Haushalts decken. Die Ergänzungsleistungen sollen sich an Working-Poor-Familien richten und die Sozialhilfe entlasten.

Die Massnahme wurde geprüft. Im Juni 2014 soll die Gesetzesvorlage im Grossen Rat diskutiert werden. Die zuständige Grossratskommission und der Regierungsrat empfehlen, derzeit auf Familienergänzungsleistungen zu verzichten.

In Umsetzung der Motion Steiner-Brütsch (219/2008) zur Schaffung von Ergänzungsleistungen für Familien (FamEL) hat die GEF ein Modell für FamEL erarbeitet, das sich an erwerbstätige Ein- und Zweielternfamilien richtet und einen Erwerbsanreiz enthält. Damit grenzen sich Familienergänzungsleistungen von der Sozialhilfe ab, welche die Existenz aller bedürftigen Personen unabhängig von einer Erwerbstätigkeit sichert und die berufliche und soziale Integration fördert. Das Modell hätte geschätzte Kosten von 71 bis 144 Millionen Franken verursacht. Die Bandbreite der Kosten ergibt sich u. a. durch die Variierung der Altersgrenze für das jüngste Kind (6, 12 oder 16 Jahre), bis zu der ein Anspruch auf Ergänzungsleistungen geltend gemacht werden kann.

In seiner Antwort auf die Interpellation Steiner-Brütsch (212/2011) beschloss der Regierungsrat² angesichts der gegenwärtigen Finanzlage des Kantons Bern, in der laufenden Finanzplanperiode auf die Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage zu verzichten. In der Septembersession 2012 hat der Grosse Rat der parlamentarischen Initiative Steiner-Brütsch zur Schaffung von Familienergänzungsleistungen (147/2012) zugestimmt. Die grossrätliche „Kommission Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien“ hat in der Folge eine Gesetzesvorlage ausgearbeitet, die im Juni 2014 im Parlament diskutiert werden soll. Diese Gesetzesvorlage sieht vor, dass nur Familien mit mindestens einem Kind im Vorschulalter Ergänzungsleistungen beantragen können und lediglich die wichtigsten Ausgaben der Familien (Lebensbedarf, Wohnkosten, Krankenversicherungsprämien, familienexterne Kinderbetreuung, Gewinnungskosten, Unterhaltszahlungen) berücksichtigt werden. Eine zusätzliche Variante würde nur diejenigen Familien mit Kindern im Vorschulalter unterstützen, die das höchste Armutsrisiko tragen, nämlich Alleinerziehende und Zweielternfamilien mit drei oder mehr Kindern. Diese Modelle würden Kosten von 25,7 bis 66,7 Millionen Franken verursachen. Die Grossratskommission kommt aufgrund der aktuellen Finanzsituation des Kantons zum Schluss, dass Familienergänzungsleistungen zum jetzigen Zeitpunkt nicht eingeführt werden sollten. Der Regierungsrat hält am längerfristigen Ziel, Familienergänzungsleistungen einzuführen, fest. Da aber kein finanzieller Handlungsspielraum für zusätzliche Ausgaben besteht, beurteilt er diese als derzeit finanziell nicht tragbar. Zudem bestehen Vorbehalte gegenüber der konkreten Ausgestaltung, und es werden problematische Anreize und Vollzugsschwierigkeiten – insbesondere bei der von der grossrätlichen Kommission vorgelegten Variante – befürchtet.³

4.1.2 Vernetzung des Beratungsangebots für Familien

Die Massnahme sieht vor, die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Beratungsangeboten für Familien strukturell und fallbezogen zu verstärken, da die beratenden Personen oft mit vielschichtigen Problemsituationen konfrontiert sind, denen sie einzeln kaum gerecht werden können.

Diese Massnahme befindet sich in Umsetzung.

Vernetzung und fallbezogene Arbeit bezüglich Familien mit Jugendlichen/jungen Erwachsenen ist im Case-Management Berufsbildung (CM BB) zentral: Das CM BB ist ein Begleitangebot für Jugendliche ab der 7. Klasse, für junge Erwachsene bis 25 Jahre sowie ihre Eltern (oder gesetzlichen Vertretungen), die Schwierigkeiten in der beruflichen Integration aufweisen. Die Case-Managerinnen und Case-Manager begleiten die Jugendlichen, die jungen Erwachsenen und ihre Eltern während des gesamten beruflichen Integrationsprozesses, vernetzen beteiligte Akteure, weisen in Brückenangebote oder andere Zwischenlösungen zu und können mit individuellen Massnahmen den Prozess unterstützen. Das CM BB wurde ursprünglich vom ehemaligen Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT) initiiert. Im Kanton Bern wird es durch die Erziehungsdirektion (ERZ) bereitgestellt. Die Begleitung ist für Jugendliche und junge Erwachsene kostenlos.

Bezüglich des Frühbereichs greift das Konzept der frühen Förderung des Kantons Bern (vgl. Regierungsrat des Kantons Bern 2012a, S. 49) den im Familienkonzept formulierten Vorschlag auf, dass die Mütter- und Väterberatung bezüglich der fachlichen und operativen Vernetzung eine zentrale Rolle einnehmen könnte. Es ist geplant, dass die Mütter- und Väterberatung im Auftrag des Kantons in den verschiedenen Regionen des Kantons regelmässig

² RRB 2111/2011

³ RRB 1626/2013

Vernetzungstreffen der Akteure im Vorschulbereich durchführt, um die Schwelle für eine konkrete Zusammenarbeit zugunsten der Kinder zu senken, um Doppelspurigkeiten zu vermeiden und Synergien zu gewinnen. Insbesondere soll dabei auch die Institutionalisierung der Vernetzung mit den medizinischen Akteuren (Ärztinnen/Ärzte und Hebammen) weiterentwickelt werden. Die Umsetzung dieser Massnahmen (Massnahmen 2.1 und 2.2 des Konzepts frühe Förderung, vgl. ebd., S. 49) ist bis spätestens 2015 geplant.

Die Massnahme 6.1 des Konzepts frühe Förderung „Zusammenarbeit Mütter- und Väterberatung mit der Erziehungsberatung“ (vgl. ebd., S. 56) ist im Kontext Vernetzung ebenfalls relevant. Ab dem Herbst 2014 sollen regelmässig Erziehungsberatungen in den Räumlichkeiten der Mütter- und Väterberatung durchgeführt werden. Die Mütter- und Väterberater können dadurch die Eltern bei Bedarf an eine Person mit psychologischem und therapeutischem Fachwissen verweisen, die auch bei (vermeintlich) „kleinen“ Problemen unmittelbar vor Ort beigezogen werden kann. Damit verfügt die Erziehungsberatung über ein niederschwelliges Angebot, und die Eltern können einfach von den Dienstleistungen und Kompetenzen beider Beratungsstellen profitieren.

Weiter ist geplant, dass ab dem Jahr 2015 die Elternbildung durch den Kanton aktiv koordiniert und gefördert wird. Hiermit wird die Basis dafür gelegt, dass eine Zusammenarbeit und Koordination der Angebote für Familien über den Frühbereich hinaus entstehen kann. Die Bereitstellung der notwendigen Personalressourcen wird derzeit geprüft.

Darüber hinaus ist die Einrichtung einer elektronischen Informationsplattform vorgesehen, die u. a. die Themen Angebote der frühen Förderung, Elternbildungsangebote, Betreuungsangebote sowie zentrale Informationen für Familien im Kanton Bern beinhaltet. Die Informationsplattform befindet sich in der Konzeptionsphase. Mit ihr sollen der Teil Information des Konzepts frühe Förderung (Massnahme 2.1 des Konzepts) sowie die Motion 094/2010 „Einrichten einer Website ‚Familienhandbuch Kanton Bern‘“, welche die zentrale und übersichtliche Verfügbarkeit von familienrelevanten Informationen und Anlaufstellen fordert, weitgehend umgesetzt werden.

Das CM BB kostet im Jahr 2014 rund 2,5 Mio. Franken. Insgesamt sind heute ca. 20 Case-Managerinnen und Case-Manager im Kanton Bern zu zirka 1300 Stellenprozenten tätig.⁴ Das jährliche Budget für die Vernetzungstreffen beträgt voraussichtlich rund 100 000 Franken. Die Beratungseinheiten der Erziehungsberatung in den Räumlichkeiten der Mütter- und Väterberatung werden mit rund 830 000 Franken veranschlagt. Die Kosten für die Personalressourcen zur Umsetzung der Arbeiten im Bereich Elternbildung werden auf rund 170 000 Franken geschätzt. Für den Aufbau der Informationsplattform sind 150 000 Franken reserviert. Die Mittel sind im Budget für die Umsetzung des Konzepts frühe Förderung enthalten.

4.1.3 Ausbau des familien- und schulergänzenden Betreuungsangebots

Die Massnahme sieht den Ausbau des kantonal mitfinanzierten familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungsangebots vor. In Bezug auf das familienergänzende Angebot wird als Zielvorgabe postuliert, dass bis ins Jahr 2019 20 Prozent der Vorschulkinder an 2,5 Tagen pro Woche in öffentlich finanzierten Angeboten betreut werden können.

Diese Massnahme wurde in Bezug auf die schulergänzenden Betreuungsangebote umgesetzt; in Bezug auf die familienergänzenden Betreuungsangebote befindet sie sich in Umsetzung.

Nachfolgend wird separat auf den Ausbau schulergänzender bzw. familienergänzender Betreuungsangebote, auf deren Kosten und die damit erzielte Wirkung, eingegangen.

4.1.3.1 Ausbau schulergänzendes Betreuungsangebot

Der Ausbau des Tagesschulangebots wurde mit der Revision des Volksschulgesetzes 2008 gesetzlich verankert. Das Volksschulgesetz verpflichtet den Kanton zur Mitfinanzierung eines bedarfsgerechten schulergänzenden Betreuungsangebots. Die Gemeinden sind verpflichtet, jährlich bei ihren Familien den Bedarf an schulergänzender Betreuung (Tagesschulen) zu er-

⁴ Gemäss RRB 1178 vom 15.8.2012 zur Weiterführung des CM BB

heben und diejenigen Angebote zu führen, für die verbindliche Anmeldungen von mindestens zehn Kindern/Jugendlichen vorliegen (vgl. Art. 2 Abs. 1 Tagesschulverordnung vom 28. Mai 2008 (TSV)). Den Gemeinden steht es offen, auch Tagesschulen zu führen, wenn die Nachfrage geringer ist.

Wirkung

Der Übergang der Zuständigkeit über die verschiedenen schulergänzenden Kinderbetreuungsangebote (Horte, Mittagstische und Tagesschulen werden neu unter dem Begriff der Tagesschulangebote subsumiert) von der Gesundheits- und Fürsorgedirektion zur Erziehungsdirektion in den Jahren 2008 bis 2010 erlaubte kein vollständiges Reporting über die Tagesschulen während der genannten Jahre. Ein erstes umfassendes Reporting liegt für das Schuljahr 2011/12 vor. Das aktuelle Reporting aus dem Schuljahr 2012/13 zeigt auf,

- dass 83 Prozent aller Schülerinnen und Schüler Zugang zu einem Tagesschulangebot, 53 Prozent zu einem Vollzeitangebot haben. Im Schuljahr 2012/2013 führten 142 Gemeinden oder Gemeindeverbände (knapp die Hälfte aller Gemeinden im Kanton) 222 Tagesschulen. Nachdem 2010 noch knapp 70 neue Tagesschulen eröffnet worden waren, wurde per Schuljahr 2011/2012 und 2012/13 nur noch in je sechs Gemeinden ein neues Tagesschulangebot eingeführt. Die jüngsten Erhebungen zeigen, dass sich diese abnehmende Tendenz fortsetzt. So haben per Schuljahr 2013/14 nur noch drei Gemeinden ein neues Tagesschulangebot eingeführt. Der zuständige Fachbereich der Erziehungsdirektion geht davon aus, dass in nächster Zeit nur noch wenig neue Angebote entstehen, bestehende Tagesschulen aber weiterhin zunehmende Kinderzahlen verzeichnen werden;
- dass 15 Prozent der Kindergartenkinder und 22 Prozent der Primarschülerinnen und Primarschüler, die Zugang zu einem Tagesschulangebot haben, dieses auch nutzen;
- dass 75 Prozent der betreuten Kinder Primarschülerinnen und Primarschüler sind;
- dass die Mittagsbetreuung, gefolgt von der Nachmittagsbetreuung, am meisten genutzt wird;
- dass bei knapp 90 Prozent der Tagesschulen mindestens 50 Prozent des Betreuungspersonals eine pädagogische oder sozialpädagogische Ausbildung hat.

Kosten

Die Gemeinden erhalten pro Kind und Betreuungsstunde in der Tagesschule Normlohnkosten aus dem Lastenausgleich „Lehrergehälter“ bezahlt. Diese kantonale Mitfinanzierung wird je geleistete Betreuungsstunde gewährt. Sobald eine ausreichende Nachfrage für ein bestimmtes Tagesschulmodul besteht (10 Kinder), haben alle Eltern Anspruch auf einen Platz und einen entsprechend ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit subventionierten Tarif. Wartelisten gibt es entsprechend keine.

Der Kanton hat im Schuljahr 2012/13 rund 17,6 Millionen Franken für die Tagesschulen ausgegeben. Im Vergleich zum Schuljahr 2010/11 entspricht dies einer Zunahme um 31 Prozent oder 4,2 Millionen Franken. Die Elterngebühren für die Betreuung betrugen 2012/13 knapp 12 Millionen Franken, was rund 32 Prozent der Normlohnkosten entspricht. Weitere 6,6 Millionen Franken gaben die Eltern für Beiträge an die Mahlzeiten aus. Die Gemeinden, die einen Teil des Lastenausgleichs „Lehrergehälter“ finanzieren und die Infrastrukturkosten der Tagesschulen tragen, kostete dies 2012/13 14,4 Millionen Franken.

18 Gemeinden boten im Schuljahr 2012/13 auf eigene Kosten oder zu kostendeckenden Tarifen Betreuung während der Schulferien an, darunter die Städte Bern, Thun und Biel sowie einige grosse Agglomerationsgemeinden.

Ausblick

Für das Schuljahr 2013/2014 kann erneut eine Zunahme der Zahl der in Tagesschulen angemeldeten Kinder festgestellt werden. Einer der Gründe dafür ist, dass ab dem 1. August 2013 alle Kinder ab vier Jahren obligatorisch den zweijährigen Kindergarten besuchen, d. h., dass sich die Kinderzahl von einem Schuljahr zum anderen überdurchschnittlich erhöht hat. Familien, deren Kinder den Kindergarten besuchen, können diese bei Bedarf entweder bereits für ein schulergänzendes oder aber weiterhin für ein familienergänzendes Betreuungsangebot

anmelden; ob dies die Nachfrage nach familienergänzender Betreuung dämpfen wird, muss sich noch weisen.

4.1.3.2 Ausbau des familienergänzenden Betreuungsangebots

Obwohl sich der Kanton Bern bei der Subventionierung der Elterntarife für Kitaplätze und Betreuungsstunden bei Tageseltern stark engagiert, wird im Gegensatz zum schulergänzenden Bereich noch kein bedarfsgerechtes Angebot mitfinanziert. Das Budget für den Ausbau an mitfinanzierter familienergänzender Kinderbetreuung wird jährlich festgelegt.

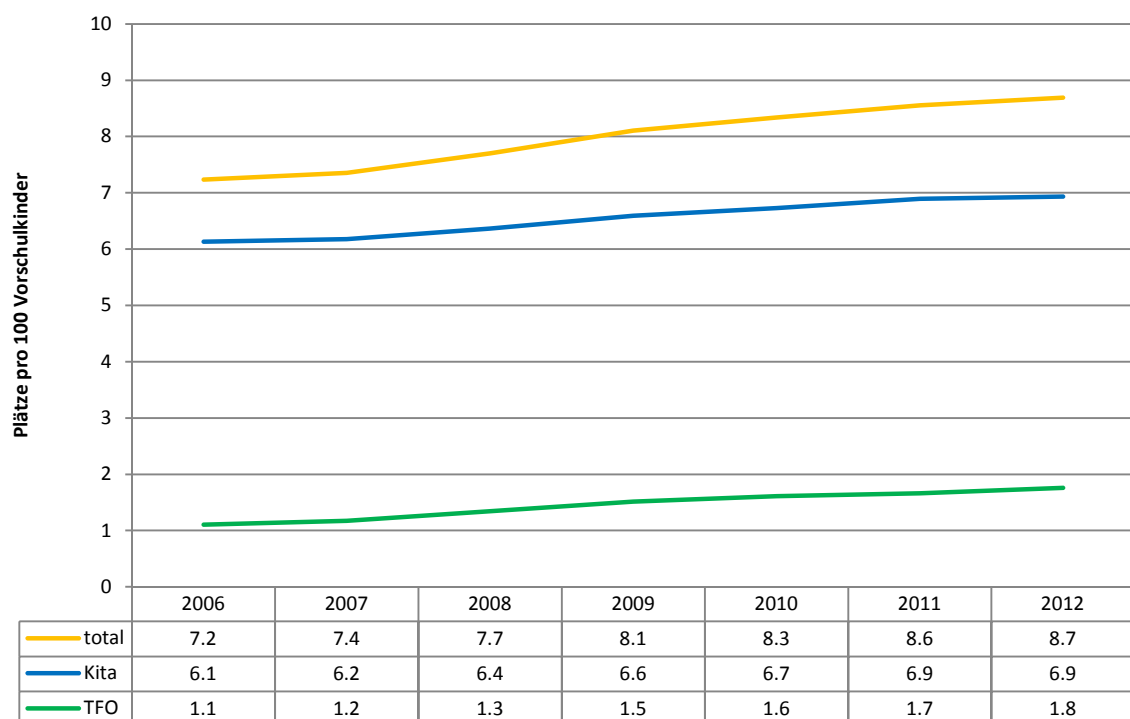
Im Kanton Bern werden aktuell die Elterntarife von 3285 Kitaplätzen und 810 TFO-Plätzen (entspricht 1 748 684 Betreuungsstunden bei Tageseltern) mitfinanziert. Daneben gibt es 3064 private, nicht mitfinanzierte Kitaplätze sowie viele nicht mitfinanzierte Betreuungsstunden bei Tageseltern (Stand Oktober 2013).

Wirkung

Seit Inkrafttreten der die familienergänzende Kinderbetreuung regelnden Verordnung über die Angebote zur sozialen Integration (ASIV; BSG 860.113) im Jahr 2005 konnte das Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung mit subventionierten Elterntarifen bis ins Jahr 2012 jährlich ausgebaut werden (vgl. Grafik 1). Aufgrund des Spardrucks des Kantons konnte 2013 erstmals kein weiterer Ausbau realisiert werden. 2014 ist ein beschränkter Ausbau möglich, für die weiteren Jahre ist der Ausbau nicht gesichert. Seit dem Jahr 2006 bis ins Jahr 2013 konnte das Angebot an Kitaplätzen mit subventionierten Elterntarifen um knapp ein Viertel und das Angebot an Betreuungsstunden bei Tagesfamilien mit subventionierten Elterntarifen um über zwei Drittel gesteigert werden.

