



Nr. 649

Stans, 05. November 2007

Parlamentarische Vorstösse. Gesundheits- und Sozialdirektion. Sozialamt. Postulat von Landrätin Doris Marty, Buochs und Landrätin Verena Bürgi, Dallenwil und Mitunterzeichnenden betreffend die Familienpolitik in Nidwalden. Teilweise Gutheissung. Antrag an den Landrat

### Sachverhalt

1.

Mit Schreiben vom 13. September 2007 überwies das Landratsbüro dem Regierungsrat das von Ländrätin Doris Marty, Buochs, und Ländrätin Verena Bürgi, Dallenwil, am 12. September 2007 eingereichte Postulat betreffend die Familienpolitik Nidwalden mit folgendem Wortlaut:

- Der Regierungsrat wird beauftragt, dem Landrat einen umfassenden Bericht zum aktuellen Stand der Familienpolitik im Kanton Nidwalden vorzulegen sowie die Einsetzung einer Koordinationsstelle für Familienfragen zu prüfen.
- Der Regierungsrat wird beauftragt, Massnahmen zu prüfen, welche familienpolitischen Ziele und Forderungen im Kanton Nidwalden umgesetzt werden können. Mit welchen Prioritäten gedenkt der Regierungsrat die Massnahmen umzusetzen?

Zur Begründung wird auf den Text des Postulats im Anhang verwiesen.

2.

Gemäss § 108 Abs. 2 bzw. § 107 Abs. 2 des Landratsreglements hat der Regierungsrat binnen sechs Monaten eine Stellungnahme abzugeben.

### Erwägungen

#### **1 Bericht zum aktuellen Stand der Familiensituation in Nidwalden**

Aufgrund einer Petition des katholischen Frauenbundes Nidwalden erteilte der Regierungsrat im September 2001 der Gesundheits- und Sozialdirektion den Auftrag, zusammen mit dem Kanton Obwalden ein Familienleitbild zu erstellen.

Im November 2003 konnte dem Regierungsrat der Grundlagenbericht und das Leitbild zur Familienpolitik präsentiert werden. Der Grundlagenbericht enthält Leitsätze, Empfehlungen und Massnahmen sowie eine Übersicht über ein Familiengesetz. Ebenfalls wurde ein Inventar mit sämtlichen Leistungen zu Gunsten der Familien erstellt.

Mit dem Leitbild bzw. dem Grundlagenbericht wurde die Situation der Familien in Nidwalden in umfassender Weise aufgezeigt. Weitgehend haben diese Papiere auch heute noch ihre Gültigkeit und können nach wie vor als Grundlage für eine Familienpolitik dienen. Das Ver-

fassen eines neuen, umfassenden Berichts zur Familiensituation in Nidwalden würde kaum zusätzliche Erkenntnisse bringen. Aus diesem Grund wäre der Aufwand unverhältnismässig.

Mit Beschluss Nr. 317 vom 4. Juni 2007 hat der Regierungsrat Leitsätze zu einer Familienpolitik verabschiedet. Diese orientieren sich an den Leitsätzen, welche im Familienleitbild 2003 formuliert wurden. Ebenfalls wurde die Situationsanalyse zur Familienpolitik, die ebenfalls ein Bestandteil des Familienleitbildes 2003 waren, aktualisiert und den verabschiedeten Leitsätzen angefügt.

## **2 Einsetzung einer Koordinationsstelle für Familienfragen**

Die Vernehmlassung des Familienleitbildes ergab, dass die Wichtigkeit der Förderung und Unterstützung von Familien unbestritten ist. Bei der konkreten Umsetzung dieser Absichtserklärung waren die Haltungen aber kontrovers.

