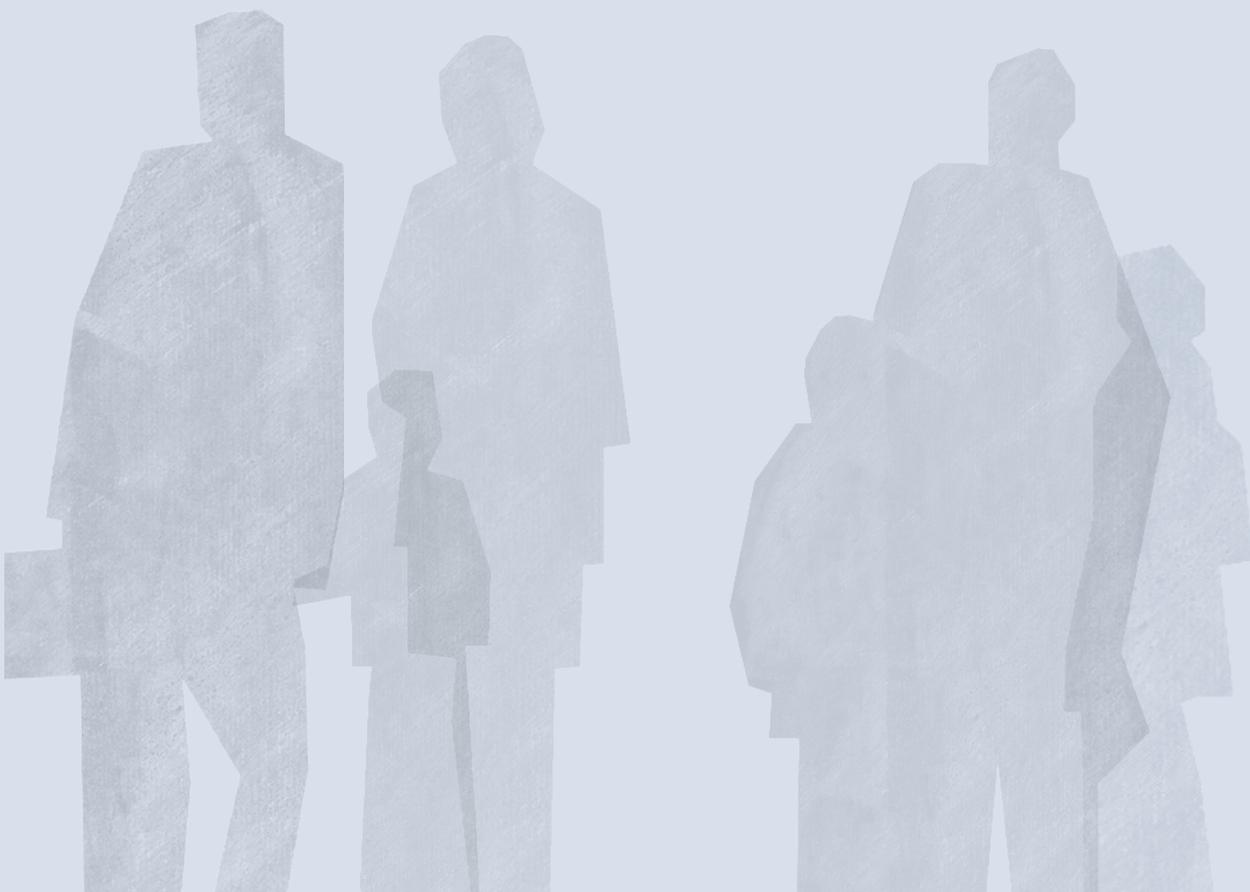


# Stand der Familienpolitik im Kanton Appenzell Ausserrhoden 2006



Herausgeber/innen:

© Projektgruppe Projekt Familien,

Regierungsprogramm Kanton Appenzell Ausserrhoden

Walter Klauser, Trogen (Projektleitung; Leiter Amt für Volksschule und Sport)

Rosmarie Arnold, Rehetobel

Elisabeth Bueche, Speicher

Margrit Gmünder, Teufen (Fachstelle für die Gleichstellung von Frau und Mann)

Gestaltung: Silvia Droz, Bühler

Druck: Kunz Druck AG, Teufen

Vertrieb: Drucksachen- und Materialzentrale, Herisau

[www.ar-shop.mhs.ch](http://www.ar-shop.mhs.ch) oder Telefon 071 353 62 56

Herisau, im Juli 2006

# Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	5
<b>1. Einleitung und Grundlagen</b>	6
1.1. Arbeitsdefinitionen	6
1.2. Kontext und Gesamtzusammenhang	7
1.3. Gesetzliche Grundlagen	8
<b>2. Familienpolitische Rahmenbedingungen im Kanton Appenzell Ausserrhoden</b>	11
2.1. Demografische Eckdaten: Bevölkerungs- und Familienstrukturen	11
2.2. Finanzielle Situation der Familien	15
2.2.1. Einkommenslage	15
2.2.2. Besteuerung	16
2.2.3. Familien- und Kinderzulagen	18
2.2.4. Individuelle Prämienverbilligung der Krankenversicherung	20
2.2.5. Stipendien/Darlehen	22
2.2.6. Sozialhilfe	24
2.3. Erwerbsarbeit, Haus- und Familienarbeit	26
2.3.1. Erwerbstätigkeit	26
2.3.2. Haus- und Familienarbeit	27
2.4. Lebenssituation von Familien	27
2.5. Familie und Erziehung	30
2.5.1. Familienergänzende Kinderbetreuung im Kleinkind- und Vorschulalter	30
2.5.2. Familienergänzende Angebote Kindergarten und Schule	30
2.5.3. Beratungs- und Unterstützungsangebote	32
2.6. Wahrnehmung familienpolitischer Aufgaben in den Gemeinden	32
<b>3. Beurteilung und Folgerungen</b>	34
3.1. Strategische Gewichtung familienpolitischer Themen	34
3.2. Gesetzgebung	34
3.3. Grundlagenarbeit und Koordination	35
3.4. Massnahmen in Teilbereichen	36
<b>4. Beschluss des Regierungsrates</b>	37
<b>Literatur</b>	38



## Vorwort

Familien sind die Basis für die Entwicklung und für das Funktionieren unserer Gesellschaft. Sie leisten einen wesentlichen und wertvollen Beitrag: wirtschaftlich, sozial und kulturell.

Der Wandel in unserer Gesellschaft hinterlässt bei den Familien seine Spuren. Das «Idealbild» von der traditionellen Familie mit Mutter, Vater, einigen Kindern, mit einem tragfähigen Netz von Grosseltern, Tanten und Onkeln hat sich erweitert um neue Formen des Zusammenlebens. Heute wachsen viele Kinder als Einzelkinder auf, bei einem Elternteil, in einer Patchworkfamilie. Gleichzeitig sinken die Geburtenzahlen und steigt die Scheidungsrate. Junge Frauen und Männer wollen neue Modelle leben, wollen sich im erlernten Beruf bewähren und Zeit haben für Partnerschaft und Familie. Die Grosseltern von heute ihrerseits definieren ihre Rolle ebenfalls neu. Das Mehr an gesunden und aktiven Lebensjahren und die gute finanzielle Situierung eröffnet neue Perspektiven. Ein vertiefter Blick auf die Situation der Familien heute und Gedanken über ihre Zukunft drängen sich auf.

Der Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden hat in seinem Regierungsprogramm die wichtigsten politischen Ziele und Schwerpunkte für die Amtsperiode 2003 bis 2007 formuliert. Eines der strategischen Ziele möchte Ausserrhoden zu einem bevorzugten Wohnkanton machen - und hat dabei auch ganz besonders das Wohl der Familien im Auge. Familienergänzende Betreuungsangebote und weitere familienfreundliche Massnahmen sollen gefördert werden.

Das Bekenntnis zu einer Familienpolitik, die sich den veränderten gesellschaftlichen Bedürfnissen anpasst, erfordert eine umfassende Betrachtung der bestehenden Verhältnisse. Der von der Projektgruppe «Familie» vorgelegte Bericht zum «Stand der Familienpolitik im Kanton Appenzell Ausserrhoden» gibt einen Überblick darüber, in welchen Bereichen der Kanton bereits Leistungen und Unterstützung erbringt, welche weiteren Akteur/innen sich mit dem Thema der Familienpolitik beschäftigen und wo Handlungsbedarf besteht.

Kantonale, regionale und kommunale Beiträge werden zugunsten und im Dienste der Familien geleistet. Jedoch ist immer noch die Vorstellung vorherrschend, Familien seien selber verantwortlich, Familie sei Privatsache. Sie erbringen in verantwortungsvoller Weise viele unverzichtbare Leistungen, die der gesamten Gesellschaft dienen. Die Selbstverantwortung der Familien stösst aber an Grenzen. Es ist deshalb die Aufgabe von uns allen, gemeinsam geeignete Rahmenbedingungen für die Familien zu schaffen. Familienergänzende Kinderbetreuung gewährleistet die Vereinbarkeit von Beruf und Familie, Mütter und Väter können neben ihren familiären Rollen auch ihre beruflichen Tätigkeiten ausüben. Die Koordination von familienpolitischen Aktivitäten und Bemühungen garantiert eine nachhaltige Entwicklung.

Familienpolitik ist die Herausforderung, in einem «Bündnis» von Gesellschaft, Wirtschaft und Staat familienfreundliche Bedingungen zu schaffen. Dieser Bericht bildet die Diskussions- und Handlungsgrundlage dazu.

Ich danke dem Projektleiter «Familie» und seiner Arbeitsgruppe ganz herzlich für die wertvolle und umfassende Arbeit als Impuls für ein familienfreundliches Ausserrhoden.



Alice Scherrer-Baumann, Landammann

Mai 2006

## 1. Einleitung und Grundlagen

Im Teilprojekt «Familien» des Regierungsprogramms vom Kanton Appenzell Ausserrhoden<sup>1</sup> sollen auf der Basis einer Analyse der bestehenden Situation Vorschläge zur Schaffung von familienfreundlichen gesetzlichen Grundlagen und Massnahmen erarbeitet werden. Der Bericht stellt den Ist-Zustand dar mit Angaben zu aktuellen rechtlichen Grundlagen im Bereich der Familienpolitik im Kanton Appenzell Ausserrhoden und enthält theoretische Überlegungen, strategische Aussagen und Zielsetzungen für die kantonale Familienpolitik.

Im Wesentlichen basiert der Bericht in seiner Struktur und der inhaltlichen Ausrichtung auf dem Familienbericht 2004 des Eidgenössischen Departements des Innern.

Mit den Ausführungen zu verschiedenen Begriffen wird in das Thema eingeführt. Unterschiedliche Bereiche beeinflussen die Familienpolitik, die Beschreibung dieses Spannungsfeldes erscheint im Kapitel 1. Die anschliessenden Erläuterungen zu den familienpolitischen Rahmenbedingungen im Kanton Appenzell Ausserrhoden in Kapitel 2 enthalten eine kurze Darstellung der Bevölkerungs- und Familienstrukturen, der Erwerbs-, Haus- und Familienarbeit, der Lebenssituationen von Familien, Familie und Erziehung sowie der Sozialhilfe. Die Schwerpunkte der Befragung über bestehende Angebote und Rahmenbedingungen in den Gemeinden erfolgen am Schluss dieses Kapitels. Kapitel 3 enthält die Beurteilung und Folgerungen der Arbeitsgruppe sowie die Massnahmen, die zur Diskussion gestellt werden. Der Bericht schliesst mit Kapitel 4, dem Beschluss des Regierungsrates für weitere Schritte.

### 1.1. Arbeitsdefinitionen

In der Bundesverfassung (Art. 41, Abs. 1c) wird der Begriff «Familie» als «Gemeinschaft von Erwachsenen und Kindern» definiert. Die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF) stützt sich auf die Definition aus dem Schlussbericht der Arbeitsgruppe Familienbericht von 1982 «Familienpolitik in der Schweiz»<sup>2</sup>: «Familie in der Gegenwart wird als eine primär in den Beziehungen zwischen Eltern und Kindern begründete soziale Gruppe eigener Art aufgefasst, die als solche gesellschaftlich anerkannt ist.»

In den «Strategischen Leitlinien 2010» hat die EKFF diese Definition wie folgt reformuliert:

**«Der Begriff der Familie bezeichnet jene Lebensformen, die in den Beziehungen von Eltern und Kindern im Mehrgenerationenverbund begründet und gesellschaftlich anerkannt sind.»<sup>3</sup>**

#### Familienformen

Die heutige Gesellschaft wird von einer Vielfalt an Familienformen geprägt. Neben der Kernfamilie, auch «Normalfamilie» genannt, der Adoptivfamilie und der Pflegefamilie, gibt es immer mehr alleinerziehende Eltern mit Kindern, nicht-eheliche Partnerschaften mit Kindern und wiederverheiratete Familien mit Kindern aus früheren Ehen oder Partnerschaften.

#### Familiale Leistungen

Die Familie sorgt für den Unterhalt aller Familienmitglieder. In der Familie findet die Erziehung und Sozialisation der Kinder statt. Sie sorgt für die Pflege und die Regeneration ihrer Mitglieder sowie für die Gesundheitserziehung der Kinder und bietet Geborgenheit und emotionale Stütze.

Von den familialen Leistungen profitieren alle Bereiche des sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens im Kanton und in den Gemeinden. Der Nachwuchs stellt die lebensnotwendige Erneuerung der örtlichen Wirtschaft, Kultur und Politik sicher.

Die familialen Leistungen sind abhängig von den wirtschaftlichen und sozialen Lebensbedingungen der Familien. Diese werden beeinflusst durch das Einkommen und das Vermögen und durch den rechtlichen und sozialen Status der Familie und deren Mitglieder. Ebenso spielen die Wohnverhältnisse, der Gesundheitszustand der Familienmitglieder, die Sozialisations- und Bildungschancen der Kinder und die Anerkennung der Elternschaft bei Arbeitgebern, Verwaltungen und in der Öffentlichkeit eine entscheidende Rolle.

### **Familienpolitik**

Unter Familienpolitik im weitesten Sinn versteht die EKFF alle gesellschaftlichen und staatlichen Aktivitäten, welche die Gestaltung familialer Aufgaben beeinflussen.

**«Familienpolitik im engeren Sinne bezeichnet die gewollten öffentlichen Aktivitäten, Massnahmen und Einrichtungen, mit denen bezweckt wird, die Leistungen, die Familien erbringen, zu fördern oder zu beeinflussen.»<sup>4</sup>**

7

Familienpolitik beinhaltet somit eine Unterstützung sowohl innerfamiliärer als auch ausserfamiliärer Anliegen. Ungleichheiten zwischen Familienangehörigen und die Förderung der Familie als Institution gehören in die Handlungsfelder der Familienpolitik. Eine moderne Familienpolitik muss einerseits die Existenz von Familienhaushalten sichern, andererseits die Vereinbarkeit von Beruf und Familie als Ziel verfolgen sowie eine stabile Geburtenrate anstreben. Familienpolitik hat die Aufgabe, Familien bei der Erfüllung der gesellschaftlich wichtigen Erziehungsaufgaben vor finanzieller Not zu schützen und deren Existenz zu sichern. Familiäre Leistungen stärken die Gesellschaft. Familienpolitik ist deshalb immer auch Gesellschaftspolitik.

## **1.2 Eine umfassende Familienpolitik**

### **Familienpolitik als Querschnittsaufgabe**

Familienpolitik als Querschnittsaufgabe lässt sich nicht auf einen einzelnen politischen Bereich reduzieren. Sie ist eng verbunden mit der Bildungs-, Sozial-, Gesundheits-, Wirtschafts-, Steuer-, Migrations-, Bevölkerungs-, Gleichstellungs- und Generationenpolitik.

Konzeptionell umfasst Familienpolitik monetäre Massnahmen wie Familienzulagen oder Steuererleichterungen und nicht-monetäre Massnahmen wie die Schaffung von Einrichtungen.

Die Querschnittsaufgabe umfasst rechtliche (z.B. Kindesrecht), sozialökonomische (z.B. Familienzulagen), sozial-ökologische (z.B. Wohngesetzgebung) und pädagogische Interventionen (z.B. Elternberatung oder Bildungsangebote).<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Das Regierungsprogramm - Die Sach- und Terminplanung des Regierungsrates für die Legislaturperiode 2003 bis 2007, Projekt 8 Familien.

<sup>2</sup> Eidg. Departement des Innern EDI (2004): 89.