Sowohl der Auslastungsgrad der FEB-Angebote als auch die Anzahl der gestellten Finanzierungsgesuche in den vergangenen Jahren zeigen, dass die Nachfrage nach familienergänzender Kinderbetreuung nach wie vor grösser als deren Angebot ist. Ausgehend von dieser Tatsache und in Anlehnung an internationale Richtwerte (UNICEF, EU) sowie die im Rahmen der Volksschulgesetzrevision angestellten Schätzungen des Regierungsrates wurde im Familienkonzept des Kantons Bern (Regierungsrat des Kantons Bern 2009, S. 64) als prioritäres Ziel formuliert, dass bis ins Jahr 2019 die Elterntarife von 20 Prozent der Vorschulkinder (0-4 Jahre) an 2,5 Tagen pro Woche durch den Kanton mitfinanziert werden sollen. Zur Erreichung dieses Ziels bedarf es zehn subventionierter FEB-Plätze auf 100 Vorschulkinder.

Grafik 1: Versorgungsgrad kantonal subventionierter familienergänzender Kinderbetreuungsangebote



Datenquelle: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern, Bundesamt für Statistik (STATPOP, ESPOP)

Auswertung und Darstellung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

Seit 2006 konnte die Anzahl subventionierter FEB-Plätze pro 100 Vorschulkinder um 1,3 Plätze ausgebaut werden und aktuell gibt es 8,7 Betreuungsplätze pro 100 Vorschulkinder oder anders ausgedrückt: Total stehen für 17,4 Prozent der Vorschulkinder an 2,5 Tagen kantonal mitfinanzierte Plätze bereit (2006: 14,4 %). Rund 20 bis 30 Prozent der Plätze werden aktuell durch Kinder im Kindergarten- und Schulalter belegt, was bedeutet, dass effektiv weniger Plätze für Vorschulkinder zur Verfügung stehen. Der Versorgungsgrad der FEB-Angebote ist regional sehr unterschiedlich. Die Analyse des Versorgungsgrads auf Ebene Verwaltungskreis zeigt, dass insbesondere in städtischen Gebieten (Bern-Mittelland, Biel) der Versorgungsgrad bereits über, in ländlichen Gebieten unter den angestrebten 20 Prozent liegt. Die Verwaltungskreise Thun und Berner Jura weisen einen Versorgungsgrad auf, der nicht dieser allgemeinen Tendenz entspricht: Der Berner Jura weist einen überdurchschnittlich hohen, Thun einen unterdurchschnittlich tiefen Versorgungsgrad auf. Die Unterschiede sind primär auf den unterschiedlichen Bedarf der einzelnen Regionen zurückzuführen.

Kosten

Seit der Verabschiedung des Familienkonzepts im Jahr 2009 standen für den Ausbau des subventionierten familienergänzenden Kinderbetreuungsangebots 10 Mio. Franken zur Verfügung (2010: 3 Mio.; 2011: 3 Mio.; 2012: 2 Mio.; 2014: 2 Mio.).

Für 2014 sind Ausgaben in der Höhe von 57,6 Millionen Franken von Kanton und Gemeinden für die familienergänzende Kinderbetreuung budgetiert, wobei 14,5 Prozent dieser Kosten für die Subventionierung der Elterntarife bei den Betreuungsstunden von Tagesfamilien und 85,5 Prozent für die Subventionierung der Elterntarife von Kitaplätzen anfallen.

Die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung ergeben sich aus den in der ASIV definierten Normkosten pro Betreuungsplatz bzw. Betreuungsstunde. Die Eltern bezahlen Gebühren gemäss ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Im Schnitt werden rund 30 Prozent der Kosten für einen Betreuungsplatz von den Eltern getragen. Der verbleibende Betrag wird – abzüglich des Selbstbehalts von 20 Prozent für die Standortgemeinde – je hälftig vom Kanton und von der Gesamtheit der Gemeinden getragen (Lastenausgleich Sozialhilfe).

Kapitel 6 weist die Mittel aus, die zur Erreichung des Ausbauziels bis 2019 zur Verfügung stehen müssten.

4.2 Massnahmen 2. Priorität

4.2.1 Steuerliche Entlastung von Familien

Die Massnahme sieht vor, zu Gunsten der Vereinfachung des Vollzugs, der raschen Umsetzbarkeit und der Transparenz die steuerliche Entlastung von Familien über Abzüge zu vollziehen. Dabei könnten sowohl die Erhöhung bereits bestehender Abzüge wie auch die Einführung neuer Abzüge geprüft werden.

Die Massnahme wurde im Rahmen der Steuergesetzrevision per 2014 geprüft und von Regierungsrat und Grosse Rat abgelehnt.

Im kantonalen Steuergesetz sind bereits weitgehende Entlastungen für Familien vorgesehen. Im Rahmen der Steuergesetzrevision per 2014 hat der Grosse Rat deshalb bewusst auf eine noch weitergehende steuerliche Entlastung der Familien verzichtet.

Dazu kann Folgendes ergänzend festgehalten werden:

1. Der Grosse Rat hatte am 17. März 2010 im Rahmen der Behandlung des Familienkonzepts eine Planungserklärung der EDU (Früh, Lamboing) angenommen, die steuerliche Entlastungen für Familien als 1. Priorität verlangt. Für die Vollzugsfrist wurde die nächste Steuergesetzrevision – nämlich jene per 1.1.2014 – vorgesehen (vgl. Staatskanzlei des Kantons Bern 2010, S. 282ff.).
2. Im Rahmen der Steuergesetzrevision per 2014 ist der Grosse Rat dem Antrag der Regierung gefolgt und hat auf eine noch weitergehende steuerliche Entlastung der Familien verzichtet. Im Vortrag zur Revision hatte die Regierung dargestellt, dass die Familien in den letzten Jahren bereits sehr stark entlastet wurden und dass eine weitere Entlastung nicht

gerechtfertigt ist. Wörtlich hatte die Regierung im Vortrag festgehalten: „Die insgesamt 100 000 Familien im Kanton Bern (Kinderabzüge in 19 Prozent aller Steuererklärungen) wurden im Rahmen der letzten beiden Revisionen bereits stark entlastet. Das bernische Steuergesetz sah im Steuerjahr 2008 noch einen Kinderabzug von 4400 Franken vor. Mit der Erhöhung des Kinderabzugs auf 7000 Franken (per 1. Januar 2012) wurde der zulässige Abzug insgesamt um mehr als die Hälfte erhöht. Ein Vergleich mit den Kinderabzügen in anderen Kantonen zeigt, dass nur wenige andere Kantone höhere Kinderabzüge kennen. Berücksichtigt man ausserdem die im Kanton Bern möglichen zusätzlichen Abzüge pro Kind (Kinderausbildungskosten bis 6200 Franken pro Kind, zusätzlicher Versicherungsabzug von 700 Franken pro Kind, zusätzlicher Abzug bei bescheidenem Einkommen von 500 Franken pro Kind und zusätzlicher Haushaltsabzug von 1200 Franken pro Kind), betragen die Abzüge pro Kind im Steuerjahr 2012 insgesamt bis zu 15 600 Franken, womit der Kanton Bern im interkantonalen Verhältnis eine Spitzenposition einnimmt. [...] Unter Berücksichtigung der bereits hohen Abzüge für Familien schlägt der Regierungsrat vor, im Rahmen der vorliegenden Revision auf eine weitere Erhöhung der Abzüge für Kinder zu verzichten“ (Finanzdirektion des Kantons Bern 2012, S. 13).

In der Zwischenzeit, per 1. Januar 2013, erfolgte aber eine weitere Erhöhung des Kinderabzugs auf 8000 Franken. Das Berner Stimmvolk hat am 23. September 2012 bei der Initiative „Faire Steuern - Für Familien“ dem vom Grossen Rat erarbeiteten Gegenvorschlag zugestimmt. Mit dem Ja zum Gegenvorschlag blieben die Einkommenssteuer- und Vermögenssteuertarife sowie die Vermögenssteuerbremse unverändert, während der Kinderabzug weiter von 7000 auf 8000 Franken erhöht wurde. Die damit verbundenen Mindereinnahmen bei den Kantonssteuern wurden auf 13 Mio. Franken beziffert.

4.2.2 Verbesserung des Kinderbetreuungsangebots für besondere Situationen

Die Massnahme sieht vor, die Betreuungslücken der schul- und familienergänzenden Angebote während der Schulferien oder bei Krankheit der Eltern oder der Kinder mittels finanzieller Hilfe des Kantons zu schliessen. In einem ersten Schritt ist der Bedarf solcher Angebote abzuklären.

Die Massnahme konnte nicht umgesetzt werden, da eine entsprechende Finanzierung fehlte.

Ein Bedarf ist offensichtlich bezüglich der Ferienbetreuung von Schulkindern gegeben.

Die Ferienbetreuung von Schulkindern ist im Kanton Bern nicht geregelt. Viele Eltern sind stark unter Druck, weil sie während der Schulferien von dreizehn Wochen die Betreuung ihrer Kinder jeweils selbst organisieren müssen. Zum Teil führt dies dazu, dass Eltern keine gemeinsamen Ferien als Familie planen, um die Betreuung ihrer Kinder während der Schulferien selber abdecken zu können. Um ein Ferienbetreuungsangebot für alle Eltern finanziell tragbar zu gestalten, müssten der Kanton und/oder die Gemeinden einen Teil der Kosten mittragen, wie sie dies für die Tagesschulen tun.

Gut funktionierende und nachgefragte Ferienbetreuungsangebote einzelner Gemeinden (z. B. Stadt Bern, Gemeinden Köniz und Münsingen) werden von den entsprechenden Gemeinden mitfinanziert. Sie tragen bis zu 80 Prozent der Kosten, damit die Eltern ihre Kinder in gute Betreuungsangebote geben können, während sie arbeiten.

Der jüngste Sozialbericht des Kantons Bern unterstreicht mit Massnahme 9 die Wichtigkeit eines Kinderbetreuungsangebots während der Schulferien (vgl. Regierungsrat des Kantons Bern 2012b, S. 72, 84).

4.3 Massnahmen 3. Priorität sowie Begleitmassnahmen

4.3.1 3. Priorität: Stärkere Verbilligung der Krankenversicherungsprämien

Die Massnahme sieht vor, die Verbilligungslücke (Differenz zwischen der durchschnittlichen Prämienbelastung der Familien und der durchschnittlichen Prämienverbilligung) mittels einer weiteren Verbilligung zu reduzieren.

Eine Umsetzung der Massnahme ist nicht geplant.

Der Regierungsrat hat per 1. Januar 2014 Sparmassnahmen bei der Prämienverbilligung im Umfang von 20 Millionen Franken beschlossen. Die ASP-Massnahme im Bereich der Prämienverbilligung trifft auch viele finanziell weniger gut gestellte Familien: Die Umsetzung der beschlossenen Budgetkürzung erfolgt durch die Verringerung der Anspruchsberechtigungen im oberen Bereich der Bandbreite der Personen mit geringem Einkommen. Die für das Anrecht auf Prämienverbilligung relevante Höchstlimite des massgebenden Einkommens wird von bisher 38 000 Franken (Familien mit Kindern) bzw. 35 000 Franken (Ehepaare und Einzelpersonen) für alle auf neu 31 000 Franken gesenkt. Damit fällt die im Jahr 2012 eingeführte „Familienkategorie“ weg, und die zweithöchste Kategorie wird reduziert. Von diesen Anpassungen sind insgesamt über 40 000 Personen betroffen, davon rund 6000 Familien (in etwa 20 000 Personen). Das Ziel für die Einführung der neuen Kategorie im Jahr 2012 war, den Tatsachen Rechnung zu tragen, dass Familien mit Kindern besonders belastet sind und dass sich zuvor beim Verlust der Anspruchsberechtigung der Schwelleneffekt deutlich grösser darstellte als derjenige von Anspruchsberechtigten ohne Kinder.

4.3.2 3. Priorität: Einführung von Mietzinsbeiträgen

Die Massnahme sieht vor, als gezielte Ergänzung zu den bereits bestehenden objektbezogenen Instrumenten der bundesrechtlich geregelten Wohnbauförderung die Lebenshaltungskosten im Bereich der obligatorischen Ausgaben mittels Mietzinsbeiträgen zu reduzieren.

Eine Umsetzung dieser Massnahme ist bisher nicht geplant.

4.3.3 3. Priorität: Erhöhung der Familienzulagen

Die Massnahme sieht vor, die Belastung der Familien durch Kinderkosten mittels einer Erhöhung der Familienzulagen zu reduzieren.

Eine Umsetzung dieser Massnahme ist bisher nicht geplant.

4.3.4 Begleitmassnahme: Förderung einer familienfreundlichen Arbeitswelt

Die Massnahme schlägt vor, (Kader-)Teilzeitstellen beim Kanton gezielter zu fördern und privatwirtschaftliche und öffentliche Arbeitgeber sowie Verbände und Arbeitnehmervertretungen für die Thematik einer familienfreundlichen Unternehmenskultur zu sensibilisieren (u. a. mit der kantonalen Informationsplattform „Familie und Beruf“).

Die Massnahme befindet sich in Umsetzung.

2011 erwarb sich der Arbeitgeber Kanton Bern als erster Kanton das für drei Jahre gültige Zertifikat „Familie UND Beruf“, das von der Fachstelle „UND. Familien- und Erwerbsarbeit für Männer und Frauen“ verliehen wird. Das Zertifikat steht für eine fortschrittliche, innovative und nachhaltige Unternehmenskultur in Bezug auf die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Der Zertifizierung war ein längerer Prozess vorausgegangen, in dem die Fachstelle UND die Arbeitsbedingungen der Kantonsangestellten eingehend analysiert und die Kantonsverwaltung entsprechend den Empfehlungen der Fachstelle UND verschiedene Optimierungsmassnahmen umgesetzt hatten. Dem Kanton Bern wurde in der Gesamtbewertung ein gutes Zeugnis ausgestellt.

2010 lancierte die Volkswirtschaftsdirektion ein Projekt zur Unterstützung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie in kleinen und mittleren Unternehmen des Kantons Bern. Im Rahmen dieses Projekts motivierte sie Unternehmen, eine Standortbestimmung zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie vorzunehmen. Unternehmen, die beim Projekt mitmachen wollten, erhielten einen sogenannten Vereinbarkeits-Check, ein von der Fachstelle UND entwickeltes Standortbestimmungsinstrument, und wurden bei dessen Anwendung begleitet. Das für die Unternehmen kostenlose Angebot umfasste verschiedene Schritte vom Erstgespräch mit der Geschäftsleitung über eine Gesprächsrunde mit Mitarbeitenden bis hin zu einem Standortbericht der Fachstelle UND zuhanden der Geschäftsleitung und deren Unterstützung bei der Umsetzung von Massnahmen. Ergänzend hatten die teilnehmenden Unternehmen die Möglichkeit, sich mit anderen Unternehmen auszutauschen und zu vernetzen. Das Vorgehen ermöglichte den Unternehmen, die für ihre individuellen Herausforderungen passenden Lösungen zu entwickeln. 2010 und 2011 beteiligten sich 20 Unternehmen an diesem Programm. Aufgrund der

positiven Rückmeldungen führen die Volkswirtschaftsdirektion und die kantonale Fachstelle für die Gleichstellung von Frauen und Männern das Angebot 2012 und 2013 unter dem Namen „Erfolgsfaktor Familienfreundlichkeit. Vereinbarkeits-Checks für KMU“ weiter.

Die kantonale Informationsplattform „Familie und Beruf“ www.fambe.sites.be.ch ist ein Resultat der Umsetzung der Massnahme Nr. 6 der kantonalen Wachstumsstrategie 2007, welche die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zum Ziel hat. Die Plattform, die regelmässig aktualisiert wird, richtet sich an Eltern, Unternehmen und Gemeinden und bündelt die bestehenden Informationen und Angebote rund ums Thema Vereinbarkeit von Familie und Beruf.

4.3.5 Begleitmassnahme: Förderung einer familienfreundlichen Aus- und Weiterbildung

Die Massnahme sieht vor, die Familienfreundlichkeit des Aus- und Weiterbildungsangebots für Eltern zu fördern. Vorgeschlagen werden E-Learning-Module und eine flexible zeitliche Gestaltung der Ausbildungsmodule.

Die Begleitmassnahme wurde nicht explizit umgesetzt.

Das Mittelschul- und Berufsbildungsamt der ERZ bietet Aus- und Weiterbildungen an, die u. a. auch familienfreundliche Aspekte beinhalten (etwa kurze Anfahrtswege durch dezentrale Standorte; finanzielle Beteiligung an Durchführungskosten von Angeboten für Wiedereinsteigerinnen und Wiedereinsteiger). Es wurden jedoch keine expliziten Anpassungen im Rahmen der Umsetzung des Familienkonzepts vorgenommen.

4.3.6 Begleitmassnahme: Förderung eines familienfreundlichen Kultur-, Freizeit- und Wohnangebots

Die Massnahme sieht vor, kulturelle Angebote für Familien (Eintrittspreise, Öffnungszeiten usw.), ein familienfreundliches Wohnumfeld sowie entsprechenden Wohnungsbau zu fördern. Ausserdem soll die Verkehrssicherheit in Wohnquartieren und rund um Schulen gefördert werden.

Die Begleitmassnahme wurde nicht explizit umgesetzt.

In den Jahren 2007-2011 wurde im Rahmen des kantonalen Programms der Entwicklungsschwerpunkte (ESP-Programm) fünf Mal ein Wettbewerb ESP Wohnen durchgeführt. ESP Wohnen hatte zum Ziel, die Siedlungsentwicklung gezielt auf gut erschlossene Lagen zu lenken, einen Beitrag zur Wohnraumförderung im Kanton Bern zu leisten und Wohnbauprojekte von höherer Qualität zu fördern. Insgesamt 16 Projekte – hauptsächlich aus Agglomerationsgemeinden – wurden prämiert.

Die Familienfreundlichkeit der eingereichten Projekte war kein Kriterium, das die Jury explizit in die Bewertung einbezogen hat. Die spezifischen Bedürfnisse der zukünftigen Bewohnerinnen und Bewohner der Wohnbauprojekte – häufig explizit Familien – spielten aber bei den eingereichten Projekten eine grosse Rolle.

An die Erreichung der Ziele des Familienkonzepts 2009 – speziell an die Förderung eines familienfreundlichen Wohnens und Wohnumfelds – leistete ESP Wohnen somit einen indirekten Beitrag. Dies hauptsächlich durch folgende, in den prämierten Projekten hervorgehobene Elemente (die prämierten Elemente der Wettbewerbe sind noch nicht alle umgesetzt):

- ganz allgemein durch das Bereitstellen von neuem, teilweise explizit kostengünstigem Wohnraum:
- durch das Schaffen eines breiten Wohnangebots für vielfältige Bewohnergruppen, oft mit explizitem Fokus auf ausgewogene, gesellschaftliche Durchmischung (Familien, 2-Personen-Haushalte, Single-Haushalte, Alterswohnen, Mehrgenerationenhaushalte usw.):
- durch innovative Ansätze, wie experimentelle Wohnformen oder variable Grundrissgestaltung, die für Familien durchaus interessant sein können;
- durch das starke Augenmerk auf die Bereitstellung und Gestaltung der Aussenräume sowie deren Nutzung (z. B. gedeckte Spielplätze, attraktive Grünräume und Naherholungsflächen);

- durch das Bereitstellen von familienfreundlichen Einrichtungen in den Projekten (z. B. Kindertagesstätten und gemeinschaftliche Einrichtungen).

