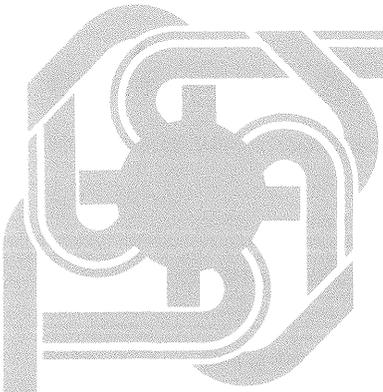


Lüscher Oa



EIDGENÖSSISCHER VERBAND · FÉDÉRATION SUISSE · FEDERAZIONE SVIZZERA

Pro Familia

Nummer 2
der Schriftenreihe zum

Themenkreis Familie

50 Jahre Familienpolitik in der Schweiz

Referate, gehalten anlässlich der von Pro Familia gemeinsam mit der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft durchgeführten Familienkonferenz vom 21. November 1981

Inhalt:

Prof. Dr. Kurt Lüscher
Familienpolitik — Realität oder Utopie
Die Anfänge
schweizerischer Familienpolitik

Bundesrat Dr. Hans Hürlimann
**Aktuelle Aufgaben der Familienpolitik
in der Schweiz**

Anhang
Wichtige Daten zur Familienpolitik
in der Schweiz

Systematische Übersicht
familienpolitischer Massnahmen
in modernen Staaten.

Luzern 1982
Verkaufspreis Fr. 5.–

Familienpolitik — Realität oder Utopie

Die Anfänge schweizerischer Familienpolitik*

Kurt Lüscher

Auf den Tag genau vor fünfzig Jahren, am 21./22. November 1931, fand in der Aula der Universität Zürich eine Studientagung unter dem Thema «Der wirtschaftliche Schutz der Familie» statt. Sie war die erste gesamtschweizerische Veranstaltung dieser Art. Im Anschluss daran bildete die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft eine «Familienschutzkommission» mit Mitgliedern aus allen Teilen des Landes. Sie entfaltete in der Folge eine rege und einflussreiche Tätigkeit, zu der später, 1942, diejenige des Eidgenössischen Verbandes Pro Familia kam. Man kann darum in der Konferenz von 1931 mit gutem Grund den Beginn einer schweizerischen Familienpolitik sehen.

Wer nahm an der Konferenz teil, welche Themen standen zur Debatte? Welche Entwicklungen im In- und Ausland hatten dazu geführt? Welche Phasen der Entwicklung der Familienpolitik lassen sich seither unterscheiden? Welche Einsichten und Folgerungen aus der bisherigen Geschichte lassen sich für die Aufgaben der Familienpolitik in der Gegenwart und der nächsten Zukunft gewinnen? — Diesen Fragen möchte ich mich im folgenden in der gebotenen Kürze zuwenden.

* Text des Referates, ergänzt durch Anmerkungen (siehe S.12 ff). — Ich bedanke mich für Unterstützung bei Herrn W. Ackermann (der zur Zeit eine Dokumentation zur Geschichte des Eidg. Verbandes Pro Familia zusammenstellt), Herrn Dr. G. Bouverat (der mich über die Tätigkeit des Bundes informierte), Herrn H. Glattfelder (Zentralsekretär Pro Familia), Herrn W. Niederer (der mir die Archive der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft öffnete), Prof. Dr. H. Tuggener und Frau cand. päd. S. Grossenbacher, die sich an der Aufarbeitung der Quellen beteiligte. — Diese Darstellung konzentriert sich auf die Frühzeit; ausführlichere Abklärungen über die neueren und neuesten Entwicklungen sind geplant. Siehe dazu auch den Bericht «Familienpolitik in der Schweiz», Bern 1982. — Die Arbeiten an dieser Übersicht konnte ich in Verbindung mit einem Akademiestipendium der Stiftung Volkswagenwerk durchführen.

I. Die Studientagung 1931 und ihr gesellschaftliches Umfeld

Die Initiative zur Studientagung «Der wirtschaftliche Schutz der Familie» ging von der Schweizerischen Vereinigung für Sozialpolitik aus. Die Idee wurde 43 weiteren Verbänden mitgeteilt, die sie «mit freudiger Zustimmung aufnahmen und ihre Mitwirkung zusagten». Bundesrat Dr. Edmund Schulthess, damals Vorsteher des eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes, übernahm den Ehrenvorsitz. In der Einladung schrieb der Präsident der Vereinigung für Sozialpolitik, Ständerat Dr. R. Schöpfer:

«In der Tat: immer deutlicher zeigt es sich, dass der Bestand der Familie durch die Zeitverhältnisse zunehmend gefährdet wird. Wohl fehlt es nicht an ernsthaften Bemühungen einsichtiger Männer und Frauen, um den mannigfachen Gefahren zu begegnen, sowie da und dort bereits eingetretenen Übelständen abzuwehren. Allein, bei allen diesen Bestrebungen, die schon viel Gutes schufen, ist vielleicht zu wenig beachtet worden, dass das Problem nicht nur sittlicher und soziologischer Natur ist, sondern dass es auch ein starkes wirtschaftliches Gepräge hat. Und doch bedeutet eine feste wirtschaftliche

Grundlage eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Erhaltung der Familiengemeinschaft und die Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben. Der Fortbestand der Familie aber, die Förderung und Stärkung des Familiensinns, ist eine staatspolitische, kulturelle und sozialetische Notwendigkeit. So schien uns der Zeitpunkt gekommen, um auch die wirtschaftliche Seite des Familienproblems, nicht zuletzt soweit es die Verhältnisse kinderreicher Familien betrifft, in den Vordergrund des Interesses zu rücken und durch Abhaltung einer grossen Tagung auf neutralem Boden zu diskutieren.»¹

Das Programm war zweigeteilt. Zunächst wurde das Thema «Die Familie als Erwerbs- und Verbrauchsgemeinschaft» abgehandelt, unter anderem mit Bezug auf «Schwierigkeiten der Gründung und des Unterhaltes 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.²

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 einiger Frauenorganisationen postuliert, den Familienvätern einen besonderen Lohnzuschuss zu gewähren, sei es vom Arbeitgeber, sei es durch Ausgleichskassen, sei es durch Ausrichtung staatlicher Familien- und Kinderrenten. — Der Sprecher des Gewerkschaftsbundes, der nachmalige Bundesrat Dr. 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 kommunalen und genossenschaftlichen Wohnungsbau, Jugendhilfe und Entlastung von solchen Steuern, die die Familie besonders scharf treffen, wie z.B. Zölle.³

Die «Erwägungen und Bedenken» der Arbeitgeber gegen Familienzulagen trug Dr. 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.» Doch sonst seien Massnahmen wie Wohnungsbau und der Ausbau des Fürsorgewesens vorzuziehen.⁴

Man erkennt in diesen Positionen Probleme und Sachverhalte, die bis in die Gegenwart in der Debatte über die Begründung von Familienpolitik eine Rolle spielen:

- Sollen finanzielle Entlastungen für Familien über Zulagen, über Steuerermässigungen oder als Realleistungen erfolgen?
- Sollen sich ökonomische familienpolitische Massnahmen auf alle Familien oder lediglich auf Familien in besonderen Belastungssituationen richten?

Ungeachtet der Meinungsverschiedenheiten scheint die Zeit für umfassende familienpolitische Anstrengungen reif gewesen zu sein. An der Tagung selbst wurde eine Resolution verabschiedet, in der es heisst, es sei einmütig festgestellt worden,

«dass eine feste wirtschaftliche Grundlage eine der wichtigsten Voraussetzungen für die Erhaltung der Familiengemeinschaft und die Erfüllung der ihr obliegenden Aufgaben bildet. In der festen Überzeugung, dass der Fortbestand der Familie, die Förderung und Stärkung des Familiensinns eine staatspolitische, kulturelle und sozialetische Notwendigkeit bildet, fordert sie jedermann auf, nach besten Kräften das Seinige beizutragen, um den Gedanken des wirtschaftlichen Familienschutzes und damit das Wohl des Volksganzen wirksam zu fördern. Insbesondere beauftragt sie den vorbereitenden Ausschuss, die sich aus der Tagung ergebenden Arbeiten weiter zu führen und alles zu tun, was einer Verwirklichung der auf die ökonomische Sicherung der Familie gerichteten Bestrebungen dienen kann.»⁵

Das Zofinger Tagblatt schrieb: «Aber die Tagung bewies in ihrem ganzen Verlauf, in der grossen Zahl der Besucher und in den Äusserungen der Diskussionsredner, dass Interesse wie Bedürfnis für einen vermehrten Schutz der Familie übergross sind. Sie war eine gewaltige Kundgebung für die Familie und ihren Schutz.»⁶

Nicht unerwähnt bleiben darf der Umstand, dass bevölkerungspolitische Erwägungen keinen grossen Raum einnahmen. Das sollte sich in den späten Dreissigerjahren ändern. Darum ist festzuhalten, dass am Beginn einer schweizerischen Familienpolitik sozialpolitische Anliegen standen.⁷

Das Umfeld der Studientagung von 1931

Zur Zeit der Studientagung bestanden in der Schweiz bereits einige Organisationen, die sich — sozusagen als Pioniere — familienpolitisch betätigten. Dazu gehören mehrere Vereinigungen in der Westschweiz, so die «Ligue Vaudoise pour la protection de la famille», die damalige «Pro Familia» und das «Cartel romand d'hygiène sociale et morale», das eine gewisse Koordination ausübte.⁸ Und bereits anfangs der Zwanzigerjahre war unter den Sektionen der Schweizerischen Gesellschaft für Gemeinnützigkeit ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt worden, ob eine Organisation «Pro Familia», verstanden als Analogie zu Pro Juventute, gebildet werden sollte. Die Wichtigkeit des Themas wurde in weiten Kreisen anerkannt.⁹ Jedoch überwog schliesslich die Meinung, die fürsorglichen und sozialpolitischen Tätigkeiten für die Familie liessen sich nicht unter **einen** Hut bringen; auf die Bildung einer eigenen Organisation wurde verzichtet. Die Weite und Vielfalt der Aufgabe erschwerte ihre Artikulation und Organisation. Diese Schwierigkeit besteht bis in die Gegenwart.

Im Jahre 1929 erfolgte der erste familienpolitische Vorstoss im Eidg. Parlament. Am 27. September reichte Nationalrat Dr. Joseph Escher, der spätere Bundesrat, folgendes Postulat (Nr. 2500) ein:

«Der Bundesrat wird eingeladen, in Anbetracht des amtlich festgestellten Geburtenrückgangs in Rücksicht auf die Nottlage 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 Geburtenbeschränkung 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.»

