

Erwin Carigiet, Ueli Mäder  
Michael Opielka, Frank Schulz-Nieswandt (Hrsg.)

# **Wohlstand durch Gerechtigkeit**

Deutschland und die Schweiz  
im sozialpolitischen Vergleich

Rotpunktverlag

# Inhalt

<b>Vorwort</b> .....	<b>7</b>
<b>Einleitung</b>	
Deutsche Arbeitnehmer – Schweizer Bürger? <i>(Erwin Carigiet / Michael Opieka)</i> .....	<b>15</b>
<b>Sozialpolitische Geschichte</b>	
CH: Soziale Sicherheit für Arbeiterschaft oder Gesamtbevölkerung? <i>(Bernard Degen)</i> .....	<b>47</b>
D: Normative Grundlagen im deutschen Sozialstaat <i>(Ulrich Becker)</i> .....	<b>59</b>
<b>Alterssicherung</b>	
CH: Bürger-Grundsicherung und Arbeitnehmer-Vorsorge <i>(Ludwig Gärtner)</i> .....	<b>73</b>
D: Aktueller Stand und Entwicklungstendenzen <i>(Reinhold Thiede)</i> ..	<b>89</b>
<b>Krankenversicherung</b>	
CH: Auf Umwegen zur Bürgerversicherung? <i>(Ruedi Spöndlin)</i> .....	<b>103</b>
D: Suche nach einem neuen Finanzierungsmodell <i>(Anita B. Pfaff / Bernhard Langer)</i> .....	<b>116</b>
<b>Familienpolitik</b>	
CH: – Mangelnde Kohärenz und zurückhaltender Staat <i>(Ueli Mäder)</i> .....	<b>129</b>
– Eine Wirkungsanalyse und ein optimiertes Drei-Säulen-Modell <i>(Heidi Stutz)</i> .....	<b>135</b>
D: Die Rolle der Familie in den Debatten um die Sozialstaatsreform <i>(Irene Gerlach)</i> .....	<b>145</b>
<b>Sozialhilfe – Grundsicherung – Grundeinkommen</b>	
CH: Neue Richtlinien – und ein Systemwechsel <i>(Carlo Knöpfel)</i> .....	<b>159</b>
D: Chancen einer Grundeinkommensversicherung <i>(Michael Opieka)</i> .....	<b>170</b>

© 2006 Rotpunktverlag, Zürich  
www.rotpunktverlag.ch

Umschlag: Christian Egli, Typefact, Zürich.  
Druck und Bindung: fgb - freiburger graphische betriebe - www.fgb.de  
ISBN 10: 3-85869-314-6  
ISBN 13: 978-3-85869-314-3

## **Arbeitsmarktpolitik**

- CH: – Zwischen Aktivierungseuphorie und  
Entsolidarisierung (*Michael Nollert*) ..... **191**  
– Im Widerstand die Solidarität neu aufbauen  
(*Hans Schächli*) ..... **204**  
D: Auf dem Weg zu schweizerischen Verhältnissen?  
(*Werner Sesselmeier*) ..... **215**

## **Gender und Care**

- CH: Traditionen und Veränderungen (*Regina Wecker*) ..... **227**  
D: Care im Wandel des wohlfahrtsstaatlichen  
Solidaritätsmodells (*Birgit Pfau-Effinger*) ..... **239**

## **Migrationspolitik**

- CH: Lösung sozialer Probleme über Integrationspolitik?  
(*Simone Prodoliet*) ..... **253**  
D: Von der Green Card zum neuen Zuwanderungsgesetz  
(*Roswitha Pioch*) ..... **267**

## **Sozialpolitik und Demokratie**

- CH: Vom Armenfürsorger zum Scheininvaliden (*Regula Stämpfli*) ..... **285**  
D: Neue Anforderungen an einen demokratischen  
Sozialstaat (*Frank Nullmeier*) ..... **300**

## **Die Sozialpolitik der Europäischen Union**

- CH: Konservierung oder Aufbruch? (*Stefan Kutzner*) ..... **315**  
D: Trends im Rahmen der föderalistischen Organisation  
(*Frank Schulz-Nieswandt*) ..... **329**

## **Engagement und Sozialkapital**

- CH: Bürgersolidarität im Wandel (*Eva Nadai*) ..... **343**  
D: Zwischen Staatsgläubigkeit und zivilgesellschaftlichem  
Aufbruch (*Thomas Olk*) ..... **356**

## **Sozialpolitik und Friedenspolitik**

- CH: Potenzial und Voraussetzungen (*Laurent Goetschel*) ..... **369**  
D: Befunde, Herausforderungen, Perspektiven (*Peter Imbusch*) ..... **382**

- Autorinnen und Autoren** ..... **398**

(Der Beitragstitel ergibt sich aus der Dachzeile und dem Haupttitel  
auf der entsprechenden Seite.)

Familienpolitik in der Schweiz (I)

## Mangelnde Kohärenz und zurückhaltender Staat

Ueli Mäder

Familienpolitik umfasst alle Maßnahmen und Instrumente, die Familien unterstützen. Hier soll darauf eingegangen werden, was die Familienpolitik des Bundes kennzeichnet, wie sie entstanden und organisiert ist. Meine zentrale Kritik bezieht sich auf die mangelnde Kohärenz der Familienpolitik. Fehlende Kontinuität, Systematik und Effektivität prägen die Familienpolitik in der Schweiz – aber auch in Deutschland – zumindest bis in die 1990er-Jahre. Mit der stärkeren Anerkennung familialer Leistungen zeichnet sich ein Paradigmawechsel ab, der zu Hoffnung Anlass gibt. Perspektivisch hat die Familienpolitik besondere Chancen einen politischen Konsens zu erwirken. Das gilt auch bezüglich der Vereinbarkeit von Haus- und Erwerbsarbeit. Die Familienpolitik ist allerdings kein Ersatz für eine strukturell orientierte Sozialpolitik. Mein Beitrag basiert auf der Analyse »Die Familienpolitik der Schweiz«, die Corinne Sieber, Hector Schmassmann und ich für den *Familienbericht 2004* (EDI 2004) erarbeitet haben. Heidi Stutz konkretisiert anschließend die finanziellen Leistungen und schlägt modellhaft vor, wie sich die Kohärenz der Familienpolitik verbessern ließe.