Die vorgeschlagene Schaffung eines Familiengesetzes wurde von den politischen Parteien und den Gemeinden mehrheitlich abgelehnt. Als zentraler Faktor einer erfolgreichen Familienpolitik wurde die finanzielle Eigenständigkeit der Familie und eine gesicherte Kinderbetreuung genannt. In diesem Sinne fand die Einführung einer Kleinkinderbetreuungszulage eher Zustimmung, auch wenn die Meinungen über deren Finanzierung weit auseinander gingen. Die Schaffung einer Informations- und Koordinationsstelle bezüglich Familienfragen wurde im Grundsatz mehrheitlich begrüsst.

Die Gesundheits- und Sozialdirektion erarbeitete in der Folge Grundlagen für die Schaffung einer Fachstelle für Familienfragen. Im Grobkonzept vom 20. März 2006 wurde folgendes Fazit gezogen: Die bestehenden Strukturen erlauben es nicht, die als notwendig erachteten Aufgaben mit dem heute bestehenden Profil im kantonalen Sozialamt professionell wahrnehmen zu können. Es fehlen Kapazitäten (zeitliche wie fachliche) für eine gezielte Planung der familienpolitischen Anliegen, die Aufarbeitung entsprechender Unterlagen sowie die Entwicklung und Anwendung von Instrumenten zur Umsetzung und Weiterentwicklung der Familienpolitik. Die Koordination und Vernetzung der verschiedenen Akteure auf Kantons- und Gemeindeebene wie auch auf Bundesebene und mit anderen Akteuren erfordern eine aktive Gestaltung der Information und der Kommunikation. Sollen die Anliegen der Familien im Kanton Nidwalden ernst genommen und die Erkenntnisse aus den Grundlagenarbeiten umgesetzt werden, ist der Aufbau einer geeigneten Struktur mit den entsprechenden Ressourcen notwendig.

Im Konzept wurden vier mögliche Umsetzungsvarianten vorgeschlagen:

- Interne Aufgabenerweiterung des kantonalen Sozialamtes ohne Dienststelle.
- Schaffung einer gemeinsamen Dienststelle „Fachstelle für Familienfragen“ für die beiden Kantone Obwalden und Nidwalden.
- Angliederung an die Fachstelle für Gleichstellung von Frau und Mann Obwalden / Nidwalden.
- Externer Leistungserbringer mit Leistungsvertrag.

Die Schaffung einer gemeinsamen Dienststelle für die beiden Kantone Obwalden und Nidwalden wurde im Konzept klar priorisiert. Mit einer eigenständigen Dienststelle könnten die vielfältigen Aufgaben im Bereich der Förderung der Familien konzentriert wahrgenommen werden. Die Erfahrung mit der gemeinsamen Erarbeitung des Familienleitbildes hat gezeigt, dass im Bereich der Familienfragen die inhaltlichen Unterschiede der beiden Kantone gering sind und dass sich die Themen decken, die es zu bearbeiten gilt. Zudem sind teilweise in beiden Kantonen die gleichen Akteure im Familienbereich tätig. Die gemeinsame Aufgabenerfüllung würde zudem die Schaffung eines Arbeitspensums ermöglichen, welches mit einer

Fachperson besetzt und auf Grund der zeitlichen Präsenz gegen aussen in Erscheinung treten könnte.

Gespräche mit dem Kanton Obwalden betreffend die Schaffung einer gemeinsamen Fachstelle für Familienfragen haben stattgefunden. Da im Kanton Obwalden zurzeit andere Prioritäten gelten, wurde das gemeinsame Projekt vorerst sistiert.

## **2.1 Weitere gesellschaftspolitische Themen**

Neben der Familienpolitik gibt es folgende gesellschaftspolitische Themen, deren Bearbeitung bereits organisiert ist oder die aufgrund ihrer Aktualität noch geregelt werden muss:

- Gesundheitsförderung und Prävention
- Jugendförderung
- Gleichstellung von Frau und Mann
- Integration
- Häusliche Gewalt
- Alter und Behinderung

### **2.1.1 Gesundheitsförderung und Prävention / Gleichstellung von Frau und Mann**

Für die Gesundheitsförderung und Prävention und die Gleichstellung von Frau und Mann sind Stellen installiert, die von den Kantonen Obwalden und Nidwalden gemeinsam getragen werden. Die strukturelle Eingliederung ist jedoch unterschiedlich und die Zusammenarbeit kaum geregelt. Ein Handlungsbedarf ist in der Nutzung von Synergien mit anderen gesellschaftspolitischen Bereichen auszumachen.