Es fällt auf, dass die ersten Motivationen für Familienpolitik grösstenteils in der welschen Schweiz angesiedelt waren. Sie standen unter dem Einfluss der Entwicklungen in Frankreich. Da Frankreich in der Herausbildung der modernen Familienpolitik eine hervorragende Stellung einnimmt, dürfte es zweckmässig sein, die Sachverhalte zu nennen, die hierfür besonders bedeutsam sind, nämlich

- die Auffassung, Familie sei ein Wert an sich, also ein «Grundelement» der Gesellschaft, ihre «Keimzelle». Dementsprechend ist es ordnungspolitisch von grosser Bedeutung, dass die Familie intakt ist und sich gut entwickeln kann. Diese Vorstellungen wurzeln in der katholischen Naturrechtslehre. In der sogenannten «action sociale» wurden sie in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts in Programmen zugunsten der Arbeiter und ihrer Familien in die Praxis umgesetzt. — Da diese Tätigkeiten oft als Alternative zur sozialistischen Arbeiterbewegung verstanden wurden, liegt hier einer der Ursprünge ihrer lange andauernden Skepsis gegenüber der Familienpolitik.
- die bereits bis ins 17. Jahrhundert zurückreichende Tradition von Bevölkerungspolitik. Ihr ursprünglicher «Befürworter» war nicht die Kirche, wie oft fälschlicherweise angenommen wird, sondern der royalistische Staat und die Doktrin des Merkantilismus.
- das Patronat-System der französischen Industrie. Es beruhte darauf, dass sich viele Unternehmungen, auch grosse, in Familienbesitz befanden. Die Erfahrung der eigenen Familie, die erwähnten naturrechtlichen und die daraus folgenden gesellschaftspolitischen Vorstellungen regten Unternehmer an, sich für die Familien der Arbeiter einzusetzen. Bereits gegen Ende des 19. Jahrhunderts begannen in Nordfrankreich einzelne Unternehmer, Familienzulagen zum Lohn zu bezahlen. Um unerwünschte Auswirkungen der erhöhten Lohnkosten auf die Konkurrenzfähigkeit zu vermeiden, bildeten sie Ausgleichskassen. Das noch heute bestehende System der «Familien-Ausgleichskassen» ist somit ursprünglich eine Selbsthilfemassnahme der Wirtschaft.
- die Erfahrung des erfolgreichen Wirkens von Familienassoziationen, die in Frankreich anfangs dieses Jahrhunderts gebildet wurden. Sie machten in der breiten Öffentlichkeit auf die Belange der Familie nachdrücklich aufmerksam. Sehr früh schon vermochten sie in Kreisen der Regierung Einfluss auszuüben.¹⁰

In anderen Ländern waren Entwicklungen im Bereich der traditionellen karitativen Aufgaben bedeutsam. Dazu gehören seit dem Mittelalter die Fürsorge für Arme, Waisen und Witwen, später für ausserhehliche Kinder und ihre Mütter sowie für Kinder mit physischen und psychischen Behinderungen. — Dort wo ein System der Sozialversicherung aufgebaut wurde, wie beispielsweise in Deutschland, wurden um die Jahrhundertwende allmählich die Familien der Arbeiter in den Schutz miteinbezogen, etwa durch die Ausweitung der Krankenversicherung.¹¹

Ein besonderes Problem ergab sich in den meisten westlichen Ländern aus der ausserhäuslichen Erwerbstätigkeit der Mütter in Verbindung mit der Industrialisierung. Es war nötig, Einrichtungen für die Tagespflege der Kinder zu

schaffen. Darüber hinaus wurde mit zunehmender Ausweitung der Erwerbstätigkeit die traditionelle Stellung der Frau in der Gesellschaft problematisiert.¹² Die Frage, in welcher Weise Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit miteinander vereinbart werden können oder ob Mütter — zumindest zeitweise — auf Erwerbstätigkeit verzichten sollen, ist von Anfang an und zusehends von grosser Brisanz und verweist auf Spannungen zwischen Familienpolitik, Frauenpolitik und «Sozialpolitik für das Kind», die bis heute bestehen.¹³

II. Phasen der Entwicklung in der Schweiz 1931—1981

In der Entwicklung der Familienpolitik in der Schweiz seit 1931 lassen sich drei Phasen unterscheiden:

1. Die Bemühungen bis zur Aufnahme eines Familienschutz-Artikels in die Bundesverfassung (1931—1945)
2. Konsolidierung (1946—1970)
3. Neue Initiativen (1971—1981).

Die erste Phase

Im Anschluss an die Studientagung bildete die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft eine «Familienschutzkommission».¹⁴ Mit ganz besonderem Einsatz widmete sich ihr der langjährige Zentralsekretär der SGG, Dr. W. Rickenbach.¹⁵ Dem liberalen Gedankengut verpflichtet, offen für unterschiedliche Auffassungen und getragen vom festen Willen, die wissenschaftliche Sachkunde für die soziale Arbeit zu nutzen, stellte er die soziale und gesellschaftliche Zielsetzung von Familienpolitik in den Vordergrund. Familienschutz — er lehnte die Bezeichnung «Familienpolitik» ab — definierte er 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».¹⁶

In den Dreissigerjahren erhielt die bevölkerungspolitische Motivation für Familienpolitik immer mehr Gewicht. Es ist wichtig, zwei Richtungen zu unterscheiden.¹⁷ Die eine — quantitative — ist auf die Erhaltung des Staates bzw. der Nation ausgerichtet. Ausgehend vom Geburtenrückgang und der Überalterung und in Anbetracht der zunehmenden Bedrohung wird der Bevölkerungsrückgang als Selbstaufgabe gedeutet. Das Ziel ist die Wahrung des Volksbestandes.¹⁸

Die andere Richtung bevölkerungspolitischer Argumentation beruht auf eugenischen Überlegungen. Das Ziel hierbei ist eine qualitative Bevölkerungspolitik. Dies kann negativ durch Beschränkung der Fortpflanzung «Erbkranker» und positiv durch Förderung derjenigen «Erbgesunder» geschehen. Letzteren dienen beispielsweise Ehestandsdarlehen an «Erbgesunde», die Gewährung von Familienzulagen an «erbgesunde Familien». Diese Formulierungen lassen Ansätze einer Verkoppelung älterer sozialpolitischer Postulate mit rassistischem Gedankengut erkennen.

1940 wurde (am 21. Oktober und am 6. Dezember) eine «I. Schweizerische Bevölkerungs- und Familienschutzkonferenz» abgehalten,¹⁹ 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 genannt. Gleichzeitig war es der Kommission jedoch wichtig zu betonen, dass das Familienschutzpostulat auch «religiösen, ethischen und ökonomischen Ursprungs» ist. Die Spannungen der Zeit widerspiegeln sich auch in der Familienpolitik, denn diese war und ist stets Gesellschaftspolitik.²⁰

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 1942 mit 168730 gültigen Unterschriften der Bundeskanzlei eingereicht wurde und folgende Ergänzung der Bundesverfassung vorschlug:²¹

«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: Berufsorganisationen, öffentliche und private Vereinigungen können beigezogen werden.»

Der Anstoss für eine Verfassungsinitiative war von der Schweizerischen Konservativen Volkspartei ausgegangen. Die konkrete Aufgabe der Unterschriftensammlung und die damit verbundene Aufklärung für die Bevölkerung setzte eine Reihe familienpolitischer Bewegungen in Gang. So wurde in dieser Zeit, 1942, auch der «Eidgenössische Verband Pro Familia» als Dachorganisation gegründet; Vorläufer war eine lose Arbeitsgemeinschaft von Familienbünden gewesen. Herausragende Persönlichkeit in der seitherigen Geschichte von «Pro Familia» ist W. Ackermann. In der Zeit seiner Tätigkeit als Zentralsekretär, 1955, erarbeitete Pro Familia Richtlinien für eine umfassende, einheitliche Familienpolitik, die bis in die Gegenwart das umfassendste familienpolitische Programm in der Schweiz darstellten.²²

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)²³, 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 wurde. 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 beigemessen wurde, geht auch aus der Liste derjenigen hervor, von denen wissenschaftliche Gutachten eingeholt wurden, nämlich «Professor Dr. A.

Amonn, Professor Dr. A. Egger, Professor Dr. E. Ermatinger, Dr. O. Friedli, Dr. W. Gasser, Professor Dr. W. von Gonzenbach, Professor Dr. H. Hanselmann, Professor Dr. A. Janner, Ständerat Dr. E. Klöti, Professor Dr. P. Kohler, Privatdozent Dr. R. König, Professor Dr. F. Marbach, Professor Dr. J. Piaget und von Fräulein Dr. E. Steiger».

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, S. 217). Dieser Gegenentwurf wurde am 25. November 1945 angenommen, nachdem zuvor das Volksbegehren zurückgezogen worden war.²⁴ Er entspricht mit Ausnahme des Absatzes über die Wohnbaupolitik dem heute noch gültigen Artikel 34 quinquies 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 Rechtes 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 befasst.²⁵

Im weiteren sozialpolitischen Umfeld allerdings wurden in der Zeit nach dem II. Weltkrieg wichtige Werke geschaffen.^{26, 27} Dazu gehören die Alters- und Hinterlassenenversicherung, die erste Arbeitslosenversicherung (Verfassungsgrundlage 1947, Gesetz 1951); in den 60er Jahren folgten die Revision des Bundesgesetzes über die Kranken- und Unfallversicherung sowie die Invalidenversicherung. 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 bedauert. Die letzte der drei im Verfassungsartikel konkret genannten Tätigkeiten, Förderung des Wohnungsbau, 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.²⁸ Allerdings hatte die Differenzierung nach Regionen und Branchen zur Folge, dass gesamtschweizerisch erhebliche Unterschiede nach Leistungen, aber auch nach Belastung 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. Dennoch ist unschwer vorauszusehen, dass die Frage in absehbarer Zeit wiederum behandelt werden muss, da die Nachteile der bestehenden Organisation immer offensichtlicher werden.

Die Vierziger- und Fünfzigerjahre 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» (gegründet 1942) 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:²⁹

- 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.³⁰

Allerdings muss man auf eine Besonderheit hinweisen: Die Familienorganisationen befassten sich auf eidgenössischer und kantonaler Ebene überhaupt nicht, auf lokaler Ebene nur vereinzelt mit dem Vollzug praktischer Massnah-

men 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.

Die dritte Phase³¹

Anfangs 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 Volksvertretung hielten.³² 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 Vorschläge auszuarbeiten.»

Gleichzeitig bat Nationalrat Laurent Butty mit Mitunterzeichnern in einem Postulat den Bundesrat, einen Familienbericht erstellen zu lassen. Im selben Jahr legte der Christlich-nationale Gewerkschaftsbund dem Eidgenössischen Departement des Innern eine umfangreiche Dokumentation «Für die Aktivierung der Familienpolitik» vor.³³ In dieser Zeit wurde das Thema eines besseren Schutzes von Mutter und Kind bzw. einer Mutterschaftsversicherung in den eidgenössischen Räten und in der Öffentlichkeit wieder aufgenommen. Mitte der 70er Jahre begann man die grossen Revisionen der familienrechtlichen Teile des Zivilgesetzbuches.

Zum erneuten Interesse an Familienpolitik in dieser bis in die Gegenwart reichenden dritten Phase tragen mehrere, teilweise mehrfach widersprüchliche Tendenzen bei:³⁴

- Die gesellschaftliche Stellung der Frauen hat sich verändert. Das Postulat der Gleichberechtigung wird in den Bereichen des alltäglichen Lebens konkretisiert. Dies bringt Spannungen mit sich, die auch die häuslichen Aufgaben betreffen. Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit sind oft nur schwer zu vereinbaren. Das traditionelle Verständnis der Institutionen Ehe und Familie wird von Menschen der jüngeren Generationen, jedoch nicht nur von ihnen, in Frage gestellt. Daraus resultieren u.a. neue Formen der Partnerschaft wie beispielsweise zum einen die stärkere aktive Teilhabe von Vätern an Haushalt und Kindererziehung, zum anderen Aufschub oder Verzicht auf formelle Eheschliessung sowie eine — vielleicht nur vorübergehende — Zunahme an Ehescheidungen.

- Die Entwicklung und allgemeine Verbreitung neuer Methoden der Empfängnisverhütung lässt viele jüngere Menschen aus allen Schichten sich fragen, ob und warum man Kinder haben soll. Deshalb stellen sich Probleme der Sinnggebung menschlicher Existenz in teilweise völlig neuen Dimensionen. Die darauf beruhenden Unsicherheiten, im Verein mit den erwähnten Veränderungen im Rollenverständnis der Frau sowie weitere Änderungen im Lebensstil haben zu einem starken Rückgang der Geburten geführt. Damit werden Querverbindungen zwischen Familienpolitik und Bevölkerungspolitik wiederum aktuell.
- Der Alltag, der für viele Menschen immer auch Alltag in der Familie bedeutet, wird mehr als früher problematisiert. Zwar ermöglicht ein verbreiteter Wohlstand die Nutzung zahlreicher Annehmlichkeiten. Zugleich aber erscheint vielen der damit einhergehende Bedarf an Energie als Verschwendung. Dem Luxus in der Inneneinrichtung vieler Wohnungen stehen massive Beeinträchtigungen der äusseren Wohnqualität durch Lärm, Luftverschmutzung und weite Arbeitswege gegenüber. Ein faszinierend vielseitiges Freizeitangebot, insbesondere auch die Möglichkeit des Reisens, kann zunehmend nur durch Inanspruchnahme einer förmlichen Freizeit-Industrie genutzt werden.
- Kommunikation ist für viele Menschen mehr oder weniger «gestörte» Kommunikation. Massenkommunikation, besonders typisch das Fernsehen, bringt die weite Welt in eine Wohnstube, die dafür oft zu eng ist, und ob der Faszination des pausenlosen, gewohnheitsbildenden Angebotes verkümmert das persönliche Gespräch. Neue Medien scheinen Tendenzen der Entfremdung zwischen den Generationen zu fördern anstatt abzubauen. Gleichzeitig jedoch wächst der Wunsch nach Intimität und Vertrauen, was die Attraktivität der Familie wiederum erhöht. Nicht wenige suchen bewusst neue Formen des Zusammenlebens ihrer Familien, der Aktivierung der Nachbarschaft und der «kleinen Netze».