<sup>3</sup> Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF (2005): 9.

<sup>4</sup> vgl. a.a.O.

<sup>5</sup> vgl. Eidg. Departement des Innern EDI (2004)

«Familienpolitik als Antwort auf die mannigfaltigen Belastungen der neuen Familienrealitäten siedelt sich auf verschiedenen Ebenen an: Ausgehend von den Prinzipien Föderalismus und Subsidiarität, liegen die Hauptverantwortung und die grössten Gestaltungsmöglichkeiten auch heute noch auf kantonaler Ebene. Es ist die eigentliche Herausforderung der Familienpolitik, verschiedenste Aspekte zusammenzubringen und Vorschläge in den Bereichen der Sozial-, Wirtschafts-, Finanz- und Bildungspolitik zu erarbeiten und umzusetzen.»<sup>6</sup>



### Bedürfnisgerechte Familienpolitik

Familienpolitik hat sich an den Bedürfnissen von Frauen, Männern und Kindern in ihren Verflechtungen mit Familie und Gesellschaft zu orientieren. Die Bedürfnisse sind aber nicht für alle Menschen gleich, und deshalb spielt die Wahlfreiheit eine wichtige Rolle. Familiäre Entscheide dürfen nicht durch materielle Hindernisse verbaut werden. Benachteiligungen, die z.B. in einer traditionellen Rollenverteilung zwischen den Geschlechtern entstehen, oder Benachteiligungen von Familien gegenüber Nichtfamilien, gewisser Familienformen gegenüber anderen Formen, z.B. Alleinerziehenden, müssen verhindert werden.

«Familienpolitik umfasst Aktivitäten staatlicher und nichtstaatlicher Träger mit dem Zweck, Leistungen, die in den Familien erbracht werden beziehungsweise erbracht werden sollen, zu unterstützen und Lasten dort, wo sie untragbar werden, abzufedern sowie strukturelle Rücksichtslosigkeit gegenüber Familien abzubauen.»<sup>7</sup>

### 1.3. Gesetzliche Grundlagen

Die Schweiz verfügt über kein einheitliches Konzept der Familienpolitik. Den Kantonen kommt ein hohes Mass an Autonomie zu. In der Bundesverfassung sind familien-spezifische Sozialziele festgelegt. Seit 1997 ist das UNO-Übereinkommen über die Rechte des Kindes in Kraft.

«Die Diskussion familienpolitischer Massnahmen auf Bundesebene konzentriert sich vorwiegend auf den ökonomischen Bereich. Im Zentrum stehen die Familienbesteuerung, die Familienzulagen, die Mutterschaftsentschädigung und die Bedarfsleistungen für Familien.»<sup>8</sup> Im Bereich der sozialökologischen und familieninternen Interventionen ist das Engagement des Bundes geringer (u.a. Anstossfinanzierung familienergänzende Betreuungsplätze, Wohnbauförderung, Kinderschutz).

## Bundesrecht

Die **Bundesverfassung** regelt in den Artikeln 11, 14, 41 und 116 wichtige Grundlagen für eine künftige Familienpolitik. Insbesondere Art. 41 Abs. 1c hält fest:

**«Bund und Kantone setzen sich in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative dafür ein, dass Familien als Gemeinschaften von Erwachsenen und Kindern geschützt und gefördert werden.»**

## Kantonale gesetzliche Grundlagen

In der Kantonsverfassung regelt Art. 41 die Bereiche Familie, Jugend und Alter:

### Art. 41 c) Familie, Jugend und Betagte

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden unterstützen Familien und andere Lebensgemeinschaften mit Kindern in der Erfüllung ihrer Aufgaben; sie können die Schaffung geeigneter Bedingungen für die Betreuung von Kindern unterstützen.

<sup>2</sup> Sie nehmen sich in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen der Anliegen und Bedürfnisse der Jugend und der Betagten an.

Mit Familienpolitik im weitesten Sinn befassen sich auch die folgenden Artikel der Kantonsverfassung:

## Grundrechte

Art. 5 Rechtsgleichheit, Diskriminierungsverbot

Art. 6 Gleichstellung von Mann und Frau

Art. 10 Ehe und Zusammenleben

## Sozialrechte und Sozialziele

Art. 24 a) Sozialrechte

Art. 25 b) Sozialziele

## Öffentliche Aufgaben im Einzelnen

Art. 36 Erziehung und Bildung

a) Grundsätze

Art. 37 b) Schule

Art. 38 c) Weitere Aufgaben (Aus- und Weiterbildung sowie Erwachsenenbildung, Universitäten, Hoch- und Fachhochschulen)

Art. 39 Soziales

## Beurteilung der strategischen Grundlagen und der operativen Ressourcen der Familienpolitik

In der Familienpolitik – wie auch in der Sozialpolitik – verfügen die Kantone und Gemeinden über weitreichende Kompetenzen. In der Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden verpflichten sich Kanton und Gemeinden, Familien und andere Lebensgemeinschaften mit Kindern in der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen und sich in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen der Anliegen und Bedürfnisse der Jugend und der Betagten anzunehmen. Der Kanton Appenzell Ausserrhoden verfügt über kein Familiengesetz (die Kantone TI und JU kennen ein solches Gesetz; Vorbereitungen dazu finden in anderen Kantonen, beispielsweise im Kanton Baselland, statt). Verschiedene Kantone verzichten auf ein umfassendes Familiengesetz, erlassen hingegen Gesetze über die Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung, so z.B. der Kanton Graubünden (2003) und der Kanton Thurgau (2004).

Ebenso fehlt in unserem Kanton ein Leitbild, in welchem strategische Ziele einer Familienpolitik formuliert wären. Im Teilprojekt «Familien» des Regierungsprogramms gibt der Regierungsrat seinem Bestreben Ausdruck, familienergänzende Betreuungssangebote zu fördern und die Schaffung neuer gesetzlicher Grundlagen in der Familienpolitik zu prüfen.

<sup>6</sup> Büro für die Gleichstellung und für Familienfragen des Kantons Freiburg (2005): 7.

<sup>7</sup> Arbeitsgruppe Familienbericht (1982): 99.

<sup>8</sup> Eidg. Departement des Innern EDI (2004): 13.

Auf Verwaltungsebene fehlt eine koordinierte Auseinandersetzung mit Familienthematen und eine Gesamtschau der familienpolitischen Situation. Fallweise nehmen sich die verschiedenen Departemente (Gesundheit, Inneres, Bildung, Landwirtschaft, Justiz, Finanzen) Familienanliegen an. Es fehlt jedoch eine Fachstelle, an welche sich Interessengruppen und Organisationen, aber auch die Gemeinden, welche sich mit Familienthematen auseinandersetzen, wenden können. Auf Gemeindeebene befassen sich vorwiegend die Sozialdienste (bzw. die Vormundschafts- und Sozialbehörden) mit der Unterstützung bedürftiger Familien. Strategische Leitlinien und umfassende familienpolitische Massnahmen werden in den Gemeinden wenig thematisiert.



## 2. Familienpolitische Rahmenbedingungen im Kanton Appenzell Ausserrhoden

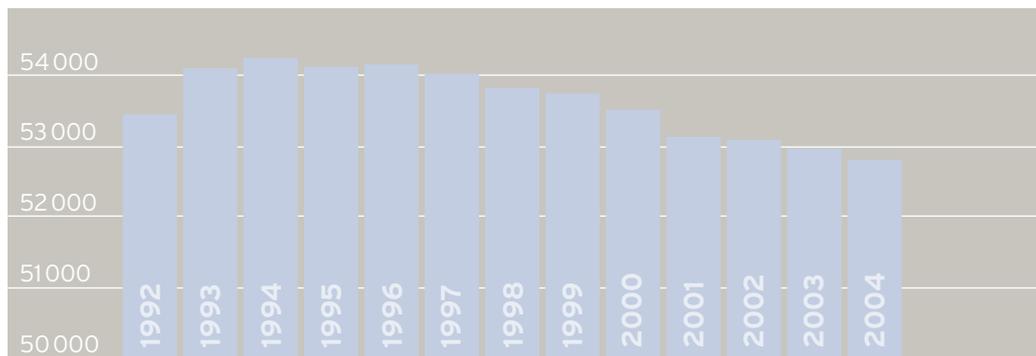
Am Anfang dieses Kapitels stehen einige Angaben zu den Bevölkerungs- und Familienstrukturen im Kanton Appenzell Ausserrhoden (2.1.). Die familienpolitischen Rahmenbedingungen werden durch die finanzielle Situation der Familien dargestellt (2.2.). Darauf folgen die Themenbereiche «Erwerbsarbeit, Haus- und Familienarbeit, Familie und Erziehung, Wahrnehmung von Aufgaben in den Gemeinden (2.3 - 2.5)».

### 2.1. Bevölkerungs- und Familienstrukturen, Bildung

Seit Beginn der 90er Jahre nimmt die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner im Kanton Appenzell Ausserrhoden, verglichen mit der gesamtschweizerischen Entwicklung, kontinuierlich ab. Zukunftsszenarien der Bevölkerungsentwicklung prognostizieren für den Kanton Appenzell Ausserrhoden eine Fortsetzung dieses Trends: Bis im Jahr 2040 wird die Wohnbevölkerung kontinuierlich abnehmen (2010: 50'800; 2020: 49'100; 2030: 48'600; 2040: 47'300).<sup>9</sup>

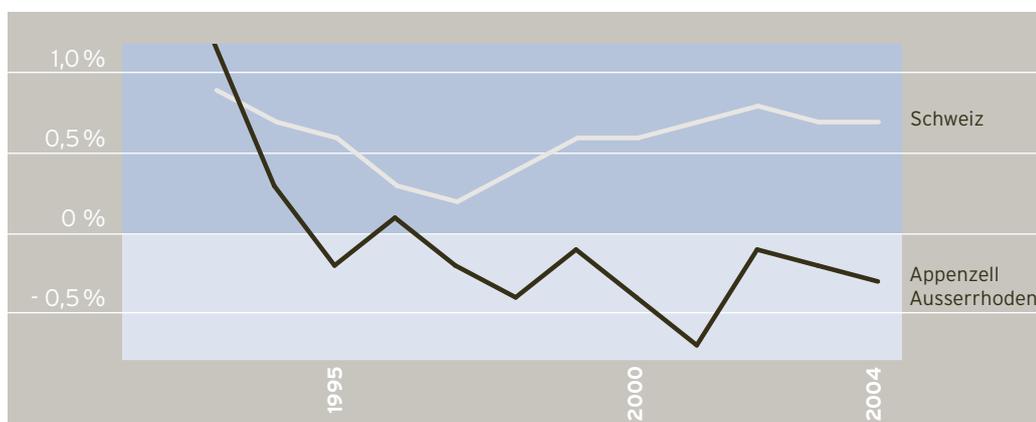
11

#### Entwicklung der Bevölkerung 1992 - 2004



Quelle: Bundesamt für Statistik (UBS Wealth Management Research, August 2004)

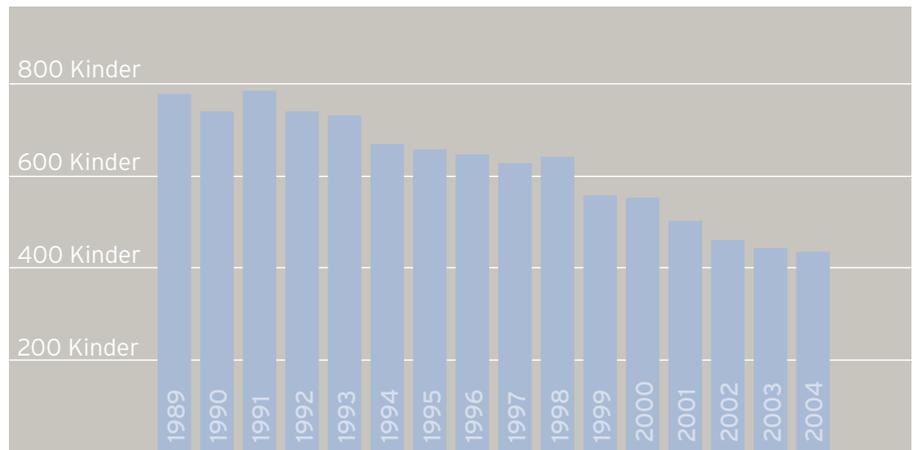
#### Bevölkerungsentwicklung im Kanton Appenzell Ausserrhoden im Vergleich zur gesamten Schweiz



Quelle: Bundesamt für Statistik (UBS Wealth Management Research, August 2004)

<sup>9</sup> vgl. Bundesamt für Statistik (2004).

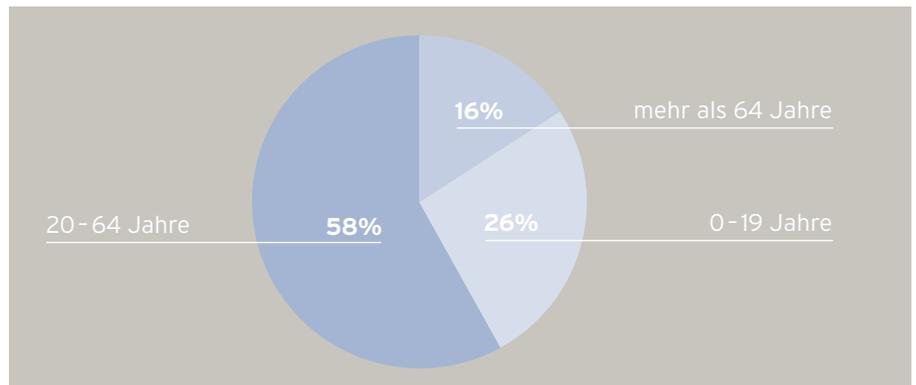
### Wohnbevölkerung im Kanton Appenzell Ausserrhoden nach Jahrgängen



Quelle: Erhebung Departement Bildung bei den Gemeinden (September 2005)

Der Rückgang der Wohnbevölkerung im Kanton Appenzell Ausserrhoden wird stark durch den Rückgang von im Kanton lebenden Kindern verursacht. Somit werden die Folgen zuerst im Bereich der Schul- und Bildungsangebote sichtbar werden. Die jetzt eingeschulten Jahrgänge (2001/2002) umfassen nur noch rund 60 % der Jahrgänge, welche die Volksschule verlassen (1991/1992).

### Altersverteilung im Kanton Appenzell Ausserrhoden im Jahr 2000

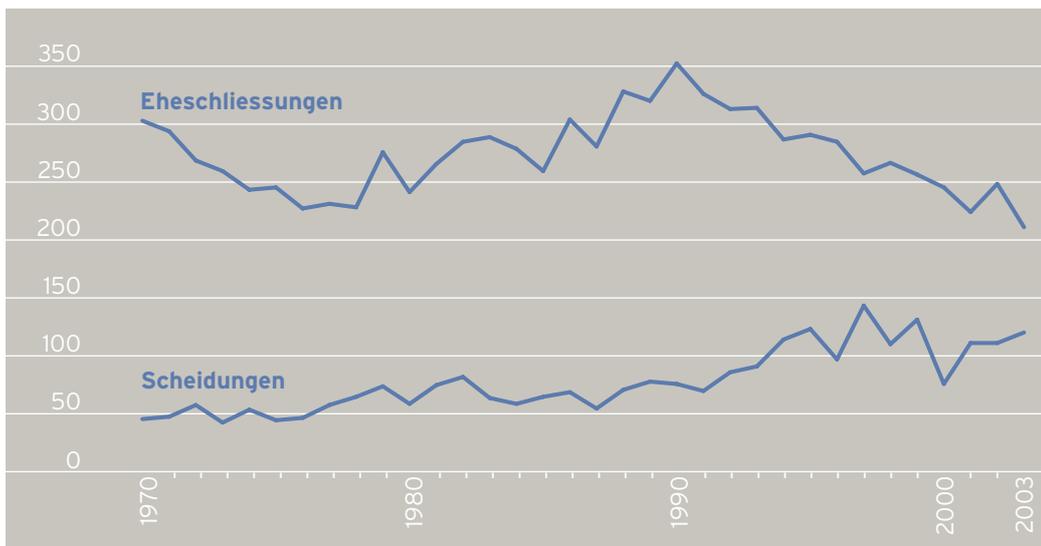


Quelle: Bundesamt für Statistik, Volkszählung 2000

58% der Bevölkerung im Kanton Appenzell Ausserrhoden sind zwischen 20 und 64 Jahren alt, der Anteil an jungen Menschen bis 19 Jahre beträgt 26%, derjenige der Personen ab 64 Jahren 16%. Der Anteil der jüngeren und älteren Generation beträgt 42% (Gesamtschweizerisch 38,2%).