### **2.1.2 Jugendförderung**

Die Jugendförderung steckt noch immer in der Projektphase. Die Wichtigkeit dieser Aufgabe ist unbestritten. Ob die Gemeinden oder der Kanton dafür die Verantwortung übernehmen, ist jedoch unklar. Der Handlungsbedarf besteht in der weiteren Klärung der Zuständigkeit und gegebenenfalls in der Schaffung einer definitiven Stelle.

### **2.2.3 Integration**

Für die Integration von Migrantinnen und Migranten hat der Regierungsrat eine provisorische Ansprechstelle bezeichnet. Diese kann heute eine Art „Briefkastenfunktion“ zum Bundesamt für Migration wahrnehmen und die Zusammenarbeit mit den Zentralschweizer Kantonen sicherstellen. Mit dem neuen Bundesgesetz über Ausländerinnen und Ausländer kommen neue Aufgaben hinzu, welche die provisorische Ansprechstelle aus fehlenden zeitlichen und fachlichen Ressourcen nicht wahrnehmen kann. Dieser Bereich muss deshalb neu strukturiert werden.

### **2.2.4 Häusliche Gewalt**

Der Landrat hat am 22. Oktober 2003 die Motion von Landrätin Marlis Gisler mit dem Antrag überwiesen, es sei eine Teilrevision des Polizeigesetzes und der Strafprozessordnung in Bezug auf die häusliche Gewalt vorzubereiten. Unter der Leitung des Rechtsdienstes arbeitet eine Arbeitsgruppe zurzeit an diesen gesetzlichen Grundlagen. Vermutlich wird von der Revision der bestehenden Gesetze abgesehen und ein eigenes „Persönlichkeitsschutzgesetz“ vorgeschlagen. Es ist davon auszugehen, dass mit diesen künftigen gesetzlichen Grundlagen und den geplanten Projekten der Zentralschweizer Fachgruppe Häusliche Gewalt, welche von der Zentralschweizer Regierungskonferenz (ZRK) eingesetzt wurde, das Thema ausreichend bearbeitet werden kann. Ein gewisser Handlungsbedarf wird sich noch

im Bereich Prävention und Öffentlichkeitsarbeit ergeben. Aus heutiger Sicht sind dazu jedoch keine zusätzlichen Stellen-Kapazitäten notwendig.

### 2.2.5 Alter und Behinderung

Die Bereiche Alter und Behinderung werden seit vielen Jahren vom Direktionssekretariat/Gesundheitsamt (in Personalunion) der Gesundheits- und Sozialdirektion bearbeitet. Es können dafür lediglich bescheidene Teilzeitpensen eingesetzt werden. Mit dem Alterskonzept Nidwalden wurden für die Pflegeheimplanung wichtige Entscheidungsgrundlagen geschaffen. Damit werden vor allem konkrete Leistungen der Altershilfe geplant, gesteuert und umgesetzt. Eine eigentliche Alterspolitik ist jedoch noch zu definieren. Darunter können alle Massnahmen zur Durchsetzung von Zielen und zur Gestaltung des öffentlichen Lebens zugunsten älterer Menschen verstanden werden. Alterspolitik hat letztlich das Ziel, die älteren Menschen als gleichberechtigte Mitglieder in die Gesellschaft zu integrieren.

Pro Senectute Nidwalden, als Stiftung organisiert, erbringt vielfältige und professionelle Dienstleistungen für ältere Menschen in den Bereichen Bildung und Begegnung, Sport, Kultur und Soziales. Sie ist ein wichtiges Bindeglied zu den verantwortlichen staatlichen Instanzen und wird entsprechend finanziell unterstützt.

