

Kapitel 3

Institutionelle Entwicklung des Sozialrechts und des Sozialstaates

1 Zur Theorie und Entwicklung der Sozialgesetzgebung

Der Sozialstaat, wie wir ihn heute kennen, entwickelte sich in den meisten europäischen Staaten erst nach dem Zweiten Weltkrieg. Aber bereits zuvor wurde während rund fünfzig Jahren das Terrain für die neuen Einrichtungen geschaffen, die sich von früheren dadurch unterscheiden, dass sie in der Regel landesweit, kollektiv und zwingend angelegt sind. Sozialversicherungen dienen dem kollektiven Schutz vor Risiken und Defiziten, indem sie Ausgleichszahlungen bei bestimmten Fällen von Einkommensverlust vorsehen. Sie lösen die karitative Armenfürsorge aus früheren Jahrhunderten ab, welche in erster Linie auf der Barmherzigkeit und auf keinem Rechtsanspruch beruhte. Die Entwicklung der Sozialgesetzgebung ist sehr eng mit der wirtschaftlichen und politischen Entwicklung verflochten und verschiedene Voraussetzungen waren nötig.

1.1 Voraussetzungen

In *wirtschaftlicher Hinsicht* musste der Durchbruch zur Industrialisierung erfolgt sein, so dass Lohnarbeit zur Regel geworden ist. Denn erst unter den Bedingungen der Lohnarbeit sind (a) dem individuellen Sparen enge Grenzen gesetzt, die zudem noch von den Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt abhängen. Niedrige Löhne lassen es nicht nur kaum zu, etwas auf die hohe Kante zu legen. Häufige Arbeitslosigkeitsphasen lassen zudem die mageren Reserven immer wieder schwinden. Zum zweiten (b) verschlechtert das Lohnabhängigkeitsverhältnis die Möglichkeit, Risiken individuell abzusichern. Durch die gebundene Arbeitszeit mit sehr langen Präsenzzeiten – und den örtlichen Bedingungen (städtisches Umfeld) – fehlt es an Möglichkeiten, neben dem Lohneinkommen eine Subsistenzwirtschaft zu betreiben. Dieselben Bedingungen tragen auch dazu bei, dass auf den erweiterten Familienverbund nur bedingt zurückgegriffen werden kann. Das Reziprozitätsprinzip innerhalb der Verwandtschaft kann insbesondere, wenn von der Arbeiterschaft grösste Mobilität gefordert wird, kaum gelebt werden. Insgesamt mangelt es an Zeit, Infrastruktur und den sozialen Beziehungen, um eine ausreichende individuelle Absicherung zu erzielen. Schliesslich verursacht die Verlängerung der Lebensdauer (c) grundsätzlich neue Probleme. Krankheit, Invalidität und das Risiko, alt zu

werden und nicht mehr über genügend Arbeitskraft zu verfügen, sind Probleme, welche sich bei zunehmender Lebenserwartung der Bevölkerung neu stellen und die nicht nur die Arbeiterschaft, sondern auch die Unternehmer betreffen.

Berufsbedingte Unfälle mit möglichen Invaliditätsfolgen waren ein weiterer Bereich, wo die Interessen der Arbeiterschaft und der Arbeitgeber sich nicht gänzlich unterschieden und gemeinsame Lösungen gefragt waren. Zumal sich die Arbeitgeber auch gegen die autonome Selbsthilfe unter der Arbeiterschaft¹ wehrten, weil sie dadurch ihren eigenen Einfluss schwinden sahen.

Gegen die Kollektivierung solcher Risiken traten vor allem jene an, welche sich in der Geldwirtschaft mittels privater Vermögensbildung selber gegen Risiken absichern wollten: Kleinunternehmer, Ladeninhaber, Handwerker, Kaufleute, Landwirte und Freiberufliche (de Swaan 1993: 173f). Der Kampf um die Sozialversicherung betraf vor allem das Für und Wider solcher Zwangskollektivierung des Vermögens zur Absicherung künftiger Risiken. Unterstützt wurden die Forderungen nach Kollektivierung gewisser Risiken dagegen von jenen Gruppen, die nicht auf die selbständige Absicherung der Arbeiterschaft setzen konnten und zunehmend einsahen, dass es sich dabei um keinen individuellen Mangel handelte, sondern den allgemeinen Bedingungen der Arbeitswelt entsprach: den Industriearbeitern (de Swaan 1993: 173f.).

In *politischer Hinsicht* waren ebenso wie in wirtschaftlicher Hinsicht gewisse Voraussetzungen notwendig, um sozialstaatliche Prinzipien einzuführen. Kollektive Absicherungen einzelner Risiken entwickelten sich gemäss de Swaan (1993) gesellschaftlich nur, wenn sowohl der Zentralstaat als auch das Gefühl der nationalen Identität bereits stark ausgeprägt waren.

Grossindustrielle, Politiker und Verwaltungsbeamte teilten zunehmend die Ansicht, dass die kollektive Absicherung eine Notwendigkeit darstellte und stimmten einer Kollektivierung der Vorsorge zu – nicht für sich selber, sondern ebenfalls für die Arbeiter. Dank der erweiterten Kompetenzen des Staates (z.B. Militär, Infrastruktur, teilweise das Schulwesen), die unter dem Druck der liberalen Kräfte zustande kamen, und der damit einhergehenden Machtfülle scheint der Staat als einziger den Verwaltungsaufgaben von der Grössenordnung der geplanten neuen Sozialversicherungsmodelle gewachsen zu sein. Eine rigoros zentralistische Politik taugte ausserdem besser als eine eher dezentrale dazu, einheitliche landesweite Sozialversicherungsmodelle durchzusetzen. Nach Ansicht de Swaans (1993: 178) gelang dies Staaten mit

¹ Zu nennen wären zahlreiche Arbeiterhilfsvereine, in denen sich die Arbeiter zusammenschlossen und in Selbstverwaltung versuchten, sich gegenseitig abzusichern (vgl. de Swaan 1993, Kapitel 4).

starken, ausgedehnten Verwaltungsapparaten und landesweiter Vernetzung viel leichter als solchen, die noch im Aufbau begriffen waren.

1.2 Konfiguration der Parteien

Zeitpunkt und Abfolge der sozialstaatlichen Entwicklung hingen davon ab, welche Koalition das Modell trug und wie vehement vermögende Gruppen sich ihm widersetzten. Die Gesamtheit der Kleineigentümer „bremste“ den Fortschritt, wohingegen die Koalitionen aktivistischer Regimes mit gemäßigten Gewerkschaftlern oder fortschrittlichen Industriellen ihn „vorantrieben“ (de Swaan 1993: 176).

Nach de Swaan bilden vier Parteien die Figuration, in der das Transferkapital eingerichtet wird und alle vier durchlaufen dabei ihrerseits eine Transformation (1993: 176f). Einziger notwendiger Akteur ist das Regime. Auch wenn aktivistische Regimes ihre Sozialversicherungsanstalten kurzfristig zu Wahlkampfzwecken und langfristig zur Ausdehnung des Staatsapparates benutzten, geschah das nie im luftleeren Raum: In der Regel gingen sie Koalitionen ein, teils mit dem gemäßigten Flügel der organisierten Arbeiterschaft, teils mit reformerischen Unternehmerkreisen, manchmal auch mit beiden (de Swaan 1993: 174).

Zeitpunkt und Wirkung der Sozialversicherungsgesetze hingen wiederum stark vom Widerstand des vermögenden Kleinbürgertums ab. In diesen Kreisen war man einfach dagegen, ohne weitere Alternativen anbieten zu können. Für das Kleinbürgertum war die private Akkumulation der Angelpunkt des Wirtschaftslebens, so dass es sich hartnäckig und erbittert dagegen wehrte, kollektive Versicherungsmodelle einzuführen. „Dabei ging es jedoch neben ökonomischen Aspekten um einen ganzen Lebensstil. (...) Nicht, was die untere Mittelschicht zu verlieren drohte, erklärte ihre Ablehnung staatlicher Massnahmen der Zukunftsvorsorge, sondern was die soziale Gruppe direkt unter ihr, die sie am stärksten bedrängte, hätte gewinnen können: einen minimalen Vorteil zwar nur, aber der genügte schon, um die soziale Distanz und Überlegenheit aufzuheben“ (de Swaan 1993: 186f). Die Bourgeoisie rechnete in „der Währung sozialen Prestiges“. Der Widerstand wurde erst dadurch gebrochen, als die Zahl der Selbständigen stetig sank. Die Selbständigen oder ihre Kinder wurden Angestellte oder Beamte, und mit ihrer neuen Stellung revidierten sie auch ihre Einstellungen. Zumindest, wenn die Angestellten bessere Leistungen erhielten als die Arbeiterschaft, konnten sie für die Kollektivierung gewonnen werden. Nach Einschätzung de Swaans zeugt daher die Geschichte des Sozialversicherungswesens weniger vom Erstarken der Arbeiterklasse, als vom Machtverlust des

selbständigen Kleinbürgertums und vom Niedergang der privaten Vermögensbildung (de Swaan 1993: 188).

1.3 Die Machtkonstellationen im Ländervergleich

Wie sahen die Machtkonstellationen in den drei hier interessierenden Ländern aus und wie entwickelten sie sich bis zum Zweiten Weltkrieg?

Es muss vorausgeschickt werden, dass es sich als recht schwierig erweist, zur wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung im letzten Jahrhundert quantitative Aussagen zu machen. Zum Teil reichen Datenreihen nicht so weit zurück, zum Teil ist die Vergleichbarkeit zwischen den drei Ländern nicht gewährleistet und für gewisse Bereiche fehlt es an geeigneten Indikatoren.

Wir stellen fest, dass kurz vor der Jahrhundertwende der Anteil Lohnabhängiger in der Schweiz und in Belgien bei etwa zwei Dritteln lag (vgl. Tab. 3.1). Die Anteile stiegen sowohl in der Schweiz wie in den Niederlanden, die um 1900 ein leicht höheres Niveau aufwiesen als die Schweiz, gleichmässig an, so dass vor dem Zweiten Weltkrieg etwa vier Fünftel aller Erwerbstätigen in einem Lohnabhängigkeitsverhältnis standen. In Belgien blieb der Anteil Lohnabhängiger in der Zeitperiode 1890-1930 etwa konstant bei zwei Dritteln der Bevölkerung. Obwohl in allen drei Ländern mindestens zwei Drittel der erwerbstätigen Bevölkerung lohnabhängig waren, erwiesen sich deren Interessen weder als homogen, noch konnten sie sich leicht politische Geltung verschaffen.

So hoch die Sparanstrengungen einzelner Arbeiter auch gewesen sein mögen, in nennenswertem Umfang begann das Sparvolumen pro Kopf in Belgien um 1900, in der Schweiz erst nach 1910 und in den Niederlanden noch später anzusteigen. Zuvor lag es – bezogen auf die gesamte Bevölkerung – weit unter 100 Franken resp. Gulden, auch wenn es sich von Jahrzehnt zu Jahrzehnt ungefähr verdoppelte. Auch die Löhne entwickelten sich in der Schweiz äusserst gemächlich. Zwischen 1880 und 1888 war die nominale Lohnentwicklung sogar rückläufig². Erst nach der Jahrhundertwende kam es zwischen 1905 und 1910 sowie zwischen 1917 und 1920 zu einem stärkeren Lohnanstieg, der allerdings auch von einem massiven Preisanstieg begleitet war. In Belgien stiegen die Löhne bis 1900 nur sehr langsam, mit langen Stagnationsphasen etwa zwischen 1880 und 1890. Die finanzielle Lage der Mehrheit aller Erwerbstätigen dürfte daher sehr bescheiden gewesen sein. Auf der einen Seite nahm die lohnabhängige

² In der Zeit zwischen 1840 und 1847 blieben die Löhne zudem konstant bei gleichzeitigem starkem Anstieg der Konsumentenpreise (Quelle: Ritzmann-Blickenstorfer, Heiner: Historische Statistik der Schweiz 1996 (Schätzungen und Berechnungen von Projer 1987 und Muff 1990)).

Bevölkerung ständig zu, auf der andern Seite konnte dieser Teil der Bevölkerung kaum eigene finanzielle Mittel zur individuellen Sicherung einsetzen.

Im selben Zeitraum schritt in Belgien die *Urbanisierung* stark voran, während Holland schon lange Zeit zuvor einen sehr hohen Urbanisierungsgrad hatte (vgl. Petri et al. 1991). Um 1900 (für dieses Jahr verfügen wir über die ersten Angaben) wohnte bereits beinahe jeder zweite Holländer oder Holländerin in einer Stadt mit mehr als 10'000 Einwohnern (vgl. Tabelle 3.2). In Belgien lebten schon zur Zeit der Staatsgründung (1831) 16% der Bevölkerung in Städten. Im Verlaufe des 19. Jahrhundert schritt die Verstädterung nochmals kräftig voran, während sich das Städtewachstum im 20. Jahrhundert verringerte. In der Schweiz entwickelte sich die Urbanisierung auf einem wesentlich tieferen Niveau, auch wenn das Wachstum mit demjenigen von Belgien vergleichbar ist. 1930 lebten noch immer weniger als ein Drittel der Bevölkerung in Städten.

Es ist aber anzunehmen, dass sich die fortschreitende Urbanisierung nicht in allen drei Ländern gleich auswirkte. Von Bedeutung ist insbesondere das Migrationsverhalten. In Holland, das schon früh eine ausgeprägte städtische Gesellschaft war, verursachte die autochthone Bevölkerung in den Städten das Wachstum, während in den beiden andern Ländern die Migration in die Städte einen stärkeren Einfluss hatte. Nur in diesem zweiten Fall waren die Leute möglicherweise entwurzelt, hatten aber zumindest weniger Chancen, ein soziales Netz zur Absicherung der wichtigsten Risiken zu pflegen. Auch die Möglichkeit, auf mehreren wirtschaftlichen Pfeilern zu stehen, indem z.B. abhängige Erwerbsarbeit mit einer Subsistenzproduktion verbunden wurde, ist in Städten stark eingeschränkt.

Kapitel 3-6

Tab. 3.1 Der Anteil der lohnabhängigen Bevölkerung in den drei Ländern

	Belgien	Niederlande	Schweiz
1890	68.2 %	..	69,5 % ¹⁾
1900	68.7 %	74.1 % ²⁾	72,6 %
1910	66.4 %	74.6 % ³⁾	74,2 %
1920	70.8 %	80.0 %	76,5 %
1930	68.5 %	78.6 %	77,9 %
1941	-	-	78,9 %

Anmerkungen:

1) Zahl bezieht sich auf 1888; 2) Zahl bezieht sich auf 1899; 3) Zahl bezieht sich auf 1909.

Quellen: Belgien und Niederlande (Flora 1983: 460ff); Schweiz (Ritzmann-Blickenstorfer: Historische Statistik der Schweiz 1996: 400)

Tab. 3.2 Die Urbanisierung in den drei Ländern

	Belgien	Niederlande	Schweiz
1870	24,7 % ¹⁾	..	9,9 %
1880	30,4 %	..	13,3 %
1890	34,6 %	..	15,2 %
1900	38,3 %	48,6 % ²⁾	22,0 %
1910	41,1 %	52,6 % ³⁾	25,8 %
1920	42,1 %	58,7 %	27,6 %
1930	45,9 %	63,6 %	30,4 %
1940	46,6 % ⁴⁾	67,5 %	38,8 %

Anmerkungen:

1) Zahl bezieht sich auf 1866; 2) Zahl bezieht sich auf 1899; 3) Zahl bezieht sich auf 1909; 4) Zahl bezieht sich auf 1950; für 1940 liegen keine Berechnungen vor.

Quelle: Flora 1983: 253, 270, 276.

Tab. 3.3 Lebenserwartung im Alter von 10 Jahren für Männer in den drei Ländern

Zeitraum ¹⁾	Belgien	Niederlande	Schweiz
1881-1890	49,3	50,4	47,9
1891-1900	50,3	51,7	49,0
1901-1910		54,3	50,3
1931-1940	54,9	60,1	55,8

Anmerkungen:

1) Die Zeiträume in den einzelnen Ländern sind leicht verschoben.

Quelle: Flora 1983: 97, 104, 107.