Diese und verwandte Sachverhalte bringen es mit sich, dass Familie heute vielen Menschen attraktiv und problematisch zugleich ist. Dementsprechend sind die Einstellungen zur Familienpolitik. Den einen ist sie ein hervorragendes Mittel zur Erneuerung der Gesellschaft, den anderen ein Vehikel für restaurative Absichten. Wieder andere möchten sie in Dienst nehmen, um neuen Auffassungen über das Zusammenleben allgemein Geltung zu verschaffen. Von nochmals anderen Kreisen wird der Familienpolitik die Aufgabe zugeordnet, dem Zerfall der Sitten entgegenzuwirken. Kostspieligen Vorschlägen wie der Gewährung eines Erziehungsgeldes und eines Elternurlaubes steht die Forderung nach äusserster Sparsamkeit der öffentlichen Hand gegenüber. Man hört Stimmen, der Staat solle sich in jeder Hinsicht mehr für die Familie engagieren; doch gibt es auch die Meinung, die beste Familienpolitik bestehe darin, die Familie in Ruhe zu lassen.

III. Rückblick und Ausblick: Ist Familienpolitik möglich?

Die Widersprüchlichkeit der gegenwärtigen Situation der Familienpolitik erfordert nach meinem Dafürhalten **einerseits** eine unvoreingenommene, sachliche Analyse der Wirklichkeit von Familienpolitik, ihrer Erfolge und Misserfolge und **andererseits** klare politische Entscheidungen. Beides erst bringt uns der Lösung praktischer Probleme näher. Ich bin also der Meinung, Sozialpolitik und Sozialwissenschaft seien untrennbar aufeinander angewiesen, und keines von beiden sei dem anderen über- oder untergeordnet.³⁵

Für die Zwecke einer Analyse stellt sich zunächst die Frage, was Familienpolitik überhaupt ist. Lässt sich aus der bisherigen Entwicklung eine verlässliche Umschreibung gewinnen, oder ist sie alles und nichts, wie unlängst ein amerikanischer Beobachter behauptet hat, indem er für eine Darstellung der Entwicklung in den USA den provokatorischen Titel wählte: «The futility of family policy» — «Die Nutz- und Sinnlosigkeit von Familienpolitik»?³⁶

Folgende Überlegungen mögen zur Klärung dieser Fragen beitragen:

- Familienpolitik zielt letztlich immer auf die Beeinflussungen der Leistungen, die in den Familien und durch die Familien erbracht werden. Dies ist untrennbar mit der Verbreitung und Durchsetzung gesellschaftspolitischer Ordnungsvorstellungen verbunden. Die Geschichte der Familienpolitik liefert dafür zahlreiche Belege. Daraus folgt: In der praktischen Familienpolitik spiegelt sich der Pluralismus gesellschaftspolitischer Werte wider.
- Familienpolitik definiert Familie. Der Entscheid, welche Arten von Familie in bestimmten Massnahmen miteinbezogen werden, beispielsweise allein-erziehende Mütter und Väter, hat zur Folge, dass diese als Familie gesellschaftlich anerkannt werden. Dementsprechend spielen bei den Auseinandersetzungen über Massnahmen und Mittel der Familienpolitik Erwägungen über die Anerkennung bzw. Bewertung einzelner Familienformen oftmals eine grosse Rolle. Je vielfältiger die familiären Lebensweisen sind, desto vielfältiger sind auch die Erwartungen an die Familienpolitik.

Die beiden Erwägungen lassen den in der Entwicklungsgeschichte immer wieder konkret beobachtbaren Sachverhalt verstehen, dass in der Familienpolitik oft widersprüchliche Postulate vorgetragen werden und weiter, dass dem rhetorischen Bekenntnis zur Familienpolitik oft keine Taten folgen. Der Bereich scheint konkret nur schwer fassbar.

Zugleich aber kann man erkennen, wie ungemein wichtig Familienpolitik ist bzw. wäre. Ihr Gegenstand ist die Frage, ob und in welchem Ausmass in einer Gesellschaft ein Konsens gefunden werden kann, welche Formen des alltäglichen Zusammenlebens, der Pflege und Erziehung der Kinder, der Gestaltung der Beziehungen zwischen den Generationen und den Geschlechtern als möglich, als richtig, als besonders erstrebenswert angesehen werden. Man weicht dabei dem Problem aus, wenn man sagt, die beste Politik sei diejenige der Nichteinmischung in die Familie. Denn durch die Art und Weise, wie Wohnungen und Häuser gebaut werden, wie Wohnquartiere angelegt werden, wie man den Verkehr führt, wie die Arbeitszeiten festgelegt werden, wie die Medien organisiert sind, werden bestimmte familiäre Lebensformen begünstigt,

andere erschwert oder verunmöglicht. Diese Zusammenhänge bilden den Rahmen von Familienpolitik.

Familienpolitik kann in der Zukunft ebenso wie in der Vergangenheit nicht primär die Aufgabe des Staates sein. Sie kann aber auch nicht nur den Familienverbänden auferlegt werden. Sie beschränkt sich nicht nur auf den weiteren Ausbau des Familienlastenausgleiches, der Sozialversicherung und die Reform des Zivilrechts. Ebenso wenig kann sie sich in einigen Initiativen für Wohnstrassen, für Tagespflegeheime und in Elternbildungskursen erschöpfen, so wichtig dies alles ist.

Vielmehr steht Familienpolitik in untrennbaren Wechselbeziehungen zu einigen der vordringlichen Aufgaben unserer Zeit. Dazu gehören:

- der Aufbau von Strukturen, die eine reale Partnerschaft von Mann und Frau ermöglichen
- eine Wohnbaupolitik, die verantwortliche Gestaltung des Alltages fördert und nicht eindämmt
- eine Nutzung des technischen Fortschrittes und verbesserter wirtschaftlicher Verfahrensweisen, die den menschlichen Beziehungen in **und** ausserhalb der Betriebe zugute kommt
- eine Gestaltung der neuen Medien derart, dass die Kommunikation zwischen den Menschen gefördert und nicht abgebaut wird
- eine Besinnung auf Grundwerte der menschlichen Existenz und des Zusammenlebens, die sich realistisch mit den gegenwärtigen Verhältnissen auseinandersetzt und zwischen echten oder falschen Zwängen künftiger Entwicklungen unterscheidet.

Die Familienpolitik steht in untrennbarer Wechselbeziehung zu diesen Bereichen und Aufgaben. Das heisst auch, dass Überlegungen, die von den Bedürfnissen und den Leistungen der Familien ausgehen und diese Erfahrungen nutzen, wesentliche Einsichten für eine bessere Gestaltung der Siedlungen, der Betriebe, der Medien, des Zusammenlebens und der Gestaltung der Zukunft überhaupt vermitteln.³⁷ Hierin liegt eine Aktualität und eine Chance von Familienpolitik, die wir erst allmählich zu erkennen beginnen. In diesem Sinne ist sie eine Utopie, die auf Realisierung drängt.

Anmerkungen

- 1 Einladung zur Studientagung, 4 Seiten. Archiv SGG.
- 2 Über die Studientagung orientiert ausführlich ein gedruckter Tagungsbericht: Studientagung — Der wirtschaftliche Schutz der Familie. Zürich: Vereinigung für Sozialpolitik, o.J. (1932). Der Bericht umfasst 130 Seiten; er enthält alle Referate im Wortlaut. Das Geleitwort stammt vom Präsidenten der Schweizerischen Vereinigung für Sozialpolitik, dem solothurnischen Regierungs- und Ständerat Dr. R. Schöpfer.
- 3 Zum besseren Verständnis der Haltung der Gewerkschaften sei daran erinnert, dass zu jener Zeit die grossen Sozialversicherungswerke, namentlich die AHV, noch nicht bestanden.

4 Tagungsbericht aaO S. 58. — Im Lichte der eben dokumentierten Haltung des schweizerischen Gewerkschaftsbundes einerseits und des Zentralverbandes schweizerischer Arbeitgeber andererseits, beide sehr zurückhaltend, ist eigentlich die nachfolgende Entwicklung der Familienpolitik erstaunlich. Allerdings kann geltend gemacht werden, dass allgemeine sozialpolitische Massnahmen wie das Verbot der Kinderarbeit, der Mutterschutz und gewisse Versicherungsleistungen, ferner Arbeitszeitverkürzungen und vermehrte Ferien stets auch von Belang für die Familien sind und somit in gewisser Weise Familienpolitik darstellen, teilweise bevor dieser Begriff überhaupt eingeführt worden ist.

5 Tagungsbericht aaO S. 7

6 Aargauer Tagblatt 23.11.1931. — Im Archiv der SGG sind eine Reihe von Presseberichten vorhanden. — Besondere Beachtung verdienen die folgenden Texte:

Schweizerisches Frauenblatt (27.11.1931):

«Die Tagung war ausserordentlich zahlreich besucht, nicht nur von Privatpersonen, sondern auch von Vertretern der eidgenössischen, kantonalen und städtischen Behörden, von Verbänden und Ämtern; zahlreich waren namentlich auch die Frauen, waren sie es doch gewesen, wie Herr Ständerat Dr. Schöpfer in seinem Eröffnungswort ausdrücklich betonte, die in dieser Frage wieder einmal vorangegangen waren.»

Arbeiterzeitung Winterthur 25.11.1931:

«Es vollziehen sich häufig Wandlungen in den Anschauungen der Menschen, die ihnen selbst nicht bewusst werden, wenngleich diese Wandlungen von prinzipieller Bedeutung sind. Als eines der beliebtesten Argumente gegen die moderne Arbeiterbewegung galt immer der Hinweis darauf, dass der Sozialismus einer der gefährlichsten Feinde der Familie sei. Nun können wir die Genugtuung erleben, dass eine aus allen Schichten der Bevölkerung sich zusammensetzende Konferenz aus grundsätzlich sozialistischen Erwägungen heraus sich für . . . den Schutz der Familie ausspricht. Der Grundsatz des Leistungslohnes wird fallen gelassen und die Forderung des Bedarfslohnes auf den Schild erhoben. Vorläufig bleibt es noch bei der Theorie; warten wir ab, wie sie sich in der Praxis gestalten wird.»

«Wir werden nun sehen, ob und in welcher Weise die Arbeiterschaft Unterstützung finden wird in ihrem Kampfe um die Verbesserung ihrer Verhältnisse. Die Arbeiterschaft wird gut tun, wenn sie von den Konferenzen dieser und ähnlicher Art nicht allzuviel erwartet, wenn es auch ganz allgemein begrüsst werden muss, wenn sich immer grössere Kreise der Bevölkerung etwas näher und eingehender mit Sozial- und Wirtschaftspolitik befassen.»

Freiwirtschaftliche Zeitung, Bern Nr. 47, 13.11.1931

«Die meisten Menschen stellen sich den Schutz der Familie viel zu leicht vor. Es geht ihnen wie vielen Pazifisten, die nicht einsehen wollen, dass der Völkerfriede vom Altar des Bürgerfriedens geholt werden muss und dass der Bürgerfriede die Opferung des arbeitslosen Einkommens aus Zins und Grundrente erfordert. Genau so ist es auch mit dem Schutz der Familie.»

«Leider ist gerade für diesen ersten, grundlegenden Teil der Veranstaltung keine Aussprache vorgesehen. Man muss doch wissen, dass es der Zins ist, der der Familie die Beschaffung von Maschinen für den Haushalt unmöglich macht und dass die Beseitigung des Zinses die Familie als Erwerbsgemeinschaft wieder möglich machen würde.

Die Wirkung der Zinswirtschaft auf die Hausfrau hat Dr. Th. Christen in vortrefflicher Weise dargestellt. («Die Frau und das Bodenrecht» — S. 119—124 der «Menschl. Fortpflanzung»). Die Frau muss den Mutterlohn bekommen, der ihr zukommt, wenn ihr das gegeben wird, was sie als Mutter schafft — die Grundrente. Ohne dass dadurch ein arbeitender Mensch in seinem Arbeits-

einkommen verkürzt werden muss, kann man jeder Mutter für jedes Kind unter 15 Jahren nach den Reformen, wie sie die Freiwirtschaft vorsieht, 300—400 Franken jährlich zustellen, 15 Jahre lang, für jedes Kind. Und es wird kein arbeitender Mensch durch diese Kinder- oder Mütterrente in seinem Einkommen verkürzt!»