## Föderalismus und Subsidiarität

Der Föderalismus und die Subsidiarität prägen die Familienpolitik der Schweiz. Auf Bundesebene behindern sie eine wirkungsvolle Familienpolitik. In der Sozialpolitik macht der Bund seinen Einfluss über die Sozialversicherungen geltend. In der Familienpolitik leistet er primär finanzielle Hilfe. Familienpolitische Maßnahmen liegen vorwiegend in der Kompetenz der Kantone. Der Bund legt Voraussetzungen für die Unterstützung fest. Der Familienlastenausgleich honoriert Leistungen, die Familien für die Gesellschaft erbringen. Auch zahlreiche private, halbprivate und öffentliche Einrichtungen engagieren sich familienpolitisch. Die komplexe Aufgabenteilung ermöglicht Synergien, verursacht aber erhebliche Komplikationen.

Der Familienbericht von 1982 plädierte dafür, die Zentralstelle für Familienfragen (ZSFF) aufzuwerten, was weitgehend geschah. Zudem entstand die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen (EKFF). Sie erhöhte die Wirkung familienorientierter Anstrengungen und sensibilisierte die Öffentlichkeit für familiäre Anliegen. Die Zusammenarbeit zwischen der stark departementalisierten Bundesverwaltung und vielen weiteren familienpolitischen Organisationen gestaltet sich indes immer noch schwierig. Unklarheiten bestehen bezüglich wichtiger Zuständigkeiten. Wechselseitige Blockierungen ergeben sich auch durch »vertikale Kartelle« zwischen Verwaltungsstellen und Interessengruppen auf Bundes- und Kantonebene.

## Wandel der Familienpolitik

Gegenläufige Entwicklungen prägen die Familienpolitik der Schweiz. Wie in anderen europäischen Ländern wandeln sich seit den 1960er-Jahren die beruflichen und familialen

Lebensentwürfe auch in der Schweiz. Neben der »traditionellen Familie« gibt es vermehrt Einelternfamilien, Konkubinatspaare mit Kindern, Fortsetzungsfamilien, kinderlose Paare und homosexuelle Partnerschaften. Die »EU-Norm« setzt sich durch. Die Scheidungsquote nimmt zu, die Geburtenrate sinkt, das Heiratsalter steigt. Kinder sind noch in jedem dritten Haushalt anzutreffen. Aber das relativ gute System der sozialen Sicherung hält mit dem Wandel der Lebensformen nicht Schritt. Seit Mitte der 1970er-Jahre kommt es immerhin zu Bestrebungen, das Familienrecht an das veränderte Familienverständnis anzupassen. Eine emanzipatorische Denkweise setzt sich durch. Sie orientiert sich stärker am Individuum und den Interessen der Frauen. Zum Paradigmawechsel gehören die Anerkennung der externen Effekte der Familienarbeit, der Ausgleich der Familienlasten, eine familiengerechte Besteuerung, eine Mutterschaftsversicherung und eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die defizitäre Lage der öffentlichen Haushalte wirkt jedoch diesen Postulaten entgegen. Im Vergleich mit anderen europäischen Ländern hält sich zudem in der Schweiz der Staat familienpolitisch zurück. Wichtige Ausbauforderungen des Familienberichts von 1982 sind weiterhin aktuell. Sie verlangen andere familienpolitische Zuständigkeiten und betrachten die Familie nicht als Privatsache.

Seit der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre zeichnen sich viel versprechende Entwicklungen ab. Die Bundesverfassung von 1999 enthält ( Art. 11, 14 und 116) familienpolitisch relevante Grundlagen. Sie formuliert dezidiert Sozialziele (Art. 41) und berücksichtigt die Vielfalt der Familienformen. Verbesserungen kommen auch über revidierte Bundesgesetze zur Gleichstellung, zum Kinderschutz und zur Sozialen Sicherheit zustande. Der intensiveren Zusammenarbeit zwischen den Kantonen stehen allerdings bedeutende Trennungs-

linien gegenüber. Unterschiede gibt es nach Sprachgruppen sowie zwischen eher konservativen und progressiven Kantonen. Tendenziell sind die französisch- und italienischsprachige Schweiz in familienpolitischen Fragen aufgeschlossener.

### Träger eines kohärenten Konzepts

Was die familienpolitischen Akteurinnen betrifft, lassen sich erstens eine zunehmende Bedeutung der Parteien feststellen, zweitens eine komplexe Kooperation zwischen den Akteuren und drittens eine produktive Dynamik zwischen Politik und Wissenschaft. Die Bundesratsparteien (SP, CVP, FDP, SVP) spielen im familienpolitischen Agenda Setting eine zentrale Rolle. Während den 1990er-Jahren zeichnete sich eine familienpolitische Annäherung zwischen den Parteien ab. Nur die Schweizerische Volkspartei (SVP) bekämpfte einen Ausbau staatlicher Aktivitäten in der Familienpolitik. Wichtig sind auch Verbände und Stiftungen. Dabei kommt es zu komplexen Vernetzungen von Parlamentsmitgliedern mit diversen Interessengruppen. Motive für Familienpolitik sind die wertorientierte Förderung der Familie, die Besserstellung von Frauen, die Wahrung der Kindesrechte und die Bekämpfung von Armut.