Ähnliches trifft für den Bereich Behinderung zu. Auf institutioneller Ebene ist der Kanton Nidwalden gut versorgt. Die Behindertenbetriebe Nidwalden und die Pro Infirmis decken den Bedarf in der Behindertenhilfe ab. Zur Zeit ist noch unklar, wie umfangreich das Behindertenkonzept ausfallen wird, welches die Kantone auf Grund der NFA zu erarbeiten haben bzw. ob darin die Richtung einer kantonalen Behindertenpolitik festgeschrieben werden kann. Mit dem zurzeit laufenden Projekt „Bedarfsplanung mit Rahmenkonzept für die interkantonale Zusammenarbeit im Heim- und Betreuungswesen in der Zentralschweiz“ erarbeiten die Zentralschweizer Kantone gemeinsame Grundlagen für die Bedarfsplanung und das Rahmenkonzept im Behindertenbereich.

### 2.2.6 Zusammenfassung

- Zwei Bereiche (Gesundheitsförderung und Gleichstellung) sind ausreichend geregelt.
- Die Wichtigkeit weiterer drei Bereiche (Jugendförderung, Familienpolitik, Integration) ist erkannt, die Umsetzung gleicht jedoch noch einer Baustelle. Aufgrund der gesellschaftspolitischen Brisanz müsste die Schaffung einer Fachstelle für Jugendförderung, einer Fachstelle für Integration und einer Fachstelle für Familienfragen diskutiert werden.
- Die Versorgungsstruktur im Bereich Alter und Behinderung ist ausreichend geregelt. Im Bereich Alter sind zukunftsgerichtete Konzepte für die Bedarfsplanung vorhanden. Für den Behindertenbereich wird ein Bedarfsplanungsinstrument zurzeit in Zusammenarbeit mit den Zentralschweizer Kantonen aufgebaut.
- Für den Bereich „Häusliche Gewalt“ besteht zurzeit kein zusätzlicher Handlungsbedarf. Dieser Bereich weist zwar ebenfalls Parallelen zu den anderen Bereichen in Bezug auf Schnittstellen wie auch auf die Koordination und Vernetzung auf, er ist jedoch stärker auf die Unterstützung des Vollzugs ausgerichtet.

Verkürzt formuliert haben alle oben aufgeführten Bereiche das Ziel, die Chancengleichheit für bestimmte Bevölkerungsgruppen zu fördern. Der Auftrag beinhaltet in jedem Bereich Koordination, Vernetzung, Information, Sensibilisierung und Öffentlichkeitsarbeit. Neben den stark im Vordergrund stehenden koordinierenden und vernetzenden Tätigkeiten arbeiten alle Stellen projektorientiert. Entweder unterstützen sie Projekte, stossen diese an oder haben die Federführung. Alle Stellen haben dieselben Querschnittsaufgaben, welche alle Direktionen betreffen. Auch die weiteren Anspruchsgruppen wie politische Gemeinden, Schulge-

meinden und Institutionen sind weitgehend identisch. Es zeigt sich bereits heute, dass den Gemeinden teilweise der Überblick fehlt, wer welches Projekt lanciert hat und wer die Ansprechperson ist. Auch zeigt sich, dass sich die Themen der verschiedenen Bereiche überschneiden.

## **2.2 Schaffung einer Fachstelle für Gesellschaftsfragen**

Obige Ausführungen verdeutlichen, dass es kaum Sinn macht, die verschiedenen Bereiche einzeln zu regeln. Mit der Schaffung einer Fachstelle für Gesellschaftsfragen könnten diese an einem Ort gebündelt werden. Damit könnte eine vernetzte und koordinierte Bearbeitung gesellschaftspolitischer Themen ermöglicht werden, die sich an übergeordneten und bereichsübergreifenden Zielsetzungen orientieren würde: Damit würde beispielsweise die Integration nicht mehr vorwiegend als Integration von Migrantinnen und Migranten verstanden, sondern unter anderem auch als Integration von Menschen mit Behinderung oder von alten Menschen. Vor allem der Bereich Familie spiegelt sich in praktisch allen Themen.