Demografisch ist während des erwähnten Zeitraumes die Lebenserwartung der Menschen in allen drei Ländern gestiegen (vgl. Tab. 3.3). Betrug sie zwischen 1891 und 1900 für Männer mit 10 Jahren noch um die 50 Jahre, lag sie zwischen 1931 und 1940 für Belgien und die Schweiz um etwa 5 Lebensjahre höher, während für die Niederlande sogar eine Lebenserwartung von über 60 Jahren resultierte³. Während Männer, die das zehnte Lebensjahr erreicht hatten, um 1880 herum damit rechnen durften, im Durchschnitt knapp 60 Jahre alt zu werden, konnten die Jahrgänge um 1920 von einer Lebenserwartung um die 65 Jahre ausgehen, der Zeitpunkt, der heute oft als Pensionierungsgrenze gesetzt wird. Allerdings war ein Arbeiter im 19. Jahrhundert mit 50 Jahren wesentlich abgearbeiteter und seine Gesundheit so angegriffen, dass er in den Betrieben kaum noch eingesetzt werden konnte. Es galt daher auch von Seiten der Arbeitgeber in allen drei Ländern Lösungen zu finden für das Problem der alternden ArbeitnehmerInnen sowie für das sich durch die Mechanisierung verschärfende Problem von Arbeitsunfällen und der häufig daraus resultierenden Invalidität.

Insgesamt stieg der Problemdruck sowohl bei den ArbeiterInnen wie bei den Arbeitgebern an. Die wachsenden Probleme, die sich aus der Lohnabhängigkeit der Arbeit, ihrer geringen Entlohnung ohne zukünftige Sicherheiten und mangelnden eigenen Ressourcen ergaben, führten zu Arbeitsauseinandersetzungen, Arbeitsniederlegungen und zur politischen Artikulation der Unzufriedenheit. Für die Arbeitgeber auf der andern Seite sind die Arbeitskonflikte mindestens langfristig schädlich, um konkurrenzfähig zu bleiben. Zum andern aber betrafen zunehmend mehr Risiken des Arbeitsalltags und der demographischen Veränderungen auch die Arbeitgeber, so dass das allgemeine Interesse an einer einvernehmlichen Lösung an Terrain gewann. Zusätzlich dehnte sich die missliche Lage auf einen immer größeren Anteil der Bevölkerung aus, weil über drei Viertel der Erwerbstätigen in einem abhängigen Arbeitsverhältnis standen.

Im selben Zeitraum nahmen die Kleingewerbler in allen drei Ländern ab (vgl. Tab. 3.4). Von rund 30% am Ende des letzten Jahrhunderts sinkt ihr Anteil auf rund einen Fünftel (20%) ab. In Belgien erfolgte ein markanter Umbruch zwischen 1900 und 1910, in den Niederlanden war der Rückgang etwas weniger abrupt und trat rund 10 Jahre später auf und in der Schweiz handelte es sich um einen nahezu kontinuierlichen Prozess. Beinahe umgekehrt dazu verhielten sich die Anteile der Angestellten und Beamten. Als Repräsentanten des Staates vertraten

³ Für die Frauen ist sie zu jedem Zeitpunkt leicht höher als diejenige der Männer.

sie die Macht des Staates, der sich durch Sozialgesetzgebungen profilieren konnte. Zwischen 1900 und 1930 verdoppelte sich die Anteile beinahe⁴.

Schliesslich ist allgemein auf die Stärke des Zentralstaates zu verweisen. Während sowohl Belgien wie die Niederlande für den Zeitraum bis zum Zweiten Weltkrieg als relativ starke Zentralstaaten betrachtet werden konnten, traf dies für die Schweiz nicht zu. Als Indikatoren dafür können die Steuerhoheit sowie die Fülle der Aufgabenbereiche des Bundesstaates dienen (vgl. Tab. 2.2). Während in der schweizerischen Bundesverfassung geregelt ist, dass jede neue Aufgabe Sache der Kantone ist und erst durch ausdrückliche Bestimmung zur Bundesangelegenheit wird, sind auch die meisten Sachbereiche (z.B. Wirtschafts- und Finanzpolitik, Sozialpolitik) in Bundes- und Kantonskompetenzen aufgeteilt. Die Kantone verfügen überdies über eine recht hohe Souveränität. Bis auf den Vollzug gewisser politischer Entscheide trifft dies weder für die Niederlande noch für Belgien zu. Im Gegenteil liegen die meisten – und wichtigsten – Aufgabenbereiche zentral beim Bundesstaat. Ebenfalls flossen sowohl in den Niederlanden wie in Belgien bereits um die Jahrhundertwende über vier Fünftel der Steuereinnahmen an die Zentralregierung. Während der schweizerische Bundesstaat sich um diese Zeit mit weniger als einem Zehntel begnügen musste. Ab 1920 stieg der Anteil der Steuereinnahmen zwar beträchtlich an, jedoch erreichte er auch in späteren Jahren nicht einmal 40% der Steuereinnahmen (vgl. Öffentliche Finanzen der Schweiz; Flora 1983).

Tab. 3.4 Anteile der Selbständigerwerbenden in den drei Ländern

	Belgien	Niederlande	Schweiz
1880	31,6 %
1890	30,1 %	..	30,5 % ¹⁾
1900	29,3 %	26,0 % ²⁾	27,4 %
1910	20,6 %	25,4 % ³⁾	28,8 %
1920	20,5 %	20,0 %	25,1 %
1930	20,1 %	21,4 %	22,1 %

Anmerkungen:

1) Zahl bezieht sich auf 1888; 2) Zahl bezieht sich auf 1899; 3) Zahl bezieht sich auf 1909.

Quelle: Flora 1983.

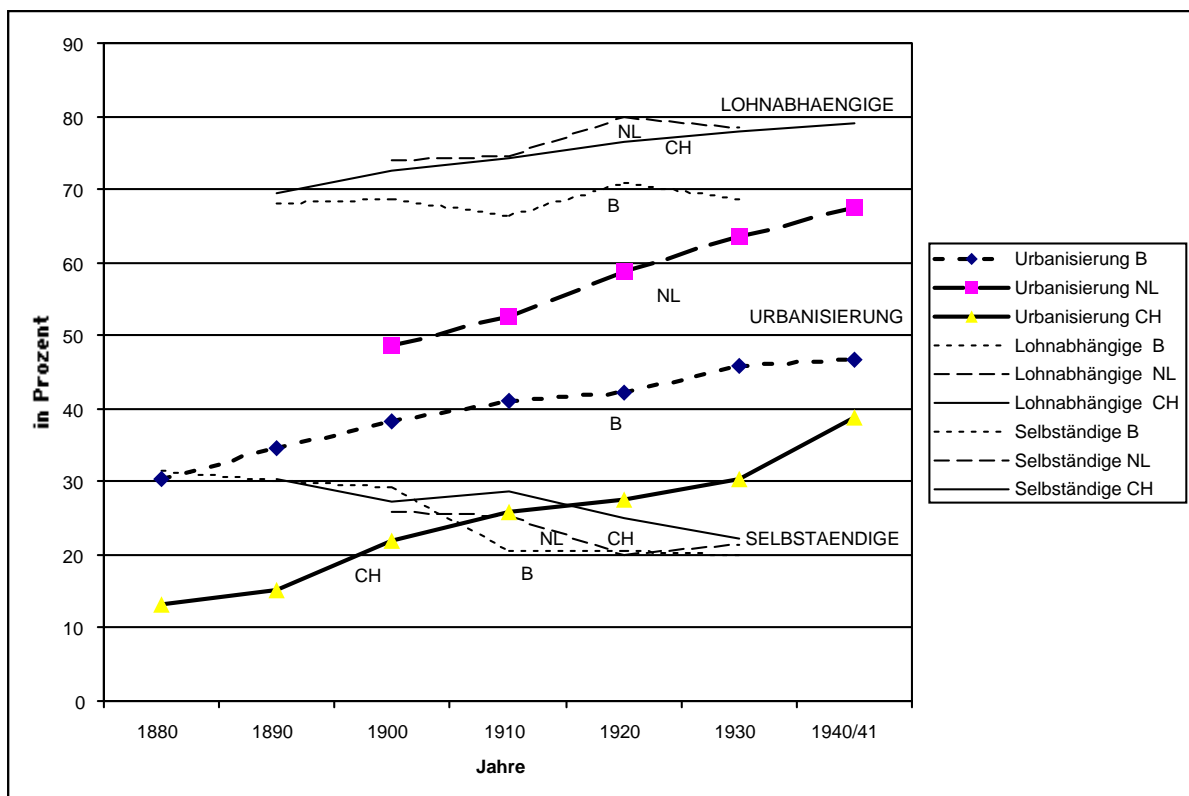
Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass sich die Lage in den drei Ländern der Tendenz nach gleicht, dass aber sowohl zeitliche wie niveaumässige Unterschiede zu beachten sind.

⁴ Anteil Angestellte und Beamte:

	Belgien	Niederlande	Schweiz
1900	10 %	8 %	9 %
1930	17 %	15 %	16 %

Die gesellschaftlichen Umwälzungen unterscheiden sich hinsichtlich der individuellen Möglichkeiten der erwerbstätigen Bevölkerung recht klar zwischen den drei Ländern, wenn das unterschiedliche Niveau der Urbanisierung und die Migrationssaldi berücksichtigt werden, trotz ähnlichem Lohnabhängigkeitsniveau in den drei Staaten (vgl. Abb. 3.1). Sowohl angesichts der sozialen Verankerung der Bevölkerung wie angesichts der Bedeutung der Petit Bourgeoisie müsste der Aufbau eines allgemeinen sozialen Netzes vor diesem Hintergrund zuerst in Belgien, dann von den Niederlanden und mit Abstand in der Schweiz erfolgen. Die Stärke des Zentralstaates würde auf eine ähnliche Entwicklung in Belgien und Holland hindeuten, während die Schwäche des schweizerischen Bundesstaates zur Erklärung einer zögerlichen Entwicklung des Sozialstaates oder zumindest einer starken Retardierung beiträgt.

Abb. 3.1 Zunahme der abhängig Erwerbstätigen, der Urbanisierung und des Anteils der Selbständigen



Bis in die Vorkriegszeit sind in allen drei Ländern aber nur vereinzelt Obligatorien anzutreffen. Nach de Swaan kann daher gefolgert werden, dass sowohl der Zentralstaat als auch das Gefühl der nationalen Identität noch nicht sehr ausgeprägt waren. Zum zweiten haben der schwache Zentralstaat in der Schweiz sowie die Säulenstrukturen in Belgien und den Niederlanden die Etablierung landesweiter Sozialversicherungsmodelle verzögert. Schliesslich haben diejenigen Kräfte, die sich der staatlichen Lösung am meisten widersetzt hatten, in Belgien bis nach der Jahrhundertwende, in der Schweiz bis nach dem Ersten Weltkrieg das ihre dazu beigetragen, dass sich der Sozialstaat nicht eher entwickeln konnte.

2 Zur Geschichte des Sozialstaates in den drei Ländern

Mit Ausnahme des Schulwesens werden die Auswirkungen des Sozialstaates erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts spürbar. Doch können Einzelregelungen, die seit Ende des letzten Jahrhunderts Einzug fanden, als Vorläufer des modernen Sozialstaates interpretiert werden.

2.1 Belgien

Während sich Belgien im dritten Viertel des 19. Jahrhunderts einer blühenden Wirtschaft erfreute (vgl. Pierenkemper 1998), konnte die Arbeiterschaft an diesem Wohlstand kaum teilhaben. Das heisst, dass es zu keiner Interessenabwägung zwischen den Arbeitgebern und der Arbeitnehmerschaft kam. Lange Zeit war der Widerstand der arbeitenden Bevölkerung gering. Seit den siebziger Jahren nahm er jedoch zu und wurde vom Regime mehrmals massiv zurückgedrängt. Nach erneuten heftigen Streiks und Gewalttaten 1886 intervenierte der liberale Staat erstmals, indem Berichte zur Lage der arbeitenden Bevölkerung in Auftrag gegeben wurden. Die niederschmetternden Resultate führten schliesslich zu ersten sozialpolitischen Gesetzen wie der Regelung der Kinderarbeit und Gesetzen zur Unfall- und Krankenversicherung. Die Möglichkeiten des liberalen Staates schienen aber äusserst begrenzt gewesen zu sein, so dass ausser einigen gesetzlichen Vorgaben zur Arbeitsorganisation, der Förderung von privaten Initiativen und finanziellen Beihilfen des Staates keine wesentliche Verbesserung oder gar eine soziale Sicherung für die Arbeiterschaft erzielt wurde. Tatsächlich bevorzugte das liberale Regime lange Zeit viel stärker die private Wohltätigkeit als staatliche Organisationen. Insofern kam es in Belgien auch nicht so sehr zu Koalitionen zwischen den einzelnen Akteuren, als vielmehr zur wechselseitigen Nichteinmischung der Kräfte. Das fehlende

allgemeine Wahlrecht unterstützte dieses Verhalten zusätzlich, als es nicht nur die Durchsetzung der Arbeiterinteressen stark behinderte, sondern das Regime sich auch nicht mit den nicht wahlberechtigten Bevölkerungsschichten arrangieren musste.

Die Koalitionen änderten sich erst, als die sozialistische Partei 1919 zur zweitstärksten Kraft avancierte, während die Liberalen, die sozialpolitisch das konservative Prinzip vertraten, an Einfluss verloren. Mit den Parteien gewannen zum Teil eng liierte Verbände an Einfluss; so etwa die sozialistischen Gewerkschaften und die der katholischen Partei nahestehenden christlichen Gewerkschaften. Dadurch bekamen soziale Sicherheitsfragen Aufwind, da nun sowohl das Regime wie die Arbeitnehmerverbände entsprechende Postulate vorantrieben. Als Resultat dieser Bemühungen kann zum Beispiel die 1925 eingeführte obligatorische Altersversicherung für ArbeiterInnen und Angestellte angesehen werden. Zu diesem Zeitpunkt war auch der Anteil der Kleingewerbler von etwa einem Drittel um 1900 auf einen Fünftel geschrumpft, so dass ein den sozialpolitischen Bemühungen abgeneigter Akteur an Bedeutung eingebüsst hatte.

2.2 Niederlande

In Holland ging das Regime eine Dreierkoalition ein: Die Unterstützung der ArbeiterInnen und der Unternehmer wurde gesucht. „Die endgültigen Regelungen richteten sich nach der Zusammensetzung der Koalition. Jede Partei wollte möglichst viel Einfluss gewinnen und dabei möglichst wenig bezahlen. Alle forderten für sich Sitze in der Verwaltung der Sozialversicherungsanstalt, aber die Kosten sollten die anderen tragen. Sooft es zu einer Einigung kam, gab es Macht nur gegen Übernahme von Kosten“ (de Swaan 1993: 177).

Aufgrund der späten Industrialisierung waren sowohl die ArbeiterInnen wie die Unternehmer vergleichsweise schlecht organisiert. Die Polarisierung im Streit über ein staatliches oder konfessionelles Schulwesen hatte die Gesellschaft tief geprägt, so dass sich Parteien, Gewerkschaften und andere Gruppierungen stark an konfessionellen Richtlinien orientierten. Dies führte zu einer Säulenstruktur. „Aufgrund der kreuz und quer verlaufenden konfessionellen Risse dieser ‚versäulten‘ Gesellschaft blieben sozial-ökonomische Konflikte darin immer etwas diffus und gedämpft“ (de Swaan 1993: 233). Protestantische und katholische Parteien dominieren seit 1901 das Parlament. Bis heute regieren nahezu ununterbrochen immer Koalitionen zwischen den beiden, zeitweise unterstützt von Liberal-Konservativen und Sozialdemokraten. Für das Regime war es deshalb erforderlich, einen Dreierkonsens für die Sozialpo-

litik zu finden. Es wurde eine Zusammenarbeit von ArbeitnehmerInnen und Arbeitgebern in Anstalten, die nach konfessionellen Organisationsprinzipien zusammenarbeiteten, angestrebt.

Dennoch scheiterten erste Anläufe für ein Arbeiterentschädigungsgesetz 1901 kläglich am Widerstand der Arbeitgeber. Im Anschluss an diesen Konflikt stellte der protestantische Politiker Kuyper eine Reihe von Sozialgesetzen vor, die jeweils körperschaftlich (nach dem katholischen Prinzip der Subsidiarität und dem protestantischen ‚Souveränen Zirkel‘) verwirklicht werden sollten. Weiterer Widerstand kam von den Ärzten anfangs der 30er Jahre, welche sich gegen das Krankenversicherungsgesetz sträubten.

