



## Familienpolitik

Isabel Valarino

Originalversion in französischer Sprache

DOI: <https://doi.org/10.33058/seismo.30739.0065>

Erstveröffentlicht: December 2020

### Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik

Jean-Michel Bonvin, Valérie Hugentobler, Carlo Knöpfel, Pascal Maeder, Ueli Tecklenburg (Hrsg.)

Veröffentlicht von: Seismo Verlag, Zürich und Genf

ISBN ePDF 978-3-03777-739-8

ISBN Print 978-3-03777-177-8

Zitiervorschlag: Valarino, Isabel. 2020. Familienpolitik. In Jean-Michel Bonvin, Valérie Hugentobler, Carlo Knöpfel, Pascal Maeder, Ueli Tecklenburg (Hrsg.), *Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik*. Zürich: Seismo Verlag, DOI <https://doi.org/10.33058/seismo.30739>.

Die Familienpolitik umfasst alle Massnahmen und Instrumente zur Unterstützung und Förderung von Familien: 1) monetäre Massnahmen, wie Familienzulagen, Mutterschaftsversicherung, Stipendien sowie die steuerliche Behandlung von Familien und die Ergänzungsleistungen; 2) Unterstützungsdienste für Familien, wie ausserfamiliäre Betreuungsangebote, das Schul- und Bildungssystem sowie Elternberatungs- und Bildungsdienste; 3) gesetzliche Bestimmungen, die den Rechtsrahmen der Familie abstecken und die Rechte und Pflichten der einzelnen Familienmitglieder – zum Beispiel bei Heirat, Scheidung, Trennung und eingetragener Partnerschaft – definieren.

Darüber hinaus wirken sich zahlreiche Politikbereiche auf die Familien aus. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die Wirtschafts-, Bildungs-, Arbeits-, Renten-, Gleichstellungs-, Kinder- und Jugend-, Migrations-, Wohnungs-, Transport- und Gesundheitspolitik zu nennen. In diesem Sinne stellt die Familienpolitik ein transversales Feld dar.

Vor dem Hintergrund des institutionellen, politischen und kulturellen Kontexts der Schweiz hat sich die Familienpolitik in unserem Land erst vergleichsweise spät und in begrenztem Umfang herausgebildet. Die Hauptursachen hierfür liegen in der föderalen Struktur und im Subsidiaritätsprinzip. Alle Bereiche, die nicht in den Zuständigkeitsbereich des Bundes fallen, werden auf unterer Stufe (in den Kantonen und Gemeinden) geregelt. Das Subsidiaritätsprinzip besagt zudem, dass der Privatinitiative Priorität eingeräumt wird. Einerseits wird davon ausgegangen, dass in erster Linie die Familie für das Wohlbefinden ihrer Mitglieder verantwortlich ist. Andererseits werden private gemeinnützige Organisationen dazu angehalten, Dienstleistungen für Familien zu erbringen. Dies führt zu einer Verwässerung der Verantwortlichkeiten. Die Entwicklung der Familienpolitik wurde durch weitere Faktoren gehemmt. Hierzu zählen die direkte Demokratie und die langsame Herausbildung des Sozialstaates, ein das konservative Lager stärkendes Kräfteverhältnis im Parlament, die späte Verabschiedung des Frauenwahlrechts sowie der kulturelle und religiöse Pluralismus in der Schweiz.

Die Entwicklung der Familienpolitik lässt sich auf Bundesebene in sechs Etappen einteilen: Die erste Etappe ist in der vorindustriellen Zeit angesiedelt. Damals beschränkte sich die Familienpolitik auf vereinzelte Hilfsleistungen durch Kirchen und Wohltätigkeitseinrichtungen, die sich vor allem an Waisen und ledige Mütter richteten.

Die zweite Etappe fällt mit der Industrialisierung der Schweiz und der damit verbundenen Verstädterung und Verarmung zusammen. In dieser Zeit wurden die ersten (staatlichen und betrieblichen) Massnahmen ergriffen, um die Arbeitsbedingungen



zu regeln und bestimmte gesellschaftliche Risiken zu decken.