Eine Trend-Analyse des Bundesamtes für Statistik ergibt, dass die Zahl der 65-jährigen und Älteren im Kanton Appenzell Ausserrhoden von heute 17% auf fast 29% im Jahr 2040 steigen wird, was schweizweit zu den Spitzenwerten gehört. «Eine Bevölkerung, die einen grossen Anteil junger Erwachsener aufweist, ist demografisch gesehen dynamischer als eine ältere Bevölkerung, da sie mehr Personen im fortpflanzungsfähigen Alter und weniger Betagte umfasst.»<sup>10</sup>

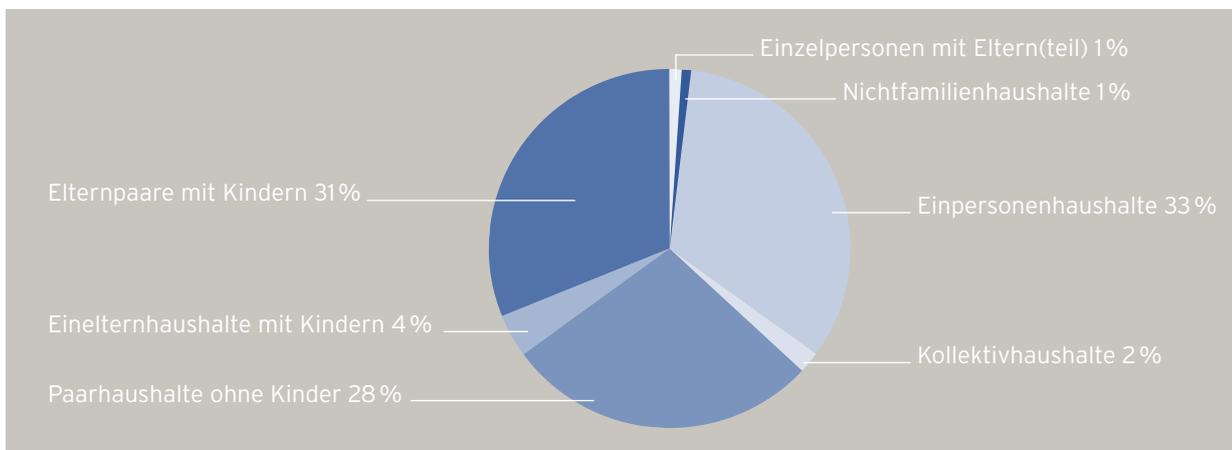
### Anzahl Eheschliessungen und Scheidungen im Kanton Appenzell Ausserrhoden



Quelle: Bundesamt für Statistik, BEVANT

Im Jahr 1970 wurden im Kanton 303 Ehen geschlossen, im Jahr 2003 waren es fast 100 Ehen weniger, nämlich 221. Insbesondere seit den 90er Jahren nehmen die Eheschliessungen im Kanton Appenzell Ausserrhoden kontinuierlich ab. Etwa im gleichen Zeitraum hat die Zahl der Scheidungen stetig zugenommen. 1988 gab es 73 Scheidungen, im Jahr 2003 waren es 122.

### Haushaltsstruktur des Kantons Appenzell Ausserrhoden im Jahr 2000



Quelle: Bundesamt für Statistik, Volkszählung 2000

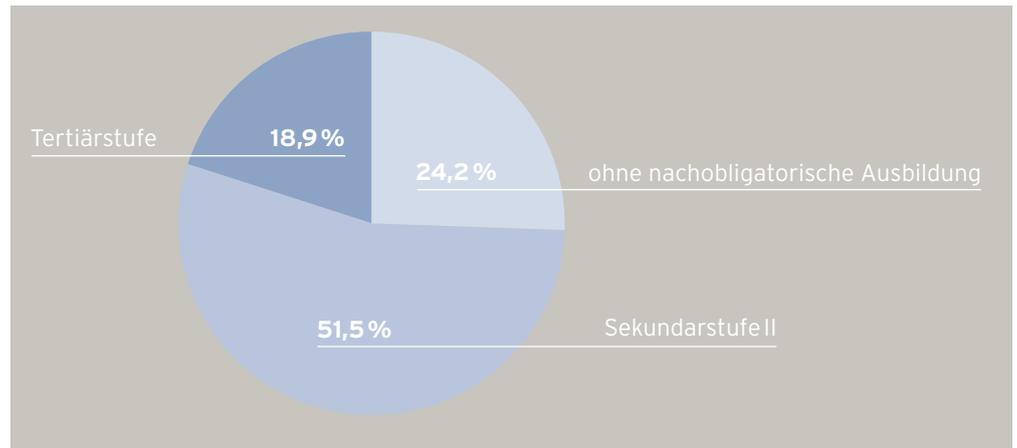
Die Einpersonenhaushalte sind mit einem Anteil von 33% der häufigste Typus aller Haushalte. Darauf folgen mit 31% die Elternpaare mit Kindern, mit 28% die Paarhaushalte ohne Kinder und mit 4% die Elnelternhaushalte mit Kindern. Familienhaushalte mit Kindern machen 35% (CH 33%) der Bevölkerung aus. 57% (CH 54%) der Bevölkerung lebt in Familienhaushalten.

### Vergleiche mit der Gesamt-Schweiz und den angrenzenden Kantonen:

Haushaltsstrukturen	Appenzell Ausserrhoden	Schweiz	St.Gallen	Appenzell Innerrhoden
Einpersonenhaushalte	33%	35%	33%	28%
Elternpaare mit Kindern	31%	28%	32%	39%
Elnelternhaushalte mit Kindern	4%	5%	5%	4%

<sup>10</sup> Bundesamt für Statistik (2004): 19

## Bildungsstand (25 bis 64-jährige) im Jahr 2000



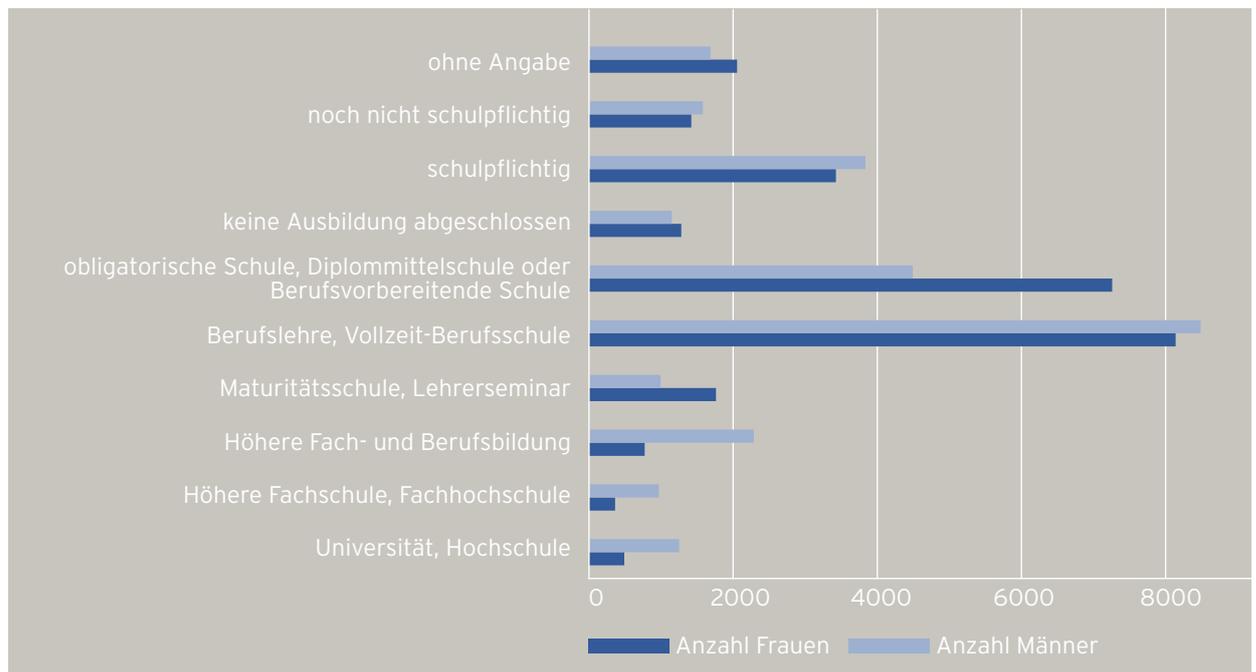
Quelle: Bundesamt für Statistik,  
Kennzahlen für  
Appenzell Ausserrhoden 2000

Der Bildungsstand ist ein wichtiger Massstab von gesellschaftlichen Verhältnissen. Eine gute Bildung gewährt in der Regel die Möglichkeit, das Leben selbstbestimmt und finanziell unabhängiger zu gestalten.

Die meisten Personen (51,5%) beenden ihre Ausbildung auf der Sekundarstufe II (CH: 54,2%); keine nachobligatorischen Ausbildungen haben 24,2% der Bevölkerung (CH: 22%), und über einen Abschluss auf der Tertiärstufe verfügen 18,9% der Kantoneinwohnerinnen und -einwohner (CH: 24%).

14

## Schulbildung nach Geschlecht im Jahr 2000



Quelle: Bundesamt für Statistik, Volkszählung 2000

Bei den Bildungsabschlüssen fällt auf, dass der grösste Teil der Bevölkerung als höchsten Abschluss eine Berufslehre oder Berufsschule vorweisen kann. Der Anteil der Frauen bei den Maturitäts- und Lehrerseminarabschlüssen ist höher als derjenige der Männer. Ebenso verhält es sich bei den Diplommittelschulen oder Berufsvorbereitenden Schulen. Der Bildungsstand der Frauen ist bei diesen Abschlüssen in den letzten Jahren gestiegen. Genau umgekehrt ist es hingegen bei den Abschlüssen der höheren Fachschulen und Universitäten. Hier ist der Anteil der Männer wesentlich höher.

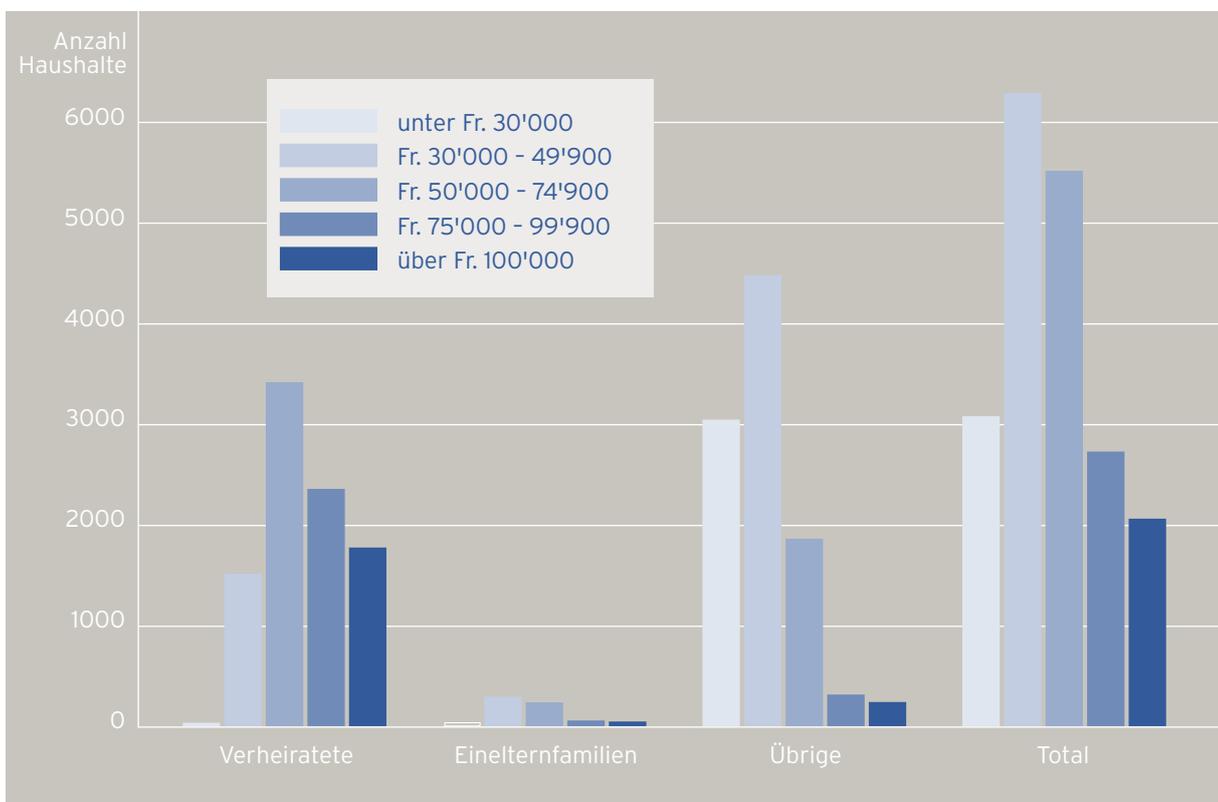
## 2.2. Finanzielle Situation der Familien

Über die tatsächlichen finanziellen Verhältnisse lassen sich wegen fehlender Daten keine verlässlichen Angaben machen. In der Folge werden Kennzahlen und Parameter zur Einkommenssituation der Einwohnerinnen und Einwohner dargestellt (2.2.1). Es folgen zusammengefasste Darstellungen zur Besteuerung (2.2.2), zu Kinderzulagen (2.2.3), zu individuellen Prämienverbilligungen (2.2.4) sowie zu Stipendien (2.2.5) und Sozialhilfe (2.2.6)

### 2.2.1. Einkommenslage

Anhand der von der Eidgenössischen Steuerverwaltung publizierten Zahlen zu den Bundessteuereinnahmen im Kanton Appenzell Ausserrhoden ergibt sich folgendes Bild über die Einkommenslage der Bevölkerung. Bei Steuerpflichtigen wird unterschieden zwischen Verheirateten, Einelternfamilien und Übrigen (Ledige, Verwitwete, Geschiedene, getrennt Lebende).

#### Einkommensverteilung

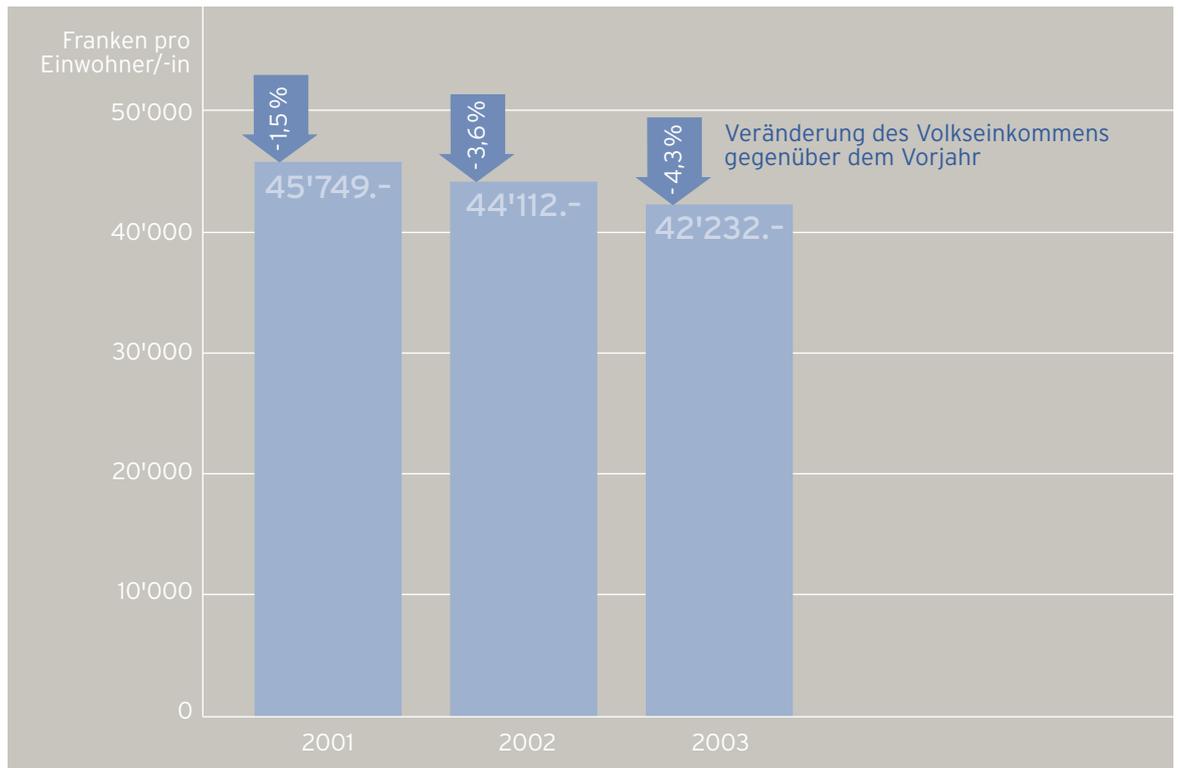


Quelle: Eidg. Steuerverwaltung, Direkte Bundessteuer Kanton Appenzell Ausserrhoden. Steuerperiode 1999/00, eigene Berechnung der FfG.

