

Kurt Lüscher

Familienpolitik im liberalen Bundesstaat: Das Beispiel der Schweiz

Einleitung

Ende 1982 wurde in Bern ein offizieller Bericht „Familienpolitik in der Schweiz“¹⁾ veröffentlicht, der, wie es in der Schweiz bei derartigen Berichten üblich ist, gleichzeitig in deutscher und französischer Sprache und in der Zusammenfassung zusätzlich mit einem italienischen Teil erschien²⁾. Dieses Dokument stellt den Versuch dar, ein Konzept für eine zeitgemäße schweizerische Familienpolitik zu entwerfen. Zu den deutschen Familienberichten bestehen Ähnlichkeiten, indessen auch deutliche Unterschiede. Die Ausarbeitung lag in den Händen einer Expertenkommission, die insgesamt 23 Mitglieder (davon zehn Frauen) umfaßte und im Plenum sowie in Arbeitsgruppen während rund zweieinhalb Jahren tätig gewesen war³⁾. Die Regierung – der Bundesrat – verzichtete auf eine eigene Stellungnahme, und nahm den Bericht lediglich zur Kenntnis, ebenso das in erster Linie zuständige Bundesamt für Sozialversicherung, das über seine Sektion Familienschutz das Sekretariat innehatte⁴⁾. Besondere Expertisen und Untersuchungen wurden nicht in Auftrag gegeben, sondern lediglich ad hoc einige Sachverständige beigezogen, vorab zu Steuerfragen. Die Aufgabe hatte auch nicht gelaute, zunächst eine Beschreibung der Lebensverhältnisse der Familien oder bestimmter Kategorien von Familien zu erarbeiten; einige Grundlagen dazu bot ein von der Verwaltung erstellter, 1978 veröffentlichter Bericht über die Lage der Familie in der Schweiz⁵⁾. Es ging vielmehr um eine Bestandsaufnahme des familienpolitischen Instrumentariums, um seine Bewertung und um Empfehlungen zu seiner Verbesserung. Dies bot Anlaß, die Geschichte der Familienpolitik in der Schweiz zu rekonstruieren⁶⁾.

Der Ertrag dieser und zusätzlicher Abklärungen bildet die Grundlage der vorliegenden Überlegungen, wobei der Bericht aus dem Jahre 1982 und seine Folgen in die Analyse miteinbezogen werden, in der Absicht, die Bedingungen von Familienpolitik in einem modernen Staat zu erhellen. Die Beschäftigung mit den schweizerischen Verhältnissen vermag insbesondere den Einfluß föderalistischer Strukturen, eines überwiegend liberalen Staatsverständnisses sowie die Überschaubarkeit der Verhältnisse zu verdeutlichen. Dabei lassen sich anhand der helvetischen Entwicklung zwei Wurzeln moderner Familienpolitik erkennen, die bevölkerungspolitische und die sozialpolitische Motivation.

Die Anfänge der Entwicklung

In der Schweiz wie anderswo gab es eine Art Familienpolitik „avant la lettre“, bevor der Begriff geprägt oder zumindest geläufig wurde. Dazu kann beispielsweise das 1877 verabschiedete erste eidgenössische Fabrikgesetz gerechnet werden. Eine erste Initiative für eine Familienpolitik i.e. Sinne stellte 1923 die Gründung der „Ligue Vaudoise pour la protection de la famille“ dar. Hervorzuheben ist der durch die Entwicklung in Frankreich inspirierte westschweizerische Einfluß, der auch in der folgenden Zeit immer wieder festzustellen ist. Mit einer gewissen Verallgemeinerung kann man sagen, daß er zusätzlich der Konsolidierung durch Bestrebungen in der deutschsprachigen Mehrheit bedurfte⁷⁾.

Bereits anfangs der 20er Jahre war unter den Sektionen der Schweizerischen Gesellschaft für Gemeinnützigkeit ein Anhörungsverfahren durchgeführt worden, ob eine Organisation „Pro Familia“, verstanden als Analogie zu „Pro Juventute“, gebildet werden sollte⁹⁾. Die Wichtigkeit des Themas wurde in weiten Kreisen anerkannt. Jedoch überwog schließlich die Meinung, die fürsorgerischen und sozialpolitischen Tätigkeiten für die Familie ließen sich nicht unter einen Hut bringen. Auf die Bildung einer eigenen Organisation wurde verzichtet.

Hier ist hinzuzufügen, daß die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft, die 1810 gegründet worden war, sowohl in ihrer Form als auch in ihrer Bedeutung in hohem Maße das liberale Staatsideal und das daraus abgeleitete Verständnis von Sozialpolitik repräsentiert. Der privaten Initiative wird erste Priorität eingeräumt, um die Notwendigkeit einer staatlichen Sozialpolitik möglichst gering zu halten, eine Auffassung, die durch die föderalistischen Strukturen begünstigt wurde, da sie eine pragmatische, auf den Einzelfall bezogene soziale Hilfe als besonders wirksam erscheinen lassen⁹⁾. Der Liberalismus entwickelte unter diesen Umständen eine Perspektive, die man als „säkularisiertes Subsidiaritätsprinzip“ bezeichnen könnte.