Zwar wurden Sozialgesetze seit 1900 auf drei Parteien verteilt ins Leben gerufen, aber eine Einheitlichkeit, landesweite Verbreitung und eigentliche Kollektivierung fand nicht statt. Dagegen wurden die Arbeitgeber-/ArbeitnehmerInnenbeziehungen vielfach geregelt. National verbindliche Gesetze entstanden erst in der Nachkriegszeit. Zu diesem Zeitpunkt handelte es sich um Koalitionen von organisierten Arbeitgebern und Arbeitnehmern mit mehreren expansiven Regimes (bei gleichzeitig sehr starkem Wirtschaftswachstum). Vielfach kam es auch zum Wettstreit zwischen den Sozialisten und konfessionellen Parteien, wobei beide versuchten, mittels besseren Sozialversicherungen die Arbeiterschaft an sich zu binden.

2.3 Schweiz

Zwar wird in der Bundesverfassung von 1848 der Wohlfahrtszweck des Staates explizit genannt, jedoch fehlte es noch an der Kompetenz des Bundes für sozialpolitische Belange. In der Praxis sollte eine ausgleichende Steuer- und Finanzpolitik, die Steuerprogression, weiter die Festlegung eines steuerfreien Existenzminimums sowie die Unentgeltlichkeit der Schulen diesen Zielen entgegenkommen. Bis in die achtziger Jahre des 19. Jahrhunderts gab es aber sehr wenig Interventionismus von seiten des Staates. Das Regime setzte stärker auf wirtschaftsfreundliche Gesetze (Patentschutz, OR aus dem Jahre 1883) und Subventionsleistungen. Die Arbeiter konnten von dieser Neuverteilung der staatlichen Leistungen nur in Ausnahmefällen profitieren.

Die wenigen Gesetze zum Schutze der Arbeiterinnen und Arbeiter, die bereits in kraft getreten waren, das Fabrikgesetz von 1877 und das Haftpflichtgesetz, stiessen bei Arbeitgebern auf starken Widerstand. Die Arbeiterschaft antwortete auf die Forderung nach der Aufhebung der beiden Gesetze mit einer Streikoffensive 1886 und der Gründung einer nationalen Streikkasse. Im letzten Viertel des 19. Jahrhunderts gab es oft eine Koalition zwischen Arbeitgebern,

bzw. deren Verbänden, und der Regierung, während die Arbeiterorganisationen von einer solchen politischen Einflussnahme weitgehend ausgeschlossen blieben. Die Verbandsvertretung nahm die Form eines Bürgerblocks, einer nach rechts erweiterten freisinnigen Partei an (vgl. Gruner 1988). Dieses heterogene Gebilde, das auch das Grossunternehmertum umfasste, verfügte über eine sichere Mehrheitsstellung sowohl in der Bundesversammlung wie im Bundesrat. „Was sie der Arbeiterschaft an sozialer Sicherheit und an Arbeiterschutz konzedierte, war weniger bedingt durch den Druck, soziale Not zu beheben, als durch den Wunsch, den Staat zum nationalen Bollwerk auszubauen“ (Gruner 1988: 618).

Diese Konstellation prägte auch die wechselvolle Geschichte um eine obligatorische Kranken- und Unfallversicherung 1880-1912. Mit dieser Sozialversicherung sollte erstmals in der Schweiz der Grundsatz erfüllt werden, dass Hilfe nicht wie im Armenrecht bloss aufgrund subjektiven Ermessens oder polizeilicher Eingriffe, sondern aufgrund eines Rechtsanspruchs gewährt wird. Da die traditionellen genossenschaftlichen Selbsthilfemassnahmen nicht mehr genügten, die Pauperisierung gerade in den krisenhaften achtziger Jahren akut wurde, erschien der Handlungsbedarf ausgewiesen. Ein erstes Sozialversicherungsgesetz von 1900 erlitt Schiffbruch an einer breiten Front, die getragen war von der bäuerlichen Bevölkerung, Arbeitgebern sowie von kleingewerblichen und freiberuflichen Kreisen. Gerade die letzteren waren zu Beginn des Jahrhunderts noch eine recht starke Kraft (vgl. Tab. 3.4) und – wie oben erwähnt – entschiedene Gegner jeglichen Zwangskollektivismus. Ihr Einverständnis war aber nahezu unumgänglich in einer Referendumsdemokratie, in der das Volk – die erwachsene männliche Bevölkerung – das letzte Wort hatte. Ein späteres – wesentlich reduzierteres Gesetz – wurde 1912 angenommen. Auch die Auseinandersetzungen der folgenden Jahre (u.a. um das revidierte Fabrikgesetz) zeigten ähnliche Züge.

Die ArbeitnehmerInnen verlegten zwar jeweils ihre Taktik, wenn ihnen staatliche Leistungen vorenthalten wurden, indem sie sich direkt an die Arbeitgeber wandten, um Lohnerhöhungen und Arbeitszeitverkürzung zu fordern. Dies führte jedoch zu einem unschönen Wettrennen zwischen Preisen und Löhnen, ohne dass eine reale Verbesserung der Lebenslage der ArbeitnehmerInnen hätte erzielt werden können.

2.4 Der Stand der Sozialgesetzgebung bis zum 2. Weltkrieg

Bis zum zweiten Weltkrieg finden wir für die drei Länder einen ähnlichen Entwicklungsstand vor, wobei jedes Land in unterschiedlichen Bereichen eine Vorreiterrolle einnimmt. Die Niederlande haben relativ früh bereits Rentengesetze eingeführt, Belgien hat im Rahmen von Kranken- und Unfallversicherungskassen zeitig reagiert und die Schweiz hat sich dem Problem der Arbeitslosigkeit frühzeitig angenommen. Es ist aber festzuhalten, dass keine der Regelungen an die heutigen Leistungen in den jeweiligen Bereichen heranreichte, es handelte sich um erste staatliche Regelungen. Dazu gehörte auch, dass es in jedem Land noch weisse Flecken gab, Sozialbereiche, für die noch kein universeller Ansatz bestand. In Belgien sind dies die Renten und die Regelung der Arbeitslosigkeit. In der Schweiz gibt es zum Beispiel noch keine Regelung der Kinderzulagen. Das Ziel, die Wohnbedingungen zu verbessern, hielten in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts einzig die Niederländer für dringlich. Für einige Bereiche galt noch immer, dass sie erst allgemein im Grundsatz, z.B. in der Verfassung geregelt waren oder sich nur auf spezielle Gruppen bezogen. Beispielsweise führte Holland seit Beginn dieses Jahrhunderts Invaliden-, Alters- und Hinterlassenenversicherungen für Teile der Bevölkerung (Beamte, Bergleute, Arbeiter und Angestellte mit niederen Einkommen) ein, während in der Schweiz im gleichen Zeitraum bloss ein Verfassungsartikel bestand, der den Bund zur Einrichtung einer solchen Versicherung ermächtigte.

Ausgehend von älteren Armenrechten wurde die *Sozialhilfe* bereits im 19. Jahrhundert neu organisiert. Zum Beispiel wurde die Sozialhilfe in der Schweiz neu an das Wohnortsprinzip gekoppelt, so dass die Bürgerorte nicht mehr zuständig waren. Dennoch war die Orientierung der Sozialhilfe noch immer stark an der Armengenössigkeit ausgerichtet, indem die Bedürftigen zum Bittgang zur Behörde gezwungen wurden. Ausnahme in dieser Beziehung bildete wohl nur das holländische Armengesetz aus dem Jahre 1912, das stärker die Rechte und Menschenwürde der Personen betonte.

Ebenso war die *obligatorische Schulpflicht* ein Thema aus dem 19. Jahrhundert. In allen drei Ländern wurde die Schulpflicht zwischen 1874 und 1914 eingeführt. Allerdings sind die Schulen in Belgien und den Niederlanden vor allem konfessionell geprägt und erscheinen daher nicht in staatlichen Erlassen. Ebenso unterstehen die schweizerischen Schulen der kantonalen Souveränität. Für die Zeit bis zum Zweiten Weltkrieg galt jedoch, dass vornehmlich die Grundschule geregelt war, während die höhere Bildung höchstens am Rande erwähnt wurde.

Die detailliertesten und umfassendsten Richtlinien wurden zu Beginn dieses Jahrhunderts in allen drei Ländern für *Kranken- und Unfallversicherungen* sowie für die Folgen bei Invalidität erlassen. Während zunächst erst einzelne Risikogruppen einbezogen wurden (z.B. Industriearbeiter), ging die Entwicklung in Richtung eines immer umfassenderen Einbezugs möglichst aller Personengruppen, um die Versicherungen in einem weiteren Schritt dann für obligatorisch zu erklären.

Schliesslich gibt es einzelne Bereiche, die erst rund um den Zweiten Weltkrieg an die Hand genommen wurden. Bei der Arbeitslosigkeit handelte es sich wohl um eine Reaktion auf die Krisensituation in den dreissiger Jahren, während die Einführung von Kinderzulagen in den Niederlanden und Belgien eine neue Ära der Sozialgesetzgebung oder den eigentlichen Beginn des Wohlfahrtsstaates einläutete. Insgesamt gab es für die meisten sozialstaatlichen Bereiche bis 1940 erste Ansätze von Regelungen, die sich aber stark auf einzelne Bevölkerungsgruppen ausrichteten oder aber erst im Grundsatz diskutiert wurden. Mit ersten Gesetzen zu den Kinderzulagen (und der Einführung der allgemeinen Schulpflicht) wurden erstmals Sozialgesetze eingeführt, die sich nicht an individueller oder gruppenspezifischer Bedürftigkeit orientierten, sondern die alle Personengruppen, welche einem bestimmten Risiko ausgesetzt waren, gleichermassen umfassten. Die neuen Regelungen veränderten das Verhältnis zwischen Bürgern und Staat: Ein Transferbindung fesselte jene als Beitragspflichtige, potentielle und faktische Anspruchsteller an die öffentliche Hand, während diese ihre Ansprüche unter festgelegten Voraussetzungen erfüllen musste. Damit entstand ein funktionales Äquivalent zu der Sicherheit, die zuvor das Privatvermögen bieten konnte, nämlich die „soziale Sicherheit“ (de Swaan 1993:178).

Tab. 3.5 **Synopse zum Stand der Sozialgesetzgebung bis zum 2. Weltkrieg**

Bereich	Belgien	Niederlande	Schweiz
Renten	<p>1844 Rente für Seeleute</p> <p>1911 obligat. Alterspension für Bergleute ab 60 Jahre</p> <p>1925/25 obligat. Altersversicherung für Arbeiter, resp. Angestellte</p> <p>1930 Pensionen werden lohnabhängig</p>	<p>5.6.1913 Invaliditätswet (Stb 205): Erste Versicherung für das Alter, Tod und Invalidität; die Altersversicherung umfasste nur Arbeiter und Angestellte unter einer Einkommenslimite</p> <p>4.11.1919 Ouderdomswet (Akte zur Alterspension Stb. 628): Einführung einer freiwilligen Altersversicherung für Selbständige, Zusätze in Invaliditätsversicherung; Renten werden durch den Staat garantiert</p> <p>5.5.1922 Pensionswet (Rentenakte Stb. 204): Renten für Beamte, deren Witwen und Waisen</p> <p>21.4.1933 Mijnarbeiders, Invaliditeits- en Ouderdomswet (Inval.- u. Altersrente für Bergleute Stb. 181)</p>	<p>6.12.1925 Artikel 34 quater der Bundesverfassung: Der Staat wird ermächtigt, eine obligatorische Alters- und Hinterlassenen-Versicherung einzurichten.</p>
Sozialhilfe	<p>10.3.1925 Einführung eines Unterstützungskomitees in jeder Gemeinde</p>	<p>28.6.1854 Armenwet 1854 (Stb. 100): Armengesetz; Unterstützung für komplett Verarmte nach dem Subsidiaritätsprinzip</p> <p>27.4.1912 Armenwet (Stb. 165): Unterstützungsgesetz für Personen, die unter bestimmter Einkommensgrenze leben; Organisation auf Gemeindeebene</p>	<p>29.5.1874 Artikel 48 der Bundesverfassung: Die soziale Unterstützung basiert auf dem Wohnortsprinzip</p> <p>22.6.1875 Bundesgesetz über die Verpflegung Kranker anderer Kantone regelte die Verpflegung von Kranken und von Armen aus anderen Kantonen.</p> <p>26.11.1914 Oltenener Vereinbarung: Es geht um die Sozialhilfe während des 1. Weltkriegs. Heimkanton und Wohnkanton teilen sich die Kosten.</p> <p>27.11.1916 Erstes Konkordat über die Fürsorge nach dem Wohnortsprinzip (gesetzliche Ausgestaltung der Fürsorgeleistungen zwischen den Kantonen. (Nicht alle Kantone gehören dem Konkordat an.)</p> <p>15.6.1923 Zweites Konkordat über die Verpflegung Kranker anderer Kantone. (Die Unterstützung der Bedürftigen durch die Wohnkantone wird teilweise zurückgenommen.)</p> <p>6.6.1937 Drittes Konkordat über die Verpflegung Kranker anderer Kantone (weitere Auflösung des Wohnortsprinzips).</p>

Kapitel 3-17

(Tab. 3.5 Fortsetzung)

Bereich	Belgien	Niederlande	Schweiz
Krankheit, Unfall und Invalidität	<p>1849 Einführung des Prinzips der teilweisen staatlichen Beteiligung an den Kosten für Krankenversicherungsgesellschaften 3.4.1851 Befreiung der Krankenkassen von gewissen Gebühren 25.6.1894 Ermächtigung der Krankenkassen zur Einführung allgemeiner Dienstleistungen 18.3.1898 Einführung von staatlichen Beihilfen an gesetzlich anerkannte Krankenkassen 24.12.1903 Einführung des Prinzips eines Berufsrisikos bei industriellen Unfällen (Berufsunfall) 5.5.1912 Die staatliche Unterstützung wird obligatorisch für Krankenkassen mit einem Invaliditätsfonds 24.7.1927 Verlängerung der Liste von Berufskrankheiten 28.12.1944 Einführung des Prinzips einer obligatorischen Krankenversicherung</p>	<p>2.1.1901 Ongevallenwet (Stb 1): Versicherung für Arbeitnehmer gegen die finanziellen Folgen von Unfällen (nur in gefährlichen Branchen) 5.6.1913 Ziekewet (Krankheitsleistungsakte Stb. 204) Versicherung für Arbeitnehmer unter einer Maximalgrenze, um sie gegen die finanziellen Konsequenzen von Krankheit abzusichern; wurde 1935 auf Heimarbeiter, Vertreter und Hauspersonal ausgeweitet) 5.6.1913 Invaliditeitswet: obligatorische Invalidenversicherung für Arbeitnehmer unter bestimmter Einkommenslimite, finanziert über Arbeitgeber 8.5.1915 Zeeongevallen Wet: Unfallversicherung für Seeleute 28.6.1921 Ongevallenwet: ausgeweitete Unfallversicherung in allen Industriebranchen 20.5.1922 Land- en tuinbouw Ongevallen wet: Unfallversicherung für landwirtschaftliches und forstwirtschaftliches Personal 21.4.1933 Mijnwerkersinvaliditeitswet: Versicherung für Bergleute gegen die finanziellen Konsequenzen bei Invalidität und Alter 1.8.1941 Ziekenfondsbesluit (Stb. S804) Einführung einer obligatorischen Krankenversicherung für alle, die unter dem Ziekewet (Stb. 204) stehen, einschliesslich ihrer Familien und der Möglichkeit einer freiwilligen Versicherung.</p>	<p>26.10.1890 Artikel 34bis der Bundesverfassung über die Kranken- und Unfallversicherungen: der Staat wird ermächtigt über die Gesetzgebung eine Krankheits- und Unfallversicherung einzurichten. Zuvor Haftpflichtversicherung für Industrie, Eisenbahnen, Schifffahrt und Postbetriebe. 13.6.1911 Kranken- und Unfallversicherungsgesetz (KUVG): Ein erstes Bundesgesetz regelt minimale Beiträge und unterstützt die Bildung von Krankenkassen; Krankenkasse kann von den Kantonen obligatorisch erklärt werden. Angestellte in Industrie und Handel unterstehen der Unfallversicherung obligatorisch.</p>
Gesundheit	--	--	<p>19.12.1877 Bundesgesetz über die Mobilität von medizinischem Personal in der Schweiz 8.12.1905 Bundesgesetz betreffend den Verkehr mit Lebensmitteln und Gebrauchsgegenständen 13.6.1928 Bundesgesetz betreff. Massnahmen gegen die Tuberkulose</p>

Kapitel 3-18

(Tab. 3.5 Fortsetzung)