Die dritte Etappe erstreckt sich über die zwei Weltkriege und endet im Jahr 1945 mit der Verabschiedung eines Verfassungsartikels über die Familie (Art. 34 quinquies sowie in der Folge Art. 116 der Verfassung von 1999). Dieser Artikel schuf die Grundlage für die eidgenössische Familienpolitik. Er definiert ein allgemeines Ziel – die Berücksichtigung der Bedürfnisse der Familie – und legt fest, welche spezifischen Bereiche in die Zuständigkeit des Bundes fallen. Hierzu zählen insbesondere die Familienzulagen, die Mutterschaftsversicherung und der Wohnungsbau. In den meisten dieser Aufgabenbereiche wurden entsprechende Massnahmen – mit Ausnahme der 1952 erfolgten Einführung von Familienzulagen in der Landwirtschaft – jedoch erst sehr viel später umgesetzt.

Während der vierten Etappe (1950–1980) wurden Fortschritte im Bereich der Sozialversicherungen erzielt, während die Familienpolitik kaum auf der politischen Agenda figurierte.

Die fünfte Etappe (1980–2000) war durch tiefgreifende gesellschaftliche Veränderungen geprägt, von denen die Pluralisierung familialer Lebensformen und die Zunahme der Zahl berufstätiger Mütter besonders ins Gewicht fielen. In dieser Periode nahm die Familienpolitik in der Bundesverwaltung sichtbarere Formen an. So kam es beispielsweise 1984 zur Gründung des Koordinationsdienstes für Familienfragen und 1995 zur Einrichtung der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen, die als beratendes Organ des Bundesrates fungiert. Parallel dazu wurde der für die Familie und ihre Mitglieder geltende rechtliche Rahmen erheblich verändert. Hierunter fällt die Verabschiedung eines Verfassungsartikels im Jahr 1981, der die rechtliche und tatsächliche Gleichstellung von Mann und Frau vor allem in der Familie festlegt. Des Weiteren kam es 1979 zur Revision der Rechtsstellung der nichtehelichen Kinder. 1988 wurde im Eherecht die Gleichstellung der Ehegatten verankert. Die 10. AHV-Revision führte die Erziehungsgutschriften im Hinblick auf die Berechnung der Altersrenten ein, wodurch die Familienarbeit eine Aufwertung erfahren hat (1997). 1998 erfolgte schliesslich eine Totalrevision des Scheidungsrechts. Die regionalen Unterschiede bei den Familienzulagen bestanden jedoch fort und die Einführung einer Mutterschaftsversicherung auf Bundesebene gestaltete sich sehr schwierig. Zwischen 1974 und 1999 wurden vier Gesetzesentwürfe per Volksabstimmung abgelehnt.

Mit der Jahrtausendwende begann schliesslich die sechste Etappe. Es handelt sich um eine Phase der Modernisierung, in der auf Bundesebene die wichtigsten familienpolitischen Massnahmen (monetäre Instrumente und Dienstleistungen) eingeführt worden sind. Als grösster Fortschritt gilt die Einführung einer 14-wöchigen Mutterschaftsentschädigung für Arbeitnehmerinnen und Selbstständigerwerbende (Erwerbsersatzgesetz) im Jahr 2004. 2003 wurde im Parlament ein befristeter Kredit für die Schaffung von ausserfamiliären Kinderbetreuungsplätzen bewilligt, der seitdem dreimal verlängert wurde. 2006 nahmen die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger per Volksabstimmung ein Bundesgesetz zur Harmonisierung und Erhöhung der Familienzulagen an. Des Weiteren wurden interkantonale Vereinbarungen zur Harmonisierung der obligatorischen Schule (2009) und zur Harmonisierung von Ausbildungsbeiträgen (Stipendienkonkordat, 2013) geschlossen. Erwähnenswert sind schliesslich ausserdem die folgenden Änderungen der Gesetzgebung: Annahme des Bundesgesetzes über die eingetragene Partnerschaft gleichgeschlechtlicher Paare (2004), Revision des Namensrechts von Ehegatten (2011), Einführung des gemeinsamen Sorgerechts (2014), Revision des Kindesunterhaltsrechts (2015) und Abstimmung zur Einführung des Vaterschaftsurlaubs (2020).