Da keine Daten mit der Angabe der Kinderzahl bei den Verheirateten und Einelternfamilien vorhanden sind, ist es schwierig, Aussagen über die tatsächlichen finanziellen Verhältnisse der Familien zu machen.

54,5% der Verheirateten verfügen über ein Reineinkommen unter Fr. 75'000 (vor der Berücksichtigung der Sozialabzüge), 26% über ein Reineinkommen zwischen Fr. 75'000 und Fr. 99'000 und 19,5% über ein Reineinkommen über Fr. 100'000. Bei den Einelternfamilien ist der Anteil in den unteren Stufen des Einkommens am grössten: 46,2% der Einelternfamilien haben ein reines Einkommen zwischen Fr. 30'000 und Fr. 49'900. In der Stufe zwischen Fr. 50'000 und Fr. 74'900 sind sowohl fast 38% von den Verheirateten als auch die Einelternfamilien. Bei der Kategorie «Übrige», d.h. bei Ledigen, Verwitweten, Geschiedenen und getrennt Lebenden, fällt auf, dass 75,7% dieser Kategorie über ein Einkommen unter Fr. 50'000 verfügen.

## Entwicklung des Volkseinkommens im Kanton Appenzell Ausserrhoden



Quelle: Bundesamt für Statistik, volkswirtschaftliche Gesamtrechnung

Das Volkseinkommen hat sich in den Jahren 2001, 2002 und 2003 im Kanton Appenzell Ausserrhoden negativ entwickelt. Der Kanton ist in dieser Zeitspanne von Rang 12 auf Rang 20 gesunken (AI von 14 auf 19, SG von 15 auf 16 und TG blieb konstant auf Rang 17).<sup>11</sup>

Gemessen am Finanzvolumen, sind die wichtigsten Instrumente der kantonalen Familienpolitik die Familienbesteuerung (Steuerabzüge pro Kind), die Familien- und Kinderzulagen sowie allfällige Bedarfsleistungen für einkommensschwache Familien ausserhalb der Sozialhilfe.

### 2.2.2. Besteuerung

#### Gesetzliche Grundlagen

Am 21. Mai 2006 wurde das Gesetz über die Verwendung der ausserordentlichen Nationalbankgewinne (Nationalbankgold-Gesetz, NKG) angenommen. Ausstehend ist noch das Urteil des Bundesgerichtes. Wird die staatsrechtliche Beschwerde abgewiesen, werden die Änderungen des Steuergesetzes erstmals für die Steuerperiode 2007 angewendet. Für die Steuerperioden 2001 bis 2006 bleiben die Bestimmungen des Steuergesetzes<sup>12</sup> und die Verordnung zum Steuergesetz (Steuerverordnung)<sup>13</sup> sowie die vorläufige Verordnung zur Änderung des Steuergesetzes<sup>14</sup> anwendbar.

Es werden zwei Steuertarife angewendet (Art. 39 Steuerberechnung):

- für Ehegatten, die in rechtlich und tatsächlich ungetrennter Ehe leben, sowie für verwitwete, gerichtlich oder tatsächlich getrennt lebende, geschiedene und ledige Steuerpflichtige, die mit Kindern oder unterstützungsbedürftigen Personen im gleichen Haushalt zusammenleben und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreiten (Verheiratetentarif).
- für die übrigen steuerpflichtigen Personen (Alleinstehendentarif).

## Steuerabzüge

Die steuerlichen Entlastungen werden vor allem mit verschiedenen Sozial- und anderen Abzügen gewährt. Im Wesentlichen können folgende Abzüge geltend gemacht werden:

### **Drittbetreuungskosten für Kinder** (StG, Art. 29, Abs. 1, Ziffer e, VO, Art. 21)

Mit dieser Regelung steht der Kanton Appenzell Ausserrhoden in den oberen Rängen bezüglich «Familienfreundlichkeit». Die notwendigen Kosten der Drittbetreuung für im gleichen Haushalt lebende Kinder werden zum Abzug zugelassen. Dabei handelt es sich um Entschädigungen im ortsüblichen Umfang. Es gibt keine Maximalbegrenzung, und die Altersbeschränkung liegt bei 14 Jahren.

### **Kosten für die Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit**

(StG, Art. 29, Abs. 1, Ziffer f).

Abzugsfähig sind Kosten für die Wiederaufnahme einer Erwerbstätigkeit im bisherigen Berufsbereich für nicht mehr erwerbstätige Personen, welche Kinder unter ihrer elterlichen Sorge oder Obhut betreuen oder betreut haben.

### **Steuerabzüge pro Kind** (StG, Art. 38, Abs. 1, Ziffer a)

Vom Reineinkommen werden für die Steuerberechnung abgezogen:

- ab 2007 Fr. 5'000 (bisher Fr. 4'000) für jedes noch nicht schulpflichtige Kind
- ab 2007 Fr. 6'000 (bisher Fr. 5'500) für jedes Kind in der schulischen oder beruflichen Erstausbildung
- ab 2007 Fr. 15'000 (bisher Fr. 10'000) für Kinder, welche sich ständig an einem auswärtigen Ausbildungsort aufhalten.

Die schulische Ausbildung beginnt mit dem Kindergarten-Eintritt. Die Abzüge erfolgen immer stichtagsbezogen (31. Dezember).

Steuerabzüge pro Kind variieren zwischen den verschiedenen Kantonen. Die Abzüge im Kanton Appenzell Ausserrhoden entsprechen in etwa jenen in den Kantonen St.Gallen und Appenzell Innerrhoden und sind etwas tiefer als im Kanton Thurgau. Derzeit werden sie in mehreren Kantonen dem nationalen Durchschnitt angepasst.

### **Unterhaltsbeiträge**

Unterhaltsbeiträge des zahlenden Ehegatten können abgezogen werden, während die Empfänger/innen der Unterhaltsbeiträge diese als Einkommen versteuern müssen.

<sup>11</sup> Bundesamt für Statistik, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung (Folie zum NKG, 20.08.05), 2004.

<sup>12</sup> Steuergesetz vom 21. Mai 2000, bGS 621.11.

<sup>13</sup> Verordnung zum Steuergesetz (Steuerverordnung) vom 8. August 2000, bGS 621.111.

<sup>14</sup> Vorläufige Verordnung zur Änderung des Steuergesetzes vom 6. Dezember 2005, bGS 621.12.

### 2.2.3. Familien- und Kinderzulagen

#### Gesetzliche Grundlagen

Für Arbeitgebende mit Geschäfts- oder Wohnsitz im Kanton Appenzell Ausserrhoden, für Zweigniederlassungen oder Betriebsstätten im Kanton sowie für Selbständigerwerbende gelten das kantonale Gesetz über die Kinderzulagen<sup>17</sup> und die Verordnung zum Gesetz über die Kinderzulagen.<sup>18</sup>

Ausser im Bereich der Landwirtschaft sind die Familienzulagen in der Schweiz kantonal geregelt. Die Finanzierung erfolgt über Lohnprozente, welche von den Arbeitgebern bezahlt werden. Zwischen den Kantonen variieren die Zulagen beträchtlich: Sie liegen zwischen Fr. 150.- und Fr. 344.- pro Monat.

Die Kinderzulagen dienen dem teilweisen Ausgleich der Familienlasten. Sie ergänzen den Leistungslohn und dürfen diesen nicht beeinflussen. In manchen Kantonen werden zudem Geburts- oder Haushaltszulagen sowie teilweise höhere Zulagen für kinderreiche Familien gewährt. Dies trifft für den Kanton Appenzell Ausserrhoden jedoch nicht zu.

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden gewährt Kinderzulagen an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie auch an Selbständigerwerbende.

Folgende Zulagen werden ab 2004 ausgerichtet:

Arbeitnehmer/innen

- Kinderzulagen bis zum 16. Altersjahr Fr. 190.-
- Ausbildungszulage 17. - 25. Altersjahr Fr. 190.-

Selbständigerwerbende

- Kinderzulage bis zum 16. Altersjahr Fr. 190.-
- Ausbildungszulage 17. - 25. Altersjahr Fr. 190.-

#### Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG)

Für Arbeitgebende und Selbständigerwerbende in der Landwirtschaft gelten Regelungen gemäss dem Bundesgesetz über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG):

Kleinbauern und mitarbeitende Familienmitglieder

Berggebiet: 1. und 2. Kind Fr. 190.-  
ab 3. Kind Fr. 195.-

Talgebiet: 1. und 2. Kind Fr. 170.-  
ab 3. Kind Fr. 175.-

Landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen haben zusätzlich zu den Familienzulagen Anspruch auf eine monatliche Haushaltungszulage von 100 Franken.<sup>19</sup>

#### Zusammentreffen mehrerer Ansprüche (KZG Art.10)

Für ein Kind darf nur eine Zulage bezogen werden. Könnten mehrere Personen eine Zulage beanspruchen, so entsteht der Anspruch der Reihe nach bei der Person, in deren Obhut das Kind ist, dem Inhaber oder der Inhaberin der elterlichen Gewalt, der Person, die im überwiegenden Mass für den Unterhalt des Kindes aufkommt. Sind beide im gleichen Haushalt lebenden Ehegatten anspruchsberechtigt, so steht der Anspruch in der Regel dem Ehemann zu.

Mit dieser Anspruchskonkurrenz bei der Auszahlung der Kinderzulagen erfüllt der Kanton die verfassungsmässigen Kriterien bezüglich Gleichstellung nicht. Ein Bundesgerichtsurteil für den Kanton Freiburg hat diese Praxis als diskriminierend beurteilt. Darin wird vorgeschlagen, der Anspruch auf Kinderzulagen solle in demjenigen Kanton entstehen, in welchem die Familie wohnt.<sup>20</sup>

### **Mutterschaftsentschädigung**

In der Volksabstimmung vom 24. September 2004 wurde eine Änderung der Erwerbsersatzordnung angenommen. Der Bundesrat hat diese Bestimmungen über den Erwerbsersatz bei Mutterschaft auf den 1. Juli 2005 in Kraft gesetzt. Seit diesem Zeitpunkt haben angestellte und selbstständigerwerbende Frauen Anspruch auf Mutterschaftsentschädigung. Dies gilt auch für Frauen, die gegen einen Barlohn im Betrieb des Ehemanns mitarbeiten. Während 14 Wochen erhalten sie 80% des durchschnittlichen Erwerbseinkommens vor der Geburt, aber maximal Fr. 172.- pro Tag.<sup>21</sup>

### **Ergänzungsleistungen für Familien**

Im Jahr 2000 wurde eine parlamentarische Initiative zur Einführung von eidgenössischen Ergänzungsleistungen eingereicht und im Frühling 2001 von Nationalrat angenommen. Die Kommission für Soziale Sicherheit und Gesundheit wurde beauftragt, einen Gesetzesvorschlag auszuarbeiten, der im Frühling 2004 in eine breite Vernehmlassung geschickt wurde.

In seiner Stellungnahme zur Vernehmlassung vom Juni 2004 «Ergänzungsleistungen für Familien auf Bundesebene nach dem Vorbild des Tessinermodells» hat der Regierungsrat eine bundesrechtliche Regelung über die Ausrichtung von Unterstützungsbeiträgen an bedürftige Familien abgelehnt.<sup>22</sup>

<sup>17</sup> Gesetz über die Kinderzulagen (KZG) vom 29. April 1984, bGS 822.41.

<sup>18</sup> Verordnung zum Gesetz über die Kinderzulagen (KZV) vom 29. Oktober 1984, bGS 822.411.

<sup>19</sup> vgl. Bundesamt für Sozialversicherung (2001).

<sup>20</sup> vgl. Bundesgericht, Urteil 2P.131/2002 vom 11.7.2003.

<sup>21</sup> Der Kantonsrat Appenzell Ausserrhoden hat am 24. Oktober 2005 für das kantonale Personalgesetz beschlossen: Für jede Geburt, die nach dem 6. Schwangerschaftsmonat erfolgt, übernimmt der Arbeitgeber die Lohnfortzahlung des Nettolohnes zu 100 % für 112 Tage.

<sup>22</sup> vgl. Protokoll des Regierungsrates vom 22. Juni 2004.

## 2.2.4. Individuelle Prämienverbilligung der Krankenversicherung

### Gesetzliche Grundlagen

Das Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) vom 18. März 1994 (insbesondere Art. 65 und Art. 66) regelt die Prämienverbilligung der Kantone und die Beiträge des Bundes und der Kantone. Die kantonalen Bestimmungen sind in der Verordnung über die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung geregelt.<sup>23</sup>

### Anspruchsberechtigung

Alle Personen mit zivilrechtlichem Wohnsitz im Kanton Appenzell Ausserrhoden haben Anspruch auf eine Prämienverbilligung, wenn sie die Voraussetzungen der kantonalen Verordnung erfüllen und einem vom Bund anerkannten Versicherer angeschlossen sind. Massgebend sind grundsätzlich die familialen Verhältnisse im jeweiligen Bezugsjahr.<sup>24</sup>

Im Bericht an den Kantonsrat vom 29. November 2004 betreffend der Festlegung des Kantonsbeitrages an die Prämienverbilligung wurde konstatiert, dass der Personenkreis, der aufgrund seiner wirtschaftlichen Verhältnisse eine volle Rückerstattung der Richtprämie erhält, seit einigen Jahren wächst. Es sind dies Bezüger und Bezügerinnen von Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe, Haushalte mit sehr tiefem Einkommen und kinderreiche Familien. Insgesamt hatte diese Entwicklung einen Anstieg der durchschnittlichen Prämienverbilligungsleistung von Fr. 1'191.- im Jahr 2001 auf Fr. 1'645.- im Jahr 2004 zur Folge. Der Personenkreis, der bisher einen Anspruch auf eine teilweise Prämientlastung hatte, nimmt tendenziell ab. Unter anderem aufgrund der steigenden Prämien und der sinkenden wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit vieler Haushalte verringert sich auch bei steigenden Prämienverbilligungsmitteln der Kreis jener Haushalte, die bisher noch mit einer Teilentlastung rechnen durften. 2004 standen rund 2 Mio. Franken mehr für die Prämienverbilligung zur Verfügung als 2001. Trotzdem waren es 2004 weniger Personen und Haushalte, die entlastet wurden. Dafür war der effektive Betrag pro entlasteter Person höher. Hier sind gewisse Korrekturen nötig, um wieder ein ausgeglicheneres System zu erhalten. «Um eine breitere Streuung der Prämienverbilligung zu erreichen (z.B. unterer Mittelstand), müssten aufgrund der geltenden Ordnung (Steuergesetz, Verordnung über die Prämienverbilligung) mehr Mittel eingesetzt werden können.»<sup>25</sup>

Eine vom Bundesamt für Sozialversicherung durchgeführte Studie<sup>26</sup> über die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen hat aufgezeigt, dass der Kanton Appenzell Ausserrhoden Familien mit mehr als zwei Kindern gut entlastet. «Durch die hohen Kinderabzüge bei Steuern und Prämienverbilligungen kommen Familien mit mehreren Kindern relativ schnell in den Genuss einer vollständigen Verbilligung der Richtprämie, was sozialpolitisch beabsichtigt war.»<sup>27</sup>

### Prämienverbilligungen im Kanton Appenzell Ausserrhoden

	2001	2002	2003	2004
Total Personen	15'122	15'307	12'256	12'611
Haushalte	5'734	5'831	4'418	4'577
Ausbezahlter Betrag in Mio. Fr.	18,009	19,480	18,401	20,751
Durchschnitt pro Person	1'191.-	1'272.-	1'501.-	1'645.-

Quelle: Jahresberichte der Ausgleichkasse A.Rh.