Wichtig ist ein kohärentes Konzept, das gesellschaftspolitisch anerkannt ist und Maßnahmen bereichsübergreifend behandelt. Der Bund will die Kooperationen intensivieren und der Familienpolitik mehr Gewicht verleihen. Die aktuelle familienpolitische Debatte hilft, konkrete Maßnahmen zu qualifizieren und breiter abzustützen. Zentrale Forderungen sind: die Vereinbarkeit von Haus- und Erwerbsarbeit, eine bundesrechtliche Kinderzulage für alle Kinder, die Individualbesteuerung bei der direkten Steuer auf allen Ebenen (Bund, Kantone, Kommunen), der direkte Abzug sozia-

ler Kosten für Kinder (Krankenkassen, Ausbildung, Fremdbetreuung) vom Steuerbetrag, die Einführung des Tessiner Modells auf Bundesebene, eine Mutterschaftsversicherung für alle Mütter. Dem Bund kommt die Aufgabe zu, die Wirkung familienpolitischer Maßnahmen zu überprüfen. Die soziale Existenzsicherung gehört zu seinen zentralen sozialpolitischen Aufgaben, die sich nicht einfach familienpolitisch bewältigen lassen.

### Einordnung der Familienpolitik

Hinsichtlich der politischen Orientierung der Interventionen sind in der Schweiz vier grundlegende Intentionen auszumachen: Familienpolitik als Armutspolitik (vertikaler Ausgleich), Umverteilungspolitik (horizontaler Ausgleich), Gleichstellungspolitik und Politik zum »Wohl des Kindes«. Diese vier Intentionen schließen sich nicht gegenseitig aus. Gleichstellungsorientierte Maßnahmen kommen auch einer armuts- und umverteilungspolitischen Politik entgegen. Die schweizerische Realität zeigt eine Kombination verschiedener familienpolitischer Intentionen im Rahmen des Wechselspiels sozialpolitisch relevanter Koalitionen.

Gängige Debatten unterscheiden in historischer Perspektive vier familienpolitische Typen (Fux 1999: 2ff.): den etatistischen Regimtyp, den familialistischen, den traditionellen und den individualistischen. Deutschland gehört eher zum familialistischen Regimtyp, die Schweiz zum individualistischen. Die dezentrale politische Struktur und das ausgeglichene Kräfteverhältnis zwischen katholisch und protestantisch geprägten Kantonen verhinderten von Anbeginn eine starke Einmischung des Staates bezüglich der Familie. Während der Wirtschaftskrise und des Zweiten Weltkrieges dominierte im familienpolitischen Diskurs zwar durchaus ein

familialistischer Denkstil, es kam aber, abgesehen vom Kanton Tessin, nicht zu familialistischen Regelungen. In den 1970er-Jahren stand zunehmend das einzelne Familienmitglied, vor allem die Frau und das Kind, im Zentrum familienpolitischer Überlegungen. Sie gewinnen an Bedeutung. Abgesehen von einzelnen katholisch geprägten Kantonen (wie Tessin und Wallis), die tendenziell familialistische Züge aufweisen, sind für die heutige schweizerische Familienpolitik gleichwohl die strukturelle Zurückhaltung des Staates und die überwiegend kantonal geregelte Politik typisch.

### Literatur

- Arbeitsgruppe Familienbericht, 1982, *Familienpolitik in der Schweiz. Schlussbericht*, EDI, Bern.
- Tobias Bauer, 1998, *Kinder, Zeit und Geld. Eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen und zeitlichen Belastungen von Familien und der staatlichen Unterstützungsleistungen in der Schweiz*, Beiträge zur Sozialen Sicherheit, BSV/EDMZ, Bern.
- Hans-Martin Binder, Daniel Kübler, Cornelia Furrer, Oliver Bieri, Marc Helbling, Jenni Maggi, 2004, *Zustandsanalyse der Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene. Familienpolitische Programme und Advocacy-Koalitionen in vier Kantonen und acht Gemeinden der Schweiz*, Paper BSV, Bern.
- EDI, 2004, Eidgenössisches Department des Innern, *Familienbericht 2004*, BSV, Bern.
- Beat Fux, 1999, »Familienpolitik. Interventionsformen, Regimes und politische Doktrinen«, in: *Familienfragen*, Nr. 2, 1999.
- Irene Gerlach, Susanne von Hehl, Olivier Richter, Bernd Stirnsmeier, Pia Wetzorke, 2004, *Die Familienpolitik der Schweiz, Deutschlands, Englands und Frankreichs*, Paper BSV, Bern.
- Stefan Kutzner, 2003, »Familienpolitik«, in: Erwin Carigiet, Ueli Mäder, Jean-Michel Bonvin (Hrsg.), *Wörterbuch der Sozialpolitik*, Rotpunktverlag, Zürich, S.106.
- Kurt Lüscher, 2003, »Zur Geschichte der Familienpolitik in der Schweiz«, in: *Warum Familienpolitik? Argumente und Thesen zu ihrer Begründung*, Bern.
- Adrian Vatter, Fritz Sager, Simone Ledermann, Lukas Zollinger, 2004, *Familienpolitik auf Bundesebene*, Paper BSV, Bern.