Bereich	Belgien	Niederlande	Schweiz
Arbeit	1911 Arbeitsverbot für Kinder unter 14 und Frauen in den Kohlegruben	1874 Arbeitsgesetz zum Schutze von Frauen und Kindern	1877 Eidg. Fabrikgesetz zum Schutze von Frauen und Kindern und Regelung der Arbeitszeitdauer Haftpflichtgesetz seit 1871 für Eisenbahnen, seit 1875 zusätzl. für Dampfschiffahrt, später umfasst es auch Postbetriebe.
Arbeitslosigkeit	--	2.12.1916 Werkloosheidsbesluit 1917 (Stb. 522): Einführung von Staatsbeiträgen zu freiwilligen Arbeitslosenkassen. 3.8.1922 Werkloosheidsbesluit (Stb. 479) Einführung des Arbeitslosigkeitsdekrets für Beamte 4.3.1935 (Stb. 76) Gründung eines Arbeitslosenfonds, um die Last zwischen zentraler und lokaler Behörde aufzuteilen.	17.10.1924 Bundesgesetz über die Beitragsleistungen an die Arbeitslosenkassen: Subventionierung von kantonalen, berufsständischen und gewerkschaftlichen Arbeitslosenkassen
Familie und Kinder	22.12.1938 Königl. Dekret: Koordinierte Gesetzgebung zu den Kinderzulagen für Selbständige 19.12.1939 Königl. Dekret: koordinierte Gesetzgebung für Kinderzulagen von Lohnempfängern	23.12.1939 Kinderbijslagwet (Stb. 806) Familienzulagen Akte: Einführung von Zulagen vom dritten Kind unter 15 Jahren an für alle Arbeitnehmer	--
Bildung	1842 Gesetz verpflichtet Gemeinden, mind. eine kostenlose Primarschule für Arme einzurichten 1914 obligatorische Schule bis 14 Jahre	7.7.1900 (Stb. 111) Einführung der obligatorischen Schule für alle Kinder (7-13 Jahre) 9.10.1920 (Stb. 778) regelt Primarschulziehung für Kinder (7-14 Jahre) in 7 Klassen	1848 Artikel 22 der Bundesverfassung: Bildung ist Sache der Kantone 29.5.1874 Artikel 27 der Bundesverfassung regelt die Kompetenzen zwischen Staat und Kanton bezüglich Bildung; Einführung der obligat. und kostenfreien Schule 23.11.1902 Artikel 27bis: Der Bund unterstützt die Kantone bei der Erfüllung der Pflichten im Bereich des Primarschulunterrichts 25.6.1903 Bundesgesetz über Subventionen im Primarschulbereich
Wohnen	--	22.6.1901 Woningwet (Stb. 158) ermächtigt Staat zur Verbesserung von schlechten Wohnbedingungen 14.6.1934 (Stb. 316) Gründung von Gesundheitskommissionen, welche über den Zustand der Wohnungen wachen.	--

3 Ausweitung und Etablierung des Wohlfahrtsstaates nach dem Zweiten Weltkrieg

Der zweite Weltkrieg bildet eine markante Zäsur in der Bildung von (zentralisierten) Wohlfahrtsstaaten. Zum Teil als direkte Folge der Zustände während des Krieges (Einfluss der Militärverwaltung in Belgien, resp. der Zivilverwaltung in den Niederlanden durch die Besatzungsmacht, Profilierungsbestrebungen durch die Exilregierungen⁵), dem Nachholbedarf von längst fälligen Lösungen infolge der wirtschaftlichen und politischen Probleme, aber vermutlich ebenso stark geprägt durch die veränderte Sozialstruktur, welche sich nach dem 2. Weltkrieg deutlich abzuzeichnen begann, werden in ganz Europa wohlfahrtsstaatliche Systeme eingerichtet, welche nicht nur für das ganze Land wirksam werden, sondern auch schnell und massiv ausgeweitet wurden.

Wir wenden uns daher im folgenden zunächst den zwei wichtigsten Faktoren zu, welche die Einrichtung von umfassenden Wohlfahrtsstaaten und die Art und Weise ihrer Ausgestaltung geprägt haben. Es sind dies auf der einen Seite die strukturelle und kulturelle Basis in der frühen Nachkriegszeit (3.1) und auf der andern Seite der historische Entwicklungspfad (3.2), den jedes der drei Länder eingeschlagen hat. Sodann werden die drei Pfeiler einer Wohlfahrtspolitik umrissen (3.3), um in einem vierten Schritt die Wohlfahrtsentwicklung ländervergleichend (3.4) zu beleuchten.

3.1 Die strukturelle und kulturelle Basis nach dem Krieg

Die sozialstrukturelle Lage präsentiert sich um 1950, resp. 1947, als in Belgien und den Niederlanden die erste Volkszählung nach 1930 stattfand, folgendermassen:

Tab. 3.6 Sozialstrukturelle Lage nach dem 2. Weltkrieg

	Belgien 1947	Niederlande 1947	Schweiz	
			1941	1950
Anteil Lohnabhängige ¹⁾	71.6 %	68.5 %	71.3 %	74.9 %
Anteil Selbständige ¹⁾	22.0 %	18.6 %	21.1 %	19.0 %
Anteil 2. Sektor ¹⁾	48.3 %	35.0 %	43.8 %	46.3 %
Urbanisierung ²⁾	46.6 %	70.7 %	38.8 %	40.2 %
Säkularisierung ³⁾	Keine Angaben, aber geringfügig	17.1 %	0.8 %	1.1 %
Politische Kräfte: Anteil Linke ⁴⁾	45.5 %	25.0 %	28.9 %	27.6 %

Anmerkungen: 1) B und NL: Flora 1987, CH: Historische Statistik der Schweiz, 1996; 2) B, NL, CH: Flora 1983
3) gemessen am Anteil Konfessionsloser, NL, CH: Flora 1983; 4) Flora 1983

⁵ Für Details zu Belgien vgl. De Deken (1994)

Die Schweiz und Belgien glichen sich in mancherlei Hinsicht. Die Industrialisierung war bis dato in beiden Ländern etwa gleich weit vorangeschritten, was sich zum einen am Anteil Lohnabhängiger, sowie zum andern an der Entwicklung des zweiten Sektors ablesen lässt. Kulturell hatte jedoch keine bedeutende Erneuerung eingesetzt. Säkulare Tendenzen waren nahezu unsichtbar, und die Bevölkerung war noch mehrheitlich ländlich organisiert, wenn es diesbezüglich auch klare Unterschiede zwischen der Schweiz und Belgien gab. Die Modernisierung – gemessen am Grad der Industrialisierung – ist demnach zwar strukturell fortgeschritten. Der Entwicklung fehlte allerdings ein kulturelles Pendant. Angesichts des geringen Säkularisierungsgrades und einer verzögerten Urbanisierung musste die soziale Integration der Bevölkerung weiterhin hauptsächlich traditional – und damit religiös – erfolgen.

Anders zeigte sich die Situation in den Niederlanden. Die Industrialisierung war nach wie vor weniger weit fortgeschritten, allerdings waren auch die bremsenden Kräfte der kleinen Selbständigen (Händler, Ladenbesitzer) schwächer ausgebildet im Vergleich zu den beiden andern Ländern. Demgegenüber ist sowohl die Urbanisierung wie die Säkularisierung schon Mitte des 20. Jahrhunderts weit vorangeschritten. Die vornehmlich städtische Gesellschaft löste sich zunehmend von religiösen Bindungen. Während strukturell eher retardierende Tendenzen festzustellen waren, hatte sich das Land kulturell schon weit geöffnet.

Nach de Swaan (1993) wäre zu erwarten, dass Belgien und die Schweiz aufgrund ihrer strukturellen Lage etwas rascher einen zentralen Sozialstaat einrichten würden. Die stärkere Verbreitung der Lohnarbeit und der Niedergang der Selbständigen würden es nahelegen, dass die Kollektivierung schneller voranschreiten kann. Dem steht auf der andern Seite die Entwicklung des Zentralstaates gegenüber, für den Gefühle nationaler Identität unterschiedlich entwickelt waren. Während in der Schweiz (vgl. unten) und in Belgien, wo sich die beiden Volksgemeinschaften zunehmend separierten und sich während der Kriegszeit ein Graben zwischen den Wallonen und den Flamen auftrat, die nationale Identität schwächer ausgebildet war, dürften sie in den Niederlanden stärker verankert gewesen sein.

3.2 Unterschiedliche Entwicklungspfade der drei Länder

Der politische Entwicklungspfad, den jedes Land einschlug, scheint sehr zentral für die weitere Konstituierung des modernen Wohlfahrtsstaates zu sein. Grundsätzlich hatte jedes der drei Länder einen ähnlichen Grundkonflikt zu lösen. Denn es handelt sich bei allen drei Ländern um kulturell segmentierte Gesellschaften. Der kulturellen Heterogenität, die in unterschiedlichen Religionen (Niederlande) oder in unterschiedlichen Sprachengemeinschaften innerhalb

eines Staatsgebiets (Belgien), resp. der Verbindung dieser zwei kulturellen Trennlinien in der Schweiz zum Ausdruck kommt, muss mit unterschiedlichen politischen Mitteln begegnet werden. Um die Gesellschaft zu integrieren, sind unterschiedliche Formen der Segmentierung möglich. Idealtypisch hat Holland den Weg der *Versäulung* gewählt, die Schweiz denjenigen des *Föderalismus*. Belgien kann in dieser Hinsicht als *Pfadwechsler* beschrieben werden. Nachdem es von der Staatsgründung an den Versäulungsweg beschritten hatte, setzte ab den sechziger Jahren dieses Jahrhunderts eine Umorientierung ein, die zu einem stark föderalistischen Prinzip führte, in welchem den Säulen nurmehr eine untergeordnete Rolle zukommt. Sowohl Föderalismus wie Säulenstruktur haben die Aufgabe, parallele organisationelle Strukturen zu schaffen, die sich ähnlichen sozialen, kulturellen und politischen Aufgaben annehmen, um die einzelnen Subkulturen zu integrieren. Der Föderalismus basiert auf der *territorial gebundenen Segmentierung* der Bevölkerung, bei der Säulenstruktur sind die Segmente über *soziale oder kulturelle Kriterien* definiert. Grundsätzlich handelt es sich bei den beiden Prinzipien jedoch primär um unterschiedliche Formen, so dass Föderalismus und Versäulung als funktionale Äquivalente der Segmentierung verstanden werden können. Die bevorzugte Variante der Integration hängt nach Kriesi (1990) von der Struktur des Staates ab. Für starke Zentralstaaten erweisen sich vertikal organisierte Säulen, welche die Individuen über ihre primären (religiösen) Bindungen integrieren und die Macht an der Spitze zentrieren, als funktional adäquat. Umgekehrt kann die Säulenbildung für einen schwachen Zentralstaat nur als zweitbeste Lösung anerkannt werden: wichtiger ist die territorial abgesicherte Segmentierung, die über eine horizontale Machtverteilung (auf Regionsebene) erreicht werden kann. Die Niederlande und die Schweiz entsprechen je einem Ideal. Die Niederlande haben einen zentralen Staatsapparat, in dem den Provinzen nur untergeordnete Aufgaben zuerkannt werden. Die Säulenstruktur übernimmt die Mittlerrolle im Staat. In der Schweiz ist der Zentralstaat dagegen nur mit wenig Machtmitteln ausgestattet, stattdessen verfügen die Kantone über hohe Autonomie. Da in einem Grossteil der Kantone eine Religion vorherrscht (wenn auch in neuerer Zeit abnehmend), können sich die Kantone auf ihre territoriale Homogenität berufen. In der Struktur des Staates dürfte auch der Pfadwechsel von Belgien begründet sein. Als starker Zentralstaat im letzten Jahrhundert konzipiert, konnten die beiden politischen Lager, die sich bald entzweiten, zunächst über eine Säulenstruktur integriert werden, die später durch eine dritte Kraft (Sozialdemokratie) ergänzt wurde. Erst als sich nach dem 2. Weltkrieg der Sprachenstreit zwischen Flamen und Wallonen ausweitete, zwei kulturell disparate Gebilde mit je einem Territorium heranwachsen, in dem je eigene weltanschauliche und sprachpolitische

Ansichten vertreten wurden und die darüber hinaus mit unterschiedlichen sozio-ökonomischen Kapazitäten (vgl. Alen 1995) ausgestattet waren, wurde versucht die Gesellschaft über ein föderalistisches Prinzip zu integrieren. Mit der Ausdehnung des Sprachensstreits, der vom Zentralstaat nicht befriedigend gelöst werden konnte, sank einerseits dessen Macht⁶, andererseits war auch die Macht der Säulen zu dem Zeitpunkt gebrochen, als sie sich territorial splitteten und jeder politische Block einen flämischen und einen wallonischen Ast ausbildete⁷.

3.2.1 Niederlande

Das Säulensystem wurde Ende des 19. Jahrhunderts dominant. Es beruhte auf einem organisierten Konfessionalismus mit einer römisch-katholischen und einer kalvinistischen Säule. Beide religiösen Gruppen waren darauf bedacht, ihre eigenen Institutionen – neben den Kirchen ebenso politische Parteien, Schulen, Medien, Gewerkschaften bis zum Sportclub – zu kontrollieren. Später wurde ein dritter Pfeiler, derjenige der Sozialdemokratie aufgebaut. Durch diese Säulen wurde das gesamte soziale Netzwerk der Bevölkerung kontrolliert.

Die Versäulung ist selbst Teil des Modernisierungsprozesses. Denn erst die durch die Industrialisierung ausgelöste Migration grosser Teile der Bevölkerung in die grossen Städte und die regionalen Zentren der Industrialisierung machte es nötig, sich seiner Wurzeln zu versichern und die soziale Integration durch Kontakte zu den institutionellen Pfeilern zu stärken. Eine starke Säulenstruktur (inkl. Säulengewerkschaften) konnte sich daher erst auf der Grundlage der strukturellen Veränderungen entwickeln. Den Höhepunkt der Versäulung sieht Hofstede (1985) zwischen dem Ersten und dem Zweiten Weltkrieg. Sobald aber Probleme – etwa die der sozialen Sicherung – nicht mehr innerhalb der eigenen Säuleninstitutionen gelöst werden konnten⁸, musste auf die Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Säulen gesetzt werden (unter Koordination des Staates). Die an den Spitzen der Säulen konzentrierte Macht erleichterte eine solche Zusammenarbeit eminent. Zu den Aufgaben der Spitzenpositionen innerhalb jeder Säulenstruktur gehörte es, gleichzeitig auf nationaler Ebene mit den Spitzen der andern Säulen-

⁶ Zu Beginn der sechziger Jahre werden verschiedene Sprachengesetze verabschiedet, die in eine Regionalisierung des Staatsgebietes in vier Gebiete (Flandern, Wallonien, Region Brüssel und deutschsprachiges Gebiet in der Provinz Lüttich) münden. Ab 1980 werden darauf aufbauend drei Gemeinschaftsräte gebildet. In einer Verfassungsrevision 1970 wird das Mehrheitsprinzip auf nationaler Ebene abgeschafft, und eine Neuordnung der parlamentarischen Zusammensetzung folgt. Schliesslich wird 1994 eine neue Verfassung angenommen, die von einem föderalen Staat mit Autonomie, Mitbestimmung und Kooperation ausgeht.

⁷ Zur Ausdifferenzierung der Parteienlandschaft um 1970 herum siehe Bahle et al. 2000.

⁸ Es handelt sich in Holland primär um politische Säulen, welche nicht deckungsgleich mit der Wirtschaftsstruktur (bspw. öffentlichem vs. privatem Sektor) sind.

len zusammen zu arbeiten und Kompromisse zu erzielen, wie auf lokaler Ebene die eigenen Mitglieder möglichst gegenüber den andern Säulen abzuschotten. Dieses System benötigte zwar einige Zeit, um säulenintern Lösungen zu finden, aber die Implementierung von Massnahmen ging schnell vonstatten (Kuijsten 2000: 3). Und dieses System war recht effizient bezüglich der Einführung eines modernen Sozialstaates. Die zentralistischen Entscheidungsstrukturen an den Spitzen förderten schnelle und grosszügige Lösungen, da jede Säule von der Einführung oder Erweiterung von sozialen und kulturellen Dienstleistungen profitierte. Der Nachteil dieses Systems liegt darin, dass dieses Verhalten sehr kostspielig werden kann und tendenziell zu einer Überentwicklung des Sozialstaates führt (vgl. Kriesi 1990).