Bemerkenswert ist hinsichtlich der kulturellen Vielfalt, daß der erste familienpolitische Vorstoß im eidgenössischen Parlament 1929 durch den deutschsprachigen Vertreter des Kantons Wallis, den nachmaligen Bundesrat *Joseph Escher* erfolgte¹⁰⁾. Sein Postulat, d.h. die Aufforderung an die Regierung, eine Stellungnahme abzugeben und dem Parlament Vorschläge zu unterbreiten, führt bezeichnenderweise folgende Punkte auf:

„Der Bundesrat wird eingeladen, in Anbetracht des amtlich festgestellten Geburtenrückgangs auf die Notlage der kinderreichen Familien zu Stadt und Land, von sich aus und eventuell in Verbindung mit den Kantonsregierungen unverzüglich und energisch den Kampf gegen diese Mißstände aufzunehmen, besonders:

1. durch zweckmäßige Aufklärung über die Gefahren, die mit dem künstlichen Eingreifen zum Zwecke der Geburteneinschränkung verbunden sind;
2. durch Ehrung kinderreicher Familien;
3. durch Begünstigung und Unterstützung der kinderreichen Familien; im Geburtsfall, in Wohnungsfragen, im Arbeits- und Anstellungsverhältnis, im Verkehrswesen und in der Gesetzgebung überhaupt.“

Die eigentliche Integration der Bemühungen erfolgte durch die Schweizerische Vereinigung für Sozialpolitik, aus deren Kreis am 21./22. November 1931 zu einer Studientagung unter dem Thema „Der wirtschaftliche Schutz der Familie“ Vertreter aus allen Landesteilen, aller Konfessionen und Parteien eingeladen wurden¹¹⁾.

Das Programm war zweigeteilt. Zunächst wurde das Thema „Die Familie als Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft“ abgehandelt, u.a. mit Bezug auf „Schwierigkeiten der Gründung und des Unterhalts von Familien“, „Die Wirkung der wirtschaftlichen Lage auf die Hausfrau“, die verwaiste Familie und diejenige des Arbeitslosen. Im zweiten Teil kamen Probleme des wirtschaftlichen Familienschutzes zur Sprache: z.B. Familienbeihilfen, Wohnungswesen, die kinderreiche Familie und Frauenerwerbsarbeit.

In den Referaten traten deutlich Meinungsunterschiede darüber zutage, in welchem Ausmaß und mit welchen Mitteln der wirtschaftliche Familienschutz betrieben werden sollte. So wurde seitens der „Cartel romand d'hygiène sociale“ und der schon damals bestehenden westschweizerischen Familienorganisation (vertreten durch *Maurice Veillard*), der Christlichsozialen und einigen Frauenorganisationen postuliert, den Familienvätern einen besonderen Lohnzuschuß zu gewähren, sei es vom Arbeitgeber, sei es durch Ausgleichs-

kassen, sei es durch Ausrichtung staatlicher Familien- und Kinderrenten. Der Sprecher des Gewerkschaftsbundes, der nachmalige Bundesrat *Max Weber*, äußerte die Befürchtung, ein Familienlohn könne zu einer Benachteiligung der Väter auf dem Arbeitsmarkt führen. Darum sei es besser, der Familie zu helfen durch Realleistungen wie kommunale und genossenschaftlichen Wohnungsbau, Jugendhilfe und Entlastung von solchen Steuern, die die Familie besonders scharf treffen, wie z.B. Zölle¹²⁾.

Die „Erwägungen und Bedenken“ der Arbeitgeber gegen Familienzulagen trug *Otto Steinmann* vor: „Eine vorübergehende Berechtigung der Zulage wird zwar eingeräumt für besondere Zeitumstände, wie wir solche in unserem Lande während des Krieges und unmittelbar nachher durchmachten, wo infolge Zufuhrschwierigkeiten eine Teuerung herrschte, die in keinem richtigen Verhältnis zur wirtschaftlichen Lage stand und der deshalb das allgemeine Lohnniveau nicht genügend angepaßt werden konnte“¹³⁾. Doch sonst seien Maßnahmen wie Wohnungsbau und der Ausbau des Fürsorgewesens vorzuziehen.

Hervorzuheben ist, daß bevölkerungspolitische Erwägungen keinen großen Raum einnahmen. Das sollte sich in den späten 30er Jahren ändern. Darum ist festzuhalten, daß am Beginn einer schweizerischen Familienpolitik sozialpolitische Anliegen standen. Dies dokumentiert auch die folgende Stelle aus dem Geleitwort zum Tagungsbericht: „Gewiß wird es noch vieler Anstrengungen bedürfen, um die Familieneinkommen zu heben, um Familienzulagen zu gewähren, um kreditwürdigen unbemittelten Leuten die nötigen Kredite zu verschaffen oder aus öffentlichen und privaten Mitteln Familienzuschüsse ausrichten zu können; und viel Mühe und Arbeit wird es noch kosten, bis für kinderreiche Familien eine zweckmäßige Steuer- und Wohnungspolitik sich durchringt, bis bei Anstellung von Arbeitskräften tüchtige und geeignete Familienväter und Witwen bevorzugt werden, bis die Freizeit richtig verwendet wird und bis die hauswirtschaftliche Ausbildung, der Arbeitsnachweis und die Umschulung ihr Endziel erreicht haben.“

Zur Ruhe aber werden alle diese Bestrebungen nie mehr kommen. Alle Verbände, welche an der Veranstaltung teilgenommen haben und jeder einzelne Teilnehmer selbst wird im Geiste dieser Tagung weiterarbeiten. Immer und immer wird auch die Schweizerische Vereinigung für Sozialpolitik gegen die Hemmnisse zum wirtschaftlichen Schutz der Familie, d.h. gegen die alten Feinde der Menschheit, gegen Not und Elend, gegen Unverstand und Verantwortungslosigkeit ihren Kampf weiterführen; und weiterkämpfen wird unsere Vereinigung für Freiheit und Recht der Persönlichkeit, für Würde und Schönheit des Lebens, mit einem Worte: für die Menschlichkeit“¹⁴⁾.

Im Anschluß an die Studientagung bildete die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft eine „Familienschutzkommission“. Mit ganz besonderem Einsatz widmete sich ihr der langjährige Zentralsekretär der SSG, *Dr. W. Rickenbach*, ein hervorragender Repräsentant des sozial engagierten Liberalismus, der später eine umfassende Darstellung „Sozialwesen und Sozialarbeit in der Schweiz“¹⁵⁾ veröffentlichte. Er stellte die soziale und gesellschaftliche Zielsetzung von Familienpolitik in den Vordergrund. Familienschutz – er lehnte die Bezeichnung „Familienpolitik“ ab – definierte er dort als „planmäßige Bestrebungen und Maßnahmen geistig-seelischer, wirtschaftlicher und gesundheitlicher Art, die wegen der Bedeutung der Familie unternommen werden, ihr Gründung und Bestand erleichtern und innerhalb der menschlichen Gesellschaft eine ihrer Aufgabe entsprechende Stellung verschaffen sollen“.