5 Kurzportrait der Situation der Familien im Kanton Bern

Die Situation der Familien im Kanton Bern wurde im Familienkonzept 2009 auf der Basis von statistischen Daten ausführlich beschrieben (vgl. Regierungsrat des Kantons Bern 2009, S. 22ff.). Die Darstellung der Situation der Familien diente u. a. als Grundlage zur Identifizierung von familienpolitischem Handlungsbedarf sowie zur Priorisierung konkreter familienpolitischer Massnahmen. Entsprechend geschehen die vorliegende Berichterstattung über die Umsetzung der Massnahmen des Familienkonzepts 2009 und die diesbezügliche politische Würdigung vor dem Hintergrund der aktuellen Situation der Familien. Die Betrachtung der Familienpolitik im Kontext eines Ist-Zustands familialen Lebens im Kanton Bern, erlaubt es, den im Familienkonzept identifizierten familienpolitischen Handlungsbedarf zu überprüfen und, falls angebracht, die Prioritätensetzung bezüglich familienpolitischer Massnahmen neu zu definieren.⁵ Im Sinne einer Überprüfung fokussiert die Analyse statistischer Daten die Veränderungen bzw. die Konstanten familialen Lebens im Kanton Bern.⁶

Es ist vermutlich der kurzen Vergleichsperiode zuzuschreiben, dass sich die Situation der Familien seit ihrer Darstellung im Familienkonzept nicht markant verändert hat. Bezogen auf die einzelnen Themenbereiche lässt sich durchgehend feststellen, dass sich die im Familienkonzept beschriebenen Tendenzen fortsetzen bzw. dass sich die Muster bestätigen:

- Tendenz der gesellschaftlichen Alterung: Der Altersquotient, der angibt, wie viele über 64-Jährige (meist Pensionierte) auf 100 20- bis 64-Jährige (meist Erwerbstätige) entfallen, ist von rund 21 im Jahr 1970 auf rund 32 im Jahr 2012 gestiegen. Kantonale Bevölkerungsprojektionen gehen trotz derzeit steigender Geburtenziffer von einem Altersquotienten von 54 im Jahr 2035 aus, was bedeuten würde, dass einer Person der Alterskategorie der über 64-Jährigen weniger als 2 Personen der Alterskategorie der 20- bis 64-Jährigen gegenüberstehen wird.
- Tendenz zu mehr kinderlosen Haushalten: Der Anteil kinderloser Haushalte an Privathaushalten ist stark zunehmend. 1970 war noch rund jeder zweite Haushalt ein Familienhaushalt mit mindestens einem Kind, womit knapp drei Viertel aller in Privathaushalten lebenden Personen mit Kindern zusammenwohnten. 2010 sind es noch knapp ein Drittel der Haushalte, die als Familienhaushalte gelten, und noch etwa die Hälfte aller in Privathaushalten wohnenden Personen lebt mit Kindern zusammen.
- Tendenz zu mehr Alleinerziehenden: Innerhalb der Kategorie der Familienhaushalte mit Kind(ern) hat sich der Anteil der Alleinerziehendenhaushalte seit 1970 annähernd verdoppelt, während der Anteil der Ehepaarhaushalte mit Kind(ern) um gut 10 Prozent abgenommen hat.
- Tendenz zu vermehrt Teilzeit erwerbstätigen Müttern auch in Zweielternhaushalten: Die Erwerbstätigkeit von Frauen mit Kindern nimmt weiterhin zu. Das traditionelle Familienmodell eines Vollzeit erwerbstätigen Vaters und einer nicht erwerbstätigen Mutter wird vom Modell eines Vollzeit erwerbstätigen Vaters und einer Teilzeit erwerbstätigen Mutter abgelöst. Verglichen mit Paaren ohne Kinder entspricht das Rollenverhältnis bei Paaren mit Kindern weiterhin stärker dem traditionellen Muster. Kinder haben kostet: Alleinerziehende Frauen verfügen über das tiefste, Ehepaare ohne Kind über das höchste Äquivalenzeinkommen. Eine alleinerziehende Frau im Alter zwischen 41 und 45 Jahren verfügte 2010 durchschnittlich über 34 636 Franken, ein Ehepaar ohne Kind über 64 848 Franken. Alleinerziehenden Frauen bzw. alleinlebenden Frauen stehen im Durchschnitt weniger finanzielle Mittel zur Verfügung als Männern in einer entsprechenden Haushaltsstruktur.
- Die Familienarmut ist in ihrem im Sozialbericht 2012 abgebildeten Muster (vgl. Regierungsrat des Kantons Bern 2012b) gleich geblieben: Gemessen an der Unterstützungsquote in der Sozialhilfe sind alleinerziehende Frauen mit Abstand am stärksten von Armut betroffen. Rund jede vierte alleinerziehende Frau bezog 2012 mindestens einmal Sozial-

⁵ Die Überprüfung und Anpassung familienpolitischer Massnahmen über die laufende Legislatur hinaus entspricht der vom Regierungsrat im Richtlinienbericht 2010 formulierten Strategie (vgl. Regierungsrat des Kantons Bern 2010a, S. 31).

⁶ Bzgl. Familienarmut dienen die im Sozialbericht 2012 verwendeten statistischen Daten als Vergleichsreferenz (vgl. Regierungsrat des Kantons Bern 2012b). Eine ausführlichere Analyse der Veränderungen der Situation der Familien im Kanton Bern findet sich in Anhang B.

hilfe. In Bezug zum medianen verfügbaren Äquivalenzeinkommen der Berner Bevölkerung sind nebst den alleinerziehenden Müttern auch Zweielternfamilien mit vier oder mehr Kindern stark von Armut betroffen. Mehr als jeder fünfte Zweielternhaushalt mit vier oder mehr Kindern war 2010 arm oder armutsgefährdet.

- Arbeiten lohnt sich nicht immer: Es gibt Konstellationen, bei denen sich die Steigerung der Erwerbstätigkeit aufgrund der zusätzlichen Betreuungskosten und Steuern nicht lohnt. Dies betrifft vor allem Familien mit bereits mittlerem bis hohem Einkommen, mit mehr als einem Vorschulkind und wenn das zusätzliche Erwerbspensum ein gewisses Mass überschreitet.

6 Politische Würdigung und Identifizierung Handlungsbedarf

6.1 Rückblick: Würdigung der Familienpolitik seit 2009

Im Familienkonzept von 2009 hat sich der Regierungsrat wegen der damaligen Wirtschafts- und Finanzkrise bei der Definition von Massnahmen bewusst dafür ausgesprochen, Massnahmen ökonomischer Ausrichtung zu priorisieren, und zwar sowohl bei der Stärkung der ökonomischen Ressourcen der Familie als auch bei der Förderung der sozialen und kulturellen Rahmenbedingungen (vgl. Regierungsrat des Kantons Bern 2009, S. 69). Der Regierungsrat hat drei Massnahmen erster Priorität definiert: Die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien, die Vernetzung des Beratungsangebots für Familien und den Ausbau des familien- und schulergänzenden Betreuungsangebots. In der Diskussion des Familienkonzepts hat sich der Grosse Rat für die Priorisierung der steuerlichen Entlastung für Familien ausgesprochen.

Die vollständige Umsetzung aller priorisierten Massnahmen hätte – je nach Umsetzung der Ergänzungsleistungen für Familien – die Bereitstellung von jährlich zirka 30 bis 150 Millionen Franken zusätzlicher Mittel nötig gemacht. Finanzpolitisch war dies nicht möglich: Der Regierung und dem Parlament ist es zwischen 1998 und 2011 in 14 Sparpaketen gelungen, Überschüsse in der Laufenden Rechnung zu erzielen und damit die Schulden des Kantons deutlich zu reduzieren. Als Folge der schwierigen Wirtschaftslage, Steuersenkungen, tieferen Gewinnausschüttungen der SNB, Lastenverschiebungen vom Bund zu den Kantonen und kaum beeinflussbarer Mehrausgaben im Gesundheits- und Sozialversicherungsbereich bestand in den vergangenen Jahren derweil praktisch kein finanzieller Handlungsspielraum für die Übernahme neuer Aufgaben. Vor diesem Hintergrund sind der Ausbau der familien- und schulergänzenden Betreuungsangebote, die verstärkte Vernetzung des Beratungsangebots sowie der Niveauerhalt in verschiedenen für die Familienpolitik relevanten Bereichen positiv zu würdigen.

Im Frühjahr 2012 zeichnete sich für die Planjahre ab 2014 ein erhebliches strukturelles Defizit des Kantons in der Grössenordnung von 400 bis 450 Millionen Franken ab. Mit Blick auf diese Entwicklung hat der Regierungsrat im Juni 2012 eine umfassende Angebots- und Strukturüberprüfung eingeleitet (ASP 2014), um den kantonalen Haushalt möglichst rasch wieder ins Lot zu bringen und die verfassungsmässigen Vorgaben der beiden Schuldenbremsen zu erfüllen. Das von der Regierung vorgeschlagene und durch den Grossen Rat zu weiten Teilen mitgetragene ASP-Gesamtpaket sieht teilweise einschneidende Entlastungsmassnahmen in Form von Angebotsreduktionen, Strukturanpassungen und Mehreinnahmen vor. Einzelne Sparmassnahmen betreffen auch die Situation der Familien im Kanton. So trifft die ASP-Massnahme im Bereich der Prämienverbilligung auch viele finanziell weniger gut gestellt Familien. Eine weitere Massnahme der ASP mit Auswirkungen auf Familien ist die geplante Änderung bei der Alimentenbevorschussung. Bei dieser Sparmassnahme ist geplant, dass die Alimente nur noch unter bestimmten Einkommens- und Vermögensgrenzen bevorschusst werden können. Mit der ASP wurde indessen erreicht, dass bereits 2014 ein ausgeglichenes Budget vorliegt und die Defizite im bisherigen Aufgaben-/Finanzplan 2015-2017 zumindest planerisch eliminiert werden konnten.

An ihrer Sitzung vom 5. Dezember 2013 hat die Kommission für Sozial- und Existenzsicherungspolitik die kantonale Familienpolitik der letzten Jahre grossmehrheitlich kritisch gesehen: Die Kommission stellte eine weitgehende Stagnation und bezüglich der individuellen Prämienverbilligung Rückschritte fest. An der Kommissionssitzung wurde auf die wahrscheinlich hohen Folgekosten dieser Politik verwiesen und die Notwendigkeit, die Familien bei der Erfüllung ihrer Funktion trotz der finanzpolitisch schwierigen Rahmenbedingungen weiterhin zu unterstützen.

6.2 Ausblick: Schlussfolgerungen für die Familienpolitik der nächsten Jahre

Entsprechend stellt sich die Frage nach einem sozial- und familienpolitischen Korrektiv: Auf Basis des Präferenzmodells der familienpolitischen Massnahmen des kantonalen Familienkonzepts und mit Blick auf die kantonale Finanzsituation scheint es sinnvoll, **die pädagogischen Ressourcen der Familien zu stärken** und Familien so zu fördern, dass sie **selber existenzsichernde Einkommen erwirtschaften können**. Können diese Ziele erreicht wer-

den, sind einerseits die Familien bessergestellt, andererseits profitiert dadurch die Gesellschaft in vielfältiger Weise (vgl. Ziele des Familienkonzepts, Kapitel 2.2 des vorliegenden Berichts). Für speziell von Armut betroffene Familien wäre ein Korrektiv wünschenswert, um die negativen Auswirkungen der Sparmassnahme im Bereich der Prämienverbilligungen aufzufangen. Zudem macht es – um die Grundlage für eine nachhaltige und greifende Berner Familienpolitik zu schaffen – Sinn, auf **kommunikativem Weg familienpolitische Anliegen weiter zu stärken** und vor allem auch die mittel- bis langfristigen Zusammenhänge aufzuzeigen, die den Nutzen der Massnahmen im Vergleich zu den Kosten besser zeigen als eine kurzfristige Perspektive. Im Folgenden sollen die genannten Massnahmen einzeln erläutert werden:

Die pädagogischen Ressourcen von Familien stärken

Zur Stärkung der pädagogischen Ressourcen der Familien wird im Familienkonzept als konkrete Massnahme die stärkere Vernetzung des Beratungsangebots für Familien erwähnt und vorgeschlagen, dass die Mütter- und Väterberatung diesbezüglich eine zentrale Rolle einnehmen könnte. Im Rahmen des Konzepts frühe Förderung des Kantons wurde dieser Punkt aufgenommen und konkretisiert. Zudem wurden aufgrund einer überwiesenen Planungserklärung des Grossen Rats die notwendigen Mittel für die Umsetzung des Konzepts frühe Förderung bereitgestellt. Bezüglich der Vernetzung bedeutet dies, dass die Mütter- und Väterberatung im Auftrag des Kantons regionale Treffen schaffen wird, welche die zentralen Akteure im Frühbereich vernetzen sollen. Die Massnahme wird im Herbst 2014/Frühjahr 2015 operativ umgesetzt. Das Konzept frühe Förderung enthält zudem weitere Massnahmen, welche die Familien und schwerpunktmässig ihre pädagogischen Ressourcen stärken sollen (vgl. Kapitel 4.1.2 des vorliegenden Berichts). Bezüglich der Stärkung der pädagogischen Ressourcen kann folglich festgestellt werden, dass sich diese Massnahmen in Umsetzung befinden.

Existenzsichernde Einkommen dank der Vereinbarkeit von Familie und Beruf: Ferienbetreuung und Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung fördern

Genügend finanzierbare familien- und schulergänzende Betreuungsangebote sind eine zentrale Grundlage, damit die Vereinbarkeit von Familie und Beruf gelingt. Ohne entsprechende Angebote ist für viele Familien die Erzielung eines existenzsichernden Einkommens nicht möglich. Für viele Familien würde sich die Erarbeitung eines Zweiteinkommens zudem aufgrund der Kitatarife und Steuern kurzfristig finanziell betrachtet nicht lohnen, wenn sie nicht von vergünstigten Kitatarifen profitieren könnten, wie aktuelle Berechnungen des Forschungsbüros Infras bestätigen (vgl. Anhang, S. 36). Die Subventionierung der ergänzenden Betreuungsangebote ist folglich eine zentrale Massnahme, um die Erwerbstätigkeit zu fördern und teilweise auch um existenzsichernde Einkommen zu ermöglichen. Im Bereich der schulergänzenden Betreuung kann der Kanton ein bedarfsgerechtes Angebot mitfinanzieren. Im Vorschulbereich liegt der Bedarf an Kitaplätzen und Betreuungsstunden bei Tageseltern mit öffentlich mitfinanzierten Elterntarifen trotz des Ausbaus der letzten Jahre unter dem tatsächlichen Bedarf, wie sich anhand der Gesuche der Gemeinden um zusätzliche kantonale mitfinanzierte Betreuungsstunden bei Tageseltern und Kitaplätzen an den Stichtagen jeweils sehr deutlich zeigt. Wie viele zusätzliche Kitaplätze und Betreuungsstunden bei Tageseltern noch notwendig sind, kann nicht genau beziffert werden. Im Familienkonzept 2009 wurde die Annäherung formuliert, dass in 10 Jahren (im Jahr 2019) 20 Prozent der Kinder an 2,5 Tagen in öffentlich mitfinanzierten Angeboten betreut werden können.

Um dieses Ziel erreichen zu können, müssten – basierend auf den aktuellen Ausgaben für Kitaplätze – weitere 12 Millionen Franken in den Bereich investiert werden, oder anders gesagt, das aktuelle Angebot müsste um 20 Prozent gesteigert werden. Um dies bis ins Jahr 2019 zu erreichen, müsste auch nach dem Jahr 2014 jährlich ein Ausbau um 2 Millionen Franken stattfinden.⁷

Um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf nachhaltig zu unterstützen, wären zudem für die Eltern finanzierbare Ferienbetreuungsangebote dringend notwendig – diese Massnahme wur-

⁷ Diese Berechnung basiert auf dem mittleren Bevölkerungsszenario, wonach die Anzahl Vorschulkinder bis 2019 gegenüber 2010 um rund 1,8 Prozent zunimmt. Zudem gehen wir davon aus, dass mit dem weiteren Ausbau der Tagesschulangebote der Anteil Betreuungsstunden für Kindergarten- und Schulkinder auf rund 10 Prozent sinken wird und die Elternbeiträge wie bisher rund 30 Prozent betragen.

de bereits im Familienkonzept 2009 vorgeschlagen und priorisiert. Bisher gibt es Ferienbetreuungsangebote nur in einzelnen Gemeinden.

Die zuvor erwähnten Berechnungen von Infras haben gezeigt, dass es Konstellationen gibt, bei denen sich zusätzliche Erwerbstätigkeit für eine Familie aufgrund der Kosten für die familienergänzende Betreuung und die zusätzlichen Steuern nicht lohnt. Um diesen Umstand zu beheben könnte beispielsweise die Erhöhung der Steuerabzüge für Fremdbetreuung geprüft werden.

Stärkung der Familienpolitik: Information und Kommunikation

Wie kann die Familienpolitik in diesem finanzpolitisch schwierigen Umfeld weiterentwickelt werden? Die Rahmenbedingungen für Familien und die damit verbundenen individuellen Entscheidungen von Familien haben Auswirkungen auf und werden geprägt von den anderen Politikfeldern wie Sozial-, Wirtschaft-, Gleichstellungs- und Bildungspolitik. Diese Zusammenhänge wurden im Familienkonzept 2009 angesprochen. In der Diskussion zu familienpolitisch relevanten Massnahmen gilt es, diese Zusammenhänge aufzuzeigen und neben den Kosten vor allem auch über den (auch finanziellen) Nutzen und die Folgen von geplanten Massnahmen zu informieren. Und dies in Bezug auf die einzelnen Politikfelder und die Auswirkungen auf die Familien in einer längerfristigen Perspektive. Ein zentraler Schwerpunkt in den kommenden Jahren sollte deshalb auf die aktive Information und Kommunikation zu familienpolitischen Überlegungen gelegt werden.

Anhang

A. Entwicklung der familienpolitischen Massnahmen des Kantons mit unmittelbarem familienpolitischem Bezug

I. Neue familienpolitische Massnahmen der kantonalen Direktionen seit dem im Familienkonzept 2009 beschriebenen Stand

Projekt „Erfolgsfaktor Familienfreundlichkeit. Vereinbarkeits-Checks für KMU“ (VOL/STA): In diesem von 2010 bis 2014 dauernden Projekt werden kleine und mittlere Unternehmen unterstützt, eine Standortbestimmung zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf vorzunehmen, Massnahmen zu entwickeln und umzusetzen und sich an Round-Tables auszutauschen. Insgesamt haben sich 27 Unternehmen für einen Vereinbarkeits-Check entschieden (siehe auch Kapitel 4.3.4).