Gender und Care in der Schweiz

## Traditionen und Veränderungen

Regina Wecker

Der im Juni 2005 veröffentlichten WEF-Studie »Women's Empowerment: Measuring the Global Gender Gap« zufolge nimmt die Schweiz punkto Gleichstellung Rang 34 (von 58 Ländern) ein, eine Position hinter den südamerikanischen und nur wenig vor asiatischen Ländern wie Bangladesch und Malaysia. Vergleichsgröße ist jeweils die Situation der Männer des gleichen Landes. Deutschland steht in dieser Untersuchung auf Platz 9. Die Spitze bilden die skandinavischen Länder. Nun gehört diese »Rückständigkeit« in Sachen Gleichstellung auch schon zu den fast üblichen Klischees über die Schweiz seit der späten Einführung des Frauenstimm- und Wahlrechts. Das schlechte Abschneiden der Schweiz ist allerdings nicht auf die politische Diskriminierung zurückzuführen, hier hat die Schweiz noch relativ gute Werte, was die Verfasserinnen der Studie als »notable achievement for a country which gave women the right to vote and stand for national election only in 1971« (WEF 2005: 10) bezeichnen, sondern einerseits auf den Bildungsbereich und insbesondere auf die wirtschaftliche Benachteiligung von Frauen, die niedrige Erwerbsquote und die Lohnungleichheit.

Ich werde in meinem Beitrag danach fragen, wie weit sich in diesem Bild trotz der inhaltlichen Verschiebung traditionelle Muster und historische Entwicklungen materialisie-

ren, das was Birgit Pfau-Effinger als »Geschlechterkultur« bezeichnet hat, und weiterhin danach, wie weit die gegenwärtige Schweizer Politik, insbesondere in der Familien- und Sozialpolitik, die Traditionen fortführt oder bricht. Beispiele sind die Diskussion um die Frauenerwerbsquote und die Mutterschaftsversicherung.

### Frauenerwerbsquote und Wirtschaftswachstum

Sowohl Bundesrat Pascal Couchepin (Couchepin 2004), Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI), als auch die Wirtschaftsverbände, insbesondere der Präsident des Arbeitgeberverbandes Peter Hasler (Hasler 2001, Schweizerischer Arbeitgeberverband 2004), sehen in der Erhöhung der Frauenerwerbsquote einen Ausweg aus der Stagnation. Die Frauenerwerbsquote der Schweiz hat seit den 1960er-Jahren und dann nochmals seit den 1990er-Jahren deutlich zugenommen. 74 Prozent aller Frauen zwischen 15 und 65 sind erwerbstätig (1993 waren es 70 Prozent), allerdings geht der Anstieg auf vermehrte Teilzeitarbeit zurück: 60 Prozent aller erwerbstätigen Frauen verrichten Teilzeitarbeit, während nur 12 Prozent der Männer teilzeitlich angestellt sind. Diese ungleiche Verteilung der Teilzeitarbeit erklärt denn auch den relativ geringen Anteil der Frauen am Total der entlohnten Arbeitsstunden, der im Jahr 2002 bei 35,6 Prozent lag (Capezzali u.a. 2004: 16).

Eine niedrige Frauenerwerbsquote ist durchaus keine Tradition der Schweiz. Bis weit ins 20. Jahrhundert war die Frauenerwerbsquote in der Schweiz im internationalen Vergleich hoch, nicht zuletzt weil die Textilindustrie, die Leitindustrie der Schweizer Industrialisierung, größtenteils weibliche Arbeitskräfte beschäftigte und die dezentrale Industrialisierung die Beschäftigung weiblicher Arbeitskräfte

förderte (Wecker 1997: 34ff.). So waren 1870 mindestens 36,6 Prozent<sup>1</sup> der Erwerbstätigen weiblich. Die Erwerbsarbeit verheirateter Frauen wurde aber bereits seit dem Ende des 19. Jahrhunderts zunehmend problematisiert und das kulturelle Konstrukt der ausschließlich für Haushalt und Kinder zuständigen Frau und Mutter durch die Gesetzgebung in verschiedenen Bereichen untermauert (Streuli 2002: 36ff.). Dazu gehörten auch die Fabrikgesetze. Waren die ersten Fabrikgesetze – Glarus 1864 und Basel-Stadt 1868 – noch fast geschlechtsneutral, so wurde schon im eidgenössischen Fabrikgesetz (1877) eine spezielle Arbeitszeitregelung für verheiratete Frauen eingeführt. Das zunächst allgemeine Nachtarbeitsverbot wurde für Männer flexibilisiert, für Frauen hingegen festgeschrieben. Weiterhin wurde im Schweizer Zivilgesetzbuch (ZGB) von 1912 der Mann als »Familienoberhaupt« etabliert und festgelegt, dass er das Einverständnis zur Erwerbsarbeit der Ehefrau verweigern konnte. Verschiedene Verbote der Anstellung verheirateter Frauen im Staatsdienst, die »Doppelverdiener«-Initiativen, die – wenn auch erfolglos – die Erwerbsarbeit der Ehefrau untersagen wollten (1930er- und 1940er-Jahre), die AHV (1948), deren Höhe sich ausschließlich nach der Höhe der Beiträge des Ehemannes bemaß, rundeten das Bild der »Sonderkategorie Frau« (Wecker 1988 und Wecker u.a. 2001) auf dem Arbeitsmarkt ab. Die Statistik trug das ihre dazu bei, den Eindruck dieser Sonderkategorie auf dem Arbeitsmarkt zu verstärken: Bestimmte weibliche Berufe, wie zum Beispiel Dienstboten, galten nicht als Erwerbstätigkeit oder aber waren statistisch schlecht erfasst. Damit Frauen ihre »eigentlichen Aufgaben« erfüllen konnten, wurden im

<sup>1</sup> Zur statistischen Verzerrung siehe weiter unten. Wenn wir davon ausgehen, dass diese Frauen damals etwa gleich viele bezahlte Wochen-Arbeitsstunden leisteten wie die Männer, so würde das etwa den heutigen Arbeitsvolumen entsprechen.