3.2.2 Schweiz

Der föderalistische Weg, den die Schweiz von Beginn des Nationalstaates weg einschlug, erwies sich auf der einen Seite beim Umbau in ein modernes Staatswesen mit einer modernen Wirtschaftsstruktur als sehr flexibel, andererseits sind alle Aufgaben stark erschwert, die von einem zentralstaatlichen Arrangement abhängen. Dies zeigt sich insbesondere an der Entwicklung des Sozialstaates. Dank ihrer Autonomie gehen selbst die einzelnen Kantone unterschiedliche Entwicklungspfade ein, auch wenn aus heutiger Sicht ein Konvergenztrend nicht zu verneinen ist. Die Anpassungsflexibilität jedes Kantons an die regionalen Erfordernisse hat auf der andern Seite zur Folge, dass unter den Kantonen selbst grosse Ungleichzeitigkeiten festzustellen sind. Kommt hinzu, dass die generelle Kompetenz der Gesetzgebung für neue Aufgaben bei den Kantonen liegt. Will der Bund eine Aufgabe zentral wahrnehmen, muss die erforderliche gesetzliche Grundlage neu geschaffen werden, resp. eine Verfassungsänderung beschlossen werden. Für zentralstaatliche Regelungen bleibt daher der Platz sehr beschränkt. Es heisst für den Bund abwarten, bis eine Mehrheit der Kantone einen Schritt gemacht hat, um dann entweder harmonisierend zwischen den Kantonen zu wirken, oder im Falle einer Bundesaufgabe, das notwendige Mehr bei Abstimmungen zu erzielen. Als Folge davon bleibt die Etablierung des Sozialstaates, der auf landesweiter Verbreitung von Massnahmen und der obligatorischen Einbindung aller Bevölkerungskreise beruht, sehr erschwert und die Einführung von Wohlfahrtsleistungen wird dadurch gebremst. Das Wohlfahrtsprogramm bleibt somit insgesamt eher unterentwickelt (vgl. Kriesi 1990).

3.2.3 Belgien

Wie bereits erwähnt hat Belgien seinen Entwicklungspfad in der Nachkriegszeit gewechselt. Zum Zeitpunkt des Kriegsendes war die Gesellschaft aber noch weitgehend versäult. Viele Entwicklungen, die für die Niederlanden beschrieben wurden, gelten parallel dazu auch für Belgien, auch wenn sich die Säulenstruktur mit einer Vielzahl von freiwilligen Versicherungen und freiwilliger Hilfsorganisationen früher etablierte. Der Grund hierfür liegt in der politischen Entwicklung zu Beginn des Nationalstaates und der wesentlich stärkeren und früher einsetzenden Industrialisierung Belgiens. Mit den Säulenstrukturen⁹ wurden daher schon vor Kriegsbeginn wichtige familienpolitische Errungenschaften erzielt, welche einen Grossteil der Bevölkerung erfassten. Den Hauptakteuren (katholische Kirche, konservative Kräfte) gemäss wurden Massnahmen gefördert, die der traditionellen Familie zugute kamen. Schon in den frühen zwanziger Jahre wurde ein Ernährerlohn durchgesetzt (via Kinderzulagen und Steuerentlastungsmassnahmen), der dem Familienmodell des männlichen Alleinernährers zum Durchbruch verhalf (Bahle et al. 2000).

3.3 Drei Pfeiler einer Wohlfahrtspolitik

Um die Wohlfahrtspolitik der Nachkriegszeit adäquat zu beschreiben, sollen alle drei Pfeiler der sozialen Sicherung besprochen und gewürdigt werden. Neben den *wohlfahrtsstaatlichen* Einrichtungen der sozialen Sicherung (haushaltsbezogene Transfers, öffentliche Dienstleistungen, soziale Rechte), die zur Abdeckung der Risiken Krankheit, Arbeitslosigkeit, Kinder, Alter und Tod dienen, müssen sowohl die *Wohlfahrtsleistungen der Familien* für die Betreuung und Erziehung von Kindern und die Pflege von kranken oder alten Familienmitgliedern, als auch die Wohlfahrtspolitik, die der Staat über den *Arbeitsmarkt* in Form von Regulierungen bezüglich Beschäftigung, Einkommen und Status betreibt, bedacht werden. Während die Familie als Wohlfahrtslieferant oft subsidiär zum Wohlfahrtsstaat auftritt, verkörpert die Arbeitsmarktpolitik zusätzliche Qualitäten, welche durch den Wohlfahrtsstaat kaum erbracht werden können. Es zeigt sich nämlich, dass die institutionelle Konfiguration sehr wichtig ist für die Lebenschancen von Frauen, Männern und Haushalten. Das ‚institutionelle Arrangement‘ (Vogel 1998) dürfte sich auf die Familienstrukturen niederschlagen. Dies lässt sich am Beispiel der nordischen Staaten zeigen, wo die Effizienz des Wohlfahrtsstaates zu einem nicht geringen Ausmass darin besteht, den Arbeitsmarkt als Wohlfahrtsinstitution zu benutzen (Vo-

gel 1998). Die Bedeutung des Staates als Arbeitgeber oder als Arbeitsmarktregulierer wird daher zu einem ganz wichtigen Mosaikstein in der Gesamteinschätzung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen.

3.3.1 Die Wohlfahrtseinrichtungen im Ländervergleich

Grundsätzlich errichteten alle drei Länder auf den teilweise vor dem Zweiten Weltkrieg aufgebauten Fundamenten sechs Säulen der sozialen Sicherung, welche die Bevölkerung schrittweise einem Obligatorium unterstellte. In einer *ersten* Phase wurde für eine bestimmte Personengruppe ein Obligatorium erlassen, in einer *zweiten* (oder weiteren) Phase(n) wird das Obligatorium massiv ausgeweitet, um in der *dritten* Phase die gesamte Bevölkerung zu umfassen. Bei den sechs Bereichen handelt es sich um die Risiken, die mit Gesundheit, Arbeit, Familien und Kinder, Bildung, Alter und Tod verbunden sind. Dazu wurden die folgenden Instrumente eingeführt:

<i>Bereich</i>	<i>Instrument</i>
Gesundheit	Invalidenversicherung Krankenversicherung, Kranken- und Unfalltaggeld (Erwerbssatz)
Arbeit	Arbeitslosenversicherung
Familien und Kinder ¹⁰	Kinderzulagen evtl. zusätzlich Geburtszulagen
Bildung	Stipendienregelung
Alter	Altersrenten
Tod	Hinterlassenenrenten (Witwen, Witwer und Waisen)

Nicht in das Schema der Unterstellung unter ein Obligatorium passen Massnahmen im Bereich der *Wohnversorgung* und die eigentliche *Sozialhilfe*. Bei der Wohnversorgung handelt es sich um Erleichterungen, resp. Angebote für einzelne Personengruppen, die freiwillig genutzt werden können. Die Sozialhilfe orientiert sich ausserdem in vielen Fällen nicht an Haushaltsformen, sondern ist individuumsbezogen. Beide Bereiche sind in der Regel kommunal geregelt, so dass vielfach die Einheitlichkeit fehlt. Aus diesen Gründen sind wir gezwungen, Massnahmen aus diesen beiden Bereichen auszuklammern.

⁹ Im Gegensatz zu den Niederlanden sind die Säulen in Belgien stärker mit der Wirtschaftsstruktur verknüpft. So wurden schon früh Regelungen für alle See- und Bergleute durchgesetzt, später erfolgten Richtlinien für die Kategorien der Arbeiter und Angestellten, dann der Selbständigen und schliesslich für die Beamten.

¹⁰ Mutterschaftsleistungen werden nicht separat ausgewiesen, weil die Leistungen in etlichen Ländern (u.a. in Holland) über die Krankenversicherung geleistet werden.

Von den sechs Wohlfahrtsbereichen behandeln wir alle, auch wenn es sich nicht in jedem Fall im engeren Sinne um familienpolitische Massnahmen handelt. Familienpolitik soll hier verstanden werden als alle Politik, die sich direkt oder indirekt auf Familienhaushalte niederschlägt, sei es unmittelbar (z.B. als Familienzulagen) oder zeitverschoben, indem durch die Ausgestaltung von Regelungen ganze Haushalte oder einzelne Familienmitglieder unterschiedliche Lebenschancen in Abhängigkeit vom Familienstatus erhalten (z.B. Rentenanwartschaften für nichtledige Frauen).

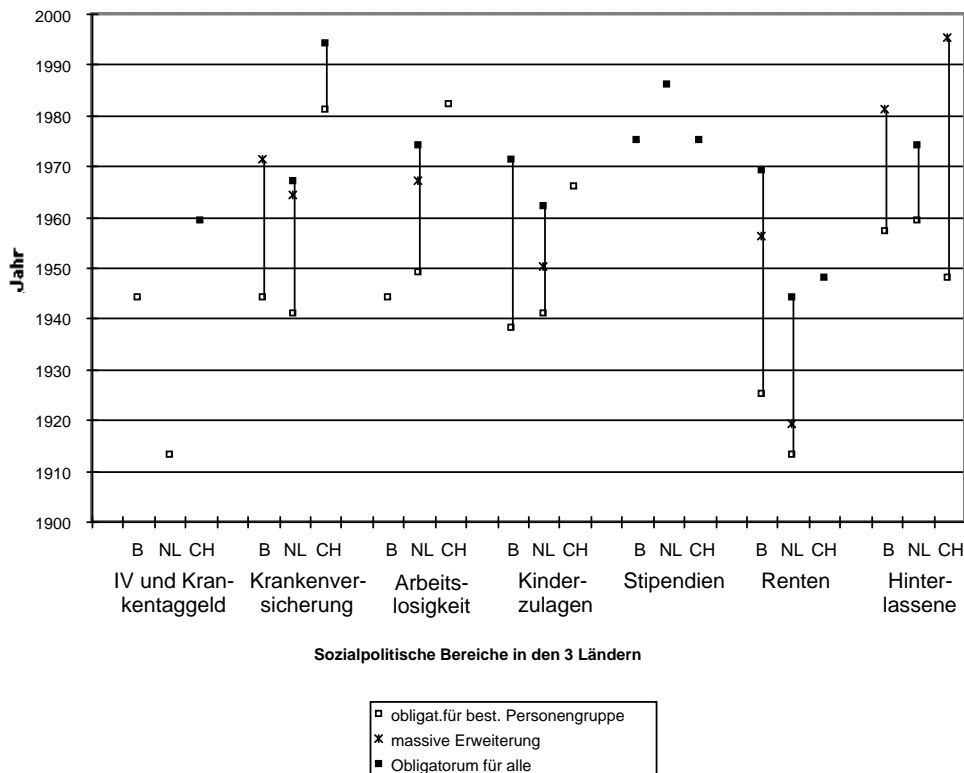
Von allen drei Ländern kennt einzig Belgien dem Namen nach eine Familienpolitik mit starker institutioneller Ausprägung. In den Niederlanden gibt es zwar familienpolitische Tendenzen, die aber von andern Politikbereichen (z.B. Emanzipationspolitik für Frauen und Kinder) überlagert werden (vgl. Kuijsten 2000, De Jong Gierveld und Liefbroer 1995: 103). Ebenso wenig sind in diesem Land grössere Familienorganisationen¹¹ bekannt. Das Resultat muss insgesamt als ‚gemischtes Modell‘ beurteilt werden (vgl. Kuijsten 2000: 1). Ebenso wenig existiert in der Schweiz eine nationale Familienpolitik weder als Konzept noch als de facto Politik (vgl. Fux 2000). Mit Ausnahme eines generellen Familienartikels, der 1945 in die Verfassung aufgenommen wurde und den Bund ermächtigte, familienpolitische Angelegenheiten zu regeln, wurden kaum mehr nennenswerte Initiativen ergriffen. Zwischen Individuen, Familien, freiwilligen Organisationen und dem Staat herrscht das Subsidiaritätsprinzip vor. Dennoch zog in einzelnen Bereichen der Sozialpolitik die Gesetzgebung nach und besonders in den nur indirekt wirksamen Bereichen ist der Einfluss auf die Familienformen nicht zu verkennen.

Aus Abbildung 3.2 erkennt man recht deutlich die drei Phasen der Kollektivierung. Die *Vorlaufphase*: Bis zum Kriegsbeginn werden erst wenige Regelungen mit Obligatoriumscharakter durchgesetzt. Einzig bei den Renten und in den Niederlanden bei der Krankenversicherung gibt es solche Vorläufer. Die zweite Phase kann als die *Einführungsphase* wichtiger Obligationen angesehen werden. Sie dauert von ca. 1940 bis 1960 und entspricht dem fordistischen Lebenslaufregime (vgl. Mayer 1997). In der dritten Phase werden die Regelungen *universalisiert*, so dass die Bevölkerung als ganze einem Obligatorium untersteht. Diese Phase dauert bis heute an und ist in etlichen Bereichen (noch) nicht abgeschlossen. Dabei bleibt offen, ob es zu einem diesbezüglichen Abschluss kommt angesichts von Arbeitsmarktkrisen, struktureller Arbeitslosigkeit, Deindustrialisierungstendenzen und gegenwärtigen Diskussionen um den

¹¹ Im Gegensatz zu Belgien, wo es mehrere sehr starke Familienorganisationen wie die ‚Ligue des Familles Nombreuses‘ oder die ‚Ligue de la Famille‘ gibt.

Abbau des Sozialstaates (postfordistisches Lebenslaufregime). Eine einheitliche Rangordnung zwischen den drei Ländern scheint nicht zu existieren. Je nach Bereich unterscheiden sich Vor- und Nachhut, resp. die vollständige Unterstellung unter ein Obligatorium gegenüber nur teilweisen Obligatorien (vgl. Tab. 3.A2). Die Länderordnung scheint daher auch unabhängig von der sozialpolitischen Grundlage zu sein. Während Belgien zu den Bismarck-Ländern gehört (wie Deutschland und Österreich), in denen die soziale Versorgung vornehmlich berufsständisch organisiert ist, abhängig vom Erwerbseinkommen ist und somit nur einzelne Teile der Bevölkerung erfasst, werden Holland und die Schweiz als Beveridge-Länder angesehen, in denen in der Regel allen BewohnerInnen unabhängig von Beitragsdauer und -höhe eine existenzsichernde Minimal- oder Sockelleistung garantiert wird. In neuerer Zeit haben sich diese beiden Grundsysteme aber teilweise ausdifferenziert¹² und damit im Endeffekt aneinander angeglichen. In der Tendenz konvergieren Beveridge- und Bismarck-Plan in den drei Ländern äusserst stark.

Abb. 3.2: Synoptische Darstellung der Entwicklung von Sozialversicherungs Obligatorien in Belgien, den Niederlanden und der Schweiz



¹² Sowohl die Schweiz wie die Niederlande kennen ein Drei-Säulen-Prinzip (auch ‚Cappuccino‘-Modell genannt), in dem eine allgemeine Grundversorgung durch eine berufliche Versorgung (in der Schweiz das BVG) ergänzt wird und darüber hinaus die individuelle Sicherung (private Vorsorge) ins Zentrum gerückt wird. Das belgische berufsständische System ist mittlerweile durch verschiedene Ergänzungswerke, welche die nicht berufstätige Bevölkerung erfassen, nicht nur sehr kompliziert geworden, sondern beinhaltet diverse Sicherungskomponenten, um ebenfalls (nahezu) die gesamte Bevölkerung zu erfassen.

In *Belgien* wurden weitgehende Altersrentensysteme und ein differenziertes Kinderzulagensystem bereits vor dem Krieg geschaffen, welche um 1965 in einem letzten Schritt noch universalisiert wurden. Die ausserfamiliale Kinderbetreuung wurde früh eingeführt, so dass schon 1920 zwei Drittel der 3-5jährigen Kinder die Ecole maternelle besuchten. Seit ca. 1970 werden alle Kinder der entsprechenden Altersgruppe in einer Vorschule unterrichtet (Bahle 1995). Auch die Krankenversicherung, welche 1945 für alle im öffentlichen Dienst Tätigen, Angestellte und ArbeiterInnen für obligatorisch erklärt wurde, erfuhr eine entsprechende Ausweitung anfangs der siebziger Jahre. Ebenso wurden Arbeitslosenkassen für Teile der Bevölkerung im 2. Weltkrieg (1941) für obligatorisch erklärt, ohne dass später eine nennenswerte Ausdehnung des Systems erfolgt wäre. Eine Regelung für Witwen wurde Ende der fünfziger Jahre verabschiedet und in den achtziger Jahren verbessert, ebenso wie in diesem Zeitraum nationale Stipendienregelungen eingeführt wurden. Ein Teil dieser sozialpolitischen Errungenschaften wurde in den achtziger Jahren regionalisiert (Kinderbetreuung, Wohnversorgung). Sie sind aber zu diesem Zeitpunkt so stark in der Bevölkerung verankert, dass sie auch unter veränderten politischen Ausrichtungen nicht infrage gestellt wurden.