Schweizerische Arbeitgeberzeitung 5. 12. 1931

«Über diesen Mischmasch von Forderungen und Wünschen werden die Veranstalter der Studientagung den Überblick über die wirtschaftlichen Zusammenhänge und Bedingtheiten nicht verlieren dürfen, wenn sie gemäss der am Schlusse der Tagung gefassten Resolution daran gehen, den ganzen Fragenkomplex weiter zu verfolgen. Die Frage der Tragfähigkeit der Wirtschaft bildet die Grundlage des weiteren Studiums und darf keinen Moment aus den Augen verloren werden. Der wirtschaftliche Schutz der Familie kann seiner eigenen Existenz wegen nur so weit gehen, als die Volkswirtschaft ihn zu gewährleisten vermag. Angenommen aber selbst, der Wirtschaft würde es möglich sein, sämtlichen Wünschen einseitiger Wohlfahrtsapostel gerecht zu werden, so würde damit der Bestand der Familie noch nicht gesichert sein. Wie es eine welsche Vertreterin mit erfrischender Offenheit und Entschiedenheit gesagt hat, ist wichtiger noch als alle materielle Hilfe das Verantwortungsbewusstsein der Familienhäupter, aus dem allein der starke Wille zur Überwindung der Existenzsorgen entspringen kann. Dieses Verantwortungsbewusstsein wird aber durch wirtschaftlichen Beistand von aussen nicht immer gefördert, im Gegenteil oft geschwächt, nämlich dann, wenn derselbe ein gewisses Mass überschreitet und dem Unterstützten die Vorsorge für die späteren Familienlasten zum vornherein abnimmt.»

7 Dies dokumentiert auch die folgende Stelle aus dem Geleitwort zum Tagungsbericht (aaO S. 5—6):

«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 um 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.»

8 Zu diesen früheren Bemühungen siehe u.a. die entsprechenden Jahrgänge der Schweiz. Zeitschrift für Gemeinnützigkeit bzw. deren Jahresberichte. Der Jahresbericht 1921 enthält (S. 89—93) den Text eines Referates von Maurice Veillard, «La restauration de la famille suisse.» Die zentrale Stelle dokumentiert anschaulich die sozialpolitischen Anstösse für Familienpolitik:

«La famille doit être restaurée au triple point de vue moral, physique et social. La restaurer moralement, c'est combattre ses pires ennemis: l'alcool, l'immoralité, les théories dissolvantes; c'est la protéger par une bonne législation: les dispositions sur le divorce ne doivent en aucun cas être élargies, l'avortement doit être réprimé; la propagande néomalthusienne poursuivie; les annonces de sages-femmes avorteuses interdites. C'est éduquer la jeunesse en vue des responsabilités du mariage et habituer l'opinion à respecter tout ce qui touche à la sainteté de la famille. La restaurer physiquement, c'est combattre les maladies sociales: tuberculose et maladies vénériennes. Que de foyers ruinés, de bonheurs détruits ensuite de contamination de jeunes femmes par leurs maris; que d'espérances anéanties chez des époux rendus stériles après une infection vénérienne; que de parents désespérés en constatant les conséquences de leurs fautes sur

leurs enfants: pauvres aveugles-nés ensuite d'ophtalmie gonococcique ou pauvres hérédo-syphilitiques, petits êtres difformes ou tarés, véritables déchets sociaux. Il faut amener les jeunes gens à considérer la santé de leur futur conjoint comme au moins aussi importante que sa situation sociale. Les jeunes filles doivent être infiniment mieux préparées à leur vocation de mères par un enseignement général et pratique de puériculture. Il faut en outre développer l'institution des infirmières-visiteuses, comme on l'a fait avec tant de succès aux Etats-Unis, dans quelques villes françaises et ci ou là chez nous. Cette institution a le grand mérite de considérer la famille comme une unité autour de laquelle tout se concentre. Elle coordonne l'assistance médicale et charitable et fait bénéficier le foyer tout entier de sa bienfaisante et durable intervention. Restaurer la famille socialement, c'est faire du home un centre, «le» centre, en le rendant sain et attrayant. C'est la lutte contre le taudis corrompé et contre les entassements abjects, c'est enseigner la décoration simple et de bon goût du foyer; c'est développer les jeux de famille, les journaux de la famille, l'art «à la maison». Mais c'est aussi protéger la famille économiquement par un mode de rémunération du travail qui tienne compte des charges de famille, par des dégrèvements d'impôts proportionnels au nombre d'enfants, par des facilités aux familles nombreuses.»

Nebst dieser sozialpolitischen Argumentation findet sich auch ein Hinweis auf bevölkerungspolitische Erwägungen. Die «neomalthusianische Propaganda» wird als eine zerstörerische Kraft dargestellt. Offensichtlich überwiegt die moralische Verwirklichung des Geburtenrückganges. Ein «natürliches Wachstum» der Bevölkerung ist Ausdruck des Vertrauens in die Zukunft der Gemeinschaft.

9 Im Jahresbericht 1922 wird der Text eines Referates von Schulinspektor Martin (Thusing) wiedergegeben. Darin tritt deutlich ein Verständnis von Familie zutage, das in heutiger Sicht als eine dem romantischen Denken verpflichtete natürliche Ethik charakterisiert werden kann:

«Die Familie ist das älteste von der Natur begründete Verhältnis unter den Menschen. Sie ist der Keim, die erste Grundlage der Staaten und zugleich ihr Vorbild. Sie webt die Menschen zum Volke zusammen und verbindet die Generationen. Sie ist es besonders, welche den Menschen ein auch über die Lebenszeit hinausreichendes Interesse gibt, ihm die Vergangenheit wert und die Zukunft wichtig macht. Die schönsten und edelsten Genüsse, die reinsten Gefühle und Bestrebungen sind für die Mehrzahl der Menschheit an die Familie geknüpft. Selbst in rohen, verwilderten Stämmen sind hierauf die edleren Regungen gerichtet. Die Familienordnung bildet zugleich einen wichtigen Massstab, mit dem sich die Zivilisation der Völker und Zeiten bemessen lässt. Auch der Staat ehrt die Wichtigkeit und Bedeutung und Unabhängigkeit dieses heiligen Naturverhältnisses, hütet sich, es zu zerstören oder zu trüben, schützt seine Reinheit und Sittlichkeit. Künstlich einrichten und anordnen lässt sich im Familienwesen weniger als anderswo. Aber mit höherer Läuterung der Menschheit hebt und veredelt sich auch dieses Grundelement der Gesellschaft, wie andererseits seine Reinheit dieselbe am sichersten vor Verfall bewahrt, schon weil es der Hauptsitz der Erziehung ist.»

Auch Martin beklagt die sozialen Übel wie Prostitution, jugendliches Verbrechen, Genusssucht, Alkoholismus und Wohnungselend. Dies geschieht u.a. mit folgenden Worten, in denen noch wesentlich akzentuierter als bei Veillard eine moralische Betrachtungsweise erkennbar ist.

«Schon lange sind die Pfeiler, auf der die Familie ruht, vielerorts angegriffen, angefault oder von Würmern benagt. Manche ist schon im Schlamm und Schmutz untergegangen, und mancher droht der Untergang von anderer feindlicher Seite her. Jede Atmosphäre erträgt sie eben nicht. Sie kann in der Stickluft des Morastes und der Unmoral unmöglich gedeihen, sondern bedarf der Höhenluft sittlicher Reinheit. Sie verkümmert im Hauche alles Naturwidrigen, alles Gemeinen, und furchtbar rächt sich durch Generationen hindurch in Form von Vererbung das Böse und Schlechte. Welches sind denn die Dämonen, welche triumphierend am Marke der Familie zehren, am Zerfall und an der Zersetzung derselben arbeiten? Es kann sich nicht darum handeln, sie alle namhaft zu machen, aber an die schlimmsten Feinde muss erinnert werden. Vor allem sei

die überhandnehmende Unsittlichkeit, welche in den verschiedensten Formen frech ihr Haupt erhebt, erwähnt. Wer kann es erlauben, welche ungeheure Verheerungen infolge eines ausschweifenden Lebens oft schon vor Eingehung der Ehe direkt oder indirekt angerichtet werden! Gibt es nicht ungezählte Fälle, wo der eine oder andere oder sogar beide der jungen Ehegatten durch ihr Vorleben Keime sittlicher Verdorbenheit in sich tragen! Kann es so Wunder nehmen, wenn daraus fortzeugend nur Böses geboren werden muss und Eltern und Kinder dem Untergang entgegengetrieben?»

Mehrere Votanten formulierten Empfehlungen, darunter z.B. das Obligatorium der hauswirtschaftlichen Ausbildung, die «Zurückführung der Mütter aus der Fabrik in die Familie», die «Zurückeroberung des Sonntags für Sammlung und Pflege des Familienlebens», Wohnungsreform und Siedlungspolitik in den Städten, die Veröffentlichung von Merkblättern und Informationsschriften u.a.m.

- 10 Eine zusammenfassende Darstellung versucht: F. Schultheis, Die sozialgeschichtlichen Ursprünge der französischen Familienpolitik, Diss. Universität Konstanz, in Vorb.

Wichtige ältere Literatur zur Geschichte der Familienpolitik in Frankreich: — Talmy, R., Histoire du mouvement familial en France, 2 Bde., Paris 1963.

— Ceccaldi, D., Histoire des prestations familiales en France, Paris 1957.
— Hochard, J., L'institution française des prestations familiales, Paris 1967.

- 11 Siehe zum Beispiel die Darstellung von H. Lampert, Sozialpolitik, Berlin 1980, 37—185 und 358—385.

- 12 Die «Fabrikarbeit» der Mütter wurde in den meisten der bereits erwähnten früheren familienpolitischen Äusserungen beklagt und scharf kritisiert, nicht zuletzt durch Vertreterinnen von Frauenorganisationen. Bemerkenswert ist unter diesen Umständen die Auffassung von Fabrikinspektor Dr. Wegmann, der gemäss Protokoll der «Konferenz Pro Familia» vom 7.2.1923 ausgeführt hat: «... Mit Bezug auf den Einfluss des Erwerbs auf das Familienleben urteilt man vielfach etwas einseitig. In vielen Familien, wo die Hausmutter in die Fabrik geht, herrscht doch tadellose Ordnung, dagegen in andern, wo es nicht an Zeit und Mitteln fehlt, grösste Unordnung. Auch die Rasse spielt da keine Rolle: in Italienerfamilien ist oft die beste Ordnung anzutreffen. Zerrüttung der Familien findet sich übrigens auch in den oberen Ständen und bäuerlichen Kreisen.»

- 13 Vgl. hierzu und zum folgenden die zusammenfassende Darstellung im ersten Kapitel des Sammelbandes «Sozialpolitik für das Kind» (Hg. K. Lüscher, Stuttgart, 1979, S. 13—48) und die dort angegebene Literatur.

- 14 Über die Tätigkeit der Familienschutzkommission wird von 1932—1970 regelmässig in den Jahresberichten der SGG orientiert. — 1970 erfolgte eine Änderung des Namens in «Kommission für Familienfragen», die jedoch keine besonderen Aktivitäten mehr entwickelte. Die letzte Notiz findet sich im Jahresbericht 1972. — In den ersten Jahren wurden zudem verschiedene Übersichten über den «Familienschutz in der Schweiz» veröffentlicht; allem Anschein nach zuletzt 1942. — Eine zusammenfassende Darstellung

der Tätigkeit der Kommission veröffentlichte W. Rickenbach 1955 im Sonderheft «Die Familie» der Zeitschrift «Pro Juventute», S. 79—81.

- 15 Rickenbach verfasste u.a. ein «Wörterbuch für Sozialarbeiter» (Zürich, 1952) und eine umfassende Darstellung «Sozialwesen und Sozialarbeit in der Schweiz» (Zürich, 1968²). — Schon früher wurden im Auftrag der SGG «Handbücher» der sozialen Arbeit in der Schweiz veröffentlicht.

- 16 Das Zitat stammt aus dem Aufsatz: «Die Wesensgrundsätze des Familienschutzes» (S. 96), in: Der Schutz der Familie. Ausgabe für August Egger. Zürich 1945 (S. 95—122).

- 17 Siehe die referierende Darstellung im «Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren 'Für die Familie' vom 10. Oktober 1944» (Botschaft zum Verfassungsartikel, vgl. weiter unten) S. 4—55.