## Vorgesehene Änderungen

Im Bericht und Antrag an den Kantonsrat vom 29. November 2004 wurden folgende Massnahmen für die Zukunft vorgeschlagen:<sup>28</sup>

### Kantonale gesetzliche Grundlagen

#### Ausgangslage

Das revidierte Steuergesetz und die Entwicklung der Haushalteinkommen und -vermögen bilden die Basis für die Berechnung des Bedarfs. Eine Überprüfung des Prämienverbilligungssystems, das seit 1997 besteht, ist angezeigt.

#### Massnahmen

- vertiefte Analyse der Auswirkungen des revidierten Steuergesetzes auf die Prämienverbilligungen
- Evaluation der Entlastungswirkung auf die Berechtigten (Rentenbezügerinnen und Rentenbezüger des unteren Mittelstands)
- gezielte Anpassungen

Entscheidend ist aus sozialpolitischer Sicht die Frage, wie Haushalte entlastet werden, bzw. wieviel Geld nach Abzug der Fixkosten (Steuern, Prämien) vom Einkommen bleibt.

### Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG)

Seit dem 1. Januar 2006 ist das überarbeitete Gesetz zur Verbilligung von Prämien für Kinder und junge Erwachsene - Änderung vom 18. März 2005 - in Kraft:

Art. 61, Abs. 3

<sup>3</sup> Für Versicherte bis zum vollendeten 18. Altersjahr (Kinder) hat der Versicherer eine tiefere Prämie festzusetzen als für ältere Versicherte (Erwachsene). Er ist berechtigt, dies auch für die Versicherten zu tun, die das 25. Altersjahr noch nicht vollendet haben (junge Erwachsene).

Art. 65 Abs. 1<sup>bis</sup> und 6

<sup>1bis</sup> Für untere und mittlere Einkommen verbilligen die Kantone die Prämien von Kindern und jungen Erwachsenen in Ausbildung um mindestens 50 Prozent.<sup>29</sup>

### Nationaler Finanzausgleich (NFA)

«Die Bundesmittel für die Prämienverbilligung sollen gemäss NFA ab 2008 reduziert werden. Andererseits wird es Bereiche geben, in denen die Kantone mehr Bundesmittel erhalten. Die politischen Entscheidungsträger werden den notwendigen Ausgleich zwischen den verschiedenen Bereichen vorzunehmen haben.»<sup>30</sup>

<sup>23</sup> vgl. Verordnung über die Prämienverbilligung in der Krankenversicherung vom 17. Juni 1996, bGS 833.112.

<sup>24</sup> vgl. Ausgleichskasse AR: Merkblatt über die Verbilligung der Prämien für die obligatorische Krankenpflegeversicherung im Jahre 2005.

<sup>25</sup> Kanton Appenzell Ausserrhoden, Gesundheitsdirektion (2004): 12.

<sup>26</sup> vgl. Interface, Institut für Politikwissenschaften (2001).

<sup>27</sup> Kanton Appenzell Ausserrhoden, Gesundheitsdirektion (2004): 10.

<sup>28</sup> vgl. Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden (2004).

<sup>29</sup> Bundesgesetz vom 18. März 1994 über die Krankenversicherung, SR 832.10.

<sup>30</sup> Bericht und Antrag an den Kantonsrat, Kantonsratssitzung vom 29. November 2004, Prämienverbilligung 2005; Festlegung des Kantonsbeitrages.

### 2.2.5. Stipendien/Darlehen

Grundlagen für die Ausrichtung von Stipendien und Darlehen bilden das Unterrichtsgesetz<sup>31</sup> und das Einführungsgesetz zum Berufsbildungsgesetz<sup>32</sup>, das Bundesgesetz über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Ausbildungsbeihilfen (Ausbildungsbeihilfengesetz)<sup>33</sup> sowie die Verordnung<sup>34</sup> dazu. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden gilt das Stipendengesetz<sup>35</sup> mit der Verordnung zum Stipendengesetz<sup>36</sup>. Nach Art. 8 Abs. 3 des Stipendengesetzes gelten die Richtlinien für die Berechnung von Stipendien; sie sind seit Beginn des Schul- bzw. Ausbildungs-/ Studienjahres 2002/2003 in Kraft.

Die Durchführung des Gesetzes obliegt im Kanton Appenzell Ausserrhoden einer vom Regierungsrat gewählten Stipendienkommission. Die Mittel werden auf dem Budgetweg bereitgestellt. Bundesbeiträge fallen dem Kanton zu.<sup>37</sup> An den die Staatsrechnung belastenden Kostenaufwand für das Stipendienwesen leisten die Gemeinden insgesamt 25%. Die Aufteilung unter den Gemeinden erfolgt dem Verhältnis ihrer Wohnbevölkerung entsprechend.

Der Kanton leistet Beiträge an die Ausbildungs- und Lebenshaltungskosten während der beruflichen Aus- und Weiterbildung und deren Vorbereitung. In erster Linie ist die Finanzierung der Ausbildung Sache der Eltern, anderer gesetzlich Verpflichteter sowie des Auszubildenden selbst. Staatliche Ausbildungsbeiträge werden nur ausgerichtet, soweit die finanzielle Leistungsfähigkeit dieser Personen nicht ausreicht.<sup>38</sup> Faktisch gibt es bei der Gewährung von Stipendien und/oder Darlehen im Kanton Appenzell Ausserrhoden keine Altersgrenze. Es besteht aber eine «schleichende» Altersbegrenzung (RL Art. 3 Abs. 2). Bei gesuchstellenden Personen, die bereits eine erste Ausbildung abgeschlossen haben, wird vorausgesetzt, dass sie in der Zeit zwischen dem Abschluss der Erstausbildung und dem Beginn der Zweitausbildung während der Erwerbsphase und bei normaler Berufstätigkeit Rücklagen bilden konnten. Diese Rücklagen werden als sogenannte Eigenleistung in die Stipendienberechnung einbezogen. Frauen, die nach der Erstausbildung direkt in die Familienphase ohne ausserhäusliche Erwerbstätigkeit treten, fehlt ein Erwerbseinkommen. Sie können deshalb keine Rücklagen bilden, welche als sogenannte Eigenleistungen in die Stipendienberechnung einbezogen werden.

Nach der heutigen Praxis der Stipendienvergabe werden in erster Linie Vollzeitausbildungen unterstützt. Dies benachteiligt die Frauen, insbesondere Familienfrauen und alleinerziehende Frauen, da diese in der Regel keiner Vollzeitausbildung nachgehen können. Kurse, modulare Weiterbildungen oder berufsbegleitende Ausbildungen werden nicht bezahlt. Für die Ausbildungsfinanzierung werden in solchen Fällen Lösungen mit Stiftungen gesucht.

Stipendien brauchen nicht zurückbezahlt zu werden. Es wird aber erwartet, dass Stipendiaten und Stipendiatinnen, die sich später in guten finanziellen Verhältnissen befinden, eine freiwillige Rückzahlung leisten. Darlehen sind nach Beendigung der Ausbildung innerhalb von 10 Jahren zurückzubezahlen und zu verzinsen.

#### Darlehen

Darlehen können bis zu einem Betrag von Fr. 10'000.- pro Jahr, höchstens aber bis zu einem Gesamtbetrag von Fr. 40'000.-, gewährt werden.<sup>39</sup>

## Stipendien und Darlehensvergabe im Kanton Appenzell Ausserrhoden

	2001	2002	2003	2004
Stipendien- und Darlehensgesuche	360	364	367	416
Abgelehnt	29 %	25 %	29 %	31 %
Erstanmeldungen	33 %	38 %	41 %	41 %
Stipendienaufwendungen in Mio. Fr.	1,518	1,435	1,451	1,417
Darlehensbeträge ausbezahlt	110'800.-	164'900.-	163'430.-	195'450.-

Quelle: Rechenschaftsberichte

Die Stipendien- und Darlehensgesuche haben in der Zeitspanne von 2001 bis 2004 zugenommen, die Stipendienaufwendungen sind in etwa gleich geblieben. Die Summe der ausbezahlten Darlehensbeträge hat sich erhöht.

In den schweizerischen politischen Diskussionen stehen die nicht rückzahlbaren Stipendien immer wieder zur Debatte. Ziel der politischen Vorstösse ist es, die Stipendien durch Darlehen zu ersetzen. Bisher konnte dieser nach Meinung der Interkantonalen Stipendien-Konferenz (IKSK) unsinnige Lösungsansatz mit gewichtigen bildungs- und sozialpolitischen Argumenten jeweils erfolgreich entkräftet werden - auch in Zeiten radikaler Sparpolitik.

### Vorgesehene Änderungen

Das Bundesgesetz zur Subventionierung wird zur Zeit überarbeitet. Vorgesehen ist, dass nur noch der Tertiärbereich vom Bund mitfinanziert wird.

Im Zuge der NFA sind Harmonisierungsbestrebungen im Gang, die einen gemeinsamen Rahmen für alle Kantone schaffen sollen.

<sup>31</sup> Gesetz über das gesamte Unterrichtswesen (Unterrichtsgesetz) vom 23. Dezember 1859, LS 410.1.

<sup>32</sup> Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Berufsbildung (EG zum Berufsbildungsgesetz) vom 21. Juni 1987, LS 413.31.

<sup>33</sup> Bundesgesetz über die Gewährung von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Ausbildungsbeihilfen vom 19. März 1965 (Stand am 28. September 1999), SR 416.0.

<sup>34</sup> Verordnung über die Gewährungen von Beiträgen an die Aufwendungen der Kantone für Ausbildungsbeihilfen vom 9. Juli 1965 (Stand vom 28. September 1999).

<sup>35</sup> Stipendiengesetz vom 24. April 1988, bGS 415.21.

<sup>36</sup> Verordnung zum Stipendiengesetz vom 24. April 1988, bGS 415.211.

<sup>37</sup> vgl. Stipendiengesetz, Art. 11 Finanzierung.

<sup>38</sup> vgl. a.a.O., Art. 1 Grundsätze.

<sup>39</sup> vgl. a.a.O., Art. 9, Abs.1.

### 2.2.6. Sozialhilfe

Sozialhilfe fällt nicht unter die Familienpolitik. Es gibt aber Familiensituationen, in denen die Sozialhilfe zur Sicherung des Existenzminimums notwendig ist. Sozialhilfe ist als Überbrückungshilfe gedacht, die eine kurzfristige Hilfe und Unterstützung leisten soll. Im System der sozialen Sicherheit hat sie die Aufgabe eines Auffangnetzes. In der Praxis übernimmt sie zunehmend auch längerfristige Unterstützung.

#### Gesetzliche Grundlagen

Sozialrechte und Sozialziele haben ihre Grundlage in der Kantonsverfassung.

#### Art. 24 a) Sozialrechte

<sup>1</sup> Jede Person hat bei Notlagen, die sie nicht aus eigener Kraft bewältigen kann, Anspruch auf ein Obdach, auf grundlegende medizinische Versorgung sowie auf die für ein menschenwürdiges Leben notwendigen Mittel.

<sup>2</sup> Jedes Kind hat Anspruch auf Schutz und Fürsorge sowie auf eine seinen Fähigkeiten entsprechende, unentgeltliche Grundausbildung während der obligatorischen Schulzeit.

#### Art. 25 Sozialziele

Kantone und Gemeinden setzen sich in Ergänzung der privaten Initiative und der persönlichen Verantwortung sowie im Rahmen der verfügbaren Mittel zum Ziel, dass

- a) alle ihren Unterhalt durch Arbeit bestreiten können;
- b) alle in angemessener Weise wohnen können;
- c) alle sich gemäss ihren Fähigkeiten und Neigungen bilden und weiterbilden können;
- d) Eltern vor und nach einer Geburt materiell gesichert sind;
- e) alle Menschen, die wegen Alters, Gebrechlichkeit, Krankheit oder Behinderung der Hilfe bedürfen ausreichende Pflege und Unterstützung erhalten.

Eine zusätzliche Regelung findet sich in Art. 39 der Kantonsverfassung unter dem Titel «Soziales». Im Bereich Sozialhilfe sind der Kanton und die Gemeinden in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen zuständig für die Unterstützung von hilfsbedürftigen Menschen. Ihnen kommt die Aufgabe zu, sozialen Notlagen vorzubeugen und Vorkehrungen zur Selbsthilfe zu fördern. Sie können die Leistungen des Bundes für die soziale Sicherheit ergänzen. Ebenfalls in diesem Artikel wird festgelegt, dass der Kanton die Heime beaufsichtigt.

Geregelt ist die Sozialhilfe im Gesetz über die öffentliche Fürsorge<sup>40</sup> vom 28. April 1974. Die öffentliche Fürsorge obliegt den Einwohnergemeinden am Wohnsitz der Fürsorgeberechtigten.

Das geltende Fürsorgegesetz soll abgelöst werden durch ein neues Sozialhilfegesetz, das zur Zeit in Bearbeitung ist. Es ist vorgesehen, dass das neue Gesetz ab ca. Mitte/Ende 2006 in Kraft treten kann. In der Sozialhilfepraxis orientieren sich die Gemeinden neben dem Fürsorgegesetz an den SKOS-Richtlinien.<sup>41</sup> Diese gelten im Kanton nicht als verbindlich, werden aber in der Praxis berücksichtigt.

#### Alimentenbevorschussung

Die Vormundschaftsbehörde oder eine andere im kantonalen Recht bezeichnete Stelle ist verpflichtet, bei der Eintreibung der Unterhaltsbeiträge für Kinder unentgeltlich zu helfen (Art 290 ZGB). Ausserdem regelt das öffentliche Recht die Ausrichtung von Vorschüssen, wenn die Eltern ihrer Unterhaltspflicht nicht nachkommen (Art. 293 Abs. 2 ZGB).

Im kantonalen Recht vom April 1980 (Änderung 28. April 1996) ist die Alimentenbevorschussung im Gesetz über Inkassohilfe und Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen für unmündige Kinder geregelt.

### **Bevorschussung von Unterhaltsbeiträgen**

Unmündigen Kindern bis zum vollendeten 20. Altersjahr werden nach Massgabe des Gesetzes von der Wohnsitzgemeinde Vorschüsse geleistet, wenn die Eltern ihrer Unterhaltspflicht nicht oder nicht rechtzeitig nachkommen. Die Vorschüsse sind keine Fürsorgeleistungen. Bei der Bevorschussung handelt es sich um Unterhaltsbeiträge des Vaters oder der Mutter, die in einem richterlichen Entscheid oder einem von der Vormundschaftsbehörde genehmigten Vertrag festgelegt sind.

### **Sozialhilfestatistik**

Die Sozialhilfestatistik ermöglicht Aussagen zu Risikogruppen, zum soziodemographischen Hintergrund der Unterstützten, insbesondere zur familialen Situation, zur Höhe der geleisteten Hilfe und zur Dauer des Sozialhilfebezugs. In den Gemeinden des Kantons Appenzell Ausserrhoden wurden im Jahr 2004 erstmals Daten für die eidgenössische Sozialhilfestatistik erhoben. Die Auswertung der erhobenen Daten liegt seit kurzem vor.<sup>42</sup> Rund 850 Personen, d.h. 1,6 % der Gesamtbevölkerung des Kantons wurde mit Sozialhilfe unterstützt. Kinder und Jugendliche (0-17 Jahre) sowie junge Erwachsene (18-25 Jahre) sind mit Sozialhilfequoten von je 2,2 % überdurchschnittlich stark gefährdet, Unterstützungsleistungen beziehen zu müssen. Die Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren machen 32 % der unterstützten Personen aus.

2,0 % aller Haushalte erhielten im Jahr 2004 Leistungen der Sozialhilfe. Für Haushalte mit Alleinstehenden (3,7 %) und insbesondere Alleinerziehenden (10 %) fallen die Quoten und damit das Sozialhilferisiko markant höher aus.

Knapp drei Viertel der unterstützten Personen sind Schweizerinnen und Schweizer, und gut ein Viertel ist ausländischer Nationalität. Bei einem Ausländeranteil von 15 % im Kanton Appenzell Ausserrhoden ist damit das Sozialhilferisiko bei Ausländerinnen und Ausländern deutlich höher als bei Schweizerinnen und Schweizern. Eine zentrale Rolle spielen dafür die oft fehlenden Berufsausbildung, die Erwerbssituation und die Familiengrösse.