Die *Niederlande* haben zum Teil noch während der Kriegszeit mehrere weitreichende Teilobligatorien geschaffen, namentlich in der Krankenversicherung, für die Arbeitslosigkeit und bezüglich der Kinderzulagen, nachdem schon viel früher eine Altersversicherung eingeführt worden war, welche kurz nach dem Krieg für alle BewohnerInnen des Landes obligatorisch erklärt wurde. In diesem Bereich dürfte sich die Säulenstruktur und mit ihr eine effiziente zentrale Lösung zum ersten Mal weitreichend ausgewirkt haben und als Muster gedient haben, wie die oben erwähnten Regelungen zwischen Mitte der sechziger und Mitte der siebziger Jahre universalisiert werden konnten. Dabei ging es immer auch um einen sozialen Ausgleich zwischen verschiedenen Kräften. Wenn die Katholiken Kinderzulagen politisch mehrheitsfähig machten, konnte den Sozialdemokraten mit einer obligatorischen Rentenversicherung entgegengekommen werden (vgl. Kuijsten 2000). Nur gerade die Regelungen bezüglich der Hinterlassenen setzten leicht später ein (1959), wurden dafür aber umso schneller universalisiert. Im Bereich der Stipendienregelungen, die aber im Zusammenhang mit den Kinderzulagen zu sehen sind, hat Holland vergleichsweise spät eine Regelung eingeführt.

In der *Schweiz* verzögerte sich die Etablierung des Sozialstaates stark durch die föderalistischen Strukturen des Landes. Mehrere Sozialbereiche blieben lange Zeit Aufgabe der Kantone oder privater Trägerschaften wie beispielsweise die Arbeitslosenkassen. Andere Bereiche sind bis heute Aufgabe der Kantone geblieben wie die Kinderzulagen- oder die Stipendienre-

gelingen. Auch für Bundesaufgaben (wie die Kranken- und Unfallversicherung, Mutterschaftsversicherung) ist es schwierig, Mehrheiten zu finden¹³. Die beiden einzigen Ausnahmen bilden die Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (AHV und IV), welche verhältnismässig zügig eingeführt wurden und im Falle der Altersversorgung in der Folge auch stark ausgebaut wurde.

3.3.2 Familien als Wohlfahrtslieferanten

Familien erbringen eine Reihe von Wohlfahrtsleistungen, indem sie Kinder aufziehen, alte und kranke Personen pflegen und betreuen oder familiäre Leistungen für Dritte z.B. als Tageseltern erbringen¹⁴. Die Wohlfahrtsleistungen in Familien variieren je nach Wohlfahrtsproduktion des Staates. Allen drei Ländern ist gemeinsam, dass sie auf einer „Geschlechterkultur“ der männlichen Versorgerehe (Pfau-Effinger 1996) aufbauten und teilweise noch immer aufbauen. Dieses Modell wurde bereits zu Beginn des 20. Jahrhunderts propagiert, danach ausgebaut und erlebte in den fünfziger und sechziger Jahren seinen Höhepunkt. Später wurde das Ernährermodell durch egalitäre Partnermodelle konkurrenziert.

Wir zeichnen die Verbreitung, institutionelle Durchsetzung und das Wiederabflauen des Modells anhand einiger weniger Indikatoren für die drei Länder nach: Als Kriterien für die männliche Versorgerehe gilt nach Pfau-Effinger (1996):

- a) die Entrichtung eines Familienlohnes
- b) Rechtliche Hindernisse, um die Erwerbstätigkeit von verheirateten Frauen zu beschränken
- c) später: Regelungen zum Anschluss der Familienangehörigen an sozialrechtliche Leistungen

Der Familienlohn wurde in allen drei Ländern durchgesetzt. *Belgien* unternahm anfangs der zwanziger Jahre Anstrengungen, um einen Ernährerlohn zu garantieren, indem sukzessive Kinderzulagen entrichtet wurden. Bereits vor dem 2. Weltkrieg entstand dadurch ein Kinderzulagensystem, das die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung umfasste. Ergänzt wurden

¹³ Es brauchte mehrere Anläufe, um ein obligatorisches Kranken- und Unfallversicherungsgesetz zu verabschieden. Zuvor war es nur den Kantonen nicht aber dem Bund gestattet, Teile der Bevölkerung unter ein Obligatorium zu setzen. Dies führte zu einer „kunterbunten Ordnung“. „In einzelnen Kantonen besteht keinerlei Obligatorium, in anderen fällt beinahe die ganze Bevölkerung darunter, und dazwischen liegen zahlreiche Kantone mit einem Teilobligatorium, das meistens Personen mit geringem Einkommen erfasst“ (Köhler und Zacher 1981). Nach der Revision von 1964 wurden zweimal, 1974, 1987 Bundesvorlagen abgelehnt, bis 1996 das heutige Gesetz mit einem Obligatorium in Kraft trat. Bei der Mutterschaftsversicherung ist noch eine üblere Vorgeschichte zu beklagen, die bis heute andauert. Nach dem Verfassungsauftrag von 1945 wurden Vorlagen 1984, 1987 und die neueste im Juni 1999 abgelehnt.

die Kinderzulagen durch Steuererleichterungen für Familien mit Kindern. Andererseits wurden via Steuererlasse Einverdiener-Familien gegenüber Zweiverdiener-Familien bessergestellt. Bis 1958 war in Belgien auch die Dominanz des Ehemannes sehr gross, u.a. wurde eine Gehorsamkeitspflicht von der Ehefrau verlangt. Andere Bestimmungen wie die Verfügung über die Güter der Frau und die benötigte Erlaubnis zur Erwerbstätigkeit der Gattin durch den Ehemann, galten noch bis 1976. Bis heute noch gilt die automatische Mitversicherung der Ehefrau und der Kinder in den Sozialversicherungen.

Die *Niederlande* und die *Schweiz* erreichten das Ziel des Familienlohns primär mit einer stark differenzierten Lohnskala für Männer und Frauen. So verdienten Frauen in der Schweiz zwischen 1890 und 1914 53% bis 65% eines Männerlohns; um 1947 lag der Frauenlohn immer noch rund 30% tiefer als der Männerlohn. Kinderzulagen wurden in der Schweiz erst allmählich eingeführt. Auf kantonaler Ebene wurden die meisten diesbezüglichen Gesetze zwischen Mitte der fünfziger und Mitte der sechziger Jahre verabschiedet. Bei den Steuergesetzen (kantonale) ging man indessen von einem Einverdiener-Haushalt aus; ein zweites Einkommen durch die Ehefrau wurde wie in beiden andern Ländern hinzu kumuliert. Nur gerade die direkte Abhängigkeit der Ehefrauen durch die Anbindung an den Ehemann bei den Sozialversicherungen war und ist in der Schweiz weniger üblich. Eine Ausnahme bildete lange Zeit die Alters- und der Invalidenversicherung, bei allen andern Versicherungen müssen Ansprüche durch eigene Leistungen erbracht werden. Auch im Ehegesetz galten einseitige Rechte und Pflichten für beide Ehepartner, die erst 1988 mit der Einführung des neuen Ehegesetzes korrigiert wurden.

In den Niederlanden verdienten Frauen ebenfalls markant weniger als die Männern. Um 1947 betrug der Frauenlohn ca. 60%-80% eines Männerlohnes. Ergänzend führte Holland 1941 Kinderzulagen ein zur Durchsetzung des Ernährerlohns, die bald schon erweitert wurden. Auch durch das Steuersystem wurden Einverdiener-Familien stark bevorzugt. Nach dem Zweiten Weltkrieg ging man von völlig getrennten, komplementären Rollen für Frauen und Männer aus. Das Einkommen der Ehefrau wurde für die Steuern zum Einkommen des Mannes hinzu addiert und zum höheren Satz besteuert, mit der Folge, dass die verheirateten Frauen für ihr Erwerbsverhalten bestraft wurden und die Mütter zuhause blieben. Bis in die Nachkriegszeit wurden Beamtinnen überdies vom Dienst ausgeschlossen, wenn sie heirateten. Die-

¹⁴ Kremer (1999: 11) zählt vier idealtypische Betreuungsformen auf: Aufteilung der Betreuung zwischen den Eltern, intergenerationelle Betreuung (Grosseltern – Enkel), professionelle Betreuung und Stellvertreter-Mutter.

ses Gesetz aus dem Jahre 1930 wurde auch von vielen privaten Arbeitgebern befolgt¹⁵. Generell wurde in der Nachkriegszeit die Ansicht vertreten, dass die beste Familienpolitik die vollkommene Absenz von Müttern von jeglicher Erwerbsbeteiligung sei und die Arbeit von verheirateten Frauen wurde sehr ungern gesehen. Schliesslich sind bis heute Kinder und Ehefrauen in den Sozialversicherungen automatisch mitversichert. Frauen waren zudem davon ausgeschlossen, Pensionen mit eigenem Rechtstitel zu erhalten, selbst wenn sie eigene Beiträge entrichtet hatten. Wie es auch verheirateten Frauen bis 1957 nicht erlaubt war, Verträge ohne das Einverständnis ihres Ehemannes abzuschliessen.

Die Auflösung dieser Prinzipien erfolgte in den drei Ländern zu unterschiedlichen Zeitpunkten und wurde teilweise auch nur unvollständig vollzogen. Eingeleitet durch den kulturellen Aufbruch der 68er Bewegung wurde nun die *Gleichheit zwischen den Geschlechtern* reklamiert und damit auch dieselben Erwerbschancen für Frauen. An die Rolle als Mutter anknüpfend wird es unumgänglich, flankierende Massnahmen für die Kinderbetreuung zu erzielen sowie Kompensationen im Falle von Schwangerschaft und Geburt zu schaffen.

3.3.2.1 Belgien

Die Gleichheit der Geschlechter bezüglich des Lohnes wurde zwischen 1970 und 1980 verwirklicht. Dies ist auch der Zeitraum, in dem die Ehegatten einander gleichgestellt wurden. Bei den Sozialversicherungen blieb die Abhängigkeit der verheirateten Frauen bis 1980 bestehen. Diverse neuere Regelungen erlauben eine geschlechtsneutrale Aufteilung der Rollen wie der Erziehungsurlaub für Väter seit 1985. Hinterlassenenrenten werden seit 1981 an Witwen und Witwer ausgerichtet. Die Kleinkinderbetreuung war in Belgien schon sehr früh¹⁶ vorbildlich gelöst worden. Nahezu alle 3-6jährigen Kinder besuchen den Vorschulunterricht. Von den 0-3jährigen werden ca. 30% entweder von einer Tagesmutter oder in einer Institution betreut. Zwar aus einem völlig andern Grund geschaffen, nämlich um den Einfluss der kirchlichen Kräfte auf die Erziehung des Kleinkindes zu sichern, ermöglicht der frühe Vorschulunterricht Müttern stärker, (voll)erwerbstätig zu sein und zu bleiben. Im Vergleich zu den andern Ländern tragen die Frauen auch einen grösseren Anteil zum Familienbudget bei.

¹⁵ Erst 1973 wurde ein Gesetz verabschiedet, das es Arbeitgebern verbot, Frauen wegen Eheschliessung oder Schwangerschaft zu entlassen. Auch in der Schweiz war der Kündigungsschutz für schwangere Frauen bis 1989 ungenügend.

¹⁶ Schon um die Jahrhundertwende besuchte die Hälfte der Kinder zwischen 3 und 6 Jahren die Vorschule. Seit ca. 1965 werden nahezu alle Kinder in der Vorschule erfasst, obwohl der Unterricht nicht obligatorisch ist. Die Kinderbetreuung bis drei Jahre wurde wesentlich später etabliert. Dennoch sind die institutionellen Möglichkeiten mittlerweile so stark verbreitet wie in Frankreich. Nur Dänemark und Schweden haben einen höheren Versorgungsgrad.

Bis 1976 wurden die Einkommen der Ehepartner zwar steuerlich kumuliert und es war nur ein kleiner Abzug möglich, danach nimmt die Tendenz zur Bevorzugung von Einverdiener-Familien ab. Seit 1988 werden Zweiverdiener-Familien steuerlich nicht mehr bestraft. Schliesslich wird Erwerbsausfall bei einer Geburt durch einen 15wöchigen (für Arbeitnehmerinnen) Mutterschaftsurlaub kompensiert. Schon seit 1945 werden zudem Geburtszulagen an alle Frauen entrichtet.

3.3.2.2 Niederlande

1971 ratifizierte die Niederlande als letztes EU-Land die IAO-Konvention Nr. 100, um das Prinzip des gleichen Lohns für gleichwertige Arbeit einzuführen. Die völlige Gleichheit zwischen Ehegatten wurde sogar erst 1986 gesetzlich festgelegt. Seit 1945 werden die Steuervorteile für Einverdiener-Familien laufend reduziert bis zum Ende des Breadwinner-Staates (Bussemaker 1995 zitiert nach Kuijsten 2000). In einer ersten Phase (1973) erlangten die verheirateten Frauen begrenzte fiskalische Autonomie. Sie konnten nun ihr Einkommen unabhängig von demjenigen des Mannes deklarieren. Das Modell ging davon aus, dass beide zum Haushaltseinkommen beitrugen. In einem weiteren Schritt wurden Nachteile aus der Vorphase eliminiert. Schliesslich brachte 1984 ein Zweiverdiener-Steuergesetz drastische Veränderungen, indem die Gattenbesteuerung zugunsten der Individualbesteuerung aufgehoben wurde. (Kuijsten 2000: 9) Dies ging umso besser, als seit 1980 alle Kinder Kinderzulagen erhalten (Einführung eines stark vereinfachten Systems) und im Gegensatz dazu ab diesem Zeitpunkt keine Steuerabzüge für Kinder mehr möglich sind.

Ersatz für den Erwerbsausfall bei der Geburt wird durch einen Mutterschaftsurlaub von 16 Wochen (von 1913 bis 1990 waren es 12 Wochen¹⁷), der vollständig bezahlt wird, geleistet. Einen Erziehungsurlaub für familiäre Pflichten gibt es seit 1991 für beide Elternteile, er ist jedoch weitgehend unbezahlt (Kuijsten 2000: 9). Kindertagesstätten – zumeist von kirchennahen Wohlfahrtseinrichtungen getragen – wurden lange Zeit nur in sehr beschränktem Ausmass vor allem für arme Familien angeboten, sie entsprachen nicht den Familienvorstellungen der konservativen Koalitionen. Mittelschichtsfrauen gründeten zu Beginn der siebziger Jahre vor allem Spielgruppen, um ihre Bedürfnisse abzudecken. Die Öffnungszeiten von Spielgruppen erlaubten es den Frauen aber nicht, gleichzeitig erwerbstätig zu sein. Seit 1981 hat sich zumindest die Politik gewandelt, indem Kinderkrippen weniger negativ gesehen werden und

¹⁷ Diese Regelung konnte aber umgangen werden wegen der Entlassungsmöglichkeit von schwangeren Frauen (vgl. Fussnote 15).

ein Ausbau versprochen wird. Dennoch wird auch heute noch beinahe 90% der notwendigen Kinderbetreuung von Grosseltern und ‚grey nannies‘ geleistet (Kuijsten 2000). Häufiger werden auch Tageseltern engagiert. Die einzige grössere Entlastung bei der Kinderbetreuung geschieht darin, dass die meisten Kinder schon mit vier Jahren in die Schule eintreten. In den Niederlanden wird auch heute noch das Bild der Zweiverdiener-Familie mit je einem Vollzeitjob und Kindern in Fremdbetreuung negativ bewertet.

3.3.2.3 Schweiz

Die steuerliche Bevorzugung der Einverdiener-Familie dauert – wenn auch unterschiedlich nach Kanton – weiterhin an. In diesem Zusammenhang sind neue Besteuerungsmodelle zu erwähnen, die in Diskussion sind, aber noch zu keinen Entscheidungen geführt haben. In den achtziger Jahren wurde sowohl die Gleichstellung der Eheleute (1988) eingeführt als auch 1981 der gleiche Lohn für gleichwertige Arbeit (durch einen Verfassungsartikel) als Prinzip durchgesetzt, nachdem der Bund 1973 die IAO-Konvention Nr. 100 ratifiziert hatte und in der Folge das Prinzip des gleichen Lohns für gleichwertige Arbeit bereits in der Bundesverwaltung einhalten musste. Arbeitsverbotsschranken fielen schon früher, jedoch konnte bis 1988¹⁸ der Ehemann die Erwerbsarbeit der Ehefrau noch immer unterbinden. Auch eigenständige (zivilstandsunabhängige) Renten sind erst vor kurzem (1997) eingeführt worden.