Einführung Hausbesuchsprogramm schrittweise (GEF): schrittweise ist ein präventives Förderprogramm für 0- bis 5-jährige Kinder in sozial benachteiligten und bildungsfernen Familien. Das aus den Niederlanden stammende lizenzierte Programm wird in der Schweiz seit 2007 von a:primo interessierten Trägerschaften (Gemeinden, Vereine) angeboten. Das Programm besteht aus Elternbildung durch Modelllernen und basiert auf einer Kombination von Hausbesuchen und Gruppentreffen verschiedener am Programm teilnehmender Familien. Insbesondere aufgrund der sprachlich und kulturell der Zielgruppe zugehörigen Hausbesucherinnen erreicht das Programm Familien, die andere familienunterstützende Angebote nicht in Anspruch nehmen.

Nach einer kantonal mitfinanzierten Pilotphase in vier Berner Standorten in den Jahren 2007-2012 stellt der Kanton ab 2014 total 840 000 Franken für schrittweise-Programme im Kanton Bern zur Verfügung. Die GEF finanziert bei bewilligten Gesuchen ein Drittel der effektiven Programmkosten bis maximal ein Drittel der schrittweise-Programmkosten gemäss den Modellbudgets von a:primo.

Elternnotruf (GEF): Nach einer Bedarfsabklärung, durchgeführt im Rahmen der Motion Schär (M038-2008, „24-Stunden-Elternnotruf für den Kanton Bern“), finanziert der Kanton seit 2011 eine zweijährige Pilotphase des 24-Stunden-Elternnotrufs. Fachpersonen beraten an 365 Tagen während 24 Stunden Eltern bei Erziehungsfragen, bei Fragen zur Entwicklung des Kindes oder des Jugendlichen, bei Überforderungssituationen oder Überlastungen, bei Feststellung von Gefährdungen oder der Gefahr einer Gefährdung (Gewalt, Vernachlässigung, körperliche, sexuelle oder psychische Misshandlungen etc.). Eine Fortführung des Angebots ab 2014 ist vorgesehen.

Einführung KESB (JGK): Der Bundesrat hat im Juni 2006 zuhanden der eidgenössischen Räte den Gesetzentwurf mit Botschaft zur Totalrevision des Vormundschaftsrechts verabschiedet. Die Revision hat zum Ziel, das seit bald 100 Jahren geltende Vormundschaftsrecht grundlegend zu erneuern. Zentrale Anliegen sind u. a. die Förderung des Selbstbestimmungsrechts, die Stärkung der Solidarität in der Familie und der bessere Schutz urteilsunfähiger Personen in Einrichtungen. Eines der Hauptanliegen ist zudem die Professionalisierung der Behörden. Am 19. Dezember 2008 haben die eidgenössischen Räte das neue Erwachsenen- und Kindesschutzrecht angenommen. Das neue Recht trat per 1.1.2013 in Kraft. Der Vormundschaftswesen, das bisher in der Zuständigkeit des Gemeinderats lag, wurde durch die neuen Kindes- und Erwachsenenschutzbehörden (KESB) auf Ebene Verwaltungskreise ersetzt, womit die Vollzugskompetenz im Kindes- und Erwachsenenschutz neu beim Kanton liegt. Für das ganze Kantonsgebiet bestehen 11 kantonale sowie eine burgerliche Kindes- und Erwachsenenschutzbehörde.

II. Zusammenstellung kantonalen Leistungen mit einem unmittelbarem familienpolitischem Bezug

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die im Jahr 2013 angebotenen kantonalen Leistungen mit einem unmittelbarem familienpolitischem Bezug. Die Leistungen sind nach den vier sozialpolitischen Interventionsebenen gegliedert. Leistungen, die im Familienkonzept 2009 aufgrund ihrer damaligen Inexistenz nicht aufgeführt wurden, sind mit einem Stern (*) gekennzeichnet. Wo möglich, werden die Ausgaben gemäss Rechnung 2012 angegeben.

Tabelle 2: Kantonale Leistungen im Jahr 2012 mit einem unmittelbaren familienpolitischen Bezug

Sozialpolitische Interventionsebene	Ausgaben gemäss Rechnung 2012	Zuständige kantonale Direktion
Sozialökologische Interventionsebene		
Förderung Gleichstellung von Frau und Mann und Beseitigung direkter/indirekter Geschlechterdiskriminierung mittels Grundlagenarbeit, Information und Sensibilisierungsmassnahmen	10 256	STA
Kantonal mitfinanzierte familienergänzende Kinderbetreuung	26 600 000	GEF
Tagesschulen	16 100 000	ERZ
Pädagogische Interventionsebene		
Mütter- und Väterberatung	3 330 150	GEF
Elternbildung	Keine differenzierten Angaben	GEF
Hausbesuchsprogramm schrittweise (Pilotphase)*	135 000	GEF
Ehe-, Partnerschafts- und Familienberatungen	454 000	GEF
24-Stunden-Beratung + Hilfe 147 (Pro Juventute) und Elternnotruf*	88 200	GEF
Offene Kinder- und Jugendarbeit	8 590 000	GEF
Gesundheitsförderung und Suchtpräventionsangebote	3 400 000	GEF
Jugendförderung	4 787 538	JGK
Erziehungsberatung	13 100 000	ERZ
Sonderschulheime sowie Kinder- und Jugendheime ohne Schule* ⁸	65 476 456	GEF
Familieninterne Interventionsebene		
Frauenhäuser	rund 1 110 000 (2011)	GEF
Kinderschutz und Vormundschaftspflege (Pflegekinderwesen, private Tagespflege, Alimentenbevorschussung)	1 093 709	JGK
Jugendhilfemassnahmen	3 964 263	JGK
Berner Interventionsstelle gegen häusliche Gewalt	Keine differenzierten Angaben	POM
Ökonomische Interventionsebene		
Prämienverbilligung für Familien	Rund 180 000 000	JGK
Familienzulagen	586 497 439	JGK
Kinderrelevante Steuerabzüge (Mindereinnahmen)	272 000 000	FIN
Ausbildungsbeiträge (ohne Darlehen)	26 000 000	ERZ

⁸ Beinhaltet die Betriebsbeiträge «Wohnen» (stationäre Unterbringung).

B. Situation der Familien im Kanton Bern

Die Analyse der aktuellen Situation der Familien erfolgt weitestgehend entlang der im Familienkonzept des Kantons Bern (vgl. Regierungsrat des Kantons Bern 2009, S. 22ff.) enthaltenen statistischen Datenindikatoren. Ziel der Analyse ist ein Update der im Familienkonzept beschriebenen Situation (jüngstes Referenzjahr im Familienkonzept meist 2000) um allgemeine Tendenzen der familienpolitischen Themenfelder bestätigen oder widerlegen zu können. Entsprechend findet sich zu den meisten Daten der Hinweis, wie sich diese im Vergleich zum Familienkonzept entwickelt haben. Ein Fazit zur Situation der Familie im Kanton Bern findet sich in Kapitel 5 (statistisches Kurzportrait Familie).

Vorbemerkungen zu statistischen Daten

Der Familienbegriff

Aus erhebungstechnischen Gründen (Familien können statistisch bisher nur anhand von Erhebungen, die sich auf Haushaltseinheiten stützen, erhoben werden) kann sich der Familienbegriff, wie er im Familienkonzept 2009 definiert wird, von der in der Statistik verwendeten Definition des Familienhaushalts unterscheiden.

Die „Familie“ gemäss Familienkonzept ist eine Gruppe von mindestens zwei Personen aus verschiedenen Generationen, die in der Regel zusammen wohnen und durch Geburt, Heirat oder Adoption miteinander verwandt sind (vgl. Glossar).

Der „Familienhaushalt“ gemäss Bundesamt für Statistik⁹ ist ein Privathaushalt mit mindestens einem Familienkern. Ein Familienkern wiederum besteht definitorisch mindestens aus a) einem Paar (verheiratet oder in eingetragener Partnerschaft oder keines von beiden, hetero- oder homosexuell) mit Kind(ern) oder ohne Kind(er) oder b) aus einem Elternteil mit mindestens einem Kind. Paarhaushalte ohne Kinder gelten somit als Familienhaushalte, obwohl sich der Familienbegriff über das Vorhandensein von verschiedenen Generationen definiert.

Zugunsten der Vergleichbarkeit mit den im Familienkonzept 2009 verwendeten statistischen Daten wird in Anhang B in Bezug auf Familienhaushalte jeweils der Zusatz „mit Kind(ern)“ verwendet. Paarhaushalte ohne Kind(er) werden nachfolgend nicht als Familienhaushalte berücksichtigt.

Regionalisierungsgrad

Wo aufgrund der Verfügbarkeit und der Qualität statistischer Daten möglich, stützt sich die Analyse auf statistische Daten zum Kanton Bern und stellt diese, falls markante Unterschiede vorhanden, in Vergleich zur Situation auf Ebene Schweiz.

Steuerdaten des Kantons Bern

Steuerdaten eignen sich gut als Datengrundlage für die Darstellung der finanziellen Situation der Berner Bevölkerung (vgl. Grafiken 10, 11 und 13). Sie sind genau, umfassend und bilden die wirtschaftliche Realität der Haushalte im Kanton Bern gut ab. Da die Grundeinheit in der Steuerlogik die Steuersubjekte sind und nicht die üblicherweise statistisch erfassten Haushalte, bestehen für die Analyse gewisser Haushaltsformen jedoch Einschränkungen. Insbesondere betrifft dies Konsensualpaarhaushalte, da sie aufgrund der Steuerdaten nicht identifiziert werden können.

Da die Steuerdaten nur Angaben zu steuerpflichtigen Einkommen und Vermögen enthalten, fehlt neben den bedarfsabhängigen Sozialleistungen (z. B. Ergänzungsleistungen zu AHV/IV oder Sozialhilfe) auch ein grosser Teil der privaten Unterhalts- und Unterstützungszahlungen. Bei jungen Erwachsenen sind Unterhalts- und Unterstützungszahlungen von Eltern und anderen Verwandten besonders häufig. Ihre Gesamteinkommen lassen sich mittels Steuerdaten deshalb nicht zuverlässig bestimmen. Aus diesem Grund konzentrieren sich die Auswertungen zur Armut oder Armutsgefährdung auf Haushalte mit Dossierträgerinnen und Dossierträgern ab dem 26. Lebensjahr (vgl. auch Ziffer 4 Sozialbericht 2012).

Statistische Ungenauigkeiten und Unschärfen

⁹ Diese Familienhaushaltsdefinition richtet sich nach den Eurostat-Standards und wird vom Bundesamt für Statistik seit dem Jahr 2010 verwendet.

Methodenbruch in der statistischen Erhebung der Haushaltsstruktur (Grafiken 3 und 4): Wie auch im Familienkonzept basieren die statistischen Daten zur Haushaltsstruktur bis ins Jahr 2000 auf den Resultaten der alle zehn Jahre mittels Fragebogen bei der gesamten Bevölkerung durchgeführten eidgenössischen Volkszählung (VZ). Seit dem Jahr 2010 erfolgt die Volkszählung im Jahresrhythmus primär mittels Auswertung der vorhandenen kantonalen und kommunalen Einwohnerregister und einer ergänzenden Stichprobenerhebung (Strukturerhebung, SE). Der Vergleich von Daten aus der alten und der neuen Volkszählung bringt gewisse Schwierigkeiten mit sich, da u. a. unterschiedliche Privathaushaltstypologien verwendet werden (z. B. sind die in der VZ im Haushaltstyp *Einzelperson mit Eltern/-teil* erfassten Personen in der Strukturerhebung in den Haushaltstypen *Paarhaushalt mit Kindern* und *Elternteil mit Kind(ern)* enthalten. Umgekehrt werden in der Strukturerhebung neu auch *Mehrfamilienhaushalte* erfasst, die in der eidgenössischen Volkszählung in verschiedenen Familienhaushalten „versteckt“ waren).¹⁰

Stichprobenerhebungen (z. B. Schweizerische Arbeitskräfteerhebung SAKE, Strukturerhebung SE) weisen insbesondere bei einem hohen Regionalisierungsgrad (Grossregion oder Kanton) häufig ein grosses 95-Prozent-Vertrauensintervall auf bzw. lassen aufgrund der teils geringen Anzahl Beobachtungen keine aussagekräftigen Hochrechnungen zu. Im vorliegenden Bericht wird auf die Verwendung von Daten mit einem 95-Prozent-Vertrauensintervall von >10 Prozent zugunsten präziser Berichterstattung verzichtet.

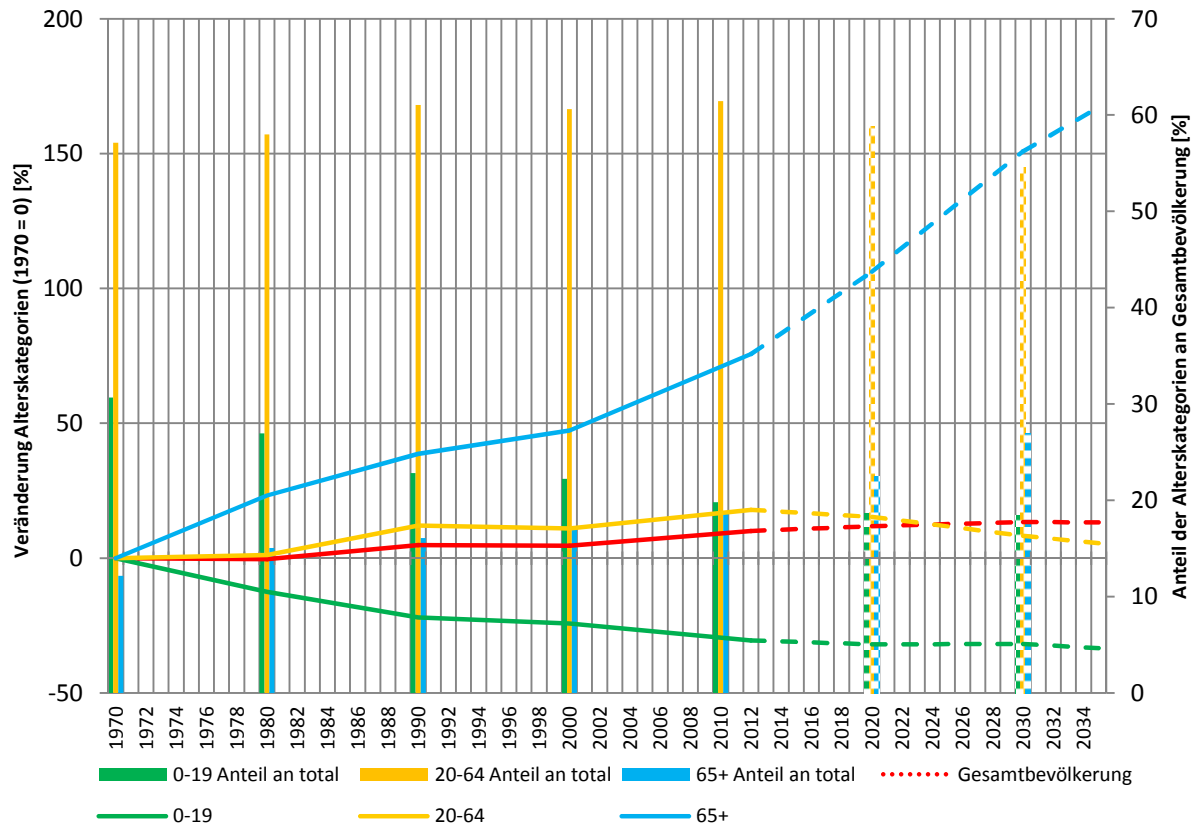
I. Bevölkerungsentwicklung

Die im Familienkonzept 2009 beschriebenen Tendenzen setzen sich fort:

- Rund 40 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung des Kantons Bern befanden sich im Jahr 2012 im nicht erwerbsfähigen Alter. Mit einer Zunahme von rund 72 Prozent gegenüber dem Jahr 1970 ist der Bevölkerungsteil der über 65-Jährigen mit Abstand am stärksten gewachsen. Im Vergleich zur Schweiz und zu den Referenzkantonen Aargau, St. Gallen, Waadt und Zürich wies der Kanton Bern 2012 eine höhere demographische Alterung auf (vgl. beco 2013, S. 66). Diese Tendenz wird sich gemäss aktuellen Bevölkerungsprognosen (mittleres Szenario) fortsetzen (vgl. BFS 2010).
- Nachdem nach der Jahrtausendwende sowohl die Geburtenziffer des Kantons Bern als auch jene der Schweiz ihren Tiefststand erreichte (Kanton 2003: 1,32; Schweiz 2001: 1,38), kann seither ein Anstieg der Geburtenziffer sowohl im Kanton Bern als auch in der Schweiz verzeichnet werden (Kanton 2011: 1,49; Schweiz 2011: 1,52) (vgl. BFS 2014b).

¹⁰ Das Bundesamt für Statistik ist bemüht, bis Ende 2014 den Vergleich der Daten der alten und der neuen Volkszählung zu kompatibilisieren (Korrespondenz 5.9.2013).

Grafik 2: Ständige Wohnbevölkerung im Kanton Bern: Entwicklung verschiedener Alterskategorien (indexiert)



Datenquelle: 1970-2012: Bundesamt für Statistik (Volkszählung, STATPOP), ab 2015: Finanzverwaltung des Kantons Bern
Auswertung und Darstellung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

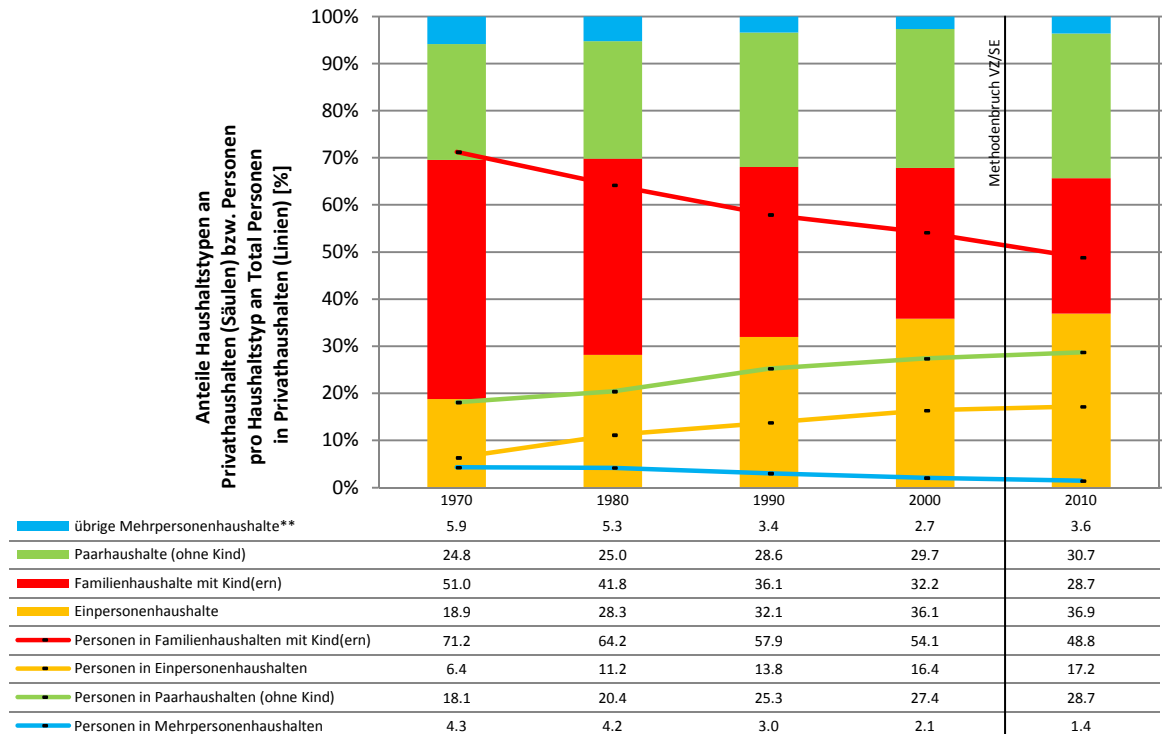
Lesebeispiel: Im Jahr 2000 waren ca. 22 % der ständigen Wohnbevölkerung im Kanton Bern 0-19 Jahre alt (Spalte 2000, grüne Säule), ca. 60 % waren 20-64 Jahre alt (Spalte 2000, gelbe Säule) und rund 18 % waren über 64 Jahre alt (Spalte 2000, blaue Säule). Bis ins Jahr 2000 ist die Anzahl der 0- bis 19-Jährigen im Vergleich zum Jahr 1970 um ca. 23 % gesunken (Spalte 2000, grüne Linie) und jene der über 64-Jährigen um knapp 50 % gestiegen (Spalte 2000, blaue Linie).