In den 30er Jahren erhielt die bevölkerungspolitische Motivation für Familienpolitik immer mehr Gewicht. Zwei Richtungen ließen sich unterscheiden. Die eine – quantitative – war auf die Erhaltung des Staates bzw. der Nation ausgerichtet. Ausgehend vom Geburten-

rückgang und der Überalterung und in Anbetracht der zunehmenden außenpolitischen Bedrohung wurde der Bevölkerungsrückgang als Selbstaufgabe gedeutet. Das Ziel war die Wahrung des Volksbestandes. Die andere Richtung bevölkerungspolitischer Argumentation beruhte auf eugenischen Überlegungen: Das Ziel hierbei war eine qualitative Bevölkerungspolitik, „negativ“ durch Beschränkung der Fortpflanzung „Erbkranker“ und „positiv“ durch Förderung derjenigen „Erbgesunder“. Letzteren dienten beispielsweise Ehestandsdarlehen an „Erbgesunde“, die Gewährung von Familienzulagen an „erbgesunde Familien“. Diese Formulierungen lassen Ansätze einer Verkoppelung älterer sozialpolitischer Postulate mit rassehygienischem Gedankengut erkennen.

1940 wurde (am 21. Oktober und am 6. Dezember) eine „I. Schweizerische Bevölkerungs- und Familienschutzkonferenz“ abgehalten, und in einer summarischen Übersicht über „Familienschutz in der Schweiz“ der Schweizerischen Familienschutzkommission aus dem Jahre 1942 werden unter den Motiven der Familienschutzbestrebungen die „bevölkerungspolitischen Gesichtspunkte“ an erster Stelle genannt¹⁶). Gleichzeitig war es der Kommission jedoch wichtig zu betonen, daß das Familienschutzpostulat auch „religiösen, ethischen und ökonomischen Ursprungs“ ist. Die Spannungen der Zeit spiegeln sich in der Familienpolitik wider, denn diese war und ist stets Gesellschaftspolitik.

Insgesamt überwog aber im praktischen Handeln die sozialpolitische Komponente. Dies trifft auch für den Text des Volksbegehrens „Für die Familie“ zu, das am 13. Mai 1943 mit 168 730 gültigen Unterschriften der Bundeskanzlei eingereicht wurde und folgende Ergänzung der Bundesverfassung vorschlug:¹⁷)

„Die Familie als Grundlage von Staat und Gesellschaft genießt in ihrer Gründung und in ihrem Bestand den Schutz des Bundes. Ihre Rechte und Bedürfnisse sind in der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik in besonderer Weise zu berücksichtigen.

Zur wirtschaftlichen Sicherung der Familie fördert der Bund die Ausrichtung von Familien-, Kinder- und Alterszulagen an Selbständig- und Unselbständigerwerbende auf der Grundlage von Ausgleichs-, Versicherungs- oder ähnlichen Kassen; nötigenfalls errichtet er solche Kassen selbst.

Der Bund ist befugt, auf dem Gebiete des Siedlungs- und Wohnungswesens Bestrebungen zugunsten der Familie zu fördern und entsprechende Maßnahmen zu unterstützen.

Die Ausführung der Maßnahmen des Bundes erfolgt unter Mitwirkung der Kantone; Berufsorganisation, öffentliche und private Vereinigungen können beigezogen werden.“

Der Anstoß für eine Verfassungsinitiative war von der Schweizerischen Konservativen Volkspartei ausgegangen¹⁸). Die konkrete Aufgabe der Unterschriftensammlung und die damit verbundene Aufklärung für die Bevölkerung setzte eine Reihe familienpolitischer Bewegungen in Gang. So wurde 1942 auch der „Eidgenössische Verband Pro Familia“ als Dachorganisation gegründet. Vorläufer war eine lose Arbeitsgemeinschaft von Familienbünden gewesen¹⁹).

Die Liste der Organisationen, die sich in den 40er Jahren um Familienpolitik kümmerten, umfaßte u.a. auch die Pro Juventute (die 1942 einen Kongreß „Jugend und Familie“ veranstaltete), die Neue Helvetische Gesellschaft, das „Forum Helvetium“, kantonale Gemeinnützige Gesellschaften sowie Selbsthilfeorganisationen, darunter einen „Bund kinderreicher Familien in der Schweiz“.

Zur Initiative „Für die Familie“ nahm der Bundesrat in einem Bericht Stellung, der am 10. Oktober 1944 veröffentlicht wurde²⁰). Er hat einen Umfang von beinahe 300 Seiten und bietet einen umfassenden Überblick über Entwicklung und Stand familienpolitischer Bemühungen aller Art. Das Gewicht, das der Aufgabe beigezogen wurde, geht auch aus

der Liste der Personen hervor, von denen wissenschaftliche Gutachten eingeholt wurden, darunter die auch im Ausland bekannten Gelehrten Professor Dr. A. Amonn, Professor Dr. H. Hanselmann, Privatdozent Dr. René König²¹), Professor Dr. J. Piaget.

Das Ergebnis der bestechend gründlichen und aufwendigen Analyse lautet, „daß es einerseits wünschenswert erscheint, in die Bundesverfassung neue Bestimmungen aufzunehmen, die dem Bunde die Möglichkeit geben, nach einigen bestimmten Richtungen hin seine Maßnahmen zum Schutze der Familie zu erweitern, daß aber andererseits das Volksbegehren einer kritischen Würdigung nicht standzuhalten vermag. Bei dieser Sachlage empfiehlt es sich, das Volksbegehren abzulehnen, ihm aber einen Gegenentwurf gegenüberzustellen ...“ (Bericht, 1944; 217). Dieser Gegenentwurf wurde am 25. November 1945 angenommen, nachdem zuvor das Volksbegehren zurückgezogen worden war²²). Er entspricht mit Ausnahme des Absatzes über die Wohnbaupolitik dem heute noch gültigen Artikel 34 quinquies der Bundesverfassung (BV).