- 18 Besondere Aufmerksamkeit verdient der Aufsatz «Familienpolitik» von E. Steiger (Rote Revue, 1941, S. 221—233). Darin wird entgegen der in der damaligen Sozialdemokratie vorherrschenden Meinung das Postulat des Familienlohnes vertreten (das in erster Linie von katholischen Kreisen erhoben wurde): «Wirksame Hilfe für die Familie darf sich deshalb nicht auf die Entlastung von dieser oder jener Ausgabe beschränken, sondern muss zur Erhöhung der Familieneinnahmen, genauer gesagt zur Anpassung der Einnahmen an die Familiengrösse, übergehen» (S. 223). — E. Steiger weist im weiteren auf den sich abzeichnenden Rückgang der Bevölkerung hin und nimmt zur Notwendigkeit einer Bevölkerungspolitik wie folgt Stellung (S. 224—225):

«Es ist aber nicht leicht, mit diesen Zahlen und Voraussagen in der Arbeiterschaft Eindruck zu machen, denn der Arbeiter, der stets von Arbeitslosigkeit bedroht ist, sieht auf den ersten Blick im Rückgang der Bevölkerung nicht eine Gefahr, sondern eine Hoffnung. Er gibt sich damit aber in verschiedener Hinsicht einer Täuschung hin. Einmal übersieht er, dass Überalterung der Bevölkerung oder gar Bevölkerungsschwund nicht einfach Arbeitsplätze freimacht, sondern die Wirtschaft auch von der Konsumentenseite her beeinflusst. Die Abnahme der Konsumenten hat zwar in der Mangelwirtschaft des Krieges gewisse Vorteile, in der Friedenswirtschaft dagegen bedeutet sie wahrscheinlich Überfremdung oder Schrumpfung der Wirtschaft und damit auch der Arbeitsmöglichkeiten, also das Gegenteil des erhofften Zustandes. Vor allem aber haben Überalterung und gar Rückgang der Bevölkerung psychologische und politische Folgen, an die man viel zu wenig denkt. Wer keine Kinder hat oder höchstens einen wohlbehüteten Sprössling, den er am liebsten schon im Stubenwagen in eine sichere Staatsstellung brächte, der ist in grosser Gefahr, das zu werden, was ein prominenter Genosse so plastisch «Konsumungeheuer» genannt hat. Er dachte dabei an Menschen, die nur für sich und ihr Wohlbehagen leben und sich nicht als lebendiges und verantwortliches Glied in der Kette der Generationen fühlen, nicht spüren, dass sie das Leben, das sie von ihren Vorfahren erhalten haben, vermehrt und bereichert und gehoben weitergeben sollten. Solche Menschen, die auch in der Arbeiterschaft gar nicht so selten sind, wollen vor allem Ruhe und Sicherheit, scheuen vor Wagnis und Opfer zurück, können sich für nichts mehr begeistern und denken höchstens an ihr eigenes Alter. Zu dem, was nachher kommt, haben sie eine ähnliche Einstellung wie die Adelsjünglinge vor der Französischen Revolution, nämlich «Mag nach uns die Sintflut kommen, wenn es nur uns noch einigermaßen gut geht». Natürlich werden nicht alle Kinderlosen so denken, aber die geschilderte, zukunftslose Sattheitshaltung ist unter ihnen doch häufiger als unter denjenigen, deren Gedanken mit ihren Nachkommen natürlicherweise in die Zukunft hineinwachsen.

Der Geburtenrückgang hat aber auch politische Folgen, wobei man gar nicht in erster Linie an die immerhin auch wichtige Verminderung der Wehrmacht zu denken braucht. Oder glaubt etwa jemand, dass wir mitten in Europa an Bevölkerung abnehmen können, ohne dass die lebenskräftigere Bevölkerung der Nachbarstaaten friedlich oder kriegerisch bei uns eindringen würde? Nehmen wir aber dafür die Opfer der Grenzbesetzung und nötigenfalls sogar eines Krieges auf uns, um nach ein oder zwei Jahrzehnten doch dem Druck zu erliegen, so wie die Franzosen heute erlegen sind? Hat das Schweizervolk die Ideen der Freiheit und des freiwilligen Zusammenschlusses darum durch die Jahrhunderte getragen, damit wir das Erbe verraten, verraten nicht durch persönliche Aufgabe dieser Ideen, sondern durch Mangel an Nachwuchs, der sie weitertragen kann?»

- 19 Drei der an dieser Konferenz gehaltenen Referate sind abgedruckt in der Schweiz. Zeitschrift für Gemeinnützigkeit (Jg. 1941) und dann unter dem Titel «Bevölkerungsprobleme und Familienschutz in der Schweiz» auch als Sonderdruck (o.J.) erschienen: Dr. C. Brüscheiler, Direktor des Eidgenössischen Statistischen Amtes, Die schweizerische Bevölkerungslage.— Dr. M. Veillard, Le rôle de l'initiative privée. — Bundesrat Dr. Ph. Etter, Staatliche Bevölkerungspolitik.

Die damals vorherrschende Sicht ist u.a. in der Einleitung des Referates von C. Brüscheiler erkennbar:

«Sie alle haben schon gehört und manche von Ihnen haben es vielleicht schon selbst einmal gesagt, dass die Statistik neben der Gesellschaftslüge und der Notlüge die dritte Art der Lüge sei, oder dass man mit ihr alles beweisen könne. Solche Werturteile brauchen wir Statistiker schon deswegen nicht tragisch zu nehmen, weil sie ein Widerspruch in sich selbst sind; denn wenn die Statistik wirklich lügen würde, wenn man ihr also nicht glauben könnte, so liesse sich mit ihr weder alles noch überhaupt etwas beweisen. Kann man mit ihr aber alles beweisen, dann lügt sie eben nicht. Der Widersinn liegt klar zutage. Zudem stammen die falschen Urteile aus den Kinderjahren der Statistik, die seither gewaltige methodische, wissenschaftliche und auch technische Fortschritte gemacht hat. Neue Begriffe bedingen aber neue Werturteile.»

«Warum ich diese Gedanken vor Ihnen ausbreite? Weil ich es nicht für ausgeschlossen halte, dass auch die Bevölkerungsstatistik, wenn sie in den Mittelpunkt des sozialpolitischen Interesses und damit der Interessengegensätze gerät, einseitiger und tendenziöser Deutung anheimfällt. Zum Glück sind die Signale stark und sichtbar genug, um allzu schwere Entgleisungen zu verhindern; denn die Ergebnisse der Bevölkerungsstatistik sind so zwingend und klar und in ihrer Bedeutung so ernst, dass man sie weder zu übertreiben braucht, noch bagatellisieren kann.»

«Vor allem muss ich betonen, dass ich es als meine Pflicht erachtete, 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.

Die wichtige Wirtschaftsdynamik des hochkapitalistischen Zeitalters hat unsere Bevölkerung tiefgreifenden Strukturwandlungen unterworfen. Sie zeigen sich äusserlich in der Menschenanhäufung in den Städten, mit der eine Entvölkerung weiter ländlicher Gebiete Hand in Hand ging. Innerlich bewirkte der wirtschaftliche Konzentrationsprozess eine Umschichtung der Bevölkerung in der Form, dass die selbständigen Existenzen zusammenschmelzen, dass Heer der Unselbständigen aber mächtig anschwillt. Die Versetzung vieler Menschen in ein anderes Wohn- und Arbeitsmilieu, die Bildung gleichförmiger Wirtschaftsmassen und Gesellschaftsklassen hat einer rationalistischen Lebensauffassung, einer geistigen, moralischen und weltanschaulichen Umstellung mächtig Vorschub geleistet. Sie schuf besonders auch jener Lehre einen günstigen Nährboden, die das Triebleben einer bewussten Nachwuchsbeschränkung unterordnet: sie zeitigte jenes bevölkerungspolitische Problem, das mit dem Schlagwort Geburtenrückgang bezeichnet wird. Doch seien wir uns klar: der Geburtenrückgang ist viel mehr als nur ein Schlagwort; denn hinter ihm verbirgt sich ein Phänomen von historischem Ausmass.»

20 Dokument im Archiv SGG

21 Hierzu und zum folgenden: «Bericht des Bundesrates . . .» (Anm. 17)

22 Ich verzichte hier und im folgenden auf ausführlichere Belege über die Tätigkeit von Pro Familia, weil derzeit von W. Ackermann eine umfassende Dokumentation zur Geschichte dieser Organisation vorbereitet wird. — Jedoch soll zumindest kurz auf die erwähnten «Grundsätze für eine einheitliche schweizerische Familienpolitik» eingetreten werden. Sie wurden an einer Arbeitstagung am 2. und 3. Juli entworfen und am 6. Oktober verabschiedet. In einem ersten Abschnitt wird die Erklärung der Internationalen Union der Familienverbände vom 28. Juli 1951 über «Die Rechte der Familie» wiedergegeben, die sich ihrerseits auf die Erklärung der Menschenrechte der Vereinten Nationen von 1948 bezieht. Anschliessend wurden Grundsätze abgeleitet, «die der schweizerischen Familienpolitik eine möglichst einheitliche Richtung verleihen sollen». Die geschieht in acht Abschnitten: Allgemeines — Fortpflanzung — Erziehung — Eigentum und Heim — Beständigkeit — Recht auf Sicherheit und gesunde Entfaltung — Soziale Gerechtigkeit — Wirtschaftliche und politische Vertretung. Anschliessend werden in einem Arbeitsprogramm zu jedem einzelnen dieser Punkte Massnahmen postuliert. In einem besonderen Teil folgen schliesslich «Thesen zur Verwirklichung einer familiengerechten Steuerpolitik». Gefordert werden Sozialabzüge, «als Gegenleistung für Familienkosten», in Form von Familien-, Kinder- und Unterstützungspflicht-Abzügen, ferner besondere Regelungen «für zusätzliches Erwerbseinkommen der Ehefrau, dessen Notwendigkeit erwiesen ist» (wozu eine Berechnungsformel vorgeschlagen wird), ferner weitere Abzüge für Versicherungsprämien, zusätzliche Haushalt- und Berufsauslagen, Ausbildung der Kinder sowie Steuerfreiheit für Kinderzulagen.

Diesem Programm liegt eine unverkennbar naturrechtliche Begründung von Ehe und Familie zugrunde, und die Ableitung der Massnahmen orientiert sich am Subsidiaritätsprinzip.

Ausdrücklich wird auf Bedrohung der Familie hingewiesen, nämlich: a) Verantwortungslöse Zeugung sowie egoistische Geburtenhinderung, b) unsoziale Verteilung des Arbeitsertrages und der öffentlichen Lasten, c) ungesunde Arbeits- und Wohnverhältnisse, d) schlechte Erziehung und Erziehungseinflüsse, e) sittengefährdende Veröffentlichungen und Schaustellungen.

Es zeigt sich somit auch in dieser Programmatik wie schon in derjenigen, die bei den Familienschutz-Bestrebungen der SGG festgestellt worden ist, dass Familienpolitik letztlich aus betont moraleschen Erwägungen begründet wird, die dann, je nach Träger und gesellschaftlichem Umfeld eher sozialpolitisch oder eher bevölkerungspolitisch konkretisiert werden.