II. Haushaltsstruktur und Familienformen

Die im Familienkonzept 2009 beschriebenen Tendenzen setzen sich fort:

- Der Anteil Familienhaushalte mit Kind(ern) an Privathaushalten insgesamt ist stark rückläufig: Während es sich im Jahr 1970 noch bei über der Hälfte aller Privathaushalte um Familienhaushalte mit Kindern handelte, war dies 2010 nur noch bei knapp 29 Prozent der Fall.
- Der Anteil Einpersonenhaushalte an Privathaushalten hat sich seit 1970 annähernd verdoppelt.
- Während 1970 noch fast drei Viertel aller in Privathaushalten wohnenden Personen in Haushalten mit Kindern lebten, war es im Jahr 2010 nur noch rund die Hälfte.

Grafik 3: Anteile verschiedener Haushaltstypen und Personenzahlen* an Privathaushalten im Kanton Bern



Datenquelle: Bundesamt für Statistik (Volkszählung, SE)

Auswertung und Darstellung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

*2010: rund 3,8 % der Personenzahlen sind statistisch nicht codierbar.

** beinhaltet 1970-2000: Nichtfamilienhaushalte, 2010: Nichtfamilienhaushalte und nicht eindeutige Mehrpersonenhaushalte.

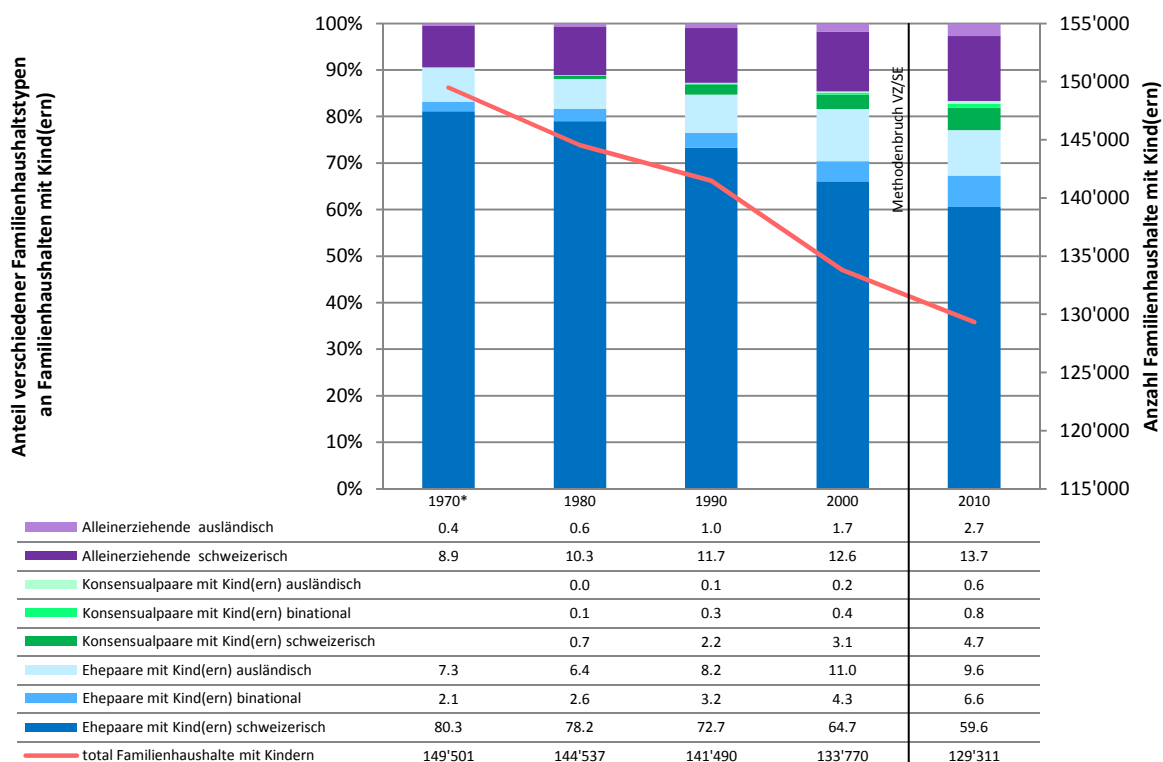
Lesebeispiel: Im Jahr 2010 waren 36,9 % aller Privathaushalte im Kanton Bern Einpersonenhaushalte (5. Säule von links, gelber Anteil), 28,7 % Familienhaushalte mit Kind(ern) (5. Säule von links, roter Anteil), 30,7 % Paarhaushalte und 3,6 % waren übrige Mehrpersonenhaushalte.

Familienhaushalte mit Kind(ern)

Die im Familienkonzept beschriebenen Tendenzen setzen sich fort:

- Innerhalb der Kategorie der Familienhaushalte mit Kind(ern) hat sich der Anteil der Allein-erziehendenhaushalte seit 1970 annähernd verdoppelt, während der Anteil der Ehepaar-haushalte mit Kind(ern) um gut 10 Prozent abgenommen hat.
- Die Kategorie der Haushalte mit zwei Schweizerischen Ehepartnern und Kind(ern) hat in den letzten 40 Jahren durchgehend abgenommen, während die Anteile binationaler und ausländischer Ehepaare mit Kindern bis ins Jahr 2000 leicht zugenommen haben. Bis ins Jahr 2010 hat sich dieser Trend beim Anteil der ausländischen Ehepaare mit Kindern zu Gunsten einer leichten Abnahme umgekehrt.
- Der Anteil der Konsensualpaare mit Kindern hat von 2000 bis 2010 um 2,4 auf 6,1 Prozent zugenommen.

Grafik 4: Anteile verschiedener Familienhaushaltstypen an Familienhaushalten mit Kind(ern), nach Nationalität der Referenzperson (Säulen), Kanton Bern. Anzahl Familienhaushalte mit Kind(ern) (Linie), Kanton Bern



Datenquelle: Bundesamt für Statistik (Volkszählung, SE)

Auswertung und Darstellung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

*Konsensualpaarhaushalte werden erst seit 1980 statistisch erhoben.

Grundgesamtheit: Familienhaushalte mit Kindern. Mehrfamilienhaushalte (ab 2010) und Haushalte von Einzelpersonen mit Eltern-Teil (1970-2000) werden nicht separat ausgewiesen. Sie sind in der Grundgesamtheit über alle abgebildeten Jahre enthalten. Ihre Anteile bewegen sich zwischen 0,7 und 2 %.

Lesebeispiel: Im Kanton Bern lag im Jahr 2010 der Anteil Alleinerziehendenhaushalte mit ausländischem Haushaltsvorstand am Total der Familienhaushalte mit Kinder(ern) bei 2,7 % (Säule rechts aussen, hellvioletter Anteil). Im selben Jahr gab es im Kanton Bern 129 311 Familienhaushalte mit Kind(ern) (Datenpunkt rote Linie rechts aussen).

Sorgerecht infolge Scheidung

Die im Familienkonzept beschriebenen Tendenzen setzen sich fort:

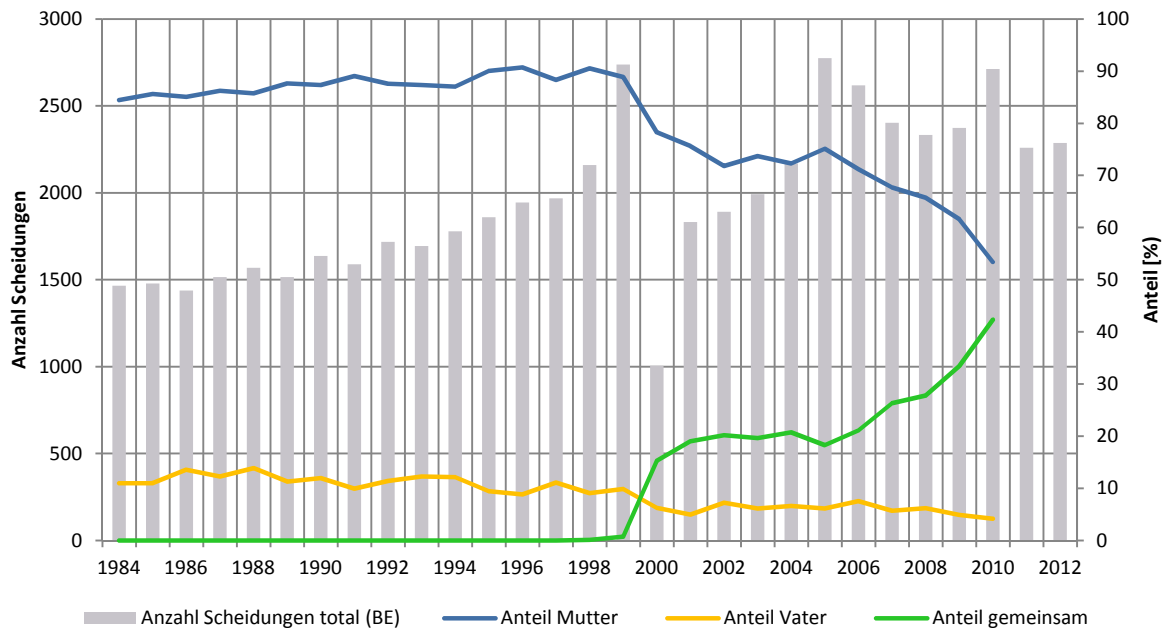
- Die Anzahl Scheidungen pro Jahr hat – mit Ausnahme eines markanten, durch die Revision des Scheidungsrechts im Jahr 2000 hervorgerufenen Rückgangs um die Jahrtausendwende – in den vergangenen dreissig Jahren stetig zugenommen.
- Mit der Revision des Scheidungsrechts im Jahr 2000 wurde u. a. das Sorgerechtssystem durch die Einführung der Möglichkeit gemeinsamer elterlicher Sorge nach Scheidung grundlegend geändert. Als Folge dieser Gesetzesrevision ist der Anteil der Fälle, in denen der Mutter das Sorgerecht zugeteilt wurde, umgekehrt proportional zum Anteil der Fälle mit gemeinsamem Sorgerecht um rund 40 Prozent gesunken. Im Jahr 2010 wurde das Sorgerecht in der Schweiz als auch im Kanton Bern ungefähr je hälftig der Mutter alleine oder der Mutter und dem Vater gemeinsam zugeteilt. Der Anteil der dem Vater zugeteilten Sorgerechte ist weiter auf rund 4 Prozent gesunken.¹¹

Trotz der Möglichkeit eines gemeinsamen Sorgerechts und der Tatsache, dass im Jahr 2011 das Sorgerecht ungefähr in jedem zweiten Fall der Mutter und dem Vater zugeteilt wurde, verharrt der Anteil an von Müttern geführten Alleinerziehendenhaushalten auf über 90 Prozent (Berechnungen Büro BASS auf Basis der Steuerdaten 2010). Inwiefern die

¹¹ Der stark gestiegene Anteil gemeinsamer elterlicher Sorge darf allerdings nicht als Indiz einer geschlechterneutralen Teilung der Verantwortlichkeiten dem Kind gegenüber verstanden werden. Die Nationalfondsstudie von Büchler und Simoni (2008) zeigt, dass sich trotz gemeinsamer elterlicher Sorge die Rollenverteilung in 71 Prozent der 1000 befragten Ex-Paaren in der vor der Scheidung gelebten Rollenteilung des Vaters als vollzeitarbeitenden Ernährer und der Mutter als teilzeitarbeitenden Kinderbetreuerin verharret.

Gesetzesrevision des Sorgerechtssystems¹² (automatische gemeinsame elterliche Sorge) daran etwas zu verändern vermag, bleibt abzuwarten.

Grafik 5: Zuteilung des Sorgerechts infolge Scheidung (Linien) und Anzahl Scheidungen (Balken) im Kanton Bern



Datenquelle: Bundesamt für Statistik (BEVNAT)

Auswertung und Darstellung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

Lesebeispiel: Im Jahr 2010 lagen die Anteile gemeinsamer Sorgerechte und der Mutter zugeteilter Sorgerechte im Kanton Bern bei gut 42 % (Spalte 2010, dunkelgrüne Linie) bzw. gut 52 % (Spalte 2010, dunkelblaue Linie). Die verbleibenden rund 10 % der Sorgerechte teilen sich die Väter mit gut 4 % und hier nicht aufgeführte Drittpersonen.

III. Familien und Arbeitstätigkeit

Erwerbsmodelle in Familienhaushalten mit Kind(ern)

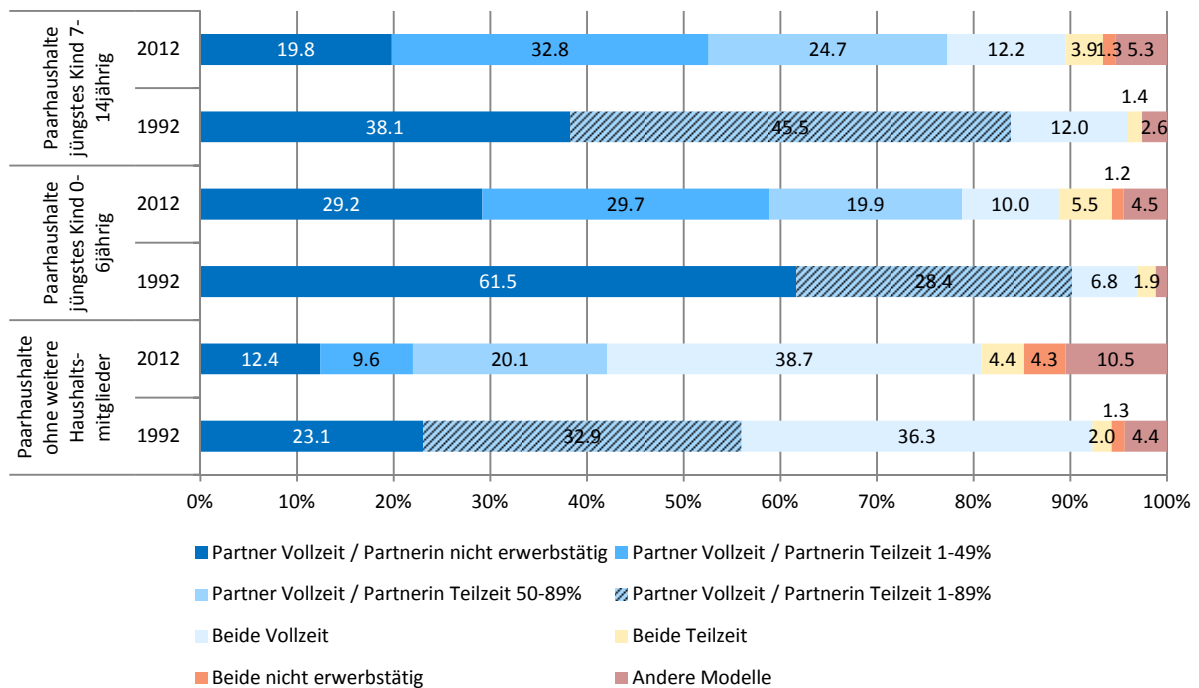
Die im Familienkonzept beschriebenen Tendenzen bezüglich der Erwerbsmodelle in Paarhaushalten setzen sich fort:

- Der Anteil der nach dem traditionellen Familienmodell lebenden Paare mit einem Vollzeit erwerbstätigen Vater und einer nicht erwerbstätigen Mutter ist massiv gesunken. Heute dominiert das Modell des Vollzeit erwerbstätigen Vaters und der Teilzeit erwerbstätigen Mutter. Eine Teilzeit-Erwerbstätigkeit beider Elternteile findet sich in rund 5 Prozent der Paarhaushalte mit Kind(ern).
- Während sich die Erwerbsbeteiligung der Väter seit 1992 nur geringfügig verändert hat (sie lag auch im Jahr 2012 noch bei knapp 90 Prozent), nahm jene der Mütter vergleichsweise deutlich zu: Der Anteil erwerbstätiger Mütter mit mindestens einem Kind unter sieben Jahren ist von gut 55 Prozent auf über 70 Prozent im Jahr 2012 gestiegen. Der Grossteil der erwerbstätigen Mütter ging 2012 einer Teilzeitbeschäftigung nach, wobei Teilzeitpensen unter 50 Prozent dominierten.
- Bei alleinerziehenden Müttern lag die Erwerbsquote bereits 1992 deutlich über jener der Mütter in Paarhaushalten mit Kind(ern): Bei Müttern mit mindestens einem Kind im Alter zwischen 0 und 6 lagen die Erwerbsquoten bei rund 80 (alleinerziehend) bzw. 45 Prozent (Paarhaushalt). Insbesondere in Paarhaushalten ist die Erwerbsquote seither stark gestiegen. 2012 waren rund 70 Prozent der Mütter in Paarhaushalten mit mindestens einem Kind im Alter zwischen 0 und 6 erwerbstätig. Bei den alleinerziehenden Müttern waren es im selben Jahr rund 80 Prozent.

¹² In der Sommersession 2013 hat das nationale Parlament die erneute Anpassung des Sorgerechtssystems gutgeheissen, wonach die gemeinsame elterliche Sorge unabhängig vom Zivilstand der Eltern zur Regel werden soll. Die Anpassung des Sorgerechtssystems in der Schweiz trat per Juli 2014 in Kraft.