Die zweite Phase

Der Verfassungsartikel brachte eine allgemeine Anerkennung der Schutzwürdigkeit der Familie. Doch die Umsetzung in Taten wurde in erster Linie den Kantonen, den Wirtschaftsverbänden und den Familienorganisationen übertragen.

Auf Bundesebene beschränkte man sich darauf, die Ausrichtung von Familien- und Kinderzulagen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern auf den Boden des ordentlichen Rechts zu stellen (Bundesbeschluß vom 20.6.1947) und später mehrfach zu verbessern (1949, 1952). Zu diesem Zweck wurde beim Bundesamt für Sozialversicherung 1946 eine „Gruppe Familienschutz“ eingerichtet; sie wurde 1965 in eine Sektion umgewandelt. Sie ist bis heute die einzige Stelle in der Bundesverwaltung geblieben, die sich permanent mit Fragen der Familienpolitik befaßt²³).

Im weiteren sozialpolitischen Umfeld allerdings wurden in der Zeit nach dem II. Weltkrieg wichtige Werke geschaffen. Dazu gehören die Alters- und Hinterlassenenversicherung, die erste Arbeitslosenversicherung (Verfassungsgrundlage 1947, Gesetz 1951); in den 60er Jahren folgte die Revision des Bundesgesetzes über die Kranken- und Unfallversicherung sowie die Invalidenversicherung²⁴). Das im Verfassungsartikel explizit enthaltene Anliegen der Mutterschaftsversicherung wurde als solches nicht aktiv vorangetrieben, sondern in Verbindung mit der Krankenversicherung behandelt; dieser Gang der Dinge wird in jüngster Zeit oft kritisiert und bedauert²⁵). Die letzte der drei im Verfassungsartikel konkret genannten Tätigkeiten, die Förderung des Wohnungsbaues, wurde 1972 in einem gesonderten Verfassungsartikel übernommen.

Im Vordergrund der praktischen Aktivitäten stand die Einrichtung von Familienausgleichskassen, die es schließlich seit 1965 in allen Kantonen gab. Allerdings hatte die Differenzierung nach Regionen und Branchen zur Folge, daß gesamtschweizerisch erhebliche Unterschiede nach Leistungen, aber auch nach Belastungen der Arbeitgeber entstanden. Dies sowie die Zersplitterung und der damit verbundene administrative Aufwand haben im Laufe der Zeit zugenommen. Die größeren Unternehmungen in verschiedenen Kantonen zugestandene Regelung, eine eigene „Ausgleichskasse“ zu bilden, widerspricht dem Gedanken der Solidarität. Eine „Eidgenössische Expertenkommission für die Prüfung der Frage einer bundesrechtlichen Ordnung der Familienzulagen“ legte 1959 einen ausführlichen Bericht vor, der die Vor- und Nachteile der betont dezentralistischen Ordnung gründlich abwog. Sie kam zum Schluß, eine Regelung auf Bundesebene sei vorzuziehen. Doch der Gesetzesentwurf stieß auf Widerstand bei Kantonen und Arbeitgeberorganisationen

und wurde dem Parlament nicht zugeleitet. Zehn Jahre später kam das Thema wieder zur Sprache; abermals überwog die Skepsis gegen zentrale Lösungen. Trotz der offensichtlichen Nachteile der bestehenden Organisationen (u.a. dem hohen Verwaltungsaufwand und der Ungleichheit der Leistungen) wurde neuerdings die 1985 vom Kanton Luzern eingereichte Standesinitiative im sogenannten Vernehmlassungsverfahren bei Kantonen und Verbänden überwiegend abgelehnt.

Die 40er und 50er Jahre waren vor allem die hohe Zeit der Familienverbände. Die schweizerische Dachorganisation, der Eidgenössische Verband Pro Familia, konnte ein eigenes Sekretariat führen. Er gab eine Wochenzeitung „Stimme der Familie“ heraus. Vom Zentralverband und den einzelnen kantonalen Verbänden wurden zahlreiche Initiativen entfaltet. Auch die Schweizerische Familienschutzkommission war weiterhin tätig. In der Westschweiz war das „Mouvement populaire des familles“ (1942 gegründet) aktiv, vor allem auch in Arbeiterkreisen. Um Koordination unter den welschen Familienorganisationen bemühte sich das „Cartel romand d'hygiène sociale et morale“. Die Liste der Aktivitäten der Familienorganisationen, die sie teils einzeln, teils gemeinsam entfalteten, umfaßte folgende Bereiche:

- Eingaben an Behörden zur Berücksichtigung der wirtschaftlichen Lage der Familie während der Zeit des Aktivdienstes und bei der Tarifgestaltung des öffentlichen Verkehrs.
- Vorstöße zur Einführung und Verbesserung von Familienzulagen bei Behörden und Wirtschaftsverbänden.
- Bemühungen zur Einführung einer Mutterschaftsversicherung.
- Erarbeitung von Projekten zur Verbesserung der Wohnsituation der Familien.
- Auseinandersetzung mit Problemen der Ehescheidung.
- Beteiligung an politischen Aktionen wie der Schweizerischen Bevölkerungs- und Familienschutzkonferenz, den Bestrebungen zur Bestellung eines Delegierten für Familienschutzfragen innerhalb der Bundesverwaltung und der „Initiative für die Familie“.
- Aufklärungsarbeit über allgemeine und spezielle praktische Fragen des Familienschutzes mittels Merkblättern, Wegleitungen und Vorträgen, in Presse und Radio sowie mittels Film.
- Zusammenarbeit unter den nationalen und mit internationalen Organisationen.