23 Vgl. hierzu: Bericht über den Kongress Pro Familia, 1. und 2. Oktober 1943. Herausgegeben vom Zentralsekretariat Pro Juventute, Abt. Mutter und Kind. Das Thema des ersten Tages lautete «Ehe und Familie in der geisti-

- gen Krise der Gegenwart», dasjenige des zweiten Tages «Soziale und wirtschaftliche Familienfragen».
- 24 Das Stimmenverhältnis betrug: 548601 Ja, 170278 Nein.
- 25 Eine kurze Darstellung der Entwicklung dieser Sektion enthält der Bericht «Familienpolitik in der Schweiz», Bern 1982, S. 157f.
- 26 Vgl. hierzu die ausführliche Darstellung von A. Saxer, Die soziale Sicherheit in der Schweiz. Bern 1977. — Eine rasche Übersicht ermöglichen auch die «Zeittabellen von 1800—1978», herausgegeben vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund in der Neubearbeitung durch W. Keller. Sie enthalten eine durchgängige Spalte «Schweiz. Sozialpolitik, Sozialgesetzgebung und Arbeitsrecht».
- 27 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 Sicherheit in der Schweiz. S. 219—230 — 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.
- 28 Ausführliche Darstellungen zu den Familienausgleichskassen finden sich u.a. im «Bericht des Bundesrates», 1944, im Artikel «Familienkostenausgleich» von G. Vasella im «Handbuch der Schweizerischen Volkswirtschaft», 1955, ferner S. 437—441 im nachfolgend genannten Bericht der «Eidgenössischen Kommission» sowie im Bericht «Familienpolitik in der Schweiz» 1982. Darauf beziehen sich auch die folgenden Feststellungen.
- 29 Ausführlich dazu Ackermann, in Vorb. (Anm. 22)
- 30 Die Internationale Union der Familienverbände wurde 1948 gegründet. Doch internationale Kontakte wurden schon in den 20er und 30er Jahren aufgebaut, und in dieser frühen Phase haben einige Kongresse wesentlich zur Artikulation des Bereiches beigetragen. Vgl. z.B. A. Wild, Die Familie in der öffentlichen und privaten Fürsorge der Schweiz. Bericht für die Internationale Konferenz für soziale Arbeit in Frankfurt 11.—14. Juli 1932. In «Der Armenpfleger» Zürich, 1932, Nr. 3 und 4. — In der neuesten Zeit sind die regelmässig stattfindenden Europäischen Familienministerkonferenzen von besonderer Bedeutung, weil aus diesem Anlass regelmässig Bestandaufnahmen über die familienpolitischen Regelungen, Massnahmen und Einrichtungen mittels Umfragen durchgeführt werden. Vgl. dazu die Übersicht im Anhang des Berichtes «Familienpolitik in der Schweiz» 1982. — Das Thema der internationalen Zusammenarbeit und die Klärung ihrer Auswirkungen verdienen eine gesonderte Behandlung.
- 31 Im Rahmen der verfügbaren personellen und zeitlichen Reserven war es bis zur Drucklegung dieses Berichtes nicht möglich, auf die neueren und neuesten Entwicklungen detailliert einzutreten, weder auf eidgenössischer noch auf kantonaler und kommunaler Ebene. Beachtung würden auch die internationalen Verflechtungen verdienen. Eine allgemeine Übersicht vermittelt G. Bouverat, Stand und Zukunft der Familienpolitik. Zeitschrift für die AHV und ihre Zweigstellen (ZAK) 1980, 29—44. Entwicklungen, die besonders die Pflege und Erziehung der Kinder betreffen, werden dokumentiert in K. Lüscher, V. Ritter und P. Gross, Vorschulbildung — Vorschulpolitik. Aarau 1972. Über den neuesten Stand orientiert der Bericht «Familienpolitik in der Schweiz» 1982 (vgl. auch den ihm vorausgegangenen «Bericht über die Lage der Familie in der Schweiz» 1978. Eine aktuelle Darstellung unter besonderer Berücksichtigung der familienpolitischen Ereignisse im Bund und in den Kantonen 1976—1980 bietet: S. Grossenbacher, Familienpolitik in der Schweiz. Unveröffentlichte Lizentiatsarbeit im Fachbereich Sozialpädagogik, Universität Zürich, 1982. — Schliesslich sei auf die historische Übersicht im Anhang hingewiesen.
- 32 Die Frauen haben sich, wie die Dokumente aus den frühen Phasen belegen, schon immer für familienpolitische Belange eingesetzt. Sie galten als eine klassische Domäne des politischen Wirkens der Frau. Der besondere Aufschwung der 70er Jahre wirkt wie eine nachträgliche Bestätigung dafür, dass die Möglichkeiten der **aktiven** politischen Teilhabe von besonderem Belang sind.
- 33 Über die Tätigkeit des christlich-nationalen Gewerkschaftsbundes orientieren mehrere Dokumentationen:
— Für eine Aktivierung der Familienpolitik (Schreiben an Bundesrat Dr. H.P. Tschudi) 30.6.72.
— Materialien zu einem familienpolitischen Konzept des CNG. 19. Februar 1978
— Dokumentation zum aktuellen Stand 1. November 1978.
- 34 Siehe auch: Familienpolitik in der Schweiz aaO Teil B, Abschnitte 2 und 5
- 35 Darin folge ich U. Bronfenbrenner, Die Ökologie menschlicher Entwicklung. Stuttgart 1981 (speziell S. 24/25).
- 36 G.Y. Steiner, The futility of family policy. Washington 1981.
- 37 Das hier vorgetragene Verständnis von Familienpolitik und familiärer Leistung erläutere ich ausführlich in «Familienpolitik als Gesellschaftspolitik» (Union Internationale des Organisations Familiales, Séminaire Européen à Grangeneuve. Fribourg 1982, sowie — als Arbeitsbericht — Konstanz 1982 vervielf. Siehe auch den Versuch einer systematischen Übersicht von Massnahmen und Einrichtungen in Anhang II (zusammengestellt unter Mitwirkung von Frau M. Jaggi, BSV, Bern).

Aktuelle Aufgaben der Familienpolitik in der Schweiz

Ansprache von Bundesrat Dr. Hans Hürlimann

Mit grosser Freude und Genugtuung nehme ich an diesem bedeutsamen Anlass der grossen und wichtigen Vereinigung Pro Familia teil. Die Teilnahme stellt für mich mehr als ein «acte de présence» im Auftrag und als Mitglied des Bundesrates dar.

Ich bin der Einladung aus der Verantwortung heraus gefolgt, welche wir gemeinsam für die Familie tragen. Diese Verantwortung ist nicht leicht. Sie fordert uns auf allen Ebenen, in allen Funktionen, welche wir wahrnehmen. Diese Verantwortung ist aber auch eine — ich würde sagen — angeborene, uns mitgegebene Verpflichtung, weil letztlich niemand der Familie sich entziehen kann, selbst wenn vorübergehend Brücken abgebrochen sind. Diese Verantwortung ist nicht leicht, weil das, was unter Familie und insbesondere Familienpolitik verstanden und angestrebt wird, oft sehr voneinander abweicht. Weil Achtung und Schutz der Familie nicht allein Familienzulagen, nicht nur Anerkennung der individual- und sozialpsychologischen Bedeutung der Familie für die Entwicklung des Menschen, der menschlichen Gesellschaft zum Inhalt hat. Familienpolitik setzt zunächst eine Klarstellung der grundsätzlichen Haltung der Familie voraus. Familienpolitik ruft dann nach einer Grundsatzaussage über Rolle und Aufgabe des Staates, und Familienpolitik muss sich letztlich mit den realen Gegebenheiten und Chancen auseinandersetzen.

Familienpolitik bedeutet für mich somit ein Dreifaches:

- ein ethisches Postulat
- ein staatspolitisches Prinzip
- ein realistisches Programm.

Familienpolitik — ein ethisches Postulat

Einsatz, und zwar voller und ganzer Einsatz für die Familie ist vorab eine ethische, eine weltanschauliche Frage, eine Antwort auf ein humanistisches Weltbild, dem wir uns verpflichtet fühlen. Grundlage unserer Politik ist nämlich die konsequente Achtung des Menschen. Danach hat jeder Mensch jeden anderen Menschen unerhört ernst zu nehmen, weil jeder Mensch als Person existiert. Deshalb hat für uns in der Welt alles Sachliche soweit Wert — ich zitiere Hans-Urs von Balthasar —, als es auf die Person hin geordnet ist, und ist soweit schädlich, als es die Person ans Unpersönliche verrät, sie versachlicht und versklavt. Dieses Einmalige des andern ruft nach einer Solidarität aller andern, die ans Lebendige geht. Nehmen wir den Mitmenschen ernst, sagen wir ja zu seiner Persönlichkeit, so heisst dieses Ja, ja zur Auftrag und Ziel der Familie, ja zum Hort der Geborgenheit, zur Stätte der persönlichen Entfaltung und Reife des Menschen, ja zur Familie als Bluts-, Wirtschafts-, Kultur- und Erziehungsgemeinschaft.

Dieses Ja, diese Solidarität mit der Familie geht «ans Lebendige». Unser Ja trifft sich mit den Erkenntnissen der Wissenschaft, dem Wissen über das Le-

ben, über die unersetzbare Rolle der Familie in allen Gesellschaften, über die Beharrungskraft der Familien gegenüber allen Tendenzen und Krisen. Unser Ja ist aber nicht die Frucht soziologischer Expertisen, nicht das Resultat langwieriger Abklärungen. Unser Ja ist spontaner und tiefer zugleich. Es wurzelt im Bild vom Menschen als Person und seinen unabdingbaren Rechten. Die Erfahrung und Lehre helfen uns aber, dieses Postulat umzusetzen in konkrete Anliegen. Der Mensch muss das Zusammenleben mit andern Menschen in der Gesellschaft einüben. Die Familie soll daher Gemeinschafts- und Gesellschaftsfähigkeit schaffen, entwickeln und fördern. Diese Fähigkeit umfasst das Teilenkönnen mit den Mitmenschen, mit der Umgebung sowohl der Ideen wie der Taten, die man zusammen bildet. Das Teilenkönnen wird man nirgends besser lehren und lernen als in der Familie. Die Familie muss daher einen aktuellen Bezug zu der sie umgebenden Gesellschaft haben. Die natürliche Aufeinanderbezogenheit von Familie und Gesellschaft muss immer wieder neu entdeckt und ausgestaltet werden. Nur in der voll auf die Gesellschaft bezogenen Familie können die Kinder ihre erste und für das ganze Leben wesentliche Formung zur sozial-kulturellen Persönlichkeit erfahren.

Die Förderung der Wechselbeziehungen zwischen Familie und Gesamtgesellschaft hilft daher der Familie wie der Gesellschaft, über ihre derzeit schweren Probleme hinwegzukommen; denn Jugend-, Erziehungs- und Generationsprobleme haben eine unmittelbare Beziehung zu Ehe- und Familienproblemen. Die Familie ist überfordert, wenn sie in keinen Nachbarschafts-, Freundes- und Verwandtenkreis eingebettet ist, wenn sie isoliert von Gesellschaft und Staat ihre Aufgabe für Gesellschaft und Staat wahrnehmen soll.

Familienpolitik hat daher — dies ist eine Konsequenz der Überlegungen — im Zentrum einer gesamtgesellschaftlichen Sozialpolitik zu stehen. Sicherung der Familie bedeutet Sicherung der Gemeinschaftsfähigkeit, bedeutet letztlich Sicherung der Gesellschaft. Damit ist der Auftrag klar und konkret zugleich. Wirtschaftliche und soziale, rechtliche und gesellschaftliche Voraussetzungen müssen vorhanden sein oder geschaffen werden, welche die Familie ins Zentrum des gesellschaftlichen Aufbaus rücken und unter den heutigen sozialkulturellen Verhältnissen familienbezogenes und familienförderndes Leben ermöglichen und fördern.

Familienpolitik — ein staatspolitisches Prinzip

Staat und Gesellschaft brauchen die Familie. Staat und Gesellschaft haben daher der Familie Schutz und Sicherung zu gewähren.

Das familienpolitische Pflichtenheft kann nicht losgelöst vom staatspolitischen Grundverständnis umschrieben und erfüllt werden. Der Staat, den wir meinen, der Staat, dem wir Mittel verweigern oder geben, der Staat, zu dem wir stehen oder den wir ablehnen; dieser Staat ist es, der die Familienpolitik in Zusammenarbeit mit allen anderen gesellschaftlichen Institutionen und Kräften tragen soll. Dieser, unser gemeinsamer Staat fusst auf der Selbstverantwortung des Einzelnen und damit auch der Familie. Selbstverantwortung im sozialen Rechtsstaat gibt aber keinen Freipass für soziale Verantwortungslosigkeit. Das solidarische und humane Weltbild, welches familienpolitisches Handeln trägt,

dieses Weltbild zielt auf eine solidarische und humane Staatsordnung, auf einen Staat, der gerecht ist, auch und gerade wenn es um das Schwache, um das Schutzlose, das Gefährdete geht. Dieser Staat muss grundsätzlich reformfähig sein. Nicht mehr oder weniger Staat, sondern Erfüllung der freiheitlichen wie der sozialen und der sicherheitspolitischen Aufgaben ist der Gradmesser des guten Staates, den wir alle miteinander zu gestalten und anzustreben haben.

Die Familie erfordert staatliches Tätigwerden, denn die Partnerschaft im sozialen Rechtsstaat umfasst privates und öffentliches Handeln. Was früher selbstverständlich war, muss heute gegen eine Tendenz der Negierung des Staates hervorgehoben werden. Die Zeit ist zwar ungünstig für Reformen und grosse Konzepte. Die Ungunst der Zeit darf aber nicht zum Vorwand werden, Errungenes und Erreichtes und auch Notwendiges in Frage zu stellen. Der Aufbau unseres Sozialstaates ist nicht nach einem festen Plan erfolgt. Dem Aufbau lagen aber Wertvorstellungen zugrunde, welche trotz dem Auf und Ab der öffentlichen Meinung, der Erfolge, trotz Rückschlägen und Phasen der Beharrung eine Zielrichtung erkennen lassen: unsere Gemeinschaft sozial gerechter gestalten! Wie ist dieses Ziel heute und konkret zu erreichen?