- Das Rollenverhältnis bei Paaren ohne Kinder erscheint weniger traditionell als bei Paaren mit Kindern. Auch ohne Kind ist die traditionelle Rollenverteilung in Paarhaushalten allerdings weit verbreitet: Im Raum Espace Mittelland waren 2011 knapp 34 Prozent der Frauen (ohne Kind) nur Teilzeit und gut 17 Prozent nicht erwerbstätig, während knapp 80 Prozent der Männer Vollzeit erwerbstätig waren. Dies mag daher rühren, dass die Rollenverteilung in Paarhaushalten auch dann noch in ihrer Tendenz bestehen bleibt, wenn die Kinder nicht mehr im Elternhaushalt leben.
- Auf dem Land¹³ ist das traditionelle Modell leicht weiter verbreitet, in der Stadt arbeiten etwas mehr Frauen mit einem höheren Teilzeitpensum oder Vollzeit, und etwas weniger Männer arbeiten Vollzeit.
- Das Bildungsniveau beeinflusst die Erwerbsbeteiligung von Müttern und Vätern: Mit zunehmendem Bildungsniveau nimmt der Anteil nicht Erwerbstätiger ab. Während Väter bei höherem Bildungsstand eher Teilzeit arbeiten, gilt dies bei Müttern nur bis zu einem Bildungsabschluss auf Sekundarstufe II. Danach nimmt der Anteil der zu weniger als 50 Prozent Teilzeit-Erwerbstätigen zugunsten der Vollzeit-Erwerbstätigen wieder ab.

Grafik 6: Erwerbsmodelle in Paarhaushalten* nach Alter des jüngsten Kindes (Schweiz)



Datenquelle: Bundesamt für Statistik (SAKE)

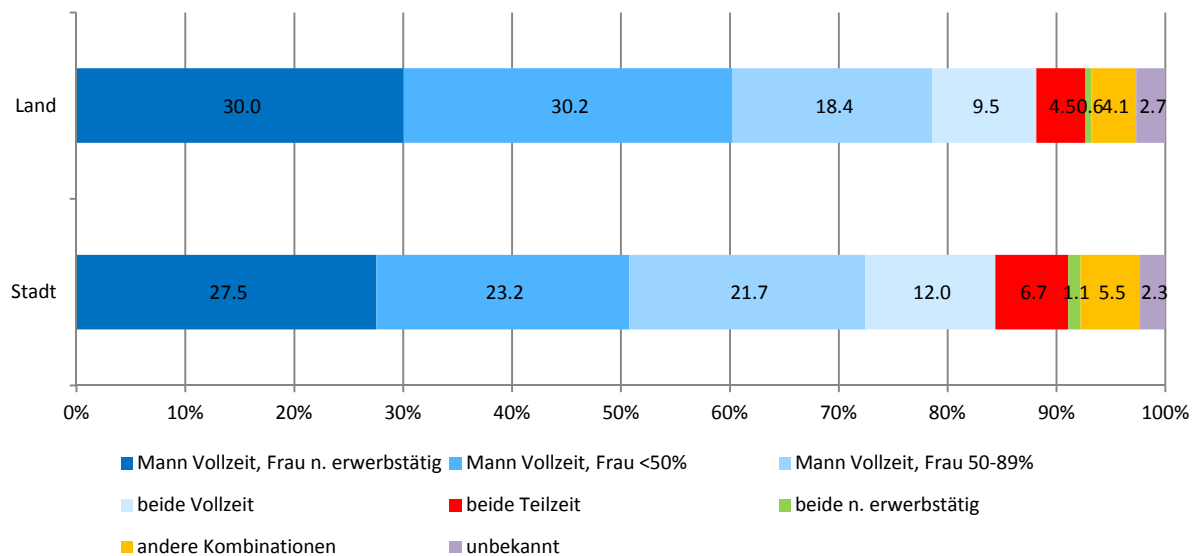
Auswertung und Darstellung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

*Partnerin zwischen 25 und 63 Jahre / Partner zwischen 25 und 64 Jahre alt, ohne Erwerbslose gemäss ILO.

Lesebeispiel: Im Jahr 2012 waren in 29,2 % der Schweizer Paarhaushalte mit mindestens einem Kind unter 6 Jahren die Väter Vollzeit (90-100 %) und die Mütter nicht erwerbstätig (dritter Balken von oben, dunkelblauer Anteil).

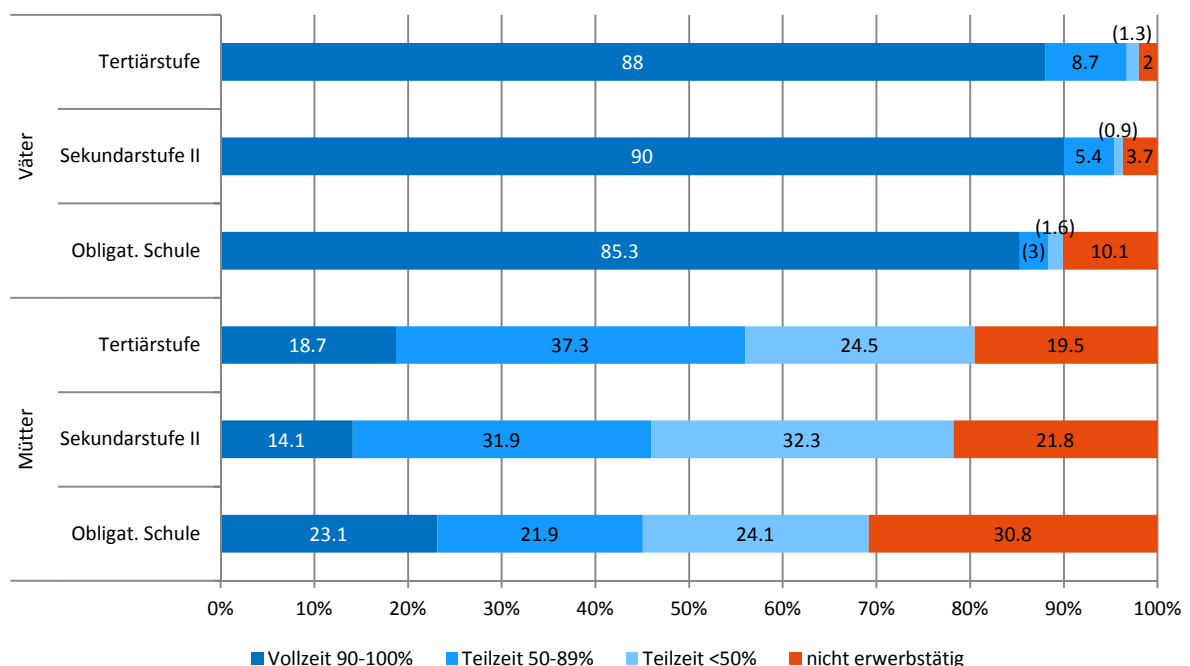
¹³ Das Bundesamt für Statistik unterscheidet städtische von ländlichen Gebieten anhand der Kriterien Einwohnerzahl und Bevölkerungsentwicklung, baulicher Zusammenhang, Verhältnis der Erwerbstätigen zur Wohnbevölkerung, Wirtschaftsstruktur und Verflechtung mit der Kernzone durch Pendler (vgl. BFS 2014a).

Grafik 7: Erwerbsmodelle von Paarhaushalten mit mindestens einem Kind unter 7 Jahren, unterschieden nach städtischen und ländlichen Gebieten, Schweiz 2011



Datenquelle: Bundesamt für Statistik (SE)
Auswertung und Darstellung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

Grafik 8: Erwerbsituation von Müttern und Vätern nach Bildungsabschluss, Schweiz 2011



Datenquelle: Bundesamt für Statistik (SAKE)
Auswertung und Darstellung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

Grundgesamtheit: Mütter und Väter mit mind. einem Kind unter 25 Jahren. Ohne Erwerbslose und Lehrlinge.
(Zahl): Das Resultat beruht auf weniger als 50 Beobachtungen in der Stichprobe und ist deshalb mit grosser Vorsicht zu interpretieren.

Lesebeispiel: Im Jahr 2011 waren 30,8 % der Mütter mit einem obligatorischen Schulabschluss nicht erwerbstätig (unterster Balken, oranger Anteil).

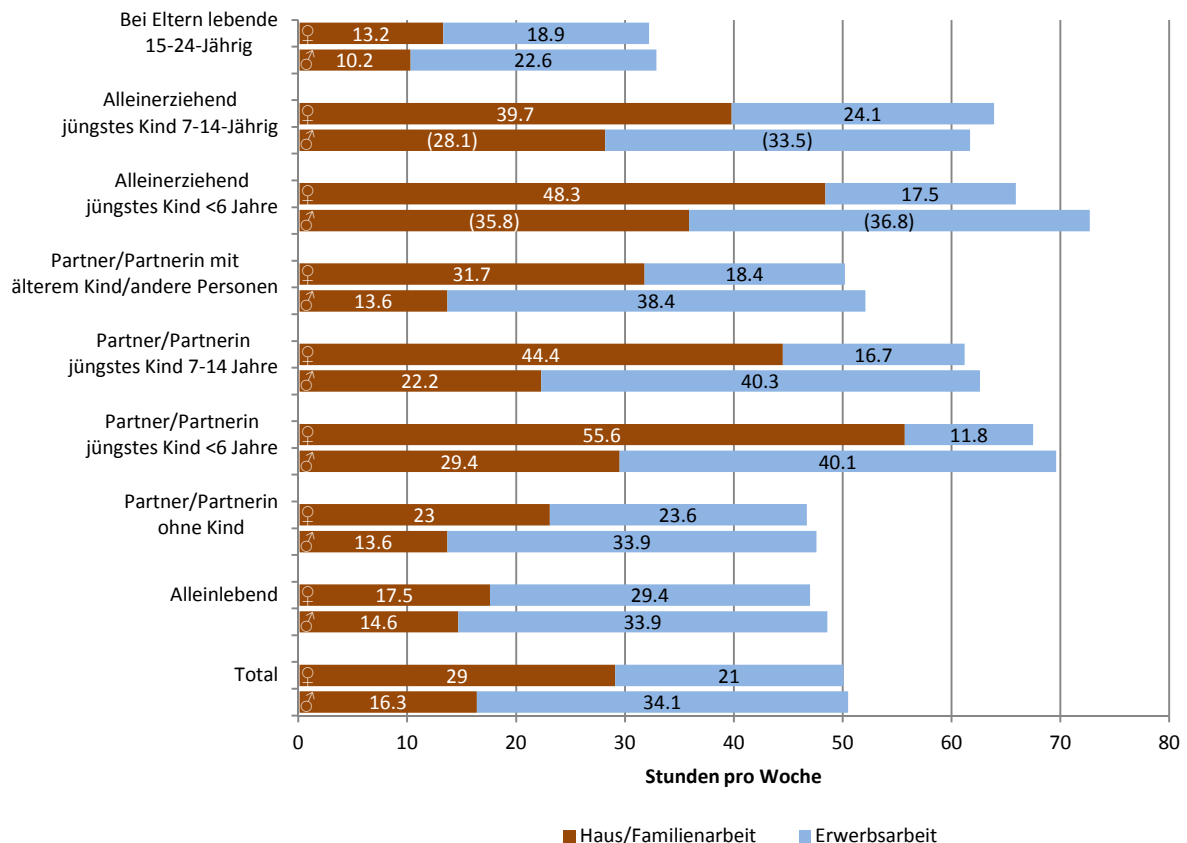
Aufteilung der Haus- und Familienarbeit

- Frauen und Männer im erwerbsfähigen Alter leisten – mit oder ohne Kind(er) – ungefähr gleich viel Arbeit pro Woche (rund 50 Stunden). Allerdings unterscheiden sich die jeweiligen Anteile an Haus- und Familienarbeit und Erwerbsarbeit markant. Männer sind – unabhängig von der Familiensituation – mehrheitlich vollzeitlich (90-100 %) erwerbstätig. Die

Erwerbsbeteiligung der Frauen variiert je nach Familiensituation stark: Mit zunehmendem Alter der zu betreuenden Kinder nimmt der Anteil der Erwerbsarbeit zu, der Anteil der Haus- und Familienarbeit nimmt ab (EBG 2010, S. 11).

- Die Haus- und Familienarbeit von Frauen und Männern wird oft im Kontext der unbezahlten Care-Arbeit angeführt. Care bedeutet, sich – unbezahlt oder bezahlt – um die körperlichen, psychischen, emotionalen und entwicklungsbezogenen Bedürfnisse eines oder mehrerer Menschen zu kümmern (vgl. EBG 2010, S. 34). In der Schweiz wurden 2010 insgesamt rund 2,8 Milliarden Arbeitsstunden für die Betreuung von Kindern und Erwachsenen aufgewendet. Vier Fünftel davon macht die unbezahlte Betreuungsarbeit für Kinder und pflegebedürftige Erwachsene in Familien aus. Davon wiederum entfallen über 90 Prozent auf die Kinderbetreuung (rund 2,1 Mrd. Stunden) (vgl. ebd., S. 7).

Grafik 9: Durchschnittlicher Aufwand für Erwerbsarbeit und Haus-/Familienarbeit nach Familiensituation, Schweiz 2010



Datenquelle: Bundesamt für Statistik (SAKE)

Auswertung und Darstellung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

Grundgesamtheit: Personen im erwerbsfähigen Alter, d. h. zwischen 15 Jahren und dem ordentlichen Rentenalter.

(Zahl): Das Resultat beruht auf weniger als 50 Beobachtungen in der Stichprobe und ist deshalb mit grosser Vorsicht zu interpretieren.

Haus- und Familienarbeit: Die verwendete Statistik berücksichtigt den Zeitaufwand für: Mahlzeiten zubereiten, Abwaschen, Einräumen, Tischdecken, Einkaufen, Putzen, Aufräumen, Waschen, Bügeln, handwerkliche Tätigkeiten, Handarbeiten, Haustiere, Pflanzen, Garten, administrative Arbeiten, Kleinkindern Essen geben, Waschen, mit Kindern spielen, Hausaufgaben machen, Kinder begleiten, transportieren, Betreuung, Pflege von Erwachsenen.

Kitatarife, Steuern und Arbeitsanreize: Lohnt sich zusätzliche Erwerbstätigkeit?

Das Tarifsystem in der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung berücksichtigt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Eltern. Dies mit dem Ziel, dass die ergänzende Betreuung für alle Familien finanzierbar ist. Wird dieses Ziel erreicht? Eine Studie von Egalité.ch (2009) ¹⁴, ein Bericht der SKOS (Ehrler, Knufer, Bochsler & Yann 2012) sowie aktuelle Berechnungen, die das Forschungsbüro Infrast (2013) im Auftrag des Kantons Bern durchgeführt

¹⁴ Bereits in seiner Antwort zur Motion Kast (173/2008) „Krippen- und Tagesschultarife“ stellte der Regierungsrat in Bezug auf diese Studie in Aussicht, dass diesbezüglich Lösungen geprüft werden sollen. Um mögliche Lösungswege aufzuzeigen, wurden bei Infrast aktuelle Berechnungen in Auftrag gegeben.

hat, zeigen das folgende Bild: Da das Tarifsysteem mit dem Einkommen linear ansteigt, produziert es kaum Schwelleneffekte (vgl. auch Ehrler et al. 2012, S. 57f.). Allerdings treten bei einigen Familien- und Erwerbskonstellationen negative Erwerbsanreize auf. Handlungsbedarf besteht insbesondere bei mittelständischen Familien, wie die aktuellen Berechnungen von Infras (2013) verdeutlichen.

In Bern zahlen erwerbstätige Eltern aufgrund hoher Kinderbetreuungskosten und Steuerbelastung mehr als sie zusätzlich einnehmen, wenn sie

- zwei oder mehr Vorschulkinder haben und
- bereits über ein mittleres bis höheres Haushaltseinkommen verfügen und
- ihr zusätzliches Erwerbspensum ein bestimmtes (bereits geringes) Ausmass überschreitet.

Die Berechnungen von Infras zeigen einerseits, dass es Konstellationen gibt, bei denen sich die Steigerung des Erwerbspensums für eine Familie zumindest kurzfristig und finanziell gesehen aufgrund der zusätzlichen Kitakosten und Steuern nicht lohnt. Andererseits ist aus den Berechnungen auch ersichtlich, wie zentral die öffentliche Mitfinanzierung der Kitagebühren für die Familien ist. Ohne diese Mitfinanzierung würde sich die Steigerung der Erwerbstätigkeit für noch viel mehr Familien nicht lohnen.

Der Infras-Bericht schlägt zwei Möglichkeiten vor, wie die negativen Erwerbsanreize vermindert oder eliminiert werden könnten:

- Steuerabzug Kinderdrittbetreuungskosten: Könnte die Familie Kosten für die familienergänzende oder schulergänzende Kinderbetreuung bei den Kantonssteuern bis 10 000 Franken oder sogar unbegrenzt anstatt wie heute bis 3100 Franken vom Einkommen abziehen, würde sich die Situation merkbar verbessern.
- Mengenrabatt: Vor allem die tieferen bis mittleren Einkommen würden von der Einführung eines Mengenrabatts – ein Rabatt, der berücksichtigt, wie viel Betreuung aufgrund der Erwerbstätigkeit notwendig wird – profitieren. Bei Familien, die aufgrund ihres relativ hohen Einkommens keine Subventionen auf den Betreuungstarif erhalten, würde ein Mengenrabatt die Erwerbsanreize nicht verändern.