Wird die Ausbildung der über 15-jährigen Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger betrachtet, zeigt sich, dass der Anteil der Personen, die nur die obligatorische Schule abgeschlossen haben, bei 35 % liegt. In der Kantonsbevölkerung macht diese Gruppe nur knapp 25 % aus. Der Anteil der Sozialhilfebeziehenden mit einer höheren Ausbildung ist demgegenüber verschwindend klein. Dies zeigt die Wichtigkeit der Ausbildung bei jüngeren Menschen und verweist auf die Problematik der Jugendarbeitslosigkeit.

<sup>40</sup> Gesetz über die öffentliche Fürsorge vom 28. April 1974, bGS 851.1.

<sup>41</sup> Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS). Sie definieren das soziale Existenzminimum für die Gewährung von Sozialhilfeleistungen.

<sup>42</sup> Vgl. Bundesamt für Statistik, Pressemitteilung, März 2006, Nr. 0350-0602-80

### 2.3. Erwerbsarbeit, Haus- und Familienarbeit

«Das traditionell bürgerliche Alleinernährermodell wie auch das Dreiphasenmodell, das einen beruflichen Wiedereinstieg der Mütter nach der Kinderphase vorsieht, entsprechen immer weniger der Wirklichkeit.»<sup>43</sup>

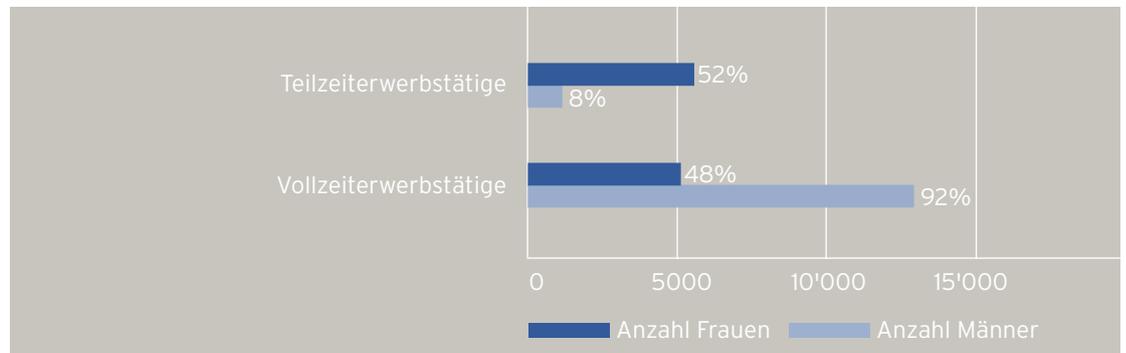
Die Familienformen haben sich zwar verändert, aber die Rollenteilung zwischen den Frauen und Männern nicht wesentlich.

#### 2.3.1. Erwerbstätigkeit

Gesamtschweizerisch ist die Zahl der Erwerbspersonen von 1990 bis 2000 um 7,9 % gestiegen, während in der gleichen Zeitperiode die Bevölkerung im sogenannten «erwerbsfähigen Alter» nur halb so stark gewachsen ist. Die Zunahme der Erwerbsbeteiligung ist auf die Mütter zurückzuführen, die heute grösstenteils weiterhin berufstätig sind. So stieg die Erwerbsquote bei Müttern, deren jüngstes Kind zwischen 7 und 14 Jahre alt ist, von 59,6 % auf 75,7 %.

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden ist die Erwerbsbeteiligung der Frauen noch stark vom Familienzyklus abhängig. Während die Erwerbsquote der Frauen im Alter von 15 bis 24 Jahren mit 65,2 % über dem schweizerischen Durchschnitt (62,8 %) liegt, fallen die 25 bis 45-jährigen unter das schweizerische Mittel.<sup>44</sup>

#### Erwerbstätigkeit im Kanton Appenzell Ausserrhoden nach Geschlecht und Arbeitsmarktstatus (2000)



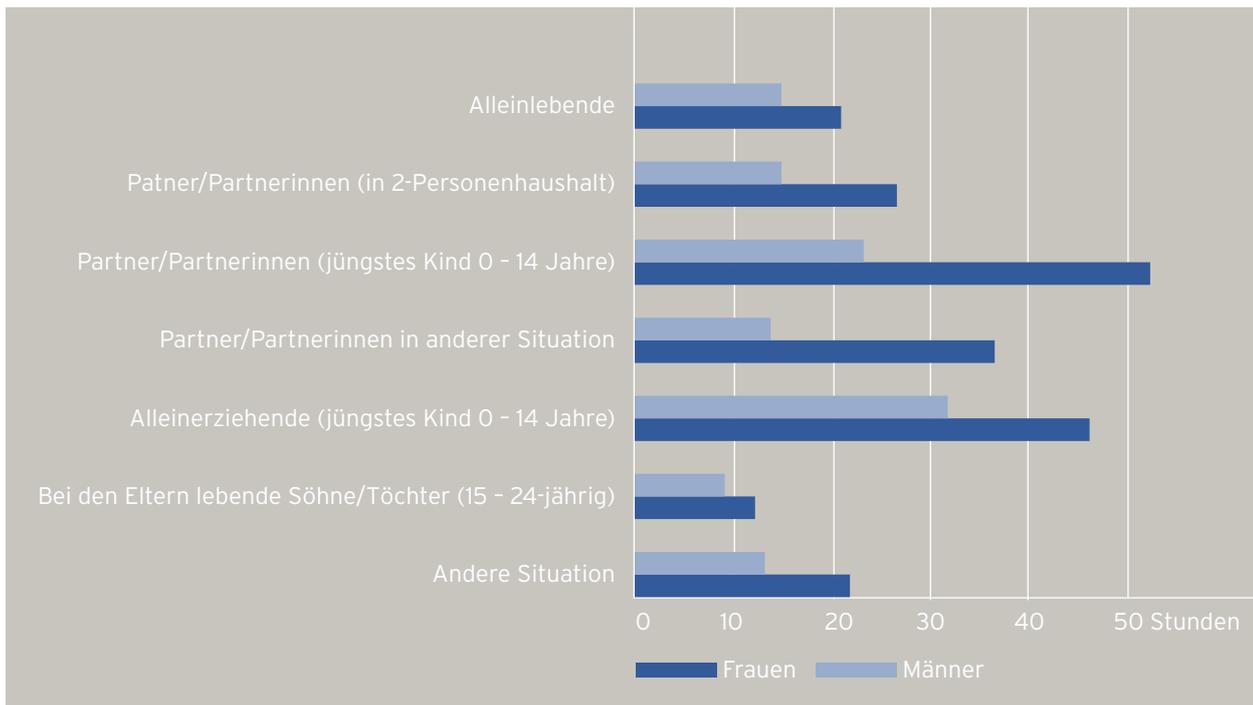
Quelle: Bundesamt für Statistik, Eidg. Volkszählung 2000

Im Jahr 2000 waren im Kanton Appenzell Ausserrhoden 92 % (12'886) Männer und 48 % (5'107) Frauen vollzeiterwerbstätig. Bei den Teilzeiterwerbstätigen waren es 8 % (1'152) Männer und 52 % (5'554) Frauen. Teilzeiterwerbstätigkeit ist nach wie vor vorwiegend Frauensache. In der Schweiz waren im Jahr 2000 48,6 % der Frauen teilzeitbeschäftigt, bei den Männern waren es 8,4 %.

### 2.3.2. Haus- und Familienarbeit

In der Ostschweiz<sup>45</sup> wenden Frauen in Paarhaushalten mit Kindern unter 15 Jahren für die Haus- und Familienarbeit mehr als doppelt so viel Zeit auf wie die Männer (Frauen 52,7 Stunden pro Woche; Männer 23,4 Stunden pro Woche). Der durchschnittliche Zeitaufwand von Frauen für Haus- und Familienarbeit übersteigt mit 52,7 Stunden die normale Arbeitswoche einer erwerbstätigen Person um einiges. Ein solches Pensum lässt sich schwer mit beruflichem oder anderweitigem Engagement vereinbaren. Aber auch die Männer leisten in solchen Haushalten neben der Erwerbsarbeit 23,4 Stunden pro Woche. Alleinerziehende mit Kindern unter 15 Jahren investieren mit 46,5 Stunden ebenfalls sehr viel Zeit für die Haus- und Familienarbeit. In Paarhaushalten ohne Kinder investieren Frauen durchschnittlich fast 27 Stunden wöchentlich, während die Männer im Durchschnitt 15 Stunden leisten.

#### Zeitaufwand für die Haus- und Familienarbeit in Stunden pro Woche in der Ostschweiz (2004)



Quelle: Bundesamt für Statistik, SAKE 2004

### 2.4 Lebenssituation von Familien

Die Lebensumstände von Familien werden neben den finanziellen Möglichkeiten, der Erwerbs-, Haus- und Familienarbeit und den Formen der familienergänzenden Kinderbetreuung durch weitere Faktoren beeinflusst, von denen das Wohnumfeld und Gewalterfahrungen zwei bedeutsame sind.

#### Wohnen

Die Wohnsituation beeinflusst das Wohlbefinden und die Lebensqualität von Familien zu einem wesentlichen Teil und stellt für viele den grössten Kostenpunkt im Familienleben dar. Insbesondere kinderreiche Familien, die zu den einkommensschwächeren Bevölkerungsgruppen gehören, sind auf günstige grosse Wohnungen angewiesen. «Durchschnittlich fast Fr. 1'500.- gaben Paare mit Kindern im Jahre 1998 für das Wohnen aus (Gesamtschweiz). Dabei ist der Anteil der Wohnkosten am Bruttoein-

<sup>43</sup> Eidg. Departement des Innern EDI (2004) : 47.

<sup>44</sup> vgl. Bundesamt für Statistik, Pressemitteilung, 6. Juni 2003.

<sup>45</sup> dazu gehören die Kantone GL, SH, AR, AI, SG, GR, TG

kommen von Paaren mit jüngeren Kindern wesentlich höher als bei Paaren mit älteren Kindern (18 % bzw. 12 %).»<sup>46</sup> In der Ostschweiz wurden im Jahr 1990 durchschnittlich Fr. 761.- (CH: 820.-) für Miet- und Genossenschaftswohnungen verlangt. Im Jahr 2000 waren es Fr. 990.- (CH: 1059.-). Verglichen mit dem schweizerischen Mittelland (1990: Fr. 725.-, 2000: Fr. 928.-) liegen die Mietpreise in der Ostschweiz etwas höher.<sup>47</sup>

Im Bericht «Wohnstandortstrategie im Kanton Appenzell Ausserrhoden» wurde eine Beurteilung des Wohnungsmarktes im Kanton Appenzell Ausserrhoden vorgenommen. Dabei wurde festgestellt, dass immer mehr ganz junge Haushalte aus dem Kanton abwandern und immer weniger Menschen in der Familienphase zuziehen.<sup>48</sup> Im mittleren Preissegment bestehen im Allgemeinen wenige Angebote. Die Neubautätigkeit konzentriert sich weitgehend auf Eigentumsobjekte. Das Mietwohnungsangebot ist gekennzeichnet durch einen grossen Altbestand, welcher vermutlich nicht mehr vollumfänglich den heutigen Marktbedürfnissen entspricht. Im Teilprojekt «Wohnen» wird denn auch gefordert, bei den künftigen Massnahmen seien hauptsächlich junge Haushalte und Familienhaushalte zu berücksichtigen. «Wohnungsbau bzw. -erneuerung allein kann nicht zur Zielerreichung führen. Das alleinige Bereitstellen von Wohnraum ist noch kein Auslöser von Zuzug. Der Kanton muss demnach über die Basisangebote hinausgehen und Merkmale entwickeln, die besonderes sind. Anhand der Bedürfnisstrukturen sind Angebote in allen Bereichen, wie etwa Versorgung, Bildung, Wirtschaft (Arbeitsplätze!) u.v.m., zu schaffen oder zu optimieren.»<sup>49</sup> Dazu gehört auch eine moderne und attraktive Familienpolitik.

Das Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum trägt dem Bedürfnis von wirtschaftlich schwächeren Personen Rechnung. Es bietet Anreize zur Bereitstellung von preisgünstigen Mietwohnungen (WFG, 2003). Die eidgenössischen Räte haben aber die Bereitstellung der erforderlichen finanziellen Mittel bis 2008 sistiert, weshalb das neue Gesetz gegenwärtig von geringem Nutzen ist.<sup>50</sup>

### **Gewalt**

Der Kanton Appenzell Ausserrhoden verfügt als einer der ersten Kantone in der Schweiz über gesetzliche Regelungen zur Wegweisung und zum Rückkehrverbot bei häuslicher Gewalt. Damit ist eine wichtige Voraussetzung zum Schutz vor Gewalt im persönlichen Umfeld (Familie, Partnerschaft, Lebensgemeinschaft) gegeben. Das revidierte Polizeigesetz<sup>51</sup> trat am 1. Januar 2003 in Kraft. Art. 17 - 20 haben eine Verbesserung des Schutzes vor Gewalt im persönlichen Umfeld (Familie, Partnerschaft, Lebensgemeinschaft) zum Ziel. Den Bestimmungen liegt eine neue Haltung gegenüber Gewalt im sozialen Nahraum zu Grunde: Gewalt im häuslichen Bereich ist keine Privatsache und wird nicht mehr geduldet. Nicht die Opfer, sondern die Täter müssen die Konsequenzen für ihr Verhalten tragen. Die Betroffenen haben Anspruch auf Schutz, Sicherheit und Hilfe.<sup>52</sup>

Im Jahr 2003 wurden 23 Personen (21 Männer und 2 Frauen) weggewiesen, im Jahr 2004 waren es 40 Personen (36 Männer und 4 Frauen).<sup>53</sup> «Auf 10'000 Einwohner ergibt dies (im Jahr 2003) 2,3 Wegweisungen. Dieses Verhältnis entspricht in etwa jenem in den ländlichen Regionen des Kantons St.Gallen.»<sup>54</sup>

## Jugendhilfe

Gemäss der Kantonsverfassung, nehmen sich der Kanton und die Gemeinden in Zusammenarbeit mit anderen Organisationen der Anliegen und Bedürfnisse Jugendlicher und Betagter an. Im «Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung» erwähnt Jörg Schoch: «Mit dieser umfassenden Bestimmung verzichtet die Verfassung einerseits auf eine Wertung der Anliegen. Andererseits wird bewusst keine nähere Umschreibung der Aufgabe gegeben. Dadurch stehen der öffentlichen Hand sämtliche Massnahmen offen, welche einer Förderung der Anliegen dieser Bevölkerungsgruppe zugute kommen. Welche inhaltlichen Bedürfnisse unterstützungswürdig sind, bleibt damit offen.»<sup>55</sup>

Zur Zeit sind keine Bestrebungen für spezifische Angebote im Gang. Bis anhin wurde das Thema punktuell behandelt.

Die von der Kantonspolizei seit kurzem eingesetzten Jugend-Kontaktbeamtinnen und -beamten sollen v.a. präventiv tätig sein. Ihnen kommt die Aufgabe zu, den Dialog mit Jugendlichen und «Szenen» zu suchen und bei der Wohnbevölkerung das Sicherheitsgefühl zu verstärken.

## Jugend und Freizeit

Begegnungsräume für Jugendliche bieten eine wichtige Alternative zum ziel- und orientierungslosen Ausgang. Solche Begegnungszentren leisten einen aktiven Beitrag zur Entwicklung von wichtigen Werten wie Respekt für die anderen, Freundschaft, das Recht auf freie Meinungsäusserung, Toleranz etc.

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden werden alternative Begegnungsräume zu einem grossen Teil von den Gemeinden oder von gemeinnützigen Institutionen bereit gestellt. Der Kanton beteiligt sich nicht direkt an der Finanzierung von solchen Einrichtungen.

<sup>46</sup> Eidg. Departement des Innern EDI (2004): 68

<sup>47</sup> [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) (Bau- und Wohnungswesen, Kennzahlen)

<sup>48</sup> vgl. Kanton Appenzell Ausserrhoden, Wohnstandortstrategie (2004).

<sup>49</sup> Protokoll des Regierungsrates Appenzell Ausserrhoden, 2.9.2005.

<sup>50</sup> vgl. Kantonale Kommission für eine umfassende Familienpolitik (2004).

<sup>51</sup> Polizeigesetz vom 13. Mai 2002, bGS 521.1.

<sup>52</sup> Auszug aus der Informationsbroschüre der Kantonspolizei Appenzell A.Rh.

<sup>53</sup> vgl. Kantonspolizei Appenzell Ausserrhoden (2005).