Allerdings muß man auf eine Besonderheit hinweisen. Die Familienorganisationen befaßten sich auf eidgenössischer und kantonalen Ebene überhaupt nicht, auf lokaler Ebene nur vereinzelt mit dem Vollzug praktischer Maßnahmen für die einzelnen Familien. Dies ist etwa im Vergleich mit Frankreich zu sehen, wo die Familienverbände seit langem in die Organisation der familienpolitischen Maßnahmen miteinbezogen sind, was ihnen eine andere Stellung verschafft und auch den Aufbau einer familienpolitischen Infrastruktur (darunter Dokumentation und Forschung) ermöglicht.

Es erstaunt nicht, daß unter den geschilderten Voraussetzungen bei zunehmendem Wohlstand, wie er in den späten 60er Jahren erreicht wurde, die Familienpolitik weniger Aufmerksamkeit fand. Dies bekamen in erster Linie die Familienorganisationen in bezug auf ihre ideellen Anliegen zu spüren. Doch auch der Wert der Kinder- und Familienzulagen sank für viele in Anbetracht allgemein steigender Reallöhne. Zwar ging die Konsolidierung weiter, doch Familienpolitik war kein großes Thema. Zum Teil verlagerte sich die Diskussion auf andere Bereiche, beispielsweise die vorschulische Erziehung der Kinder²⁶).

Anfang der 70er Jahre trat eine Änderung ein, erkennbar wiederum an der Tätigkeit des Parlamentes. Dazu dürfte beigetragen haben, daß die Frauen ihren Einzug in die Volksver-

tretung hielten. 1972 reichte Frau *Hedi Lang* mit Mitunterzeichnern im Nationalrat eine Motion ein, in der es u.a. hieß:

„Auch in der Eidgenossenschaft drängt sich eine aktivere Familienpolitik des Bundes immer mehr auf. Der Bundesrat wird deshalb eingeladen, den eidgenössischen Räten eine Vorlage zur Schaffung einer Zentralstelle für Familienpolitik in der Bundesverwaltung zu unterbreiten. Diese Zentralstelle hätte vor allem die Aufgabe, alle Fragen, die im Interesse der Familie gelöst werden sollten, zu prüfen und unter Mitwirkung der zuständigen Organisationen und der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände auszuarbeiten.“

Gleichzeitig bat Nationalrat *Laurent Butty* mit Mitunterzeichnern in einem Postulat den Bundesrat, einen Bericht über die Lage der Familie erstellen zu lassen, der einleitend erwähnt worden ist und dem dann der Bericht „Familienpolitik in der Schweiz“ folgte.

Die aktuelle Situation

Mit dem Bericht von 1982 wurden weite Kreise der schweizerischen Öffentlichkeit mit einem zumindest der Intention nach integralen Konzept von Familienpolitik angesprochen. Nebst der aktuellen Berichterstattung wurde das Thema in der Fachpresse aufgenommen, darunter auch in Kreisen, die traditionellerweise nicht unmittelbar mit Familienpolitik befaßt sind, so beispielsweise dem Schweizerischen Verband für Berufsberatung. Im deutschschweizer Fernsehen wurde beispielsweise, angeregt durch den Bericht, eine mehrteilige Serie über Familien ausgestrahlt, was wiederum kantonale und regionale Behörden und Vereinigungen aller Art (z.B. Frauenverbände, Organisationen der Sozialarbeit, Sektionen der Parteien) darin bestärkt, sich mit Familienpolitik und der zunehmenden Pluralität familiärer Lebensformen zu beschäftigen. Dazu bot überdies die Alltagserfahrung konkrete Anlässe. Zunehmend wird seit Ende der 70er Jahre etwa die Lebensform des unverheirateten Zusammenlebens junger Paare praktiziert und in der Öffentlichkeit toleriert, wobei allerdings ihre faktische, wenngleich unbeabsichtigte steuerliche Besserstellung im Vergleich zu Verheirateten Anlaß zur Diskussion und sogar zur Rechtsprechung auf Bundesebene bot²⁷).

In seinen allgemeinen Teilen erwies sich der Bericht „Familienpolitik“ somit als eine durchaus weitgehend konsensfähige kollektive „Definition der Situation“, so in bezug auf eine relativ offene Umschreibung von Familie, worin ihre institutionelle Anerkennung zwar prinzipiell festgehalten, jedoch dem historischen Wandel unterliegend umschrieben wurde²⁸). Analoges gilt für die Umschreibung, daß Familienpolitik primär am Leistungspotential von Familie ausgerichtet sein soll, wobei allerdings realistischerweise in Betracht zu ziehen ist, daß konkrete Maßnahmen und Einrichtungen immer auch instrumental auf die Durchsetzung gesellschaftlicher Ordnungsvorstellungen ausgerichtet sind. Dementsprechend steht Familienpolitik in mehreren Spannungsfeldern, so zwischen traditionellen und neuen, alternativen Lebensformen und selbstverständlich stoßen in der Familienpolitik auch die traditionellen parteipolitisch-weltanschaulichen Positionen aufeinander. Ebenso gibt es Gegensätze zur Frauenpolitik.