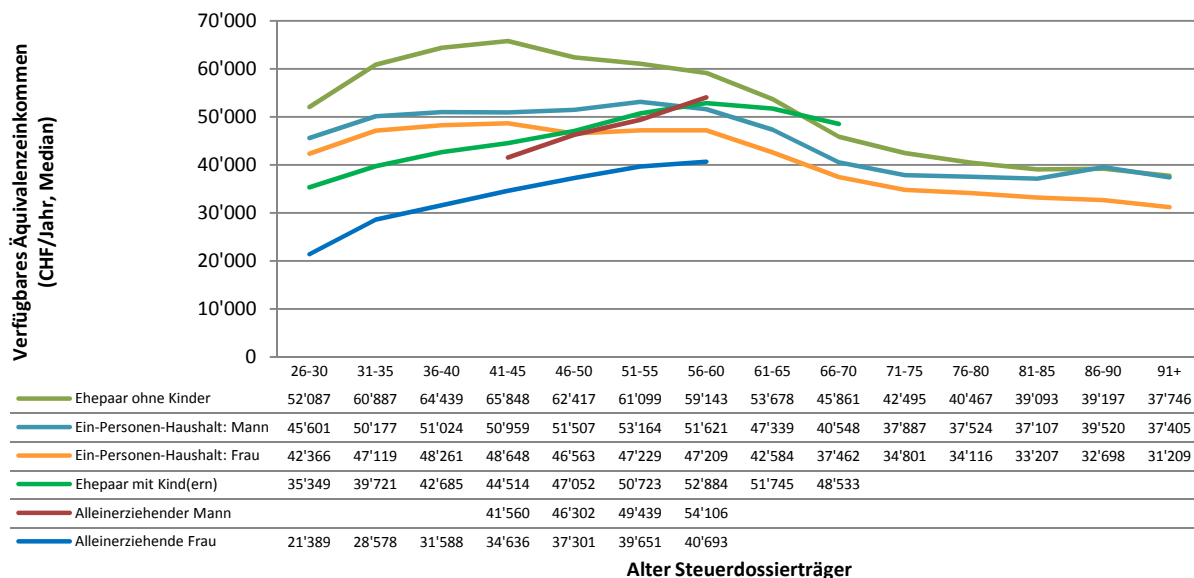
IV. Familien und ihre finanzielle Situation

Die Einkommenssituation der verschiedenen Haushaltstypen

Das Muster der im Familienkonzept 2009 beschriebenen Situation (2006) hat sich bis 2010 nicht verändert:

- Kinderlose Ehepaare verfügen über das grösste Äquivalenzeinkommen (vgl. Grafik 10).
- Ehepaarhaushalte mit Kindern verfügen ungefähr über dasselbe Einkommen wie kinderlose Ehepaare (vgl. Grafik 11).
- Alleinerziehende Mütter verfügen durchschnittlich über ein ähnliches Einkommen wie Frauen in einem Einpersonenhaushalt. Die Verteilung zeigt allerdings, dass jeder zehnten alleinerziehenden Mutter weniger als 21 000 Franken zur Verfügung stehen, wohingegen das einkommensschwächste Dezil der alleinlebenden Frauen über ein Jahreseinkommen von weniger als 23 000 Franken verfügt (vgl. Grafik 11).
- Die Einkommensvarianz ist in Ehepaarhaushalten (mit/ohne Kind) am grössten (vgl. Grafik 11).
- Der sich bei allen Ehepaaren mit einem Steuereinkommensträger im Alter von 61 bis 65 Jahren abzeichnende Rückgang der Einkommen dürfte damit zu tun haben, dass das Renteneinkommen das vorherige Erwerbseinkommen nicht vollständig zu ersetzen vermag; zudem fehlen in den Steuerdaten die Ergänzungsleistungen zur AHV.

Grafik 10: Verfügbares Äquivalenzeinkommen nach Haushaltstyp im Kanton Bern (2010)



Datenquelle: Steuerdaten des Kantons Bern

Berechnungen: Büro BASS

Darstellung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

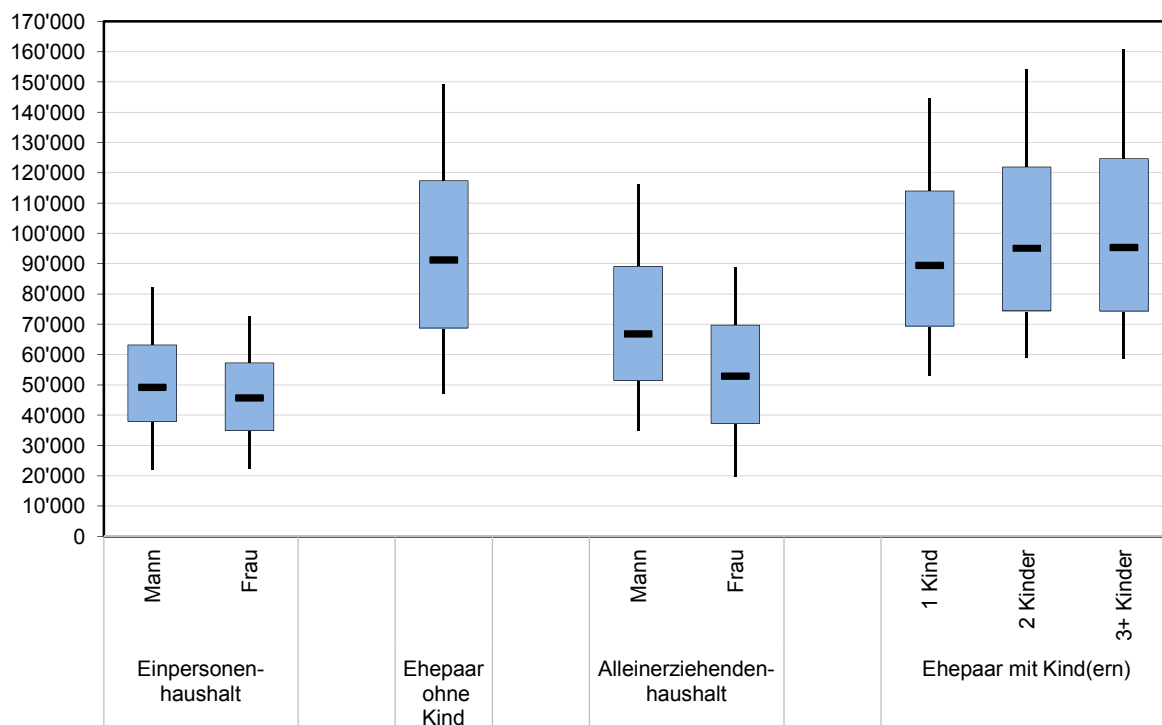
Werte, die auf weniger als 100 Fällen beruhen, sind nicht ausgewiesen.

Grundgesamtheit: Haushalte mit Steuerdossierträger ab 26 Jahren, ohne Kollektiv- und Mehrpersonenhaushalte. Steuerdossierträger ist bei Ehepaaren immer der Mann.

Verfügbares Haushaltseinkommen: Haushaltseinkommen abzüglich Steuern (ohne Kirchensteuer), Sozialversicherungsbeiträge, Hälfte der Berufsauslagen und bezahlte Alimente.

Äquivalenzeinkommen berechnet mit modifizierter Äquivalenzskala OECD/Eurostat: erste Person Gewicht 1, jede weitere Person über 14 Jahre +0,5, jede weitere Person bis 14 Jahre +0,3.

Lesebeispiel: Im Jahr 2010 betrug der Median des verfügbaren Äquivalenzeinkommens einer alleinerziehenden Mutter im Alter von 26 bis 30 Jahren 21 389 Franken (unterste Linie (violett), 1. Rubrik von links).

Grafik 11: Verfügbares Einkommen nach Haushaltstyp im Kanton Bern (2010)

Datenquelle: Steuerdaten des Kantons Bern
Berechnungen und Darstellung: Büro BASS

Die Darstellung berücksichtigt nur Dossierträgerinnen und Dossierträger im Alter zwischen 26 und 50 Jahren. In dieser Altersspanne ist der Anteil an Personen, die in Mehrpersonenhaushalten mit anderen Erwachsenen (u. a. auch nicht verheiratete Paare mit/ohne Kinder) leben, besonders gross: Er betrifft 42 % aller – über die Steuerdaten gebildeten – Haushalte. Diese rund 50 000 Personen werden hier nicht abgebildet, weil sich auf Basis der Steuerdaten ihre Haushaltssituation nicht zuverlässig rekonstruieren lässt.

Lesebeispiel: Im Jahr 2010 betrug das mediane Einkommen einer alleinerziehenden Mutter im Alter zwischen 26 und 40 Jahren rund 53 000 Franken (Horizontale Linie in fünfter Box von links). 25 % derselben Haushalte verfügen über ein Haushaltseinkommen, das unter- oder oberhalb 37 000 bzw. 70 000 Franken liegt (unter- bzw. oberhalb der Box), je 10 % derselben Haushalte verfügen über ein Haushaltseinkommen, das unter- oder oberhalb 20 000 bzw. 89 000 Franken liegt (unter- bzw. oberhalb der vertikalen Linie).

Das Familienbudget: Ausgaben für Wohnen, Steuern und Krankenkassenprämien

- Der durchschnittliche Zweielternhaushalt mit Kind(ern) in der Schweiz gab in den Jahren 2009-2011 rund 18 Prozent seines verfügbaren Einkommens für Wohnen und Energie¹⁵ sowie für die Wohnungseinrichtung und die laufende Haushaltsführung¹⁶ aus (vgl. Tabelle 3). Die absoluten Beträge in der Ausgabenverteilung sind insofern mit Vorsicht zu betrachten, als es sich dabei um Durchschnittswerte handelt, die durch besonders hohe, aber seltene Einkommen gegenüber dem Median nach oben gezogen werden. Die Nettomietpreise im Kanton Bern sind zwischen 2000 und 2011 je nach Zimmerzahl um rund 25 (1-Zimmerwohnungen) bis rund 60 Prozent (2-, 3-, 4-, 5-Zimmerwohnungen und Wohnungen mit mehr als sechs Zimmern) gestiegen (BFS 2014c).
- Die durchschnittliche Steuerbelastung und die Krankenkassenprämien für die Grundversicherung betrugen im schweizerischen Durchschnitt in den Jahren 2009-2011 gut zehn bzw. gut fünf Prozent. Die Belastung durch Krankenkassenprämien lag im Kanton Bern in diesem Zeitraum zwischen 7 und 9 Prozent.

¹⁵ Beinhaltet Nettomiete/Hypothekarzinsen und Nebenkosten für Haupt- und Nebenwohnsitz(e) sowie Reparaturen und Unterhalt der Wohnung.

¹⁶ Beinhaltet Möbel, Dekoration und Bodenbeläge, inkl. Reparaturen, Haushaltswäsche und Heimtextilien, Haushalts- und Küchengeräte, Werkzeuge für Haus und Garten, laufende Haushaltsführung.

Tabelle 3: Detaillierte monatliche Haushaltsausgaben von Paaren mit Kindern*, Mittelwert und Prozentverteilung (100 %: Bruttoeinkommen), 2009-2011

Bruttoeinkommen (CHF pro Monat)	Betrag in CHF**	Prozentverteilung	Qualität der Schätzwerte***
	11 890	100 %	b
Konsumausgaben	6 868	57,8 %	b
Nahrungsmittel und alkoholfreie Getränke	909	7,6 %	b
Alkoholische Getränke und Tabakwaren	101	0,9 %	c
Gast- und Beherbergungsstätten	654	5,5 %	c
Bekleidung und Schuhe	338	2,8 %	c
Wohnen und Energie	1 772	14,9 %	b
Wohnungseinrichtung und laufende Haushaltsführung	362	3,0 %	c
Gesundheitsausgaben	279	2,3 %	c
Verkehr	968	8,1 %	c
Nachrichtenübermittlung	226	1,9 %	b
Unterhaltung, Erholung und Kultur	815	6,9 %	c
Schul- und Ausbildungsgebühren	85	0,7 %	e
Andere Waren und Dienstleistungen	359	3,0 %	c
Obligatorische Transferausgaben	3 291	27,7 %	c
Sozialversicherungsbeiträge	1 373	11,5 %	b
Steuern	1 264	10,6 %	c
Krankenkassen: Prämien für die Grundversicherung	653	5,5 %	a
Monetäre Transferausgaben an andere Haushalte	89	0,8 %	d
Monetäre Transferausgaben an andere Haushalte	89	0,8 %	d
Übrige Versicherungen, Gebühren und Übertragungen	622	5,2 %	c
Krankenkasse: Prämien für Zusatzversicherungen	146	1,2 %	c
Übrige Versicherungsprämien	232	1,9 %	b
Gebühren	101	0,9 %	d
Spenden, gemachte Geschenke und Einladungen	143	1,2 %	d
Prämien für die Lebensversicherung	408	3,4 %	c
Prämien für die Lebensversicherung	408	3,4 %	c

Datenquelle: Bundesamt für Statistik (HABE)

*Als Kinder gelten alle unter 18-jährigen Haushaltsmitglieder sowie Haushaltsmitglieder zwischen 18 und 24 Jahren, die sich in Ausbildung befinden.

**Wegen Rundungsdifferenzen können aufaddierte Werte leicht vom Total abweichen.

***Schätzwerte:

a: Variationskoeffizient < 1 %

b: Variationskoeffizient ≥ 1 bis < 2 %

c: Variationskoeffizient ≥ 2 bis < 5 %

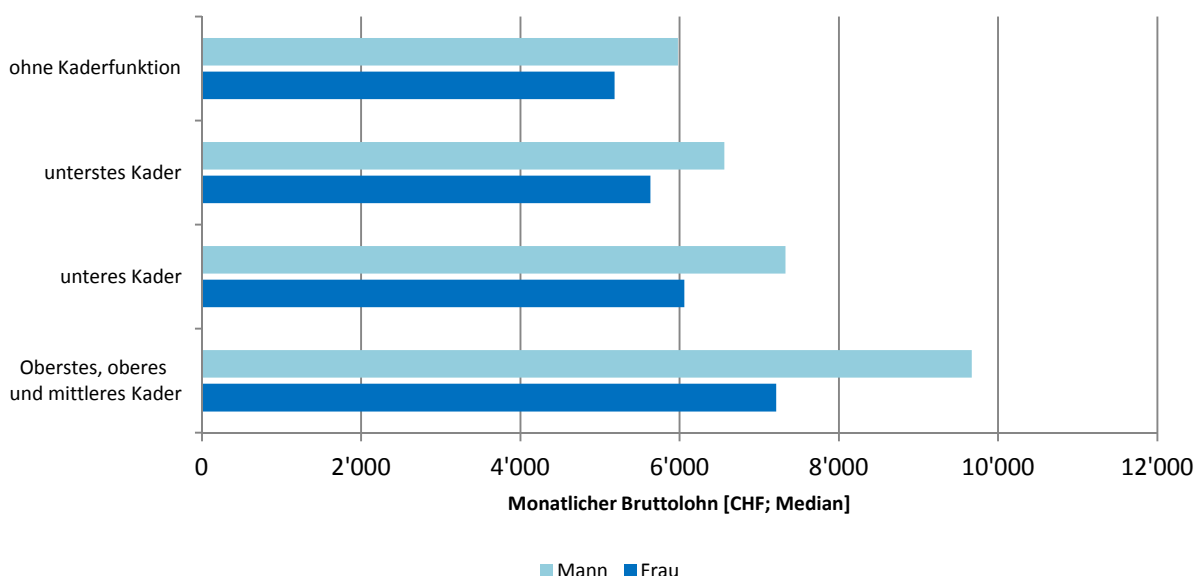
d: Variationskoeffizient ≥ 5 bis < 10 %

e: Variationskoeffizient ≥ 10 %

Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern

- Trotz Angleichung der Bildungsniveaus von Frauen und Männern verdienen Frauen (hochgerechnet auf eine Vollzeitstelle) immer noch markant weniger als Männer. Die Lohnunterschiede nehmen in Kaderpositionen deutlich zu.
- Schweizweit können 37,6 Prozent des durchschnittlichen Lohnunterschieds nicht durch objektive Merkmale erklärt werden, was auf diskriminierende Einflussfaktoren hinweist (vgl. EBD 2013).

Grafik 12: Monatlicher medianer Bruttolohn nach Vollzeitäquivalent von Frauen und Männern im Kanton Bern (2010, privater und öffentlicher Sektor)



Datenquelle: Bundesamt für Statistik (LSE)

Auswertung und Darstellung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

Lesebeispiel: Im Jahr 2010 haben im unteren Kader beschäftigte Frauen bei gleichem Beschäftigungsgrad im Median ein gegenüber dem Medianeinkommen der im unteren Kader beschäftigten Männer um 17.4 Prozent geringeres Einkommen erhalten (Männer unteres Kader (dritte Säule von oben): 7332 Franken, Frauen unteres Kader (vierte Säule von oben): 6058 Franken).

V. Familien und Armut/Sozialhilfe¹⁷

Armut und Armutsgefährdung

Im Jahr 2010 war im Kanton Bern arm bzw. armutsgefährdet, wer über ein Äquivalenzeinkommen von weniger als 1927 bzw. 2313 Franken im Monat verfügte (Einpersonenhaushalt).¹⁸

Das im Familienkonzept 2009 beschriebene Muster armer und armutsgefährdeter Haushalte hat sich bis ins Jahr 2010 kaum verändert:

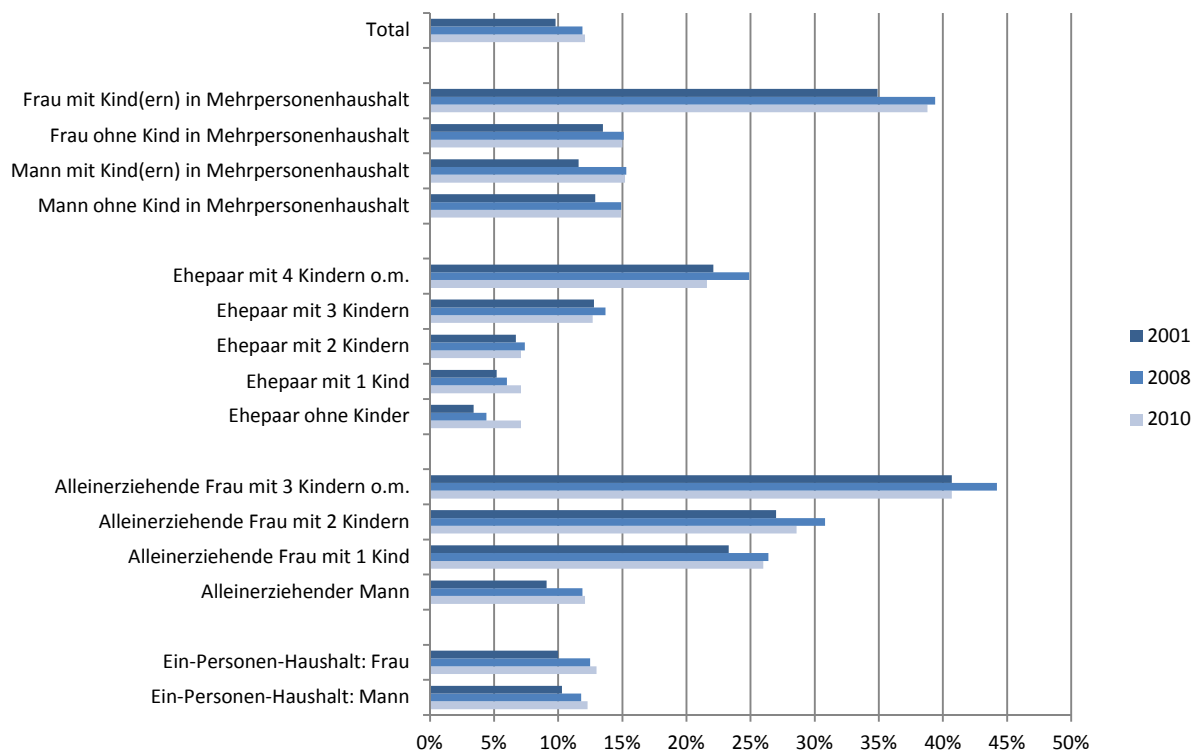
- Kinder zu haben, kostet und bedeutet ein erhöhtes Armutsrisiko. Je mehr zu unterstützende Mitglieder der Haushalt enthält bzw. je weniger Personen im Haushalt ein Einkommen erzielen, desto schwächer stellt sich die materielle Position des Haushalts dar. Entsprechend weisen kinderlose Ehepaarhaushalte die geringste und Alleinerziehendenhaushalte sowie kinderreiche Paarhaushalte die höchste Armutsgefährdungsquote auf.
- Die Armutsgefährdungsquote der Haushalte mit Dossierträgerinnen und Dossierträgern im Erwerbsalter betrug im Jahr 2010 12,1 Prozent, was rund 40 000 Haushalten und 75 500 Personen entsprach (Berechnung Büro BASS).
- Armut ist im sozialen Sinn „vererbbar“. Insbesondere bei langandauernder Familienarmut kann sie die persönliche und schulische Entwicklung von Kindern und Jugendlichen insofern beeinträchtigen, als sie die Entwicklungschancen bzw. -risiken in frühen Lebensphasen reduziert bzw. erhöht (vgl. Regierungsrat des Kantons Bern 2012b (Sozialbericht),

¹⁷ Zur Beschreibung der finanziellen Armut von Haushalten werden häufig die Armuts- und Sozialhilfequote beigezogen. Ein Vergleich dieser Indikatoren macht nur bedingt Sinn: Sozialhilfe ist eine Bedarfsleistung, d. h. sie orientiert sich an der individuellen Lebenssituation. Des Weiteren wird bei der Prüfung des Sozialhilfeanspruchs nahezu das ganze Vermögen berücksichtigt, wohingegen die Armutsgefährdungsgrenze das Reinvermögen nur beschränkt berücksichtigt. Die Armutsgefährdungsgrenze ist insofern relativ, als dass sie sich am mittleren verfügbaren Einkommen orientiert. Die Armutsgefährdungsschwelle wird von der Europäischen Union bei 60 Prozent des verfügbaren Medianäquivalenzeinkommens angesetzt. Als arm gelten Personen, die nicht über die finanziellen Mittel verfügen, um die für ein gesellschaftlich integriertes Leben notwendigen Güter und Dienstleistungen zu erwerben.