<sup>54</sup> Fachstelle gegen Gewalt (2005): S. 29.

<sup>55</sup> Schoch Jörg (1995): 84 - 85, Art. 41.

## 2.5 Familie und Erziehung

### 2.5.1. Familienergänzende Kinderbetreuung im Kleinkind- und Vorschulalter

Eine wesentliche, gesellschaftlich wichtige und wertvolle Aufgabe der Familien besteht in der Erziehung der Kinder. Aus verschiedenen Gründen können Familien in bestimmten Phasen oder Situationen auf familienergänzende Betreuung angewiesen sein. Ein Teilziel des Projekts «Familien» im Regierungsprogramm besteht in der Schaffung eines Netzwerks familienergänzender Betreuungsangebote, welche eine gute Betreuung der Kinder im Kanton Appenzell Ausserrhoden unter möglichst hoher Wahrnehmung der Eigenverantwortung der Erziehenden gewährleisten.

Die statistische Basis zu den verschiedenen familienergänzenden Angeboten ist gesamtschweizerisch und auch für unseren Kanton lückenhaft. Im Familienbericht 2004 des Eidgenössischen Departements für Inneres wird die Nutzung familienergänzender Angebote wie folgt zusammengefasst: «Knapp ein Drittel der Familien mit Kindern unter 15 Jahren nutzt regelmässig familienergänzende Betreuungsangebote(...) Rund die Hälfte der Familien, die familienergänzende Kinderbetreuung brauchen, greifen auf Verwandte zurück. Vor allem Familien mit grösserem Betreuungsvolumen (mehr als ein Tag pro Woche) greifen eher auf institutionalisierte Angebote (Tagesmütter, Pflegefamilien, Kinderkrippen) zurück als auf Verwandte.<sup>56</sup>

#### Angebote in den Gemeinden

Die Projektgruppe hat in den Gemeinden eine Umfrage über die familienergänzenden Kinderbetreuungsangebote durchgeführt. Mit den zuständigen Personen in Kinderkrippen, -horten und -tagesstätten wurden zudem vertiefende Gespräche durchgeführt. Im Kanton Appenzell Ausserrhoden stehen gegenwärtig folgende Angebote an Kinderkrippen, -horten bzw. -tagesstätten zur Verfügung:

Heiden	Offenes Haus	Freie ev. Gemeinde Heiden-Rehetobel
	Kindertagesstätte Wirbelwind	Verein/ private Trägerschaft
Herisau*	Kindertagesstätte Fidibus	Verein
	Chinderstube	private Trägerschaft
	Kinderkrippe Rosenau	Verein
Speicher	Kinderhort Pinocchio	Verein
Teufen	Kinderkrippe Chäferfäscht	Verein

\* Vor kurzem wurde der «Verein Kinderbetreuung Herisau» mit zwei zusätzlichen Angeboten gegründet.

Diese Angebote sind wenig vernetzt und unterschiedlich finanziert. Teilweise beteiligen sich Gemeinden und Firmen an den Aufwendungen bzw. an den konkreten Elternbeiträgen.

Ergänzend zu diesen privat geführten Kindertagesstätten besteht in rund der Hälfte der Gemeinden die Möglichkeit, die Kinder in «Tagesfamilien» betreuen zu lassen (private Initiativen oder Angebote der pro juventute).

### 2.5.2. Familienergänzende Angebote im Zusammenhang mit Kindergarten und Schule (Tagesstrukturen)

Mit dem Eintritt in den Kindergarten (ab 4 Jahren) besuchen Kinder im Kanton Appenzell Ausserrhoden den Unterricht während 15 - 20 Lektionen pro Woche, ab Schuleintritt sind es 20 Lektionen oder mehr.

In der kantonalen Schulgesetzgebung ist zwar festgehalten, die Lehrpläne (gemeint sind Stundenpläne) seien so zu gestalten, dass die Gemeinden Blockzeiten und Tagesschulmodelle einführen können. Dennoch sind die Stundenpläne nach wie vor oft so angelegt, dass keine zusammenhängenden Blockzeiten bestehen. Insbesondere für Eltern mit mehreren Kindern ist es deshalb nur bedingt möglich, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, ohne ergänzende Kinderbetreuung in Anspruch zu nehmen.<sup>57</sup>

Das Departement Bildung hat 2003 - auch im Zusammenhang mit dem Regierungsprogramm - eine Projektskizze erarbeitet, um neben den umfassenden Blockzeiten auch Angebote zu Mittagstisch und Mittagsbetreuung, zur Betreuung und Aufgabenhilfe im Anschluss an den Nachmittagsunterricht und bei Bedarf ein Betreuungsangebot an schulfreien Nachmittagen machen zu können.<sup>58</sup> Der Kanton hat interessierten Gemeinden bei der Realisierung solcher Projekte einen Projektbeitrag in Aussicht gestellt. In Bezug auf Versuche mit veränderten Tagesstrukturen hat er folgende Ziele formuliert:

- Klare Zeitstrukturen mit der Möglichkeit gleicher «Schulzeiten» (Unterricht, Betreuung) für alle Kinder schaffen Kontinuität und Sicherheit für die Lernenden und ihre Familien.
- Die in die Zeitstruktur eingebauten Hausaufgaben und Förderangebote begünstigen eine optimale Entwicklung der Kinder und verringern «schulischen» Druck auf die Familien.
- Die familienergänzende Betreuung unterstützt die Entwicklung und Sozialisation der Kinder, insbesondere der Kinder aus Kleinfamilien. Die sprachliche Integration von Lernenden wird gefördert. Kinder, die ohne schulergänzende Betreuung sich selber überlassen bleiben, werden aufgefangen.
- Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie wird erleichtert. Die Wahlfreiheit der Eltern - insbesondere der Mütter - hinsichtlich der Rollenteilung wird begünstigt, die Gleichstellung der Frauen in der Arbeitswelt verbessert. Beide Elternteile können die erworbenen beruflichen Qualifikationen erhalten und umsetzen.
- Alleinerziehenden oder Personen, die zur Gruppe «working poor» gehören, wird die Berufstätigkeit erleichtert, so dass Einsparungen in der Sozialhilfe erwartet werden können.
- Lehrpersonen pflegen neue Formen der Zusammenarbeit und setzen ihre Ressourcen besser ein.
- Durch eine engere Zusammenarbeit mit den Eltern wachsen Akzeptanz und Vertrauen gegenüber der Schule.
- Die Schule gewinnt an Attraktivität, und mit ihr steigt die Attraktivität der Gemeinde als Lebensraum.

Das vom Kanton als Orientierungsrahmen vorgelegte Modell sieht folgende Tagesstruktur vor:

ab 07.00 Uhr	ev. Auffangzeiten
08.00 - 11.40 Uhr	Unterricht für alle Kinder (Kiga / Unterstufe 08.15 - 09.00 freiwillig)
11.45 - 13.30 Uhr	wählbar Mittagsbetreuung und Mittagessen
13.30 - 16.00 Uhr	Unterricht für alle Kinder, inkl. Hausaufgaben an einem oder bis zu vier Tagen
ev. zusätzliche Betreuungsangebote (Option für Gemeinden)	

In einer Schuleinheit in Herisau und in der Gemeinde Lutzenberg sind diese veränderten Tagesstrukturen auf das Schuljahr 2005/2006 eingeführt worden. Auf Beginn des Schuljahres 2006/2007 folgen Projektumsetzungen in Teufen und Gais. Das Angebot in der Gemeinde Herisau wird im Rahmen eines Gesamtkonzeptes erweitert (integriert sind auch Kindertagesstätte und -horte). In verschiedenen anderen Gemeinden wird die Einführung veränderter Tagesstrukturen geprüft und vor-

<sup>56</sup> Eidg. Departement des Innern (2004): 57.

<sup>57</sup> Gesetz über Schule und Bildung (Schulgesetz) vom 24. September 2000, bGS 411.0, Art. 36.

<sup>58</sup> vgl. Departement Bildung (2003): Projekt veränderte Tagesstrukturen.

bereitet (u.a. in Speicher, Heiden, Walzenhausen, Trogen). In einzelnen Gemeinden werden Elemente der Tagsstrukturen (z.B. Mittagstisch) an einzelnen Wochentagen angeboten. Die Sensibilität und Offenheit gegenüber Angeboten veränderter Tagesstrukturen in den Gemeinden ist gewachsen. In der Regel besteht jedoch eine geringe Bereitschaft, Zusatzaufwendungen zu finanzieren, sondern es wird davon ausgegangen, dass die Betreuungsangebote grundsätzlich durch Elternbeiträge zu finanzieren sind. Dadurch verzichten manche Erziehende eher auf die Ausübung einer zusätzlichen Erwerbsarbeit, oder sie suchen nach anderen (billigeren) Lösungen der Betreuung. Allenfalls gehen sie auch den Kompromiss ein, die Kinder unbeaufsichtigt zu lassen.

Will man die Strategie veränderter Tagesstrukturen nachhaltig umsetzen, sind Elternbeiträge v.a. für einkommensschwache Familien entsprechend zu gestalten. Eine grundlegend andere (visionäre) Option ist die direkte Einführung von Tagesschulen, wie dies «avenir suisse» fordert.<sup>59</sup>

### **2.5.3. Beratungs- und Unterstützungsangebote**

Im Kanton Appenzell Ausserrhoden stehen Familien verschiedene durch den Kanton, durch Gemeinden oder Private initiierte Beratungsstellen zur Verfügung:<sup>60</sup>

- Erziehungsberatung, Mütter- und Väterberatung (pro juventute)
- Elternbildung, Erwachsenenbildung
- Sozialberatung in den Gemeinden (Gemeinden)
- Beratungsstelle für Familienplanung, Schwangerschaft und Sexualität (Vereinbarung mit dem Kanton SG)
- Beratungsstelle für Suchtfragen (Departement Gesundheit)
- Ehe- und Familienberatung
- Schulpsychologischer Dienst (Departement Bildung)
- Beratung für Familien in der Landwirtschaft (Departement Volks- und Landwirtschaft)
- Frauenzentrale Appenzell Ausserrhoden
- Fachstelle für die Gleichstellung von Frau und Mann (Kantonskanzlei)
- AIDS-Hilfe, Opferhilfe, Kinderschutzgruppe
- Sozialpädagogische Familienbegleitung (pro juventute und private Anbieter)
- Beratungsangebote der Kirchen und betrieblichen Stellen

Neben diesen Beratungsangeboten und Sozialeinrichtungen werden weitere Beratungsangebote im Kanton St.Gallen genutzt. Die Kosten dafür werden entweder vom Kanton, von den Gemeinden oder von privaten Unternehmen (Sozialberatungen) und von Stiftungen getragen. Das Engagement von ehrenamtlichen und freiwilligen Personen ist im Bereich der Beratungs- und Unterstützungsangebote gross.

### **2.6. Wahrnehmung familienpolitischer Aufgaben in den Gemeinden**

Im Rahmen des Projekts «Familien» wurden bestehende Angebote in den Gemeinden erfragt und verglichen. Dabei ergaben sich folgende Schwerpunktthemen:

- In allen Gemeinden bestehen Initiativen von Privaten, welche mangels nachhaltiger Unterstützung oft nicht aufrecht erhalten werden können, wenn die zuständigen Personen wegziehen oder wenn sich ihre eigene Lebenssituation verändert (z.B. Müttertreff, Spielgruppen, Krabbelgruppen etc.). Um solchen Kleinprojekten Nachhaltigkeit zu verschaffen, würden gemäss Erfahrung relativ niederschwellige Möglichkeiten bestehen: Informationsplattform, Internet, Kontaktpersonen, Support in Weiterbildung und Beratung.
- Kleinere Gemeinden haben eher Probleme, Schlüsselpersonen und Fachpersonen zu finden, welche Projekte unterstützen, begleiten oder initiieren. In grösseren Gemeinden ist die Chance, freiwillige Fachpersonen zu finden, eher vorhanden.
- Kooperationen zwischen und innerhalb von Gemeinden sowie zwischen Kanton und Gemeinden finden eher zufällig statt. Man könnte von einer Problemlösung

aus nahe liegenden Gründen und nicht aus sinnvollen Gründen sprechen. Viele Gemeinden wissen gar nicht, welche Ressourcen in anderen Gemeinden und im Kanton zur Verfügung stehen.

- Im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung kommt die fehlende Koordination der Akteure besonders deutlich zum Ausdruck.
- Unter dem Stichwort «Subsidiarität» besteht die Tendenz, die Notwendigkeit von Massnahmen auf allen Ebenen immer wieder kontrovers zu diskutieren, in Frage zu stellen und die Verantwortung und die Finanzierung von familienbezogenen Angeboten der jeweils anderen Ebene zuzuschreiben.
- Im Teilprojekt «Kanton und Gemeinden gemeinsam» ist eine Umfrage zur Beurteilung des Ist-Zustandes bei den Gemeinden durchgeführt worden.<sup>61</sup> Der Bereich der familienunterstützenden Massnahmen war nicht Gegenstand der Umfrage. Als wichtigstes Thema wird die Finanzierung von Verbundaufgaben bezeichnet und auf die zunehmende Komplexität der Aufgaben hingewiesen. Die Umfrageergebnisse verdeutlichen, dass den strategischen und den operativen Belangen im Zusammenhang mit «Familie» in den Gemeinden nur wenig Bedeutung beigemessen wird.
- Der Aufbau eines Netzwerkes zu familienunterstützenden Massnahmen in den Gemeinden soll vorangetrieben werden. Mit Hilfe des Prinzips «global denken - lokal handeln» lassen sich Ressourcen und Synergien nutzen, deren Bestehen bislang zu wenig bewusst war. Die eigentliche Abwicklung und Arbeit familienunterstützender Massnahmen muss vor Ort erbracht werden. Gemeindewohnerinnen und -e Einwohner sind mit den Gegebenheiten der Gemeinde in geografischer, demografischer, struktureller und sozialer Hinsicht in der Regel vertraut. Daher wäre es sinnvoll, die operativen Aufgaben Personen zu übergeben, welche mit den örtlichen Gegebenheiten vertraut und identifiziert sind. Das Netzwerk, die strategische Ausrichtung hingegen muss übergeordnet im Grundsatz angelegt sein, um Orientierung, Transparenz und Information zu garantieren. Diese Aufgabe müsste in erster Linie durch den Kanton wahrgenommen werden, da ihm schon von der Verfassung her diese Aufgabe zukommt. Die freiwillige Arbeit darf nicht überschätzt und dem Zufall überlassen werden. Freiwilligenarbeit ist sinnvoll mit professioneller Arbeit zu ergänzen bzw. zu «rahmen». Dafür braucht es übergreifende Konzepte, welche sich auf die Erfahrungen und Standards der Freiwilligenarbeit beziehen. Gegenüber Privatinitiativen ist eine gewisse Zurückhaltung von Seiten der Gemeinden feststellbar. Vor allem Initiativen, welche finanzielle Folgen nach sich ziehen, werden aus nachvollziehbaren Gründen wenig unterstützt. Die formellen Möglichkeiten des Kantons zur Unterstützung privater Initiativen sind beschränkt. Aufgrund der Kantonsverfassung Art. 27 Abs. 3 erfüllt der Kanton nur Aufgaben, welche nicht ebenso gut von den Gemeinden oder von Privaten wahrgenommen werden können. Andererseits fördert er private Initiativen und persönliche Verantwortung und strebt regionale Zusammenarbeit an. Aus den oben genannten Gründen ist aus Sicht der Projektgruppe eine gemeindeübergreifende Koordination notwendig, welche aus sachlichen Gründen der Kanton erbringen müsste. Vor allem in folgenden Bereichen könnte kantonale Koordinationsarbeit erbracht werden: Konzept entwickeln und Unterstützung der Freiwilligenarbeit im Kanton, fachliche Anleitung und Hilfestellung für die Gemeinden und deren delegierte Koordinationsstelle, Kontaktpersonen, Informationsplattform, Internet, Schaffung von Grundlagen für Kooperation und Koordination.
- Selbstverständlich kommen auch die Leistungen und Angebote der Gemeinden und des Kantons im Rahmen von Freizeit und Kultur direkt den Familien entgegen (Sportanlagen; Bibliotheken, etc.). Im Rahmen dieses Berichtes sind diese Angebote nicht erfasst worden.

<sup>59</sup> vgl. Avenir suisse (2005).

<sup>60</sup> Die nachfolgende Aufzählung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit, es wurde kein umfassendes Inventar gemacht.