Neben diesen Entwicklungen auf Bundesebene bleiben zahlreiche Massnahmen, die sich direkt auf die Familien auswirken, in der Zuständigkeit der Kantone und/oder der Gemeinden. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die öffentliche Bildung, die ausserfamiliären Betreuungsangebote sowie die Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien zu nennen.

Gesamthaft betrachtet ist der Umfang der Schweizer Familienpolitik nach wie vor vergleichsweise bescheiden. Die Familienpolitik verfolgt tendenziell einen «individualistischen» Ansatz, in dessen Rahmen die Familie als Privatsache betrachtet wird. Somit ist es Aufgabe der Familie, für Betreuung und Wohlbefinden ihrer Mitglieder zu sorgen. Der Staat interveniert als letzte Instanz erst, wenn die Familie bzw. der Markt gescheitert sind. Der prozentuale Anteil am Bruttoinlandprodukt, den die Schweiz zur Finanzierung ihrer Familienpolitik aufwendet, liegt unter dem Durchschnitt der OECD-Länder (1,9 % gegenüber 2,5 %, Stand: 2011). Unterdurchschnittlich ist in der Schweiz auch die Inanspruchnahme von Betreuungseinrichtungen für Vorschulkinder, deren Dienstleistungen für die Eltern deutlich teurer sind als in den Nachbarländern. Die Schweiz ist auch das einzige europäische Land ohne Elternurlaub bzw. Adoptionsurlaub.

Ein wichtiger Aspekt der Familienpolitik ist ihr Einfluss auf die Beziehungen zwischen den Geschlechtern. Historisch gesehen



## Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik



orientierte sich die Familienpolitik am traditionellen Familienmodell, das dem Mann die Rolle des Ernährers und der Frau die Verantwortung für die Hausarbeit zuerkannte. Verschiedene familienpolitische Regelungen hielten Frauen tendenziell von der Aufnahme einer Berufstätigkeit ab. Die gemeinsame steuerliche Veranlagung von Ehepaaren ist ein gutes Beispiel hierfür. In jüngster Zeit wurden verschiedene Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie erlassen, die einer Erwerbstätigkeit von Müttern entgegenkommen. Allerdings überwiegen bei ihnen die Teilzeitbeschäftigungen, und bei der Aufteilung der Haus- und Familienarbeit gibt es nach wie vor grosse geschlechterspezifische Unterschiede. Aktuell werden unterschiedliche Massnahmen mit erheblicher Relevanz für die Gleichstellung von Mann und Frau debattiert. Hierunter fallen die Besteuerung von Familien, das Familienrecht, der Vaterschafts- und Elternurlaub, die Unterstützung einkommensschwacher Familien und die Berücksichtigung der Beziehung zwischen erwachsenen Kindern und ihren betagten Eltern im Rahmen einer Generationenpolitik.

Eine andere Herausforderung besteht in der künftigen Weiterentwicklung der Familienpolitik. Denn ohne ein Gesamtkonzept führt die Verteilung der Zuständigkeiten auf verschiedene politische Ebenen zu inkohärenten Massnahmen und Problemen bei der Koordination der Akteure. Die Zentralisierung der Familienpolitik ist jedoch nicht unumstritten. Dies zeigt die Ablehnung eines Verfassungsartikels im Jahr 2013, der zu einer Ausweitung der Kompetenzen des Bundes im Bereich der Vereinbarkeit von Beruf und Familie geführt hätte.

### Literaturhinweise

Bundesrat (2015). Bericht des Bundesrates über die Familienpolitik: Auslegeordnung und Handlungsoptionen des Bundes. Bern: Bundesamt für Sozialversicherungen.

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

Mätzke, M. & Ostner, I. (2010). Introduction: Change and Continuity in Recent Family Policies. *Journal of European Social Policy*, 20(5), 387–398.