Durch die vernetzte und koordinierte Arbeitsweise könnte es andererseits möglich sein, mit den eingesetzten Ressourcen eine stärkere Wirkung zu erzielen. Durch eine breit abgestützte Erarbeitung eines fachstellenbezogenen Mehrjahresprogramms und einer Jahresplanung könnte die Formulierung einer übergreifenden Strategie ermöglicht werden, welche jeweils dem Regierungsrat zur Kenntnis gebracht werden müsste. Dies ist von Bedeutung, weil bis jetzt eine zusammenhängende Strategie in diesen Fragen fehlt und weil ein grosser Teil der gesellschaftspolitischen Themen stets mehrere Direktionen betrifft.

## **2.3 Familienpolitische Leitsätze**

Der Regierungsrat hat dies erkannt. Er hat mit Beschluss Nr. 317 vom 4. Juni 2007 die Gesundheits- und Sozialdirektion beauftragt, ein Konzept für eine allfällige Fachstelle für Gesellschaftsfragen zu erarbeiten. Der Entwurf liegt bereits vor und wird nächstens in die Vernehmlassung gehen. Das Konzept basiert auf folgenden familienpolitischen Leitsätzen:

### **Lebensraum**

- Familien brauchen öffentliche Begegnungsmöglichkeiten und Gestaltungsfreiräume, die jeder Alterskategorie zur Verfügung stehen.
- Wohnquartiere werden als familienfreundlicher Lebensraum erhalten und geplant. Insbesondere wird beachtet, dass auch Wohnraum zur Verfügung steht, der den Bedürfnissen und den Möglichkeiten von Familien angepasst ist.
- Die Planung und Gestaltung sowie der Ausbau des öffentlichen Verkehrs orientieren sich auch an den Bedürfnissen der Familien.

### **Finanzen**

- Familien sollen in sicheren finanziellen Verhältnissen leben können.

### **Kinderbetreuung**

- Eltern leisten anspruchsvolle Erziehungsarbeit. Sie werden dabei durch bedarfsgerechte und familienergänzende Einrichtungen der Kinderbetreuung und Beratung unterstützt.

### **Schule und Bildung**

- Das Bildungswesen geht mit seinen Strukturen und organisatorischen Vorkehrungen auf die Bedürfnisse der Familien ein.

- Die Chancengleichheit für Kinder, Jugendliche und Erwachsene im Bildungswesen wird erhalten und gefördert. Damit werden Familien die Mitwirkung an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen erleichtert und ihre Möglichkeit im Erwerbsleben verbessert.

### **Erwerbstätigkeit**

- Bei der Gestaltung der Arbeitsplätze werden die Bedürfnisse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und deren Familien berücksichtigt. Massnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf werden unterstützt.

### **Gesundheit**

- Die Gesundheitsversorgung ist für alle Altersgruppen sichergestellt. Die Eigenverantwortung in Bezug auf die physische und psychische Gesundheit wird gefördert.

### **Gesellschaftliche Integration und Kultur**

- Der Integration von Familien verschiedener Kulturen und unterschiedlicher sozialer Situationen wird besondere Beachtung geschenkt.