Arbeitsgesetz von 1964 erneut Frauenschutzbestimmungen eingeführt: eine verlängerte Mittagspause für Frauen, »die ein Hauswesen zu versorgen hatten«, eine allgemeine Einschränkung der Überstunden für Frauen in allen Betrieben und eine speziell strikte Regelung in der Fabrikindustrie (Sutter 2005: 43ff.).

Die meisten der gesetzlichen Regelungen in der Schweiz unterschieden sich zunächst kaum von denen Deutschlands, hatten aber bei weitem länger Bestand: So galt das Eherecht, das die Zustimmung des Ehemannes zur Erwerbsarbeit der Frau forderte, bis 1988, das Nachtarbeitsverbot bis zum Jahr 2000 und die AHV-Bestimmung wurde 1996 revidiert. Die institutionalisierte Diskriminierung war zwar bis zum Ende der 1990er-Jahre in allen Bereichen aufgehoben worden, positive Maßnahmen, die einen stärkeren Einbezug von Frauen ermöglicht hätten, fehlen allerdings weiterhin.

Über solche Maßnahmen wird in Kreisen der Frauenbewegung, der Gleichstellungsbüros und im linken Parteienspektrum seit Jahren diskutiert. Neu sind sie aber als Vorstellungen eines bürgerlichen Bundesrates, insbesondere als Teil der Wirtschaftspolitik – und nicht wie bisher als Teil der Gleichstellungspolitik. So weist Pascal Couchepin darauf hin, »[...] dass es für die Schweiz volkswirtschaftlich vorteilhaft ist, wenn die Frauen, die heute genauso gut ausgebildet sind wie die Männer, ihre erworbenen Kompetenzen im Erwerbsleben einsetzen. Dass deren Beitragszahlungen zudem einen stabilisierenden Einfluss auf die Sozialwerke haben, ist ebenso klar. Kann es sich die Schweiz wirklich leisten, auf die vielen Kompetenzen, die sie ausbildet, im Arbeitsleben zu verzichten? Kann es sich die Schweiz leisten, dass sie immer weniger Kinder hat, insbesondere auch bei den Akademikern?«

Eingebettet war diese Erklärung, die anlässlich der Vorstellung des neuen Familienberichts (EDI 2004) erfolgte, in

ein Plädoyer für eine »nachhaltige« Familienpolitik, die es ermöglichen soll, dass Frauen, insbesondere auch Akademikerinnen, Familie und Beruf besser vereinbaren können, und die verschiedene Maßnahmen – Kinderkrippen, Koordination von Schulzeiten und die Mutterschaftsversicherung – nennt. Allerdings, so betont Couchepin »als liberaler Politiker«, sei es nicht Aufgabe des Staates, »in die Wünsche der Individuen einzugreifen«. Der Staat solle »höchstens Hindernisse abbauen, damit gewünschte Kinder auch geboren werden. Und er soll die Hürden abbauen, die dafür sorgen, dass Mütter auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt werden.«

Die schweizerische Familienpolitik bezeichnet Couchepin als »liberal und subsidiär«. Sie »gleichet in ihrer Ausgestaltung am ehesten dem System Englands, allerdings auf einem quantitativ weit höheren Niveau« (Couchepin 2004: 4).

Dass Frauen gerade auf die unsichere Betreuungssituation mit Teilzeitarbeit reagieren, um Betreuungsaufgaben und Erwerb »unter einen Hut zu bringen«, wird deutlich, wenn nachgefragt wird, ob die Teilzeitarbeit einem Bedürfnis entspreche, oder aber unfreiwillig aufgenommen werde: 18 Prozent der doch relativ wenigen teilzeitlich arbeitenden Männer, würden ihr Pensum gerne erhöhen, während nur 7 Prozent der Frauen, die ja den Hauptanteil der Teilzeiterwerbstätigen ausmachen, diesen Wunsch äußern (Strub 2003: 14, Erhebungszeit 2001). Daraus kann geschlossen werden, dass Männer weniger aus eigenem Antrieb aufgrund der familiären Situation, sondern eher aus anderen Gründen, wie zum Beispiel der Beschäftigung in atypischen Anstellungsformen ohne »Normalarbeitszeit«, wegen Auftragsmangel oder der Anforderungen beruflicher Ausbildung, die Arbeitszeit reduziert haben (Diekmann/Jann 2005: 201). Die Tatsache, dass 4 von 5 Teilzeiterwerbstätigen Frauen sind (Strub 2003: VII), schreibt – wenn auch unter anderen Vor-

zeichen – die Situation fort, die die Frau als »Sonderkategorie« auf dem Arbeitsmarkt seit dem Beginn des 20. Jahrhunderts etabliert hatte.