Leistungen zur Reduktion der Familienlasten gibt es kaum in der Schweiz¹⁹. Erziehungsurlaube gibt es weder für Frauen noch für Männer. Ebenso wenig existieren Kompensationsmassnahmen bei Schwangerschaft und Geburt. Ein Arbeitsverbot von 8 Wochen regelt in keinerlei Art die Bezahlung des Mutterschaftsurlaubs²⁰. In der Kleinkinderbetreuung zählt die Schweiz innerhalb von Europa zu den Schlusslichtern. Nicht nur die Betreuung der bis 3jährigen Kinder ist auf sehr tiefem Niveau (gesamtschweizerisch unter 5%), auch bei der Betreuung der 4-6jährigen Kinder rangiert die Schweiz im internationalen Vergleich deutlich unter dem Durchschnitt, obwohl in allen Kantonen mindestens 1 Jahr Kindergarten für alle Kinder, häu-

¹⁸ Der Kampf um die zivilrechtliche Gleichstellung der Geschlechter wurde bereits bei der ersten Totalrevision der Bundesverfassung (1872/74) geführt. Später bemühten sich Stimmrechtsvereine (seit ca. 1912) um das Stimm- und Wahlrecht für Frauen, und seit den sechziger Jahren gilt der Kampf der generellen politischen, wirtschaftlichen, rechtlichen und gesellschaftlichen Gleichstellung der Frauen.

¹⁹ Einzig Kinderzulagen sind zu erwähnen, die aber kantonsabhängig sind und nur ArbeitnehmerInnen, resp. der in der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung ausbezahlt werden.

²⁰ Zwar gibt es Gesamtarbeitsverträge, welche einen längeren bezahlten Mutterschaftsurlaub vorsehen und die öffentliche Hand bietet den Arbeitnehmerinnen generell bessere Regelungen an. Es gibt aber bis heute keine allgemein verbindlichen Regelungen, die über die minimale vierwöchige Lohnfortzahlung (siehe OR wie bei Krankheit) hinausreichen.

fig sogar 2 Jahre angeboten werden²¹. Dieses tiefe Niveau lässt sich zwar zum Teil auf den späten Schuleintritt zurückführen. Dennoch ist für die überwiegende Mehrheit der vier- und fünfjährigen Kinder keine ausserhäusliche Betreuungsmöglichkeit vorhanden. Zusammen mit fehlenden Blockzeiten an den Schulen, mangelnden Tagesschulen oder Horten wird dadurch die Erwerbstätigkeit der Mütter stark erschwert.

Zusammenfassend kann der Wechsel im Geschlechterarrangement für die drei Länder folgendermassen dargestellt werden:

²¹ Der Kanton Tessin bildet mit seinem Kindergartensystem, in das alle 4-6jährigen Kinder integriert sind, die einzige Ausnahme.

Tab. 3.7 **Synopse zum Übergang von der männlichen Versorgerehe zu einem egalitären Prinzip der Lebensführung**

	Belgien	Niederlande	Schweiz
Verbreitung der männlichen Versorgerehe			
<i>a) Durchsetzung des Familienlohnes</i>			
▪ Einführung von Kinderzulagen	seit 1920, Verbreitung 1939	sukzessiv seit 1941, seit 1980 Vereinheitlichung und Ersatz für Steuerreduktion	zwischen 1940 und 1965 eingeführt
▪ Steuererleichterungen für Familien	ja (seit 1919)	ja, bis 1980	ja
• differenzierte Löhne zwischen den Geschlechtern	erhebliche Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern	erhebliche Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern	erhebliche Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern
<i>b) Begünstigung des Ehemannes</i>			
• Rechtliche Vorrangstellung des Mannes in der Ehe	stark bis 1958	stark bis 1957	stark bis 1988
• steuerliche Bevorzugung der Einverdiener-Familie	ja, Abbau seit 1976	ja, Abbau 1973	ja, bis heute (kantonale Unterschiede)
• soziale Absicherung über den Mann, Anschluss der Familienangehörigen in die Sozialversicherungen über den Ehemann	ja, bis heute	ja, bis heute	nur in der Altersversorgung, seit 1997 abgeschafft
Abkehr vom Ernährerprinzip			
<i>a) Lohngleichheit zwischen den Geschlechtern (rechtlich)</i>	zwischen 1970 und 1980 rechtl. geregelt	seit 1971	seit 1981
<i>b) steuerliche Gleichstellung von Ein- und Zweiverdiener-Familien</i>	seit 1988	seit 1984	nein
<i>c) Gleichheit zwischen den Ehepartnern</i>	zwischen 1970 und 1980 verwirklicht	1986	1988
<i>d) individuelles Versicherungsprinzip</i>	nein	nein	ja, weitgehend
<i>e) geschlechtsneutrale Rollen</i>			
• Erziehungsurlaub für Väter und Mütter	seit 1985	seit 1991	-
• Witwen/Witwerrente	seit 1981	-	seit 1994
<i>f) Kompensation bei Mutterschaft</i>			
• Erwerbsersatz bei Mutterschaft (Mutterschaftsurlaub)	1945: 12 Wochen 1970: 14 Wochen 1990: 15 Wochen	ab 1913: 12 Wochen, ab 1990: 16 Wochen	(seit 1964: 4 Wochen, wie Krankheit) Kollektivvereinbarungen sehen bessere Regelungen vor
• Ausserhäusliche Kleinkinderbetreuung	Für 3-6jährige: seit Beginn des Jahrhunderts und ist schon lange sehr gut ausgebaut Für 0-3jährige: vergleichsweise stark ausgebaut in neuerer Zeit	schlecht ausgestattet, aber früher Schulbeginn (ab 4 Jahren)	schlecht ausgestattet
<i>g) Gleichstellung verschiedener Lebensformen (Ehe – Konsensualpartnerschaft)</i>	nein	Ansätze vorhanden	nein

In der Nachkriegszeit war das männliche Ernährermodell in allen drei Ländern stark verbreitet und normativ verankert. Der Familienlohn wurde mit unterschiedlichen Instrumenten durchgesetzt. Über Zulagen und Steuerbegünstigungen in Holland und Belgien, über Steuerbegünstigungen und eine starke Differenzierung der Löhne (einseitige Erhöhung der Männerlöhne) in der Schweiz wurde er durchgesetzt. Zum zweiten erschwerten in allen drei Ländern rechtliche Diskriminierungen die Erwerbstätigkeit von verheirateten Frauen. Seit den siebziger Jahren ist in den Niederlanden und in Belgien ein starker Abbau der männlichen Versorgerehe zu beobachten, der mit dem Abbau von Hindernissen bei der Erwerbstätigkeit von verheirateten Frauen begann, die Gleichheit der Geschlechter (in der Ehe) nach sich zog und mit der steuerlichen Gleichstellung von Ein- und Zweiverdiener-Familien in den achtziger Jahren einen vorläufigen Abschluss fand. Dennoch ist das Prinzip nicht einheitlich transformiert worden, sondern enthält noch immer Einsprengsel des früheren Ernährermodells. So sind in den Niederlanden keine geschlechtsneutralen Rollen vorgesehen, und es besteht nach wie vor ein geringes Angebot an ausserhäuslichen Betreuungsmöglichkeiten. In Belgien wird neben vielen Begünstigungen für erwerbstätige Frauen auch die Familienarbeit gefördert (Verheiratetenquotient), welche die freie Wahl der Frau unterstützen sollen (vgl. Kremer 1999).

In der Schweiz setzte die Tendenz zur Egalisierung der Geschlechterrollen ca. 10 Jahre später ein und ist weniger stark verbreitet. Besonders Kompensationen im Zusammenhang mit der Mutterschaft sind schlecht ausgebaut, da weder der Erwerbsersatz bei Mutterschaft, noch die ausserhäusliche Kleinkinderbetreuung befriedigend gelöst sind. Zum zweiten behindert die Ungleichbehandlung von Ein- und Zweiverdiener-Paaren (vgl. Merz 1996) die Erwerbstätigkeit der Frauen weiterhin. Einzig das individuelle Versicherungsprinzip ist in der Schweiz stärker entwickelt im Vergleich zu den beiden andern Ländern.

Obwohl die männliche Versorgerehe noch in allen drei Ländern fortlebt, sind demnach beträchtliche Unterschiede zwischen den Ländern festzustellen. Während sich in Holland und in Belgien ein deutlicher Abbau der männlichen Versorgerehe beobachten lässt (besonders im Steuerrecht), bleibt das Ernährermodell in der Schweiz institutionell immer noch dominant. Normativ besteht die Versorgerehe und mit ihr das Ideal der vollzeitlich für die Familie engagierten Mutter in allen drei Ländern weiter²², auch wenn die Dominanz abnimmt.

²² In einer Eurobarometer Umfrage von 1993 stimmten der Ansicht „Es ist das beste, wenn die Mutter zuhause bleibt“ zu: Belgien: 66.4%; Niederlande: 71.5%. In der Schweiz wurde 1992 eine ähnliche Tendenz festgestellt. In einer Umfrage (Bevölkerung & Wohlfahrt; Fux et al. 1997) waren 51 % der Befragten (Personen bis 45 Jahre) der Ansicht, dass das Ideale für eine Frau sei, keine Erwerbstätigkeit auszuüben, solange Kinder vorhanden sind.

Die familialen Leistungen in den drei Staaten können folgendermassen zusammengefasst werden. In *Belgien* wird die Familie primär durch den Staat (und oftmals die kirchlichen Kräfte oder freiwillige Organisationen z.B. bei der Kinderbetreuung) versorgt. Gerade weil die Institution Familie als sehr wichtig angesehen wird, werden zahlreiche Leistungen für sie erbracht. Die weibliche Erwerbstätigkeit kann sich davon weitgehend losgelöst entwickeln. Gleichzeitig wird auch die Familienarbeit honoriert in Form einer steuerlichen Beachtung (Kuijsten 2000). Der Staat übernimmt insofern eine wichtige Rolle, um die Pluralität der Lebensformen zu institutionalisieren (Kremer 1999). Dennoch bleibt das Leistungspotential der Familie besonders auch bei kranken oder behinderten Kindern oder für die ältere Generation beachtlich²³.

Die *Niederlanden* zeichnen sich traditionell durch sehr hohe Häuslichkeit (Brinkgreve) aus²⁴. Kleine Kinder werden auch heute noch nach Möglichkeit zu Hause, evtl. von Verwandten betreut. Selbst wenn sich ein grosses Netz an Spielgruppen gebildet hat, sind frühkindliche Institutionen nicht sehr verbreitet und bleiben bestimmten sozialstrukturellen Gruppen vorbehalten. Relativiert wird die hohe Betreuungsintensität der Mütter einzig durch den frühen Schuleintritt ihrer Kinder. Schon im Alter von 4 Jahren besuchen die holländischen Kinder die Schule. Gleichzeitig erbringt der Staat aber auch beträchtliche finanzielle Leistungen in Form von Kinderzulagen für die Familie.

In der *Schweiz* ist das Versorgungsangebot an Betreuungseinrichtungen sehr bescheiden und (in neuerer Zeit) vielfach teuer. Auch die älteren Kinder müssen angesichts von unregelmässigen Schultagen und fehlenden Alternativen regelmässig betreut werden (Buchmann 1994). Dies hat zur Folge, dass die Betreuungsleistungen der Eltern (meist der Mütter) in der Schweiz sehr hoch sind. Die finanziellen Leistungen der Familien in der Schweiz sind ebenfalls beträchtlich, da Kinderzulagen die Kaufkraft kaum erhöhen, abhängig vom Wohnkanton sind und nur an ArbeitnehmerInnen ausgerichtet werden.

3.3.3 Der Arbeitsmarkt

Als dritten Pfeiler einer Wohlfahrtspolitik kann der Arbeitsmarkt gesehen werden. Der Arbeitsmarkt soll von zwei Seiten her beleuchtet werden. Zum einen wird das *Erwerbsverhalten der Frauen* in den Brennpunkt des Interesses gestellt. Zum andern werden die *Arbeitsmarkt-*

²³ Dazu zählen auch die ausgebauten Dienste von Tagesmüttern als Betreuerinnen, die selbst auf einer klaren inner- und ausserhäuslichen Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern beruhen.

²⁴ Diese ist schon für das Goldene Zeitalter im 17. Jahrhundert belegt (vgl. Schama 1988).

regulationen des Staates mittels einer aktiven Arbeitsmarktpolitik diskutiert. Abschliessend wird die *Übereinstimmung* von Verhalten und Interventionen betrachtet.

3.3.3.1 Strukturelle Veränderungen im Erwerbsverhalten von Frauen

In allen drei Ländern war die Erwerbsbeteiligung der Frauen um 1930 herum sehr gering (vgl. Tab. 3.8). In Holland blieb sie gar bis 1980 unter der Marke von 30%. Seit den siebziger Jahren steigt die Frauenerwerbstätigkeit aber in allen Ländern deutlich an. Der Anstieg ist am markantesten in den Niederlanden, wo von einem sehr tiefen Erwerbsniveau (rund ein Viertel der erwerbsfähigen Frauen waren 1970 erwerbstätig) bis 1990 eine starke Annäherung an die Niveaus der übrigen Länder zu verzeichnen ist. In der Schweiz betrug der Anteil erwerbstätiger Frauen 1931 noch knapp über 30%²⁵, sank dann aber in der Folge während des goldenen Zeitalters von Ehe und Familie ebenfalls, um ab 1970 wiederum relativ gemächlich anzusteigen. Belgien weist den kontinuierlichsten Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit auf und hat 1990 das höchste Niveau. Aber auch in Belgien war die Erwerbstätigkeit schon im letzten Jahrhundert hoch (1850: 37%) und ging erst von 1880 an zurück.

Tab. 3.8 Erwerbsbeteiligung von Frauen 1870-1990 (in % d. Erwerbsbevölkerung)

	Belgien	Niederlande	Schweiz
1870	36	25 (1860)	37
1890	30	21	33
1910	30	27	34
1930	27	24	31
1941	-	-	29
1950	28	23	30
1960	30	22	34
1970/71	32	26	34
1980/81	38	31	36
1990	42	39	39

Quelle: Volkszählungen in B, NL und CH; (B,NL aus: Pott-Buter 1993)

In allen Ländern begann die Frauenerwerbstätigkeit Ende des letzten Jahrhunderts zu sinken und erreichte zwischen 1930 und 1950 einen historischen Tiefstand. Dies ist gleichsam der Zeitraum, in welchem das Modell der männlichen Versorgerehe dominant wurde. Die Frau-

²⁵ Er war in den vergangenen Jahrzehnten noch höher und betrug 1870 sogar 37%, unwesentlich weniger als zu Beginn der neunziger Jahre (vgl. Wecker 1997: 51).

enerwerbstätigkeit stieg auf der andern Seite an, sobald die Norm dieses Familienmodells brüchig wurde. Während im letzten Jahrhundert die ökonomischen und politischen Voraussetzungen nicht vorhanden waren, um ein Familienmodell zu fördern, das es erlaubt hätte, auf der Grundlage eines Lohnes zu leben, wurden seit den zwanziger Jahren Massnahmen getroffen (vgl. Abschnitt 3.3.2), welche der männlichen Versorgerreihe zum Durchbruch verhelfen und sie auch normativ absicherten. Mit den Individualisierungstendenzen seit den siebziger Jahren wurde das Versorgermodell zunehmend in Frage gestellt und erfuhr eine Konkurrenzierung (vgl. Plantenga 1992). Parallel dazu veränderte sich das Arbeitsangebot für Frauen. Mit der starken Expansion des Dienstleistungssektors fanden viele Frauen neue Erwerbsmöglichkeiten. Über Holland wissen wir, dass von den verheirateten Frauen bis in die sechziger Jahre nur diejenigen erwerbstätig waren, welche im Geschäft des Ehemannes „mithalfen“. Der Arbeitsmarkt war für verheiratete Frauen bis dahin auch weitgehend geschlossen (de Graaf und Vermeulen 1997). In den beiden andern Ländern war dieses Muster weniger verbreitet, zumal auch die Struktur des Arbeitsmarktes verschieden war. In der Schweiz wie in Belgien war der Industriesektor früher und stärker ausgebaut²⁶, wo Frauen unqualifizierte Arbeiten verrichteten. Während in diesen Ländern die Unterschichtsfrauen vollerwerbstätig waren, war eine Frau bis Ende der sechziger Jahre nicht erwerbstätig, sobald sich die Familie das leisten konnte. Mittlerweile ist nicht mehr primär das Kriterium des Zivilstands entscheidend für die Berufsausübung der Frauen, sondern die Mutterschaft. Je jünger die Frauen sind, desto eher sind sie erwerbstätig, auch wenn sie verheiratet sind. Beinahe alle Frauen werden nach einer Ausbildung zunächst erwerbstätig, auch wenn sich der Zeitpunkt wegen längerer Ausbildungszeiten nach hinten verschiebt (vgl. Tab. 3.9). Zusätzlich gleicht sich die Erwerbsrate der jüngsten Frauenkohorte, die kinderlos sind, an diejenige der Männer derselben Kohorte an (Bahle et al. 2000: 3; de Graaf und Vermeulen 1997; Fux und Baumgartner 1998) unabhängig davon, in welcher Lebensform sie leben (Single, Kohabitation, Ehe). Demgegenüber ist die Erwerbstätigkeit von Müttern mit betreuungspflichtigen Kindern noch immer markant tiefer im Vergleich zu kinderlosen Frauen (Fux und Baumgartner 1998; Knauth 1992).