## **3 Massnahmen zur Umsetzung familienpolitischer Ziele**

### **3.1 Umgesetzte Massnahmen**

Seit der Erstellung des Familienleitbildes im Jahre 2003 wurden im Kanton Nidwalden folgende familienpolitische Massnahmen umgesetzt, die sich an den Leitsätzen des Familienleitbildes orientieren:

#### **Finanzen**

- Verbesserungen bei der Prämienverbilligung für Kinder und Jugendliche
- Erhöhung der Kinderzulagen
- Steuerliche Entlastung von Familien (Kinderabzug)
- Einführung der Mutterschaftsversicherung auf Bundesebene

#### **Kinderbetreuung, Erziehung, Beratung**

- Anpassung des Leistungsvertrages mit dem Chinderhuis Nidwalden
- Unterstützung der Kampagne „Stark durch Erziehung“

#### **Schule und Bildung**

- Möglichkeit des Kindergarteneintritts ab dem 4. Lebensjahr

#### **Gesundheit**

- Projekte der Fachstelle für Gesundheitsförderung und Prävention OW/NW wie Netzwerk gesunde Familien, Unterstützung der nationalen Kampagne „Übergewicht“ der Gesundheitsförderung Schweiz usw.
- Neues Gesundheitsgesetz (stärkere Gewichtung der Gesundheitsförderung und der Prävention)

## **Gesellschaftliche Integration und Kultur**

- Sensibilisierungskampagne für die Integration von Migrantinnen und Migranten „alle anders alle gleich“
- Einrichtung des Dolmetscherpools Zentralschweiz
- Errichtung der Internetplattform Zentralschweiz über Angebote im Migrationsbereich

### **3.2 Weitere Massnahmen**

Die Planung und Umsetzung weiterer Massnahmen und deren Priorisierung hängt stark von der künftigen Strukturierung der verschiedenen gesellschaftspolitischen Themen zusammen. Um eine möglichst hohe Wirkung zu erzielen, ist es wichtig, dass die politischen Gemeinden und Schulgemeinden in die Massnahmenplanung einbezogen werden. Im Konzept „Fachstelle für Gesellschaftsfragen“ wird die Bildung einer Kommission für Gesellschaftsfragen vorgeschlagen. Diese soll aus Vertreterinnen und Vertretern der politischen Gemeinden, der Schulgemeinden und der Direktionen zusammengesetzt werden. Die Kommission hätte den Auftrag, im Rahmen einer Mehrjahresplanung Schwerpunkte festzulegen und eine Vernetzung mit den Gemeinden und Direktionen sicherzustellen.

Der Landrat wird im Rahmen des Voranschlages 2009 über eine Leistungsauftragserweiterung des Sozialamtes im oben erwähnten Sinne entscheiden.

## **Beschluss**

Dem Landrat wird beantragt:

1. Der Antrag der Postulantinnen zur Erarbeitung eines umfassenden Berichts zum aktuellen Stand der Familiensituation im Kanton Nidwalden sei abzuweisen.
2. Der Antrag der Postulantinnen zur Prüfung der Einsetzung einer Koordinationsstelle für Familienfragen sei in dem Sinne gutzuheissen, dass diese in einer Fachstelle für Gesellschaftsfragen integriert werden soll.
3. Der Antrag der Postulantinnen zur Prüfung von Massnahmen, mit denen familienpolitische Ziele und Forderungen im Kanton Nidwalden umgesetzt werden können, sei wie folgt zu ändern: Der Regierungsrat wird beauftragt, die verschiedenen sozialpolitischen Themen im Kanton Nidwalden in einer Fachstelle zu bündeln. Massnahmen und Schwerpunkte sollen anschliessend aus einer sozialpolitischen Gesamtschau definiert werden.

Mitteilung durch Protokollauszug an:

- Kommission für Finanzen, Steuern, Gesundheit und Soziales (FGS) (Präsidium, Vizepräsidium und Sekretariat)
- Landrätin Doris Marty, Buochs (Postulantin)
- Landrätin Verena Bürgi, Dallenwil (Postulantin)
- Landratssekretariat

- Direktionssekretariate
- Finanzverwaltung
- Finanzkontrolle
- Gesundheits- und Sozialdirektion
- Direktionssekretariat Gesundheits- und Sozialdirektion
- Sozialamt

[Signatur 4415]

REGIERUNGSRAT NIDWALDEN

Landschreiber