Die Rezeption des Berichtes belegt dies bereits im Urteil über die auf die Familienpolitik allgemein bezogene Empfehlung, es sei auf Bundesebene ein permanentes Sachverständigen-Organ für Familienpolitik einzurichten: Von keiner der politisch einflußreichen Seiten erhielt sie namhafte Unterstützung. Das liberale Argument, der „Staat“ solle sich nicht über Gebühr um die Belange der Familie kümmern, wurde auch von katholisch-konservativer Seite übernommen, eingedenk der weiter vorne angesprochenen Übereinstimmung liberaler und konservativer Positionen in der praktischen Bedeutung von Subsidiarität nicht

unbedingt überraschend. Die Sozialdemokratie wiederum ist von ihrer Tradition her eher den Postulaten des Ausbaus der familienergänzenden Einrichtungen und der Frauenpolitik zugetan. Hinzu kommt die prägende Kraft des Föderalismus, die sozusagen von vorne herein das Mißtrauen gegen neuartige permanente staatliche Aufgaben schürt. Das Argument wiederum, daß es sich in erster Linie – etwa nach dem Vorbild des Wissenschaftlichen Beirates für Familienfragen beim BMJFFG – um ein Sachverständigen-Gremium handeln soll, vermochte nicht zu überzeugen, weil es in der verglichen mit anderen Staaten kleinen Zentralverwaltung kaum permanente Gremien dieser Art im Bereich der Sozialpolitik gibt. Zugestanden wurde schließlich lediglich eine bescheidene personelle Aufstockung der für Familienfragen zuständigen Sektion im Bundesamt für Sozialversicherung.

Diese Diskrepanz zwischen einer wohlwollenden Lektüre des Berichtes und dem Widerstand, praktische Konsequenzen zu ziehen, ist auch hinsichtlich der einzelnen Bereiche festzustellen. Keinerlei Chance hatte – wie erwähnt – der Vorschlag, eine im ganzen Lande einheitliche Regelung der „Kinder- und Familienzulagen“ anzustreben, und überhaupt nicht näher debattiert wurden die Vorschläge, die auf neue Konzeptionen nach dem Muster der Sozialversicherungen hinwiesen. Bezüglich der Steuergesetzgebung, die ebenfalls primär in die Kompetenz der Kantone fällt, sind in den letzten Jahren verschiedenorts Veränderungen, sogar Initiativen für größere familienorientierte Reformen, festzustellen, wozu der Bericht mindestens indirekte Anstöße gegeben hat. Das gleiche gilt für die sich abzeichnende Regelung des Mutterschutzes: er soll finanziell nach dem Muster des Erwerbenausgleichs bei Militärdienstleistungen finanziert werden; dies wurde jedoch 1987 durch Volk und Stände abgelehnt.

Überwiegend günstige Aufnahme fanden die Darstellungen über Wohnen und über die Medien – doch wiederum ohne erkennbare praktische Folgen. Kontrovers wurde hingegen das Kapitel Familie und Arbeitswelt beurteilt, was nicht weiter überraschend war, da in dieser Frage auch innerhalb der Kommission die Meinungen stark auseinandergingen, was sich in einem relativ diffusen Text niederschlug²⁹⁾.

Alles in allem wäre es übertrieben zu behaupten, der Bericht „Familienpolitik in der Schweiz“ habe eine neue Ära eingeleitet; aber es wäre ebensowenig richtig, ihm jegliche Bedeutung abzusprechen, denn der Bericht wird häufig als Referenz und Legitimation für Bestrebungen verwendet, die wohl am treffendsten als familienpolitische Kleinarbeit gekennzeichnet werden³⁰⁾. Dieser Begriff ist darüber hinaus geeignet, die gegenwärtige Phase der Sozialpolitik generell zu charakterisieren³¹⁾.

Allerdings stellt sich die Frage, ob diese Perspektive ausreicht, um den sich in der Schweiz analog zu anderen Ländern abzeichnenden tiefgreifenden Veränderungen der Familienentwicklung gerecht zu werden. Anregungen für neue Initiativen gehen, wie unser geschichtlicher Rückblick zeigt, in der Familienpolitik kaum von staatlichen Organen aus. Beim jetzigen Stand der Verwaltungsdifferenzierung kommt erschwerend hinzu, daß beim Bund viele Abteilungen Fragen behandeln, die familienpolitisch relevant sind. Zugleich ist im Zuge der Neuverteilung der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen eine Tendenz festzustellen, sozialpolitische Aufgaben wieder zu dezentralisieren. Gestützt auf eine Analyse der traditionell geprägten Strukturen als auch der aktuellen politischen Situation müßten darum neue Initiativen von den Familienverbänden und ihnen verwandten sozialpolitischen Vereinigungen ausgehen, doch zeigen sich kaum Anzeichen, daß diese mehr und Originelleres leisten können als bisher. Sie verfügen lediglich über eine schwache Infrastruktur, was sich doppelt nachteilig auswirkt, denn mittlerweile sind die Analyse der Verhältnisse und die Begründung familienpolitischer Aktivitäten wesentlich komplexer gewor-

den. In dieser Situation böten sich eigentlich besondere Chancen für die einschlägigen Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, eingeschlossen die Demographie. Ob sie wohl erkannt und genutzt werden?