Ich meine wie folgt:

- Der Soziale Rechtsstaat ist aufrechtzuerhalten. Der Verzicht auf den sozialen Charakter unserer Institutionen wäre gleichbedeutend mit dem Verzicht auf Sozialen Frieden, den Grundpfeiler unseres heutigen Wohlstandes und unseres Ansehens. Sozialstaat und Rechtsstaat sind untrennbar verbunden.
- Durch sozial- und bildungspolitische Massnahmen ist die Chancengerechtigkeit aller zu gewährleisten.
- Die Sozialversicherung ist im Sinne der umfassenden Volkssolidarität zu konsolidieren und zu festigen. Eine Solidarität, die sich zwar in die finanzpolitische Situation einordnen muss, aber deren Priorität nie bestritten werden darf und kann.

Erst ein solcher Staat kann einer echten Familienpolitik gerecht werden. Dabei ist ein solcher Staat keineswegs wirtschaftsfeindlich. Er gefährdet weder Produktivität noch mindert er Leistungsfähigkeit. Denn er lässt bewusst Spielraum für die private Initiative und die betriebliche Sozialpolitik. Die wissenschaftlich bestätigte, hohe Effizienz unserer Sozialpolitik, übrigens je länger je mehr auch im Ausland anerkannt, kommt nicht von ungefähr. Die Verbundwirtschaft zwischen staatlichen und privaten Trägern dürfte wohl der Schlüssel dieser Erfolge sein. Umgekehrt gilt, dass die Wirtschaft nicht unsozial sein kann, will sie ihren Beitrag zum Wohlstand, zum Sozialen Frieden wirksam leisten. Alle haben daher, Unternehmer und Arbeitnehmer, alle, welche Verantwortung im Wirtschaftsleben tragen, alle haben ihre grundsätzlich positive Einstellung zum sozialen Rechtsstaat, zur Familie durch das Ja zum sozialen Rechtsstaat, durch die Tat für die Familie unter Beweis zu stellen. Damit ist die konkrete familienpolitische Tat, die Familienpolitik in der Bewährung, das Programm angesprochen.

Familienpolitik — ein realistisches Programm

Worin besteht das realistische Programm?

1. Ein Rückblick

Familienpolitik, Massnahmen zum Schutze der Familie haben — die heutige Tagung beweist es — Tradition in unserem Lande.

Es wäre aber einseitig und ungerecht, nur die letzten fünfzig Jahre als Zeitspanne familienpolitischer Fortschritte zu betrachten oder zu beurteilen. Wer den Zusammenhang zwischen Sozialstaat und Familie nicht verkennt, der wird nicht übersehen, dass die ersten arbeitsrechtlichen und damit sozialpolitischen Schritte in unserem Lande dem Schutze von Kindern und Frauen in der Fabrikarbeit des 19. Jahrhunderts galten. Von diesen ersten — vielleicht aus der heutigen Sicht gesehen — bescheidenen Vorzeichen einer sozialen Wende bis hin zu unserem heutigen, doch dichten Netz der sozialen Absicherung lässt sich bei allen Vorbehalten und Lücken ein Grundzug nicht leugnen: die starke Ausrichtung auf die Familie. Raum und Zeit fehlen, um im einzelnen auf die familienpolitischen Komponenten unserer Sozialwerke einzugehen. In Stichworten halte ich als Beispiele lediglich die familiengerechte Abstufung der Leistungen nach Unterhalts- und Unterstützungspflicht in der AHV, in der IV, in der Erwerbsersatzordnung und in dem nun eben in Rechtskraft getretenen obligatorischen Unfallversicherungsgesetz fest. Alles Ansätze und Erfolge mit familienpolitischen Bestrebungen, die sich auch im Steuerrecht auf Bundes- und Kantonebene durchsetzen. Des weiteren verweise ich auf die Wohnbauförderung, das Stipendienwesen und vor allem die Fortschritte auf dem Gebiete der Familienzulagen. Schliesslich ist die Vorlage über die berufliche Vorsorge zu erwähnen, welche vom gleichen familienfreundlichen Geist getragen ist.

Die familienpolitische Wende, welche der Bundesrat bei der Teilrevision der Krankenversicherung vorschlägt, darf bei diesem aktuellen Rückblick ebenfalls nicht fehlen: Schutz auch der nicht versicherten Mütter, Krankengeld bei Mutterschaft für 16 Wochen, Taggeld für alle Frauen, Kündigungsschutz für die gesamte Schwangerschaft und 16 Wochen nach der Niederkunft, gezielte Entlastung der kinderreichen Familien und der wirtschaftlich Schwachen. Wer diese Vorlage bekämpft und gleichzeitig der Meinung ist, die öffentlichen Mittel stünden auch weiterhin im bisherigen Ausmass von rund 900 Millionen unbestritten zur Verfügung; ich glaube, der irrt sich. Gelingt es uns nicht, das war ein ununterbrochenes Postulieren seitens der eidgenössischen Räte, diese Mittel sozial- und familienpolitisch ein- und umzusetzen, steht Grosses — auch für die sozialen Krankenkassen — auf dem Spiel. Entscheidend in der familienpolitischen Bilanz ist, dass deutlich wird, dass Familienpolitik nicht immer und notwendigerweise unter dem Titel «Familie» läuft. Wenn wir die Familie als zentrales Element in unserer sozialen Gesellschaftspolitik verstehen, wenn wir die Lage der Familie als Massstab, als Qualitätsmass unserer wohlfahrtspolitischen Bestrebungen und Erfolge nehmen, dann muss das Urteil über die Familienpolitik sich von der engen Optik der Familienzulagen und Steuerrabatte lösen. Dann zählen zur Familienpolitik letztlich alle Massnahmen zur Absicherung gegen die Risiken heute und zur Vorsorge für morgen. Dann reicht fami-

lienorientiertes Handeln vom Gesundheitswesen bis zum Umweltschutz, von Wissenschaft und Forschung bis hin zur Versorgung mit Energie und Rohstoffen, ja bis zur Sicherung unserer staatlichen Unabhängigkeit. Denn wer für die Familie sorgt, will die Zukunft sichern und gestalten. Daher muss diesem Blick zurück ein Blick auf das Morgen beigefügt werden.

2. Ein Ausblick

Die Familie ist durch den Wandel in Gesellschaft und Wirtschaft besonders betroffen. Arbeitswelt und Familie sind weitgehend getrennt. Der Familienbetrieb, wie ich ihn in meiner Jugend glücklicherweise noch selber erleben durfte, bildet heute die grosse Ausnahme. Wichtige Aufgaben der Familie werden nicht mehr von der Familie wahrgenommen, entscheidende Lebensphasen spielen sich notwendigerweise ausserhalb der Familie ab. Die Familie wird, dessen bin ich gewiss, aber nicht durch andere Gemeinschaftsformen abgelöst. Die Familie hat Bestand, wenn sie ihre Rolle, ihre spezifische Aufgabe in einer Zeit der Auflösung und Suche nach neuer Orientierung findet und wahrnimmt. Die Stichworte sind bekannt: Partnerschaftliche Beziehung zwischen den Eltern und zwischen Eltern und Kindern, offene Haltung, Besinnen auf den eigenen Wert ohne Überheblichkeit. Der Dialog zwischen den Generationen, der Dialog — wie er von unserer Eidgenössischen Jugendkommission angeregt wird, zu Recht angeregt wird — dieser Dialog findet in den staatlichen und gesellschaftspolitischen Gemeinschaften nicht statt, wenn das Gespräch zwischen Eltern und Kindern schon in der Familie erstarbt.

Dies alles zielt auf eine Familienpolitik, welche die Familie als selbständigen Partner achtet: Staatliche Hilfe an die Familie muss daher Hilfe zur Selbsthilfe sein. Familienpolitik muss dem gewandelten Selbstverständnis der Familie gerecht werden und dort ansetzen, wo Mängel sichtbar werden und wo sich Grenzen der Belastbarkeit für die Familie ergeben. Dabei ist der Abstimmung zwischen Familie und Arbeitswelt und den besonderen Anforderungen an die Erziehung Rechnung zu tragen. Dazu gehören auch die Aufwertung der Rolle der Frau innerhalb und ausserhalb der Familie sowie das Problem der Wiedereingliederung der Frau in das Berufsleben.

Konkret stehen heute unter anderem folgende Postulate im Vordergrund:

In der Arbeitswelt wird eine stärkere Rücksichtnahme auf die Bedürfnisse der Familie gefordert, die das Familienleben beeinträchtigenden Arbeitsbedingungen sollen abgebaut werden, die vertraglichen Regelungen sollen die entsprechende Anpassungsfähigkeit erlauben.

Im Wohnwesen geht es neben Mieterschutz und Eigentumsförderung um die qualitativen Aspekte des Wohnens, um Grösse, Ausstattung und Bauweise, um Siedlungs- und Quartierplanung.

Auf der finanziellen Seite werden Forderungen nach Einheitlichkeit und Freizügigkeit der Familienzulagen sowie verstärkten Steuerentlastungen erhoben.

Sie stellen einmal mehr fest, dass aus der politischen Sicht die genau gleichen Postulate wie aus den wissenschaftlichen Überlegungen — wie sie uns Herr Professor Lüscher vorgetragen hat — anerkannt werden.

Daneben zeichnet sich aber eine familienpolitische Stossrichtung ab, welche

sich von der konventionellen Sicht «mehr für die Familie heisst mehr Geld für die Familie» abhebt. Eine solche Familienpolitik stellt vermehrt ab auf die politische und soziale Kraft der Eltern; für sie geht es vorab um Elternbildung, um Ermutigung der Eltern, um Organisation und Interessenvertretung. So trifft sich, was aus privater Initiative begann, nämlich die familienpolitische Bewegung in den dreissiger Jahren, heute als Pro Familia mit dem neuen Selbstbewusstsein von Eltern und Familie. Von daher gesehen sind trotz aller Angst und Verunsicherung Optimismus und Vertrauen am Platz. Mit diesem Willen zur Tat wollen wir voll Zuversicht in die zweite familienpolitische Jahrhunderthälfte entschlossen den nächsten Schritt tun.

Wir lassen uns dabei zusammenfassend von folgender Leitlinie führen: Wir stehen aus ethischer, christlicher Überzeugung, aus grundsätzlichen Erwägungen zur Familie.

Die Familie ist für uns am besten in unserem sozialen Rechtsstaat aufgehoben, der Freiheit lässt und Eigentum schützt, aber dort Grenzen setzt und hilft, wo der Schwache gefährdet ist.

Die Familie verlangt aber mehr als prinzipielle Bejahung: Sie ruft nach Taten und Hilfen.

Die familienpolitische Bilanz darf sich durchaus sehen lassen. Sie darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass vieles noch zu tun ist.

Dass dieses Handeln heute neue Akzente voraussetzt, versteht sich,

— denn wir leben in einer Zeit grosser Umbrüche;

— wir erleben stärkste Angriffe gegen die Familie und die verantwortungsvolle Elternschaft.

Aber auch in der finstersten Nacht leuchtet ein Stern der Hoffnung und Zuversicht: die selbstbewusste Familie, die partnerschaftliche Familie, die Familie, die Zeit und Zeiten überdauern wird!

Anhang I

Wichtige Daten zur Familienpolitik in der Schweiz *

* Quelle: Familienpolitik in der Schweiz. Bern 1982, S. 172—174. Abgedruckt mit Genehmigung des Bundesamtes für Sozialversicherung.

1877 Erstes Eidgenössisches Fabrikgesetz.

1907 Schweizerisches Zivilgesetzbuch.

1923 Gründung der Ligue Vaudoise pour la protection de la famille.

1929 27. September: Postulat Escher «Förderung kinderreicher Familien», erster familienpolitischer Vorstoss im Eidgenössischen Parlament.