Der Anteil der teilzeiterwerbstätigen Frauen unter den Arbeitnehmerinnen mit Kindern ist am größten, während umgekehrt Männer mit Kindern am häufigsten Vollzeit arbeiten (Strub 2003: 13). Auch wenn der Anteil der nicht erwerbstätigen Frauen, die in Partnerschaft leben, sowohl bei den kinderlosen wie auch bei den Paaren mit Kindern, zwischen 1991 und 2003 abgenommen hat, und die Aufteilung, dass die Mutter Teilzeit arbeitet und der Vater Vollzeit, inzwischen zum dominanten Erwerbsmodell geworden ist (für 45 Prozent der Elternpaare mit Kindern im Vorschulalter und für 54 Prozent für Eltern mit Kindern in der Schule), so bleibt die Tatsache bestehen, dass die Vollzeitarbeit des Mannes mit der Kinderzahl zunimmt (EDI 2004: 50). Entsprechend nimmt auch die Beteiligung der Männer an der Hausarbeit ab und zwar von 7,5 Wochenstunden (kinderlose Paare) auf 7,1 (Paare mit Kindern bis 6 Jahren) bzw. auf 6,1 Stunden (Paare mit Kindern zwischen 7 und 14 Jahren), während die Hausarbeitszeit der Frauen von 18,6 Wochenstunden in kinderlosen Partnerschaften auf circa 30 Stunden in Partnerschaften mit Kindern steigt (EDI 2004: 51). Dies hat sich seit den 1990er-Jahren nicht verändert, dem Anstieg der Erwerbsbeteiligung der Frauen ist kein paralleler Anstieg der Haus- und Betreuungsarbeit der Männer gefolgt (EDI 2004: 47).

Dennoch wird im Konzept einer »nachhaltigen Familienpolitik«, wie sie Bundesrat Couchepin vorstellt, keine Veränderung des männlichen Erwerbsverhaltens und Steigerung der männlichen Beteiligung an Hausarbeit angesprochen und es werden auch keine Unterstützungsmaßnahmen in diese Richtung erwähnt oder gar konkret geplant. Interessanter-

weise werden auch nur sehr langsam neue Rollenmuster für Väter entwickelt, wie eine Untersuchung der familienpolitischen Organisation »Pro Familia« zeigt (Kyvelos 2005). Zwar wurde sukzessive das Bild der erwerbstätigen Mutter akzeptiert und Konzepte entwickelt, die der Integration der Frauen in die Produktionssphäre Rechnung tragen, die neue Rolle der Väter aber noch kaum konkretisiert. Damit wird auch in dieser »neuen Politik« die Tradition weiter geführt, die die Verantwortung für die Bereiche Familie und Care im Wesentlichen den Frauen zuspricht. Es ist eine Politik, die mit »modernization of family traditionalism« am besten beschrieben ist (Widmer u. a. 2005: 59). Dabei ist zu befürchten, dass die Modernisierung, als die das Anwachsen des Anteils Teilzeit arbeitender Männer gern gesehen wird, zum Teil unfreiwillig ist, eine Folge der Prekarisierung der Arbeitsverhältnisse von Männern.

### Mutterschaftsversicherung und Fremdbetreuung

Diese Modernisierung, die auch hier eher den Bestand traditioneller Verhältnisse sichert, als sie zu verändern, lässt sich auch am Beispiel der Mutterschaftsversicherung nochmals verdeutlichen. Über die finanzielle Absicherung von Geburt und Wochenbett wird in der Schweiz seit dem Ende des 19. Jahrhunderts diskutiert, seit den Washingtoner Abkommen von 1919 wird es als dringliche politische Maßnahme anerkannt, 1945 dann im Rahmen einer Initiative in die Verfassung aufgenommen (Wecker u. a. 2001). Aber in der Folgezeit wurde keine gesetzliche Regelung geschaffen, bzw. die vorgeschlagenen Entwürfe wurden mehrmals in Volksabstimmungen abgelehnt, bis dann 2004 endlich ein Vorschlag Gnade bei der Stimmbevölkerung fand und ein 14-wöchiger bezahlter Mutterschaftsurlaub für alle erwerbstätigen Frauen

auf den 1. Juli 2005 eingeführt werden konnte. Traditionell ist an diesem Vorschlag einerseits, dass er nur erwerbstätige Frauen einschließt. Diese Einschränkung hatte man nach der Erfahrung der Ablehnung aus dem Jahre 1999 gemacht, als ein Modell, das auch nicht erwerbstätige Frauen in Familien mit niedrigen Einkommen berücksichtigen wollte, abgelehnt wurde. Interessant ist aber auch, dass gerade nur der Mutterschaftsurlaub von 14 Wochen geregelt wird und keine Ausdehnung auf darüber hinausgehenden gesetzlich geregelten Urlaub gemacht wurde: Weiterhin gibt es keinen Anspruch auf Vaterschafts-, Eltern- oder Erziehungsurlaub. Auch das ist kein Zufall: Von allen Vorschlägen, Initiativen und Gesetzen, die im Laufe der Jahre nach 1945 für eine Mutterschaftsversicherung eintraten, enthielt der Vorschlag aus dem Jahre 1984, der einen Vaterschaftsurlaub (oder Elternurlaub) vorgesehen hatte, die deutlichste Ablehnung (Huber 1991: 162). Dieser Vorschlag stellte den einzigen Versuch dar, die traditionelle Zuweisung von Care-Aufgaben an Frauen zu durchbrechen. Die politischen Diskussionen um die Mutterschaftsversicherung waren denn auch immer von heftigen Auseinandersetzungen um die Frage, wie weit Kinder und Kinderbetreuung »Privatsache« seien, begleitet, und um die Frage nach Nutzen und Schaden von Fremdbetreuung für Kinder.