¹⁸ Diese auf dem verfügbaren Äquivalenzeinkommen basierende Armutsdefinition stellt bezüglich der Sozialversicherungen eine Nachtransferarmut und bezüglich der Bedarfsleistungen eine Vortransferarmut dar (Regierungsrat des Kantons Bern 2012b (Sozialbericht), S. 38-39).

S. 49). Bezogen auf die Einkommensarmut waren 2010 gut 24 Prozent der Kinder und Jugendlichen im Kanton Bern arm oder armutsgefährdet (Berechnung Büro BASS).

Grafik 13: Anteile armer und armutsgefährdeter Haushalte nach Haushaltstyp im Kanton Bern



Datenquelle: Steuerdaten des Kantons Bern
Berechnung und Darstellung: Büro BASS

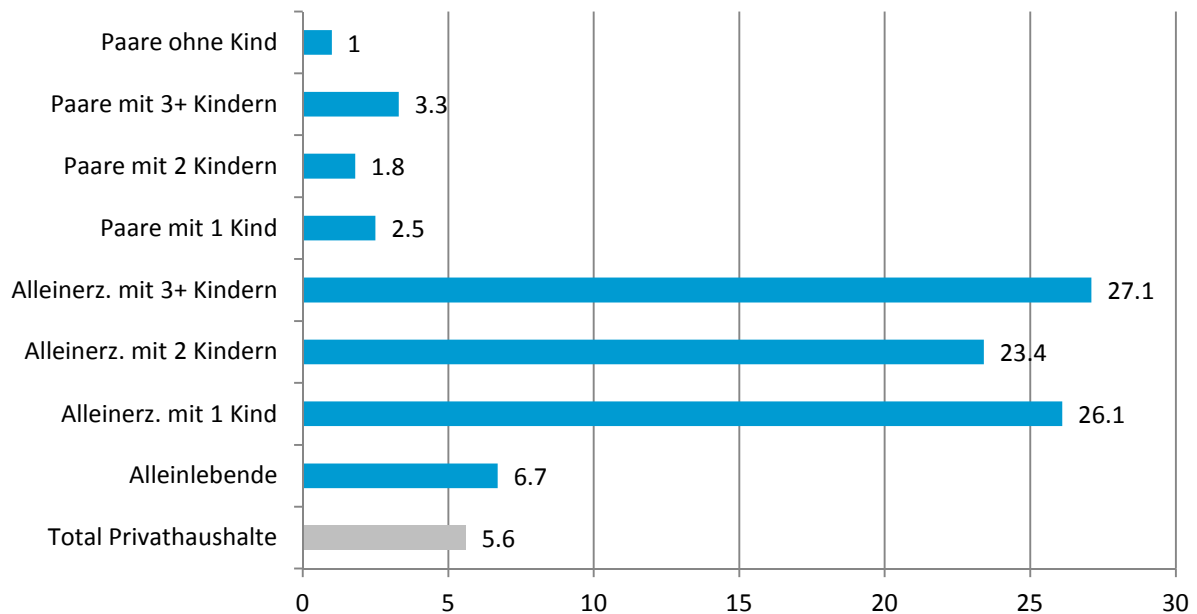
Grundgesamtheit: Haushalte mit Dossierträgerinnen und Dossierträgern im Erwerbsalter (26 Jahre bis Erreichen des ordentlichen Rentenalters). **Armuts- und Armutsgefährdungsdefinition** gemäss Sozialbericht 2012: Ein Haushalt ist arm, wenn sein verfügbares Äquivalenzeinkommen weniger als 50 % des mittleren verfügbaren Äquivalenzeinkommens der Berner Gesamtbevölkerung (Medianeinkommen) beträgt. Einem armutsgefährdeten Haushalt stehen weniger als 60 % des mittleren verfügbaren Äquivalenzeinkommens zur Verfügung. Da die wirtschaftliche Situation eines Haushalts nicht alleine vom Einkommen, sondern auch vom Vermögen abhängt, werden zusätzlich 5 % des Reinvermögens als Vermögensverzehr dem Einkommen angerechnet.

Lesebeispiel: Im Jahr 2010 waren im Kanton Bern über 40 % der alleinerziehenden Mütter (im Alter zwischen 26 Jahren und dem Rentenalter) mit 3 oder mehr Kindern arm oder armutsgefährdet (6. Rubrik von unten, davon unterster Balken). Im selben Jahr waren gut 12 % aller Privathaushalte im Kanton Bern mit Dossierträgerinnen und Dossierträgern zwischen 26 Jahren und dem Rentenalter arm oder armutsgefährdet (oberste Rubrik, davon unterster Balken).

Auch wenn die Sozialhilfestatistik nicht unmittelbar mit der Armutsstatistik vergleichbar ist (vgl. Fussnote 17), zeichnet sich in Bezug auf die verschiedenen Haushaltstypen ein ähnliches Bild ab:

- Rund ein Viertel aller Alleinerziehendenhaushalte (Mütter und Väter) und immerhin rund jeder fünfzehnte Einpersonenhaushalt haben im Jahr 2011 mindestens einmal Sozialhilfe bezogen (vgl. BFS 2014d).
- Anteilsmässig stellten Einpersonenhaushalte mit 64 Prozent den höchsten, Alleinerziehendenhaushalte mit 19,4 Prozent den zweithöchsten Anteil dar (vgl. BFS 2014d).
- Die Unterstützungsquoten nach Haushaltstyp und die Anteile sozialhilfebeziehender Privathaushalte sind mindestens seit 2005 mehr oder weniger konstant geblieben.

Grafik 14: Unterstützungsquote der Privathaushalte nach Fallstruktur im Kanton Bern (2012)



Datenquelle: Bundesamt für Statistik (Sozialhilfestatistik)
Auswertung: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern

Lesebeispiel: Im Jahr 2012 haben im Kanton Bern 26,1 % der Alleinerziehendenhaushalte mit einem Kind mindestens einmal Sozialhilfe bezogen (dritter Balken von unten).

Alimente und Armut

Wie im Familienkonzept 2009 beschrieben, ist der Einfluss von Alimenten auf Armut beträchtlich (Angaben für das Jahr 2010; Berechnungen Büro BASS auf Basis Steuerdaten des Kantons Bern):

- Bei den jüngeren alleinlebenden Frauen ist die Gruppe derjenigen, die Alimente bezieht, häufiger arm oder armutsgefährdet als die Gruppe ohne Alimentenbezug, was primär daran liegt, dass sich die Festlegung von Alimenten in der jüngeren Altersgruppe primär am Bedarf orientiert. Bei alleinlebenden Frauen in höheren Alterskategorien dagegen weist die Gruppe, die Alimente bezieht, eine geringere Armutsgefährdung auf. Eine Rolle spielt dabei offensichtlich das Anrecht auf einen Ausgleich im Falle einer Arbeitsteilung in langjähriger Ehe.
- Bei den alleinerziehenden Frauen ist die Gruppe derjenigen, die Alimente bezieht, unabhängig vom Alter seltener arm oder armutsgefährdet.
- Alimente reduzieren Armut und Armutsgefährdung zwar, beseitigen sie aber nicht vollständig. Der Anteil armer oder armutsgefährdeter Haushalte beträgt bei alleinerziehenden Müttern in den Alterskategorien bis 40 Jahre je nach Kinderzahl zwischen 31 und 57 Prozent.
- Die erhaltenen Alimente machen im medianen Mittelwert rund 25 Prozent des Haushaltseinkommens aus.

VI. Familien und Wohnen

- Für viele junge Familien spielt Mobilität bei ihrer Wohnstandortwahl eine zentrale Rolle. Die Mehrheit der Familien sucht eine Wohnung in einem grünen, ruhigen Umfeld mit funktionellen Qualitäten wie Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr, Nähe zu Schulen und Einkaufsmöglichkeiten sowie Strassenverkehrssicherheit (FSU 2010).
- Explizit familienfreundliche Wohnkonzepte, die einerseits die oben genannten Qualitäten des Wohnumfelds aufnehmen und andererseits familientaugliche Räumlichkeiten und Mietpreise vorsehen, sind marginal vorhanden und beschränken sich bisher v. a. auf Neubauten an Stadtrandlagen.

Glossar Haushalt/Familie

Alleinerziehendenhaushalt

Einelternhaushalt

Familienhaushalt, der einen Elternteil mit einem oder mehreren Kindern umfasst.

Einfamilienhaushalt

Familienhaushalt mit nur einem Familienkern.

Mehrfamilienhaushalt.

Einpersonenhaushalt

Privathaushalt, der eine allein lebende Person umfasst.

Mehrpersonenhaushalt.

Familie

Gruppe von mindestens zwei Personen aus verschiedenen Generationen, die in der Regel zusammenwohnen und durch Geburt, Heirat oder Adoption miteinander verwandt sind.

Familienhaushalt

Privathaushalt mit mindestens einem Familienkern.

Ein Familienhaushalt kann auch andere Personen beinhalten, die nicht zum Familienkern gehören.

Nichtfamilienhaushalt; Familienkern; Einfamilienhaushalt; Mehrfamilienhaushalt.

Familienkern

Mindestbestandteil eines Familienhaushalts, der aus einem verheirateten oder unverheirateten Paar mit oder ohne Kinder, einem Elternteil mit Kindern oder einer erwachsenen Person mit seinen Eltern oder einem Elternteil bestehen kann.

Familienhaushalt.

Haushalt

Gruppe von Personen, die eine gemeinsame Wohnung teilen.

Privathaushalt.

Konkubinatspaar

Konsensualpaar

Konsensualpartnerschaft

Nicht verheiratetes Paar, das in einer eheähnlichen Gemeinschaft lebt.

Ehepaar.

Mehrfamilienhaushalt

Haushalt mit mindestens zwei unabhängigen Familienkernen.

Mehrfamilienhaushalte sind in der Schweiz selten.

Mehrgenerationenhaushalt

Privathaushalt, in dem Personen verschiedener Generationen miteinander zusammenleben.

Mehrpersonenhaushalt

Privathaushalt, der mehrere Personen umfasst, unabhängig vom Verwandtschaftsgrad.

Zu den Mehrpersonenhaushalten werden die Familien- und die Nichtfamilienhaushalte gerechnet.

Einpersonenhaushalt.

Nettoerwerbsquote

Prozentualer Anteil der erwerbstätigen Personen gemessen an der 15- bis 64-jährigen Wohnbevölkerung.

Nichtfamilienhaushalt

Mehrpersonenhaushalt ohne Familienkern.

Nichtfamilienhaushalte charakterisieren sich dadurch, dass in der Regel erwachsene Personen der gleichen Generation miteinander koresidieren.

Familienhaushalt.

Paarhaushalt

Familienhaushalt, der ein verheiratetes oder ein nicht verheiratetes Paar umfasst.

Ehepaar; Konsensualpaar.

Privathaushalt

Haushalt einer allein lebenden Person oder einer Gruppe von Personen, die in der gleichen Wohnung leben.

Einpersonenhaushalt; Mehrpersonenhaushalt; Familienhaushalt; Nichtfamilienhaushalt.

ständige Wohnbevölkerung

Gesamtheit aller Personen mit zivilrechtlichem Wohnsitz in der Schweiz zu einem gegebenen Zeitpunkt.

Die ständige Wohnbevölkerung umfasst alle schweizerischen Staatsangehörigen

mit einem Hauptwohnsitz in der Schweiz und alle ausländischen Staatsangehörigen mit einer Anwesenheitsbewilligung für mindestens 12 Monate oder ab einem Aufenthalt von 12 Monaten in der Schweiz, also Niedergelassene, Aufenthalter inkl. anerkannte Flüchtlinge, Kurzaufenthalter mit

einer kumulierten Aufenthaltsdauer von mindestens 12 Monaten, Personen im Asylprozess mit einer Gesamtaufenthaltsdauer von mindestens 12 Monaten sowie Diplomaten und internationale Funktionäre und deren Familienangehörige.

Literaturverzeichnis

- Becker, Rolf; Lauterbach, Wolfgang (2010): *Bildung als Privileg. Erklärungen und Befunde zu den Ursachen der Bildungsungleichheit*. Wiesbaden: VS.
- beco Berner Wirtschaft (2011): *Wirtschaftsstrategie 2025 des Kantons Bern*. Bern: beco Berner Wirtschaft.
- beco Berner Wirtschaft (2013): *Bericht zur Wirtschaftslage 2013. Daten und Fakten zur wirtschaftlichen Situation im Kanton Bern*. Bern: beco Berner Wirtschaft.
- BFS Bundesamt für Statistik (2010): *Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Kantone der Schweiz 2010-2035 - Anzahl nach Altersklassen und Kantonen gemäss dem mittleren Szenario AR-00-2010*. Online, abrufbar unter: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/03/blank/key_kant/-01.Document.90307.xls (geprüft 11.02.2014).
- BFS Bundesamt für Statistik (2014a): *Statistik Schweiz – Agglomerationen und Metropolräume*. Webseite, abrufbar unter: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/regionen/11/geo/analyse_regionen/-04.html (geprüft 07.02.2014).
- BFS Bundesamt für Statistik (2014b): *Statistik Schweiz - Bevölkerungsstand und –struktur*. Webseite, abrufbar unter: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/01/02.html> (geprüft 11.02.2014).
- BFS Bundesamt für Statistik (2014c): *Statistik Schweiz – Wohnverhältnisse*. Webseite, abrufbar unter: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/09/03.html> (geprüft 11.02.2014).
- BFS Bundesamt für Statistik (2014d): *Statistik Schweiz – Bedarfsabhängige Leistungen*. Webseite, abrufbar unter: <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/03.html> (geprüft 11.02.2014).
- Bradley, Robert H. (2002): Environment and Parenting. In Marc H. Bornstein (Hrsg.): *Handbook of Parenting*. Hillsdale, N.J.: Lawrence Erlbaum.
- EBG Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (2012a): *Anerkennung und Aufwertung der Care-Arbeit. Impulse aus Sicht der Gleichstellung*. Bern: Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann.
- EBG Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (2012b): *Absicherung unbezahlter Care-Arbeit von Frauen und Männern. Anpassungsbedarf des Sozialstaats in Zeiten sich ändernder Arbeitsteilung*. Bern: Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann.
- EBG Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (2013): *Auf dem Weg zur Lohn-gleichheit! Tatsachen und Trends*. Bern: Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann.
- Egalité.ch Conférence romande de l'égalité/Westschweizer Gleichstellungskonferenz (2009): *Wenn die Arbeit mehr kostet als sie einbringt. Studie über die Auswirkungen der Besteuerung und Krippenkosten auf die Erwerbstätigkeit der Frauen (Quand le travail coûte plus qu'il ne rapporte. Etude sur l'impact de la fiscalité et des frais de crèche sur l'activité professionnelle des femmes en Suisse romande)*. Bern: Conférence romande de l'égalité/Westschweizer Gleichstellungskonferenz.
- Ehrler, Franziska; Knupfer, Caroline; Bochsler, Yann (2012): *Schwelleneffekte und negative Erwerbsanreize. Eine Analyse der kantonalen Steuer- und Transfersysteme*. Grundlagenbericht zur Beantwortung des Postulats von Ständerat Claude Hêche (09.3161), erstellt im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV) und der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK). Bern: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS.
- ESTV Eidgenössische Steuerverwaltung (2011): *Die Familienbesteuerung*. Bern: Schweizerische Steuerkonferenz.
- FSU (Fédération suisse des urbanistes/Fachverband der Schweizer Raumplanerinnen und Raumplaner/Federazione svizzera degli urbanisti/Federaziun Svizra d'Urbanists); Organ der Kantonsplanerkonferenz (KPK)/Organe de la Conférence suisse des aménagistes cantonaux (COSAC) (2010): *Collage. Die familienfreundliche und kindergerechte Stadt*. Zeitschrift für Planung, Umwelt und Städtebau. Fachverband der Schweizer Raumplanerinnen und Raumplaner: Bern.
- Infras (2013): *Auswirkungen der Besteuerung und Kinderbetreuungskosten auf das verfügbare Einkommen erwerbstätiger Eltern*. (unveröffentlicht)

Niklas, Frank; Möllers, Kristin; Schneider, Wolfgang (2013): Die frühe familiäre Lernumwelt als Mediator zwischen strukturellen Herkunftsmerkmalen und der basalen Lesefähigkeit am Ende der ersten Klasse. *Psychologie in Erziehung und Unterricht*, 60 (2), S. 94-111.

Regierungsrat des Kantons Bern (2009): *Familienkonzept des Kantons Bern*. Bern: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern.

Regierungsrat des Kantons Bern (2010a): *Richtlinienbericht 2010. Richtlinien der Regierungspolitik 2011-2014*. Bern: Staatskanzlei des Kantons Bern.

Regierungsrat des Kantons Bern (2010b): *Vortrag des Regierungsrates an den Grossen Rat betreffend die Änderung des Steuergesetzes (StG)*. Bern: Finanzdirektion des Kantons Bern.

Regierungsrat des Kantons Bern (2012a): *Konzept frühe Förderung im Kanton Bern*. Bern: Gesundheits- und Fürsorgedirektion des Kantons Bern.

Regierungsrat des Kantons Bern (2012b): *Sozialbericht 2012. Bekämpfung der Armut im Kanton Bern*. Bern: Gesundheits- und Fürsorgedirektion.

Staatskanzlei des Kantons Bern (2010): *Tagblatt des Grossen Rates des Kantons Bern. Märzsession 2010*. Bern: Staatskanzlei des Kantons Bern.