<sup>61</sup> vgl. Kanton Appenzell Ausserrhoden, Direktion des Innern (2005).

### 3. Beurteilung und Folgerungen

Die Daten und Feststellungen im Bericht bieten einen - sicherlich noch unvollständigen - Überblick über familienpolitisch bedeutsame Bereiche im Kanton Appenzell Ausserrhoden. Die Projektgruppe nimmt aus ihrer Sicht eine Beurteilung vor und stellt Folgerungen und mögliche Massnahmen zur Diskussion.

#### 3.1. Strategische Gewichtung familienpolitischer Themen

Der Regierungsrat hat die Bedeutung «familienfreundlicher Rahmenbedingungen» für die demografische und wirtschaftliche Entwicklung des Kantons Appenzell Ausserrhoden erkannt (Regierungsprogramm). **In der politischen Realität besteht von Regierung, Parlament und Gemeinden Zurückhaltung gegenüber familienpolitischen Interventionen.**

Die Grobanalyse legt den Schluss nahe, **dass sich der Kanton Appenzell Ausserrhoden bezogen auf familienpolitische Steuerung und Attraktivität gegenüber den anderen Ostschweizer-Kantonen nicht abhebt.** Insofern kann daraus kein Standortvorteil bzw. keine besondere Attraktivität des Kantons als Wohnkanton für Familien abgeleitet werden. Soll er sich bezüglich «Familienattraktivität» im ökonomischen und sozialökologischen Sinne besser positionieren, sind vermehrte Anstrengungen, mehr Ressourcen und ein klarerer politischer Wille auf Kantons- und Gemeindeebene notwendig.

Die **Positionierung des Regierungsrates** für eine fortschrittliche und zukunftsfähige Familienpolitik ist notwendig.

Ein **Familienleitbild** soll Leitsätze zur Familienpolitik und die allgemeinen Handlungsleitlinien zu verschiedenen Interventionsebenen enthalten. Ein konkretes Programm soll ermöglichen, mit dem vorhandenen Potenzial eine zielgerichtete und ausbaufähige Familienpolitik zu gestalten.

#### 3.2. Gesetzgebung

Die **Kantonsverfassung** schafft mit Art. 41 die Grundlage für eine Unterstützung von Familien in der Erfüllung ihrer Aufgaben:

**Art. 41 c) Familie, Jugend und Betagte**

<sup>1</sup> Kanton und Gemeinden unterstützen Familien und andere Lebensgemeinschaften mit Kindern in der Erfüllung ihrer Aufgaben; sie können die Schaffung geeigneter Bedingungen für die Betreuung von Kindern unterstützen.

Diese verfassungsmässige Absichts- bzw. Grundsatzerklärung ist auf Gesetzes- oder Verordnungsstufe zu konkretisieren. Dabei sind die Leistungen von Kanton und Gemeinden konkreter festzulegen.

Familienpolitische Anliegen werden im Kanton Appenzell Ausserrhoden gegenwärtig in bereichsbezogenen Gesetzgebungen meist marginal berücksichtigt (z.B. Gesetz über Schule und Bildung; Steuergesetzgebung) oder nehmen nur in Teilaspekten auf Familien Bezug (z.B. Sozialhilfegesetz). Mit der **Schaffung eines Familiengesetzes** könnten die zentralen Anliegen der Familienpolitik geregelt sowie die Wahrnehmung und Berücksichtigung von Familienanliegen und -situationen gestärkt werden. Als Alternative bietet sich eine stärkere Gewichtung von familienpolitischen Themen in den bestehenden Gesetzen an. Insbesondere im Sozialhilfegesetz sollen neben der Jugendhilfe auch Familien berücksichtigt werden.

Auf dem Hintergrund der Zielsetzungen im Regierungsprogramm und als Ergebnis der Analyse der aktuellen Situation könnte die Schaffung gesetzlicher Grundlagen zur **Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung** die Zielerreichung und Nachhaltigkeit von familienbezogenen Massnahmen wirkungsvoll und nachhaltig unterstützen. Darin würden die Art der Angebote, deren Finanzierung durch Kanton, Gemeinden, Private und Familien sowie die Zuständigkeiten geregelt.

### 3.3. Grundlagenarbeit und Koordination

Massnahmen zur Familienpolitik werden in verschiedenen Bereichen geleistet. Was fehlt, ist eine Gesamtschau und -bewertung der verschiedenen Massnahmen sowie eine Koordination zwischen den verschiedenen Akteurinnen und Akteuren. Eine **Verbesserung des statistischen Datenmaterials** (qualitativ und quantitativ) würde fundierte Analysen zur Familiensituation ermöglichen. Dazu sind Angaben zu den finanziellen Leistungen des Kantons an die Familien sowie zur wirtschaftlichen Situation von Familien notwendig. Die periodische Publikation eines Sozialberichtes auf der Basis systematischer Datenerfassung und -kommentierung ist für die Steuerung der Leistungen und für die Beantwortung der Fragen nach deren Effektivität, Effizienz und Professionalität unerlässlich.<sup>62</sup>

Die **Verantwortlichkeiten** auf den Ebenen Bund/Kanton/Gemeinden und die Zuschreibung der Aufgaben sowie die Bereitstellung der Ressourcen verlangen nach grundlegenden Klärungen.

**Prüfen der Schaffung einer Koordinationsstelle zur Vernetzung der Familienanliegen.** Eine bessere Koordination der Zuständigkeiten für familienpolitische Belange in der kantonalen Verwaltung würde Synergien schaffen. Eine entsprechende Stelle könnte die Entwicklung von Familienrealitäten verfolgen, Bedürfnisse erkennen und Antworten darauf suchen und anbieten. Die Gemeinden und betroffene bzw. initiative Personen könnten davon nachhaltig profitieren. Unter der Voraussetzung zusätzlicher Mittel wäre ein Ausbau der Fachstelle für die Gleichstellung von Frau und Mann in eine **«Fachstelle für die Gleichstellung und für Familienfragen»** zu prüfen. Allenfalls könnte eine entsprechende Fachstelle im Departement des Innern angesiedelt werden.

<sup>62</sup> vgl. Kanton Solothurn (2005).



### 3.4. Massnahmen in Teilbereichen

Die **Auseinandersetzung mit den ökonomischen Interventionen** (Finanzielle Situation von Familien) betrachten wir im Rahmen des Teilprojekts 8 als abgeschlossen. Allenfalls erteilt der Regierungsrat den zuständigen Verwaltungsstellen weitergehende Analyse- oder Massnahmen-Aufträge (Datenbasis, Besteuerung, Familien- und Kinderzulagen, Bedarfsleistungen an Familien mit kleinem Einkommen, Prämienverbilligung, Stipendien/Darlehen, Sozialhilfe, Zusatzleistungen und/oder Beihilfen an Familien).

Die familienunterstützenden Vorschläge aus dem Teilprojekt **«Wohnen» sind unseres Erachtens mit hoher Priorität zu verfolgen.**

#### **Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie**

Die Förderung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie hat eine zentrale Bedeutung für die volkswirtschaftliche und demografische Entwicklung.

Die Schaffung von entsprechenden vereinbarkeitsfördernden Massnahmen ist zu unterstützen oder anzuregen. Diese müssen den konkreten lokalen und regionalen Bedürfnissen angepasst werden: familienergänzende Kinderbetreuung, Teilzeitstellen (auch für Männer), Arbeitszeitmodelle, Weiterbildungen, Förderung des Wiedereinstiegs, Urlaubsregelung in Zusammenhang mit Elternschaft.

#### **Förderung von veränderten Tagesstrukturen im Kindergarten und in der Schule**

Die bestehenden Projekte in den Gemeinden werden unterstützt. Das Departement Bildung ist zudem zuständig für die Begleitung und Auswertung laufender, sowie für die Unterstützung geplanter Projekte zu veränderten Tagesstrukturen in Schule und Kindergarten. Mittelfristig sind Anpassungen in der Schulgesetzgebung zu erwägen.

Das Departement Bildung erarbeitet einen Vorschlag zu flächendeckenden umfassenden Blockzeiten an Kindergarten und Schule und macht Vorschläge zur breiteren Umsetzung.

Im **Teilprojekt Familien** (Regierungsprogramm 2003-2007) werden die Massnahmen zur **Verstärkung des Netzwerkes «familienunterstützende Massnahmen in den Gemeinden»** (Information, Koordination, Unterstützung) fortgesetzt. **Die Zusammenarbeit mit den Gemeinden und den Anbieterinnen und Anbietern von Angeboten im Bereich Familie wird verstärkt.**

## 4. Beschluss des Regierungsrates

Der Regierungsrat hat am 21. Februar 2006 vom Bericht Kenntnis genommen und folgendes beschlossen:<sup>63</sup>

1. Der Regierungsrat nimmt Kenntnis vom Bericht «Familienpolitik im Kanton Appenzell Ausserrhoden».
2. Der Regierungsrat beauftragt das Departement Bildung im Zusammenhang mit der Neuordnung der Stundentafel ein Konzept «umfassende Blockzeiten an Kindergarten und Schule» vorzulegen, die allenfalls notwendigen gesetzlichen Anpassungen auszuarbeiten und die fakultativen Betreuungsangebote im Sinne von Optionen darzustellen. Die Vorschläge haben die Kostenberechnungen und Überlegungen zur Finanzierung zu enthalten.
3. Der Regierungsrat beauftragt das Departement Inneres und Kultur die Schaffung einer Fachstelle «Familienfragen» zu prüfen und dem Regierungsrat bis Ende 2006 Bericht und Antrag zu stellen. Die Option einer Überführung der jetzigen Fachstelle «Gleichstellung von Frau und Mann» in eine Fachstelle «Gleichstellung und Familienfragen» ist dabei aufzunehmen, basierend auf einem durch die Projektgruppe «Familien» zu entwerfenden Pflichtenheft. Das Departement Inneres und Kultur prüft bis Ende 2006 die Erarbeitung eines Familiengesetzes. Die Projektgruppe «Familien» erstellt die dazu notwendigen Vorarbeiten.
4. Der Regierungsrat beauftragt die Projektleitung Teilprojekt Familien, das Projekt im Sinne der Zielsetzungen und Meilensteine bis zum Ende der Legislatur fortzusetzen.
5. Der Regierungsrat prüft, im Hinblick auf die Legislatur 2007-2011 strategische Zielsetzungen, Leitideen und Massnahmen im Bereich der Familienpolitik zu formulieren und die für deren Realisierung notwendigen rechtlichen Voraussetzungen und finanziellen Ressourcen zu planen.

<sup>63</sup> Protokoll des Regierungsrates vom 21. Februar 2006.



## Literatur

**Arbeitsgruppe Familienbericht** (1982): Familienpolitik in der Schweiz. Bern.

**Avenir Suisse** (2005): Das Einmaleins der Tagesschule. Ein Leitfaden für Gemeinde- und Schulbehörden. Zürich.

**Bauer, Tobias** (2002): Die Familienfalle: Wie und warum sich die Familiensituation für Frauen und Männer unterschiedlich auf die Erwerbsbiographie auswirkt - eine ökonomische Analyse. Chur & Zürich: Verlag Rüegger.

**Bauer, T., Strub, S., Stutz, H.** (2004): Familie, Geld und Politik: von den Anforderungen an eine kohärente Familienpolitik zu einem familienpolitischen Dreisäulenmodell für die Schweiz. Chur & Zürich: Verlag Rüegger.

**Bundesamt für Sozialversicherung** (2001): Arten und Ansätze der Familienzulagen, Stand 1. Januar 2001. Bern.

**Bundesamt für Sozialversicherung** (2004): Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene, Forschungsbericht Nr. 9/04.

**Bundesamt für Statistik** (2004): Demografische Entwicklung in den Kantonen von 2002 bis 2040, Nach dem Szenario «Trend» AR-00-2002. Neuchâtel.

**Büro für die Gleichstellung und für Familienfragen** (2005): Familienpolitik im Kanton Freiburg. Freiburg.

**Credit Suisse** (2005): Economic Briefing, Familienpolitik unter neuen Vorzeichen, Nr. 40, Juli 2005.

**Departement Bildung** (2003): Projekt Veränderte Tagesstrukturen.

**Eidgenössische Kommission für Frauenfragen** (1992a): Familienexterne Kinderbetreuung Teil 1: Fakten und Empfehlungen: Bericht der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen. Bern.

**Eidgenössische Kommission für Frauenfragen** (1992b): Familienexterne Kinderbetreuung Teil 2: Hintergründe: Bericht der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen. Bern.

**Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF** (2005): Die Leistungen der Familien anerkennen und fördern, Strategische Leitlinien 2010, November 2005.

**Eidgenössisches Departement des Innern EDI** (2004): Familienbericht 2004. Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik. Bern: EDMZ.

**Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen des Kantons Zürich** (2005): Vereinbarkeit von Beruf und Familie fördern. Was Unternehmen tun können und wie sie der Staat darin unterstützen kann. Ein Massnahmenkatalog für den Kanton Zürich von Yvonne Bosshard. Zürich.

**Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen des Kantons Zürich FFG** (Hrsg.) (2003): Familienergänzende Kinderbetreuung im Kanton Zürich: Mut zur Partnerschaft von Gemeinden mit Privaten. Zürich: Fachstelle für Gleichberechtigungsfragen des Kantons Zürich FFG.

**Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann** [BL]: Frauenrat Baselland (Hrsg.) (2001): *Glücklich betreut: familienergänzende Kinderbetreuung und partnerschaftliche Rollenteilung: ein Argumentarium*. Liestal: Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann.

**Fachstelle gegen Gewalt** (2005): Evaluationsbericht «Gegen häusliche Gewalt», Interventionsprojekte in den Kantonen St.Gallen und Appenzell Ausserrhoden. Bericht von Eva Wyss.

**Familienfragen Basel-Landschaft** (2004): Gesamtkonzept. Fakten, Leitbild, Handlungsfelder, Empfehlungen. Fachstelle für Familienfragen Basel-Landschaft.

**Interface, Institut für Politikstudien, Luzern** (2001): Die sozialpolitische Wirksamkeit der Prämienverbilligung in den Kantonen, Monitoring 2000, erarbeitet im Auftrag des Bundesamt für Sozialversicherung.

**Kanton Appenzell Ausserrhoden** (2004): Wohnstandortstrategie, Bericht, 11. November 2004, interurban, Zürich.

**Kanton Appenzell Ausserrhoden**: Das Regierungsprogramm - Die Sach- und Terminplanung des Regierungsrates für die Legislaturperiode 2003 bis 2007.

**Kanton Appenzell Ausserrhoden, Direktion des Innern** (2005): Kanton und Gemeinden gemeinsam: Auswertung der Umfrage zur Beurteilung des Ist-Zustands, Januar 2005.

**Kanton Appenzell Ausserrhoden, Gesundheitsdirektion** (2004): Bericht und Antrag an den Kantonsrat, 2. März 2004, Bericht über die Prämienverbilligung.

**Kanton Solothurn** (2005): Kurzfassung Sozialbericht. Solothurn.

**Kantonale Kommission für eine umfassende Familienpolitik** (2004): Bericht zu einer umfassenden Familienpolitik im Kanton Freiburg.

**Kantonspolizei Appenzell Ausserrhoden** (2005): Statistik zur häuslichen Gewalt.

**Kappeler, Beat** (2004): *Die Neue Schweizer Familie; Familienmanagement und Rentensicherheit*, München Wien: Nagel & Kimche im Carl Hanser Verlag.

**Projektgruppe Familien** (Regierungsprogramm A.Rh.) (2004): *Familienergänzende Kinderbetreuung privater Anbieter im Kanton Appenzell Ausserrhoden: Übersicht, Kontaktadressen und Kurzbeschreibungen*. Unveröffentlicht.

**Projektgruppe Familien** (Regierungsprogramm A.Rh.) (2005): *Familienergänzende Betreuungsangebote in den Gemeinden. Übersicht aus einer Befragung und zusammenfassender Kommentar*. Unveröffentlicht.

**Regierungsrat des Kantons Appenzell Ausserrhoden** (2005): Bericht und Antrag an den Kantonsrat, 19. Oktober 2004, Prämienverbilligung 2005; Festlegung des Kantonsbeitrages.

**Schoch, Jörg** (1995): *Leitfaden durch die Ausserrhodische Kantonsverfassung*.

**Werner, Karin** (2002): *Bericht zur Lage der Familie im Kanton Zürich*, Fachhochschule Zürich, Hochschule für Soziale Arbeit.