Anmerkungen

- 1) In Gesprächen am Rande der Sitzungen des Wissenschaftlichen Beirates für Familienfragen beim BMJFFG ebenso wie anlässlich von Gastvorträgen in Konstanz hat mich *Karl Schwarz* immer wieder durch sein lebhaftes Interesse an der familienpolitischen Lage in anderen Ländern beeindruckt, nicht zuletzt in der benachbarten Schweiz. Der folgende Text stellt den Versuch dar, in knappen Zügen den historischen Hintergrund der aktuellen Situation in diesem Land zu skizzieren – in der Hoffnung auf möglichst viele weitere Diskussionen mit dem Jubilar!
- 2) Familienpolitik in der Schweiz. Sektionsbericht zuhanden des Vorstehers des Eidgenössischen Departements des Innern, erstattet von der Arbeitsgruppe Familienbericht. Bern 1982 – Vertrieb: Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale, CH-3000 Bern. – Französische Ausgabe: *La politique familiale en Suisse*.
- 3) Den Vorsitz hatte *Anne Marie Höchli-Zen Ruffinen* inne, damals Präsidentin des Schweizerischen Katholischen Frauenbundes. Sie wurde 1985 als erste Frau mit der Würde eines Ehrendoktors der Universität Fribourg ausgezeichnet, nicht zuletzt wegen ihrer Verdienste um die Formulierung einer zeitgemäßen Familienpolitik.
- 4) Die Sektion Familienschutz war und ist die einzige Stelle in der Bundesverwaltung, die sich explizit mit Belangen der Familienpolitik beschäftigt. Den Ausgangspunkt und noch heute das Kernstück ihrer Tätigkeit bildet die Abwicklung der Familien- und Kinderzulagen für die landwirtschaftliche Bevölkerung und zusätzlich eine gewisse Aufsicht des Familienlastenausgleiches, der allerdings über eigenständige Kassen abläuft, deren Träger Berufsverbände, Firmen und die Kantone sind, die in ihrem Gebiet auch die Mindestbeiträge festlegen. Ebenfalls kantonale geregelt sind die Familienabzüge bei den direkten Steuern (mit Ausnahme der eidgenössischen Wehrsteuer, die indessen einen vergleichsweise kleinen Teil der individuellen Steuerpflicht ausmacht). Näheres dazu siehe den Bericht 1982, S. 107-143.
- 5) Bericht über die Lage der Familie in der Schweiz. Herausgegeben vom Bundesamt für Sozialversicherung. Bern 1978.
- 6) Vgl. dazu die kurze Darstellung im Bericht 1982, S. 39-44 sowie die Zeittafel S. 172-174. – Die Mitarbeit in der Arbeitsgruppe war für mich ein Anlaß zur vertiefenden Beschäftigung mit der Geschichte der schweizerischen Familienpolitik, was seinen Niederschlag im Referat „Familienpolitik – Realität oder Utopie; die Anfänge der schweizerischen Familienpolitik“ gefunden hat, abgedruckt in Nr. 2 der Schriftenreihe des Eidgenössischen Verbandes Pro Familia, Luzern 1982. Im folgenden greife ich teilweise auf diesen Text zurück. – In der Zwischenzeit ist m.W. in einer Züricher Dissertation die Thematik weiter behandelt worden: *Silvia Grossenbacher*, Familienpolitik und Frauenfrage in der Schweiz. *Grüsch: Rüegger*, 1987. Siehe auch: *C. Kauffmann*, Die Gleichstellung von Frau und Mann in der Familie. *Grüsch: Rüegger*, 1985.
- 7) Die beiden wichtigsten Fundorte für Quellen zur Geschichte der schweizerischen Familienpolitik sind das Sekretariat der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft (SSG), insbesondere die Jahresberichte und die Sitzungsprotokolle des Zentralvorstandes sowie das Archiv des Eidgenössischen Bundes Pro Familia Luzern (Dachorganisation der Familienverbände), das vom ehemaligen Präsidenten, *Walter Ackermann*, auf meine Bitte hin in einem umfangreichen, leider erst als Manuskript vorliegenden Bericht ausgewertet worden ist, der im übrigen interessante persönliche Reminiszenzen enthält. – Wo im folgenden keine näheren Angaben gemacht werden, beziehe ich mich auf Unterlagen, die ich auf dem Sekretariat der SSG einsehen konnte. Siehe dazu auch zusätzliche Textauszüge in der erwähnten Broschüre von Pro Familia 1982.
- 8) Pro Juventute, ebenso Pro Infirmis und Pro Senectute sind nationale Sozialwerke von offiziellem Charakter. Sie gelten als politisch und konfessionell neutrale Stiftungen, arbeiten jedoch eng und zum Teil institutionalisiert mit den staatlichen Behörden zusammen. Ebenso weisen diese Werke eine föderalistische Struktur auf und stützten sich zum Teil in einem erheblichen Ausmaß auf freiwillige Mitarbeit in sozusagen allen Chargen und Bereichen. Präsident des Stiftungsrates ist in der Regel ein ehemaliger Bundesrat, also ein ehemaliges Mitglied der „Bundesregierung“. – Bezeichnenderweise steht Pro Familia kein politischer Honorator vor; seit einigen Jahren handelt es sich um ein Mitglied des eidgenössischen Parlamentes.