Die institutionelle Tagesbetreuung von Klein- und Schulkindern lag in der Schweiz traditionell bei privaten Institutionen wie Frauenvereinen, Betrieben oder den Kirchen. Insgesamt blieb aber das Angebot bis in die 1950er-Jahre im Vergleich zu Frankreich oder den skandinavischen Ländern tief (Sutter 2005: 131). In den 1960er-Jahren wurden dann vermehrt Einrichtungen geschaffen im Hinblick auf die Betreuung der Kinder von ausländischen Arbeitnehmern. Erhebungen aus den 1960er-Jahren zeigen jedoch, dass familien-

interne Betreuungslösungen die Regel waren, insbesondere Großmütter übernahmen diese Aufgabe. Nicht selten lebten sie im gleichen Haushalt oder doch in der Nähe.

Die Fremdbetreuung wurde allerdings in der Schweiz der Nachkriegszeit zunehmend negativ beurteilt. Im Kontext der Aufwertung der Mutter-Kleinkind-Beziehung setzte sich die Vorstellung durch, eine Mutter sollte immer verfügbar sein. Dabei berief man sich insbesondere auf Bindungstheorien, die von der Ausschließlichkeit der engen Mutter-Kind-Beziehung in den ersten Lebensjahren ausgehen (Sutter 2005: 155). Insbesondere wird befürchtet, dass es einem Kind schade, wenn es nach zwei unterschiedlichen Maßstäben erzogen würde. Selbst die familieninterne Betreuung wird jetzt eher kritisch beurteilt, und zwar aus ähnlichen Gründen: Ein Kleinkind könne sich kaum zwei unterschiedlichen Erziehungsmethoden anpassen bzw. sich in zwei verschiedene Sozialisationsorte einleben (Sutter 2005: 156). Also wird nicht nur die institutionelle Tagesbetreuung kleiner Kinder infrage gestellt, sondern auch die Betreuung durch Großmütter und konsequenterweise die durch Väter.

Eine derartige Abwertung der Fremdbetreuung konnte man sich im Nachkriegsdeutschland kaum leisten, insbesondere nicht, da viele durch den Krieg »vaterlos« gewordene Familien darauf angewiesen waren. Während in Deutschland in der Folge der 68er-Bewegung die »Kinderläden« nochmals eine andere moderne Variante der Fremdbetreuung schufen, war zumindest in der Deutschschweiz die Kinderkrippe vornehmlich eine Einrichtung für Kinder aus Immigrantenfamilien. Damit aber wurde ihre Qualität für Schweizer Kinder nochmals infrage gestellt. In der Westschweiz schuf die Betreuung durch Au-Pair-Mädchen, die »Jeunes Filles«, die insbesondere aus der Deutschschweiz kamen, um die französische Sprache zu lernen, andere Möglichkeiten der Fremdbetreuung.

»Familienlösungen« sind inzwischen aufgrund zunehmender Mobilität, aber auch anderer Wohn- und Lebensformen beider Generationen seltener geworden. Fremdbetreuung wird vermehrt nachgefragt und ist inzwischen auch zur politisch akzeptierten Forderung geworden: Im März 2001 hat der Nationalrat beschlossen, 100 Millionen Franken pro Jahr als Anstoßfinanzierung für neue Einrichtungen und Betreuungskonzepte in den Gemeinden zur Verfügung zu stellen. Das Bundesprogramm soll insgesamt 10 Jahre dauern.

Couchepin schließt mit seiner offeneren Haltung gegenüber Fremdbetreuung an die Westschweizer Traditionen an, aber Betreuung bleibt Aufgabe der Frauen. Eine andere geschlechtsspezifische Rollen- und Aufgabenverteilung scheint der Bundesrat weiterhin nicht in Betracht zu ziehen. Die Unterstützung der Fremdbetreuung ist keine Gleichstellungsmaßnahme, sondern eine Maßnahme zur Förderung der Schweizer Wirtschaftskraft. Die Ausdehnung der Teilzeitarbeit von Frauen kann also – in dieser Logik – nicht durch Reduktion der Arbeitszeit der Männer erreicht werden. So ist es fraglich, ob Frauen ihre Arbeitszeit substanziell erhöhen werden, wenn Hausarbeit und Kinderbetreuung weiterhin ausschließlich als »Frauensache« gelten, insbesondere, wenn die »Normalarbeitszeit« weiterhin 40 bis 42 Stunden beträgt. Es ist weiter auch fraglich, ob die Wirtschaftspolitik erfolgreich sein kann ohne Berücksichtigung der Gleichstellungsaspekte. Eine weitere Erhöhung der Anzahl prekärer, so genannter flexibler Teilzeitarbeitsplätze ist für die Gleichstellung kaum zuträglich. Sie sind aber auch kaum geeignet, das Wirtschaftswachstum im gewünschten Ausmaß voranzutreiben (Diekmann/Jann 2005: 206f.).

## Fazit

Sozialpolitik und Wirtschaftspolitik sind in der Frage der Erwerbsbeteiligung von Frauen eng miteinander verbunden. Die öffentliche Finanzierung von Care kommt allerdings in der Schweiz nur zögernd voran. Die Finanzierung von zusätzlichen Krippenplätzen und das Bekenntnis zu Blockzeiten in den Schulen sind Anzeichen eines – wenn auch subtilen – Wandels.

Was den Erwerb von sozialen Rechten durch Betreuungsaufgaben angeht, sind außer der Anrechnung der Kinderbetreuung auf die Rentenansprüche der AHV und der Einführung der Mutterschaftsversicherung keine weiteren Schritte auszumachen. Die Anrechnung der Kinderbetreuung bei der AHV ist denn auch eines der seltenen Beispiele, bei denen Väter und Mütter, die ihre Erwerbsarbeit reduziert haben, vom Sozialsystem gleich behandelt werden.