- 1930 Gründung der ersten Familienausgleichskasse (FAK) durch den Verband der Metallindustriellen in Genf.
- 1931 21./22. November: Studientagung der Schweizerischen Vereinigung für Sozialpolitik «Der wirtschaftliche Schutz der Familie».
- 1936 23. Dezember: Postulat Willi betreffend Ausgleichskassen für die Ausrichtung von Sozialleistungen, erster Vorstoss im Eidgenössischen Parlament, der die Ausrichtung von Familienzulagen verlangt.
- 1937 40 Unternehmungen, vor allem in der Westschweiz, zahlen Familienzulagen aus.
- 1940 27. Oktober und 6. Dezember: 1. Schweizerische Bevölkerungs- und Familienschutzkonferenz auf Einladung des Eidgenössischen Departements des Innern.
- 1942 Einreichung der Volksinitiative «Für die Familie».
Gründung des Eidgenössischen Verbandes Pro Familia.
Im Kanton Genf bestehen 30 FAK, denen rund 1400 Arbeitgeber angeschlossen sind.
- 1943 In der Schweiz bestehen 41 private FAK, wovon 11 gesamtschweizerisch konzipiert sind.
Der Kanton Waadt erlässt als erster Kanton ein Gesetz über die Familienzulagen.
- 1944 Der Bundesrat fasst, gestützt auf die ausserordentlichen Vollmachten, einen Beschluss über die Ausrichtung finanzieller Beihilfen an landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Gebirgsbauern.
Der Bundesrat veröffentlicht den Bericht an die Bundesversammlung über das Volksbegehren «Für die Familie».
- 1945 25. November: Der Familienschutzartikel 34quinquies BV (Gegenvorschlag des Parlaments zum Volksbegehren «Für die Familie», welches zurückgezogen wurde) wird in der Volksabstimmung angenommen.
Gründung des Mouvement populaire des familles.
- 1946 Bundesgesetz über die AHV.
Am Bundesamt für Sozialversicherung wird eine Gruppe Familienschutz eingerichtet.
- 1947 Weltkongress für die Familie und Gründung der Internationalen Union der Familienorganisationen.
- 1952 20. Juni: Bundesgesetz über die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern (FLG).
Reorganisation des Eidgenössischen Verbandes Pro Familia und Ausweitung der Tätigkeit des Verbandes.
- 1955 Eingabe der Pro Familia an den Bundesrat betreffend Kommission und interdepartementalem Koordinationsausschuss zur Berücksichtigung der Bedürfnisse der Familie.
- 1957 Auf verschiedene parlamentarische Vorstösse hin, die eine bundesrechtliche Ordnung der Familienzulagen fordern, wird die Eidgenössische Expertenkommission für die Prüfung der Frage einer bundesrechtlichen Ordnung der Familienzulagen eingesetzt, die 1959 ihren Bericht publiziert.
- 1961 Der Bundesrat beschliesst, den Eidgenössischen Räten den Gesetzesentwurf, der im Anschluss an den Expertenbericht ausgearbeitet worden war und auf starken Widerstand gestossen war, nicht zu unterbreiten.
Die Schweiz schliesst sich der 1959 in Wien gegründeten Europäischen Familienministerkonferenz an.
- 1962 Revision des FLG. Ausdehnung des Zulagenanspruchs auch auf Kleinbauern im Unterland.
- 1964 Das Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (ArG) löst das Fabrikgesetz ab.
- 1965 Die Gruppe Familienschutz am Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) wird in eine Sektion umgewandelt.
Appenzell Ausserrhoden erlässt als letzter Kanton ein Familienzulagengesetz.
- 1968 Die Frage einer bundesrechtlichen Ordnung der Familienzulagen wird auf die Motionen Tenchio und Diethelm von 1967 hin nochmals zur Vernehmlassung unterbreitet. Eine bundesrechtliche Ordnung wird mehrheitlich abgelehnt, so dass von der Verwaltung kein neuer Gesetzesentwurf ausgearbeitet wird.
- 1970 27. September: Änderung von Artikel 34quinquies BV und Aufnahme eines Artikels 34sexies BV (Volksinitiative für das Recht auf Wohnung und dem Ausbau des Familienschutzes) werden in der Volksabstimmung abgelehnt.
- 1972 Vorstösse der Nationalräte Lang und Butty zur Familienpolitik.
Revision des Arbeitsvertragsrechts.
Eingabe des Christlichnationalen Gewerkschaftsbundes «Zur Aktivierung der Familienpolitik».
- 1974 Veröffentlichung der im Auftrag der nationalen schweizerischen UNESCO-Kommission durchgeführten Untersuchung über die Stellung der Frau in der Schweiz.
- 1976 Einsetzung der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen.

- 1977 Vorstösse zum Mutterschaftsschutz der christlichdemokratischen Fraktion des Nationalrates sowie der Nationalräte Josi Meier, Lang, Carobio und Nanchen.
- 1978 Inkrafttreten des neuen Kindesrechts.
 Publikation des Berichts über die Lage der Familie in der Schweiz durch das BSV.
 Veröffentlichung der Untersuchung über die Lebensverhältnisse von Arbeitnehmerfamilien in der Westschweiz «Comment vivent-ils?» durch das Mouvement populaire des familles.
- 1979 Einsetzung der Arbeitsgruppe Familienbericht als nichtständige Kommission durch das Eidgenössische Departement des Innern.
 Publikation der Botschaft des Bundesrates zur Revision des Eherechts.
- 1980 Einreichung der Volksinitiative «Für einen wirksamen Schutz der Mutterschaft».
 Motion Zbinden — Familienzulagen an Nichterwerbstätige und Kleingewerbetreibende.
 Motion Duvoisin — Familienzulagen nach ähnlichen Grundsätzen wie in den Sozialversicherungen.
- 1981 Annahme des Artikels 4 Absatz 2 BV über gleiche Rechte für Mann und Frau.
 Publikation der vom Institut für Ehe und Familie, Zürich, im Auftrag des Bundesamtes für Justiz verfassten Studie «Scheidung in der Schweiz».
 21. November: Schweizerische Familienkonferenz 1981 zum Thema «50 Jahre Familienpolitik in der Schweiz», durchgeführt von der Pro Familia und der Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft.
 Verabschiedung der Normen des Internationalen Arbeitsamtes in Genf zur Chancengleichheit und Gleichbehandlung männlicher und weiblicher Arbeitnehmer: Arbeitnehmer mit Familienpflichten.

Anhang II:

Übersicht: Familienpolitische Massnahmen in modernen industrialisierten Gesellschaften *

* Zweck dieser Übersicht ist es, die generelle Orientierung über Familienpolitik als Bereich praktischer Sozialpolitik zu erleichtern. Infolge der vielfältigen Entstehungsgeschichte lässt sich weder eine stringente Systematik vornehmen noch abschliessende Vollständigkeit erreichen. Siehe auch vorne, Anm. 37.

1. Massnahmen und Einrichtungen

Massnahmen und Einrichtungen kommen den einzelnen Familien und Familienangehörigen zugute bzw. werden von ihnen genutzt.

a) Materielle Massnahmen

Familienzulagen zum Lohn bzw. für Selbständigerwerbende

- Kinderzulagen
- Ausbildungszulagen
- Geburtszulagen
- Haushaltzulagen

Kindergeld (unabhängig von einer Erwerbstätigkeit)

Stipendien, Ausbildungsdarlehen, unentgeltliche Lehrmittel

Steuerrechtliche Massnahmen, evtl. unter besonderer Berücksichtigung alleinstehender Eltern

- Abzüge vom Einkommen oder vom Steuerbetrag, steuerfreies Mindesteinkommen
- getrennte Besteuerung der Ehegatten
- Vollsplitting
- Teilsplitting
- Besteuerung nach Konsumeinheiten
- Steuererleichterungen bei Beschäftigung einer Haushalthilfe

Sparprämien

Familiengründungsdarlehen

Transportvergünstigungen für Familien, Schüler, Lehrlinge und Studenten

Unterhaltsvorschüsse, unentgeltliche Inkassohilfe

Finanzierung einer Haushalthilfe bei Krankheit der Mutter, evtl. durch Versicherung des nichterwerbstätigen Elternteils gegen Arbeitsunfähigkeit oder Urlaubsanspruch des erwerbstätigen Elternteils.

Erziehungsgeld für nichterwerbstätige Mütter oder Väter während einer begrenzten Zeit

Anerkennung der Betreuung und Erziehung von Kindern im Rahmen der Altersvorsorge

Besondere Hilfen für Familien mit behinderten Kindern, z.B. Massnahmen der IV

b) Arbeitswelt

Arbeitsplätze, an denen physische und psychische Störungen vermieden werden und an denen besondere Rücksicht auf Arbeitnehmer mit Familienpflichten genommen wird

Flexible Arbeitszeiten und Teilzeitarbeit für Mütter und Väter

Urlaub bei Krankheit eines Familienangehörigen

Elternurlaub

Abstimmung der Urlaubszeiten

Schutzbestimmungen (siehe Buchstabe f)

Betreuungsmöglichkeiten für Kinder (siehe Buchstabe d)

c) Gestaltung der Wohnumwelt

Vorschriften oder Richtlinien für familiengerechten Wohnungsbau
Wohnbauförderung, sozialer Wohnungsbau
Wohngeld (Mietzinszuschüsse)
Wohneigentumsförderung und Vergünstigungen im sozialen Wohnungsbau
Wohnberatung und -vermittlung
Förderung wohnungsnaher Freizeit-, Sport- und Spielmöglichkeiten
Kinderspielplatzförderung
Sozialarbeit im Wohnquartier
Mieterschutz

d) Pflege und Erziehung

Kranken- und Unfallversicherung, Mitversicherung der Familienangehörigen
Mutterschaftsversicherung
Vorsorgeuntersuchungen während der Schwangerschaft, Untersuchungen des Neugeborenen und des Kleinkindes
Sonderurlaub bei Krankheit des Kindes
Tagesmütter
Kinderkrippen, Krabbelstuben
Kindergärten, Sonderkindergärten
Kinderzentren (Bastelräume, Sportplätze etc.)
Jugendzentren
Ganz- oder Halbtages Schulen bzw. Vereinheitlichung der Struktur der Stundenpläne und Möglichkeiten der Beschäftigung der Kinder im Rahmen der Schule nach Unterrichtsschluss
Aufgabenhilfe (auch für ausländische Kinder)
Sozialstationen (intergriierte Sozialberatung in Wohnquartieren)
Frauenhäuser
Spezielle Hilfen für Familien mit behinderten Kindern (z.B. Tagesheime)
Pflegekinder- und Adoptivkindervermittlung
Mutter-Kind-Wohnheime
Kinderheime
Familienferienstätten bzw. Feriendörfer, Müttererholungsstätten
Erholungsferien für Kinder und Familien
Ferienprogramme für Kinder (z.B. Lager oder Ferienpass)

e) Bildung, Beratung und Therapie

Eltern- und Familienbildung
Ausbildungs- und Berufsberatung
Mütterberatung
Aufklärungsschriften
Ehe- und Familienberatung
Familienplanungsstellen
Gesundheitsberatung
Erziehungsberatung

Familientherapie i. e. S.
Beratungsstellen für Eltern behinderter Kinder
Elternvereinigungen, z.B.
— für Erfahrungsaustausch zwischen Eltern
— zur Zusammenarbeit Elternhaus-Schule
— Vereinigungen alleinerziehender Eltern

Verbraucherberatungsstellen
Budgetberatung
Sozialberatung für ausländische Arbeitnehmer
Begleitende Beratung für Pflegeeltern

f) Schutzbestimmungen

Mutterschutz
— Deckung der Kosten für Arzt, Arzneimittel und Spital
— Tagegeld während eines Mutterschaftsurlaubes
— Arbeitsrechtliche Schutzbestimmungen
— Kündigungsschutz

Jugendschutz
Jugendarbeitsschutz
Vormundschaftswesen
Berücksichtigung der Belange der Familie in der Medienpolitik

2. Strukturen, Organe, «Steuermechanismen»

Sie beeinflussen in der Regel nicht unmittelbar familiäres Verhalten, sondern schaffen Rahmenbedingungen für Familienpolitik und familienpolitische Entwicklungen. Eine hier nicht weiter differenzierte Sonderstellung kommt dem Recht zu.

a) Recht

Verfassungsbestimmung
Zivilrecht und andere Bereiche übergreifender Gesetzgebung, Schutzbestimmungen
Verwaltungsrecht
Andere Bereiche des Rechts
Rechtsprechung

b) Gremien, Berichte

Familienverbände
Verwaltungsstellen, auch amtliche Statistik, Koordinationsgremien
Expertengremien und Kommissionen für Familienfragen (Bund, Kantone, Gemeinden)
Sozialorgane der Betriebe
Familienberichte