- 9) Siehe dazu insbesondere die „Geschichte der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft 1810 – 1960“, Zürich 1960. Verfasser ist der damalige Zentralsekretär *Dr. W. Rickenbach*.
- 10) Eine Übersicht aller familienpolitischen Vorstöße in den eidgenössischen Räten hat der zuständige Sektionschef beim Bundesrat für Sozialversicherung, *G. Bouverat*, zusammengestellt. Sie liegt als Vervielfältigung vor. – Laufende diesbezügliche Informationen enthalten überdies die beiden Zeitschriften: ZAK (Zeitschrift für die Ausgleichskassen der AHV ... sowie der Familienzulagen), Bern, Bundesamt für Sozialversicherung, sowie „Frauenfragen“, herausgegeben von der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen. Bundesamt für Kulturpflege, seit 1987 veröffentlicht die Sektion Familienschutz halbjährlich ein Informationsbulletin.
- 11) Über die Studententagung orientiert ausführlich ein gedruckter Tagungsbericht: Studententagung – Der wirtschaftliche Schutz der Familie. Zürich: Vereinigung für Sozialpolitik, o.J. (1932). Der Bericht umfaßt 130 Seiten; er enthält alle Referate im Wortlaut.
- 12) Zum besseren Verständnis der Haltung der Gewerkschaften sei daran erinnert, daß zu jener Zeit die großen Sozialversicherungswerke, namentlich die AHV, noch nicht bestanden.
- 13) Tagungsbericht S. 58.
- 14) Tagungsbericht S. 5-6.
- 15) Zürich: Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft 1968². *Rickenbach* veröffentlichte relativ früh auch ein „Wörterbuch für Sozialarbeiter“. Zürich: Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft 1952.
- 16) Drei der an dieser Konferenz gehaltenen Referate sind abgedruckt in der Schweizerischen Zeitschrift für Gemeinnützigkeit (Jg. 1941) und dann unter dem Titel „Bevölkerungsprobleme und Familienschutz in der Schweiz“ auch als Sonderdruck (o.J.) erschienen: *Dr. C. Brüscheweiler*, Direktor des Eidgenössischen Statistischen Amtes, Die schweizerische Bevölkerungslage. – Bundesrat *Dr. Ph. Etter*, Staatliche Bevölkerungspolitik. – Die damalige vorherrschende Sicht ist u.a. in der Einleitung des Referates von *C. Brüscheweiler* erkennbar: „Vor allem muß ich betonen, daß ich es als meine Pflicht erachte, immer wieder in Wort und Schrift und Bild auf die unheimliche und unheilvolle Nachwuchsbeschränkung aufmerksam zu machen, nicht um – wie mir schon vorgehalten wurde – ‚geopolitisch-imperialistische Lebensraumansprüche zu lancieren‘, sondern um vor der drohenden Zersetzung und Zerstörung unseres Volkskörpers zu warnen. Nicht auf die weitere Vermehrung, sondern nur auf die Erhaltung unseres Volksbestandes kann es heute noch ankommen. Und auch diese ist bereits ganz ernstlich in Frage gestellt.“
- 17) Es sei daran erinnert, daß eine Initiative den Zweck hat, eine Ergänzung oder Änderung der Bundesverfassung (BV) herbeizuführen. Darüber ist in einer Volksabstimmung zu befinden, wobei die Initiative nur dann als angenommen gilt, wenn die Mehrheit des Volkes und eine solche der Stände (Kantone) zustimmt. Entscheidet sich der Bundesrat dafür, eine Gegeninitiative, d.h. einen Alternativtext dem Parlament und dem Volk vorzulegen, mindert dies erheblich die Chancen der ursprünglichen Initiative, weil die Stimmzettel ungültig sind, wenn darauf sowohl der Initiative als auch dem Gegenvorschlag zugestimmt wird. Das erklärt u.a. warum – wie aus dem folgenden hervorgeht – die Initiative zurückgezogen wurde.
- 18) Sie heißt heute „Christlichdemokratische Volkspartei“ (CVP), hat indessen, anders als die deutsche CDU, kaum evangelische Mitglieder.
- 19) In den 40er Jahren bezog sich die Tätigkeit vorwiegend auf die Politik des Bundes. 1952 erfolgte eine Reorganisation, bei der – in Verbindung mit dem Gotthardbund – ein halbamtliches Sekretariat geschaffen wurde, was eine Ausweitung der Arbeit ermöglichte. Im Mittelpunkt stand seit 1955 eine jährliche Arbeitstagung.
- 20) Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren „Für die Familie“ vom 10. Oktober 1944. Dort ist auch der Wortlaut der Initiative wiedergegeben.
- 21) *René König* war 1938 – 1942 Privatdozent und später Titularprofessor an der Universität Zürich.
- 22) Das Stimmenverhältnis betrug: 548 601 Ja, 170 278 Nein.
- 23) Eine kurze Darstellung der Entwicklung dieser Sektion enthält der Bericht „Familienpolitik in der Schweiz“, Bern 1982, S. 157f.
- 24) Eine besondere Bedeutung kommt dabei der „Erwerbsersatzordnung“ zu, also der Ausrichtung von Entschädigungen an die Wehrpflichtigen. Bei der Schaffung des Erwerbsersatzes zu Beginn des Zweiten Weltkrieges wurde diese Maßnahme durchaus auch unter familienpolitischen Gesichtspunkten gewürdigt. – Darüber hinaus ist sie wegen des darin erstmals verwirklichten Systems der Beitragsleistung in Lohnprozenten für die Entwicklung der Alters- und Hinterbliebenenversicherung wichtig geworden. Vgl. hierzu: *A. Saxer*, Die Soziale Sicherung in der Schweiz.

- S. 219-239. – Einen kurzen historischen Abriß bietet auch *P. Binswanger*, Artikel „Erwerbsersatzordnung“. Im Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft. Herausgegeben von der Schweizerischen Gesellschaft für Statistik und Volkswirtschaft. Bern 1955, Bd. I, S. 425-428.
- 25) Vorübergehend zeichnete sich die Möglichkeit ab, zumindest teilweise, den Mutterschutz nach dem Muster des Erwerbsersatzes beim Militärdienst zu organisieren.
- 26) Vgl. zusammenfassend: *K. Lüscher, U. Ritter, P. Gross*, Vorschulbildung – Vorschulpolitik. Zürich: Sauerländer-Benziger 1972.
- 27) Siehe hierzu auch die Interpretation von Ergebnissen der Schweizerischen Volkszählung 1980 und eine darauf aufbauende Schätzung der Zahl der sogenannten „Konsensualpaare“: Die Schweizer Familien der 80er Jahre. NZZ 1983, Nr. 244, 19.10.
- 28) Die folgenden Ausführungen stützen sich auf eine unveröffentlichte Analyse der Pressekommentare zum Bericht 1982.
- 29) Siehe hierzu die ausführliche Besprechung von *Beatrice Frei* und *René Zihlmann* in der Zeitschrift „Berufsberatung und Berufsbildung“ 1983, 68, S. 5-18. Dort wird u.a. auch auf eine originelle Weise die Berufsberatung in den Horizont der Familienpolitik gerückt.
- 30) Eine wichtige Ausnahme von mittelbarer Relevanz für die Familienpolitik bilden die umfassenden Reformen der familienrechtlichen Teile des Zivilgesetzbuches, die seit den 70er Jahren laufen und in bezug auf das Kindesrecht und das Eherecht erfolgreich abgeschlossen, in bezug auf das Scheidungsrecht noch in Gang sind.
- 31) Eine nützliche Übersicht über die neuere Entwicklung bietet Sonderheft der Revue Francaise des Affaires Sociales 1985, 39, No 4: Dix ans de politique sociale en Suisse, ferner: *M. Fehlmann et al.*, Handbuch Sozialwesen Schweiz. Zürich: Pro Juventute 1987. *P. Gilliland*, Politique sociale en Suisse. Lausanne: Réalités sociales 1988.