So ist die Schweizer Politik meines Erachtens immer noch stärker als die deutsche von der Vorstellung der Hausfrauenehe als »Normalzustand« geprägt. Begründet und verbunden wird das allerdings mit dem liberalen Credo, dass Betreuungsaufgaben Privatsache sind.

Da sich nun aber die Politik eines Landes kaum nur als Politik der Regierung manifestiert, schon gar nicht in der Schweiz, die mit ihrer Abstimmungsdemokratie nicht selten ein Gegengewicht zu Regierungsentscheidungen bietet, kann man gespannt sein, wie lange der neue Schulterchluss zwischen den Liberalen und der Linken in dieser Frage bestehen bleibt.

Mit Bezug auf die WEF-Studie ist nochmals festzuhalten, dass die Erhöhung der Frauenerwerbsquote allein bisher nicht zu einer Besserstellung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt beigetragen hat.

## Literatur

- Elisabetta Capezzali u. a., 2004, *Arbeitsmarktindikatoren 2004. Statistik der Schweiz*, Neuchâtel: BFS.
- Pascal Couchepin, 2004, *Für eine nachhaltige Familienpolitik*, Rede von Bundesrat Pascal Couchepin auf der Petersinsel, 31. August 2004. Bern: Eidgenössisches Departement des Innern.
- Credit Suisse, Juni 2005, *Swiss Issues. Tieferes Potenzialwachstum in der Schweiz*, [https://entry4.credit-suisse.ch/csfs/research/pl/d/de/schweiz/konjunktur/media/pdf/kon\\_swiss\\_potential\\_0506\\_de.pdf](https://entry4.credit-suisse.ch/csfs/research/pl/d/de/schweiz/konjunktur/media/pdf/kon_swiss_potential_0506_de.pdf) (10.10.2005).
- Andreas Diekmann, Ben Jann, 2005, »The Erosion of Regular work: An Analysis of the Structural Changes in the Swiss and German Labour Market«, in: Hanspeter Kriesi u. a. (eds.), *Contemporary Switzerland. Revisiting the Special Case*, Clippingham/Eastbourne: Palgrave.
- EDI, 2004, Eidgenössisches Departement des Innern, *Familienbericht 2004. Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik*, Bern: EDI.
- Peter Hasler, 2001, »Zehn Maßnahmen für eine bessere Situation der Familienpolitik aus Sicht der Wirtschaft«, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 16.5.2001.
- Doris Huber, 1991, »Familienpolitische Kontroversen in der Schweiz 1930–1984«, in: Thomas Fleiner, Pierre Gilliland, Kurt Lüscher (Hrsg.), *Familien in der Schweiz*, Freiburg (i.Ue.): Universitätsverlag.
- Rhea Kyvelos, 2005, *Väter zwischen Produktion und Reproduktion. Zur Verhandlung von Geschlechterdifferenz bei Pro Familia Schweiz 1942–1995*, Lizentiatsarbeit, Basel.
- Schweizerischer Arbeitgeberverband (Hrsg.), 2004, *Tipps für Arbeitgeber: Frauen und Karriere*, Zürich, <http://www.arbeitgeberverband.ch/webexplorer.cfm?ddid=A21DFC79-1185-C196-EF1417884B7D15F5&id=30&tid=1> (14.10.2005).
- Gaby Sutter, 2005, *Berufstätige Mütter. Subtiler Wandel der Geschlechterordnung in der Schweiz (1945–1979)*, Zürich: Chronos.
- Silvia Strub, 2003, *Teilzeitarbeit in der Schweiz. Eine Untersuchung mit Fokus auf der Geschlechterverteilung und der familiären Situation der Erwerbstätigen*, Bern: Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS, [www.equality-office.ch/dokument/schlussbericht-fairplay-at-work.pdf](http://www.equality-office.ch/dokument/schlussbericht-fairplay-at-work.pdf) (10.10.2005).
- Elisabeth Streuli, 2002, *Alleinleben in der Schweiz*, Zürich, <http://www.dissertationen.unizh.ch/2003/streuli/> (10.10.2005).
- Regina Wecker, 1995, »... ein wunder Punkt für das Volkszählungswesen«. Frauenarbeit und Statistik an der Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert«, in: *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte*, vol. 45: 80–93.
- dies., 1988, »Von der Langlebigkeit der ›Sonderkategorie Frau‹ auf dem Arbeitsmarkt«, in: Marie-Louise Barben, Elisabeth Ryter (Hrsg.), *Verflixt und zugenäht!, Frauenberufsbildung – Frauenerwerbsarbeit 1888–1988*, Zürich: Chronos, S. 45–54.
- dies., 1997, *Zwischen Ökonomie und Ideologie. Arbeit im Lebenszusammenhang von Frauen im Kanton Basel-Stadt 1870–1910*, Zürich: Chronos.
- Regina Wecker, Brigitte Studer, Gaby Sutter, 2001, *Die »schutzbedürftige Frau«. Zur Konstruktion von Geschlecht durch Mutterschaftsversicherung, Nachtarbeitsverbot und Sonderschutzgesetzgebung*, Zürich: Chronos.
- WEF, 2005, World Economic Forum, *Women's Empowerment: Measuring the Global Gender Gap*, [www.weforum.org/pdf/Global\\_Competitiveness\\_Reports/Reports/gender\\_gap.pdf](http://www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Reports/Reports/gender_gap.pdf) (10.10.2005).
- Eric Widmer u. a., 2005, »What Pluralization of the Life Course? An Analysis of Personal Trajectories and Conjugal Interaction in Contemporary Switzerland«, in: Hanspeter Kriesi u. a. (eds.), *Contemporary Switzerland. Revisiting the Special Case*, Clippingham/Eastbourne: Palgrave.