²⁶ In den Niederlanden arbeiteten kaum Frauen im Industriesektor, welcher selbst eine geringere Bedeutung hatte. Für Hilfsarbeiten wurden vornehmlich Migranten (ausländische Arbeitskräfte) eingesetzt.

Tab. 3.9 Eintritt ins Erwerbsleben und Erwerbsbeteiligung von kinderlosen Frauen nach Kohorte

Jahrgänge / Jahr	Belgien			Niederlande			Schweiz		
	51-56	56-66	66-70	50-53	53-63	63-74	45-54	55-64	65-74
%-Anteil, der bis 25 ins Erwerbsleben eingestiegen ist	95.6 %	93.0 % (bis 24)	-	94.9 %	93.0 % (58-63)	-	92.1 %	91.6 %	-
%-Anteil, der bis 29 ins Erwerbsleben eingestiegen ist	96.4 %	.	.	96.4 %	96.6 % (58-63)	-	93.4 %	93.9 %	-
Erwerbsbeteiligung 1991/2 (B), 1993 (NL), 1994 (CH) von kinderlosen Frauen	10.1 %	27.2 %	61.6 %	14.0 %	21.8 %	62.2 %	20.6 %	24.9 %	55.8 %

Quelle: Lodewijckx 1997; Latten und de Graaf 1997; Gabadinho und Wanner 1999 (FFS Standard Country Reports für die Länder Belgien, Schweiz, Niederlande) sowie eigene Berechnungen.

Die Nichterwerbstätigkeit der Familienfrauen (mit Kindern unter 10 Jahren) nimmt zwar ebenfalls ab, bleibt aber gleichwohl auf viel höherem Niveau. Zwischen 1985 und 1995 hat sich in den Niederlanden die Erwerbsquote der Mütter gerade verdoppelt (Tab. 3.10) und in Belgien ist sie um 11 Prozentpunkte gestiegen. In der Schweiz hat sie sich im selben Zeitraum aber nur unwesentlich (um 2 Prozentpunkte) erhöht. Sowohl in der Schweiz wie in den Niederlanden variiert die Müttererwerbstätigkeit mit der Anzahl Kinder und dem Alter des jüngsten Kindes. In Belgien ist hingegen weniger die Mutterschaft, oder das Alter der Kinder entscheidend, sondern die Zahl der Kinder. Ein grösserer Teil der Frauen bleibt vollzeitig erwerbstätig, und weniger Frauen unterbrechen, resp. reduzieren ihre Arbeit wegen der Geburt eines Kindes (vgl. Kremer 1999).

Der starke Anstieg der Erwerbstätigkeit von Müttern geht in Belgien und in den Niederlanden auf die zunehmende Teilzeitarbeit zurück. Während der Anteil Vollzeit erwerbstätiger Mütter in beiden Ländern recht konstant bleibt, nimmt die Teilzeitarbeit überproportional zu: In Belgien wächst die Teilzeitarbeit innert zehn Jahren um 10 Prozentpunkte, in den Niederlanden gar um 22 Prozentpunkte. Für die Schweiz lässt sich keine ähnliche Entwicklung aufzeigen. Die leichte Zunahme der Erwerbstätigkeit basiert auf einer stärkeren Vollerwerbstätigkeit. Frappierend sind allerdings die Unterschiede zwischen den Niederlanden und den beiden andern Ländern. Die Erwerbstätigkeit von holländischen Müttern wird primär mit Teilzeitarbeit assoziiert, während in beiden andern Ländern die Norm der Vollzeitarbeit gilt. Vier von fünf holländischen Ehefrauen arbeiten teilzeitig, und von den Müttern ist gerade eine von zehn vollerwerbstätig. In Belgien dagegen sind sechs von zehn Müttern vollerwerbstätig, resp. in

der Schweiz sieben von zehn. Der grösste Teil der Frauen wählt die teilzeitliche Arbeitsform freiwillig, resp. würde sogar gerne von einer Vollzeit auf eine Teilzeittätigkeit wechseln (de Graaf und Vermeulen 1997; Fagan et al. 1995; OECD 1995; SAKE 1996). Denn Teilzeitarbeit ist universal funktional und effizient sowohl für den Haushalt als auch für die Gesellschaft (Fagan et al. 1995). Allerdings geht die verstärkte Erwerbsteilnahme der Mütter nicht mit einer entsprechenden finanziellen Autonomie einher. Im Mittel trägt das zusätzliche Einkommen der Holländerinnen nur ungefähr 15% zum Haushalteinkommen bei (Kuijsten 2000). In Belgien ist der Anteil von 14% 1961 auf 19% angestiegen (Bahle et al. 2000). Für die neunziger Jahre rechnet das Bundesamt für Statistik in der Schweiz, dass Frauen nach der Geburt des ersten Kindes gerade noch halb soviel wie zuvor verdienen. Nach dem zweiten Kind sinkt ihr mittlerer Verdienst auf unter Fr. 10'000 (Bundesamt für Statistik: SAKE-NEWS 2000), was weniger als 15% eines Durchschnittsverdienstes ausmacht.

Tab. 3.10 Erwerbsstatus von Müttern mit Kindern (0-10 Jahre)

Jahr / Erwerbsstatus	Belgien		Niederlande		Schweiz	
	1985	1995	1985	1995	1985	1995
Nicht erwerbstätig	49	38	77	54	56	54
erwerbstätig	51	62	23	46	44	46
- davon vollzeit	37	38	4	6	28	31
- davon teilzeit	14	24	19	41	15	15

Quellen: B, NL: European Labour Force Survey (zitiert nach Kremer 1999), CH: Mikrozensus Familie 1994/95

3.3.3.2 Regulation des Arbeitsmarktes durch den Staat

Auch das Wohlfahrtsstaatregime hat einen grossen Einfluss auf die weibliche Erwerbstätigkeit und die Arbeitsteilung im Haushalt. Es unterstreicht den Sozialkontrakt zwischen den Geschlechtern durch institutionelle Definitionen der Verantwortung in der Familie und der sozialen Protektion (Rubery et al. 1998: 255). Wir betrachten vier Aspekte der Regulierung: Der Einfluss der Institutionen auf die weibliche Erwerbstätigkeit (a), rechtliche und sozialpolitische Regelungen des Staates (b) sowie steuerliche Begünstigungen (c) zählen, und schliesslich wird die Rolle des Staates als Arbeitgeber (d) beleuchtet.

a) institutionelle Einflüsse

Wir können an dieser Stelle nicht auf die Gesamtheit der institutionellen Einflüsse eintreten, sondern wollen uns im speziellen der Institution Bildung²⁷ zuwenden. Alle drei Länder haben im Zeichen der Modernisierung ihr Bildungswesen stark expandiert. Die Bildungsexpansion erfolgte in Belgien und den Niederlanden etwa um 1960, etwas später in der Schweiz. Sie hat nicht nur zur Folge, dass dem Wert Bildung vermehrt Beachtung geschenkt wurde und mehr Menschen die Bildungsinstitutionen durchliefen, zentral ist auch der Ausbau der sekundären und tertiären Ausbildungsstätten. In allen drei Ländern haben besonders Frauen von dieser Entwicklung profitiert, weil sie dank der Universalisierung des Bildungszugangs den bildungsmässigen Rückstand gegenüber den Männern aufholen konnten.

Der grössere Anteil Frauen mit höherem Bildungsstand, der sich in den jüngsten Kohorten im wesentlichen an den der Männer angeglichen hat (Fux und Baumgartner 1998; De Jong Gierveld und Liefbroer 1995), hat dazu geführt, dass mehr Frauen erwerbstätig wurden und erwerbstätig bleiben wollten, auch wenn sie Kinder bekamen. In den Niederlanden, wo die Bildungsexpansion besonders stark war (de Graaf und Ultee 1998: 343), scheint sich dies am extremsten auszuwirken. Holländerinnen mit hohem Bildungsstand sind doppelt so häufig erwerbstätig wie ihre Geschlechtsgenossinnen mit tiefem Bildungsniveau. Betrachtet man die Erwerbstätigkeit von Müttern mit Kindern bis 15 Jahre (Tab. 3.11), zeigt sich der Bildungseinfluss deutlich. Je höher der Bildungsstatus ist, desto eher sind Mütter erwerbstätig. Dieses Muster gilt in allen drei Ländern. In Belgien ist mit dem höheren Bildungsniveau auch eine markant höhere Bereitschaft zur Vollzeitarbeit vorhanden. In den Niederlanden lässt sich dieser Trend zwar ebenfalls nachweisen, aber das Ausmass an Vollzeiterwerbsarbeit ist hier wesentlich geringer. Auch die Teilzeitarbeit nimmt mit dem Bildungsstand zu. Wiederum ist diese Tendenz in Holland am deutlichsten sichtbar, sie kann aber auch in der Schweiz festgestellt werden. Am wenigsten scheinen gut ausgebildete Frauen aus Belgien geneigt zu sein, teilzeittlich zu arbeiten.

²⁷ Daneben beeinflussen insbesondere die organisationellen Strukturen in den Schulen und den Unternehmen die Erwerbstätigkeit der Mütter.

Tab. 3.11 Bildungseinfluss auf die Erwerbstätigkeit von Müttern 20-49 (Kinder 0-15)

Bildung / Erwerbs- tätigkeit	Belgien (1996)			Niederlande (1996)			Schweiz (1994/95)		
	Tief	mittel	hoch	tief	mittel	hoch	tief	mittel	hoch
Nicht erwerbstätig	57	36	17	62	41	24	50	53	39
Erwerbstätig	43	64	83	38	59	76	50	47	61
- davon vollzeit	25	37	54	4	6	10	35	30	37
- davon teilzeit	19	27	29	34	53	66	15	17	24

Quellen: B, NL: Rubery et al. (1996) European Labour Force Study, 1996 (zit. nach Kremer 1999), CH: Mikrozensus Familie 1994/95.

b) rechtliche und sozialpolitische Regelungen

1948 erklärte die UNO den Anspruch auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit zum Menschenrecht. Aber sowohl Belgien, wie die Niederlande und die Schweiz benötigten noch über zwei Jahrzehnte, um diese rechtliche Lohngleichheitsklausel zu ratifizieren. Auch heute noch ist die Lohngleichstellung der Geschlechter in der Praxis kaum gewährleistet²⁸, was aber insbesondere wegen der hohen Geschlechtersegregation auf dem Arbeitsmarkt (vgl. Charles 1990) schlecht messbar ist.

In Holland und teilweise auch in Belgien gibt es gesetzliche Regelungen zur Festsetzung der Arbeitszeit und eines Minimallohnes im Gegensatz zur Schweiz (ILO Konventionen 26, 95, 1, 13)²⁹, die auch vorsehen, dass Teilzeitbeschäftigte³⁰ nicht schlechter gestellt werden dürfen. In den Niederlanden wurden die Rechte der Teilzeitarbeitenden in den frühen neunziger Jahren stark erweitert (Rubery et al. 1998: 189), und der Staat förderte mit einer aktiven Arbeitsmarktpolitik die Teilzeitarbeit sehr. Diese Regulierungen betreffen vor allem Frauen, weil Teilzeitarbeit in allen drei Ländern überwiegend weiblich ist³¹.

²⁸ Die Literatur ist in diesem Bereich sehr vielfältig. Wir verweisen für die Schweiz auf Henneberger und Souza-Poza 1999.

²⁹ Vgl. OECD Employment Outlook 1994, S. 137ff.

³⁰ In den Niederlanden und der Schweiz sind die Voraussetzungen für den Einbezug in reguläre Arbeitsverhältnisse mit Sozialleistungen relativ gering. In der Schweiz sind Teilzeitbeschäftigte ab 12 Stunden versichert (ähnlich in den Niederlanden). In Belgien werden hingegen mehr als 18 Stunden verlangt und die Leistungen sind ebenfalls geringer (Rubery et al. 1998, S. 162). Ein Problem stellt in der Schweiz allerdings die berufliche Vorsorge dar, indem für alle ArbeitnehmerInnen ein Koordinationsabzug in der Höhe der einfachen maximalen AHV-Jahresrente gilt. Ist der Jahresverdienst einer Person geringer, wird sie somit nicht in die berufliche Vorsorge aufgenommen.

³¹ Während in Belgien und in der Schweiz Teilzeitarbeit selten von Männern ausgeübt wird, ist Teilzeitarbeit in den Niederlanden auch bei den Männern verbreitet. Zu den Gründen dafür siehe Visser und Hemerijck 1998 und zur Motivation siehe Van Emmerick und Hermkens 1999, Plantenga 1996.

Diese gesetzlichen Mindestanforderungen werden in den Niederlanden wie in Belgien mit kollektiven Verhandlungen auf der Ebene der einzelnen Branchen kombiniert. In den *Niederlanden* kamen 1982 Arbeitgeber und ArbeitnehmerInnen vor dem Hintergrund einer starken Rezession, die mit hoher Verschuldung, massiver Arbeitslosigkeit und sonstigen Freistellungen vom Arbeitsmarkt einherging, in einem zentralen Abkommen überein, Lohnzurückhaltung zu üben. Dafür wurde den Gewerkschaften eine moderate Verringerung der wöchentlichen und der Jahresarbeitszeit gewährt, und zwischen ArbeitnehmerInnen und Regierung wurde ausgehandelt, die Steuer- und Sozialabgaben zu senken, um das verfügbare Einkommen der Haushalte zu erhöhen. Diese Abkommen können aus heutiger Sicht als durchschlagenden Erfolg gewertet werden (Visser und Hemerijck 1998), weil sich nicht nur die holländische Wirtschaft aufgrund ihrer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit nachhaltig erholte, neue Arbeitsplätze durch Umverteilung der Arbeit entstanden, sondern auch vermehrt Arbeitsplätze für Teilzeitbeschäftigte geschaffen wurden (vgl. Fagan 1995: 6, 24), die zur Gleichstellung der Geschlechter beigetragen haben. Darüber hinaus wird in den Niederlanden neuerdings eine aktive Arbeitsmarktpolitik für Frauen betrieben, um diese vermehrt in den Arbeitsmarkt zu integrieren (Rubery et al. 1998: 183f.). In *Belgien* ist die Beschäftigungspolitik des Staates zwar weniger weit entwickelt, trotzdem gibt es auch hier Massnahmen, die auf den stärkeren Einbezug der Frauen in den Arbeitsmarkt zielen. Besonders sollen Frauen animiert werden, in den Arbeitsmarkt zurückzukehren, sei dies teilzeitlich oder vollzeitlich, nachdem sie sich aus familiären Gründen zurückgezogen haben. Die *Schweiz* scheint auch in dieser Perspektive eher eine Ausnahme zu bilden. Ausser zahlreichen Appellen zur Einstellung und Förderung von Frauen in den Betrieben enthält sich der Staat weitgehend einer Arbeitsmarktpolitik und im besonderen einer Beschäftigungspolitik für Frauen. Von sämtlichen Arbeitskonventionen der ILO unterzeichnete die Schweiz nur ganz allgemeine Bestimmungen zum Mindestlohn (Konvention 26) und zur Arbeitszeit (Konvention 14). Alle weiteren Vereinbarungen betreffen Schutz- und Sicherheitsmassnahmen im Zusammenhang mit der Arbeit mit gefährlichen Stoffen (Konventionen 115, 136, 139).

Mit Rubery et al. (1998) lässt sich zusammenfassen, dass Arbeitsmarktpolitiken, welche flexible, unterbrochene Karrieren einbinden und sich für atypische Beschäftigungen und Lohnflexibilisierung einsetzen, den Interessen von Frauen entgegenkommen. Dies ist in Belgien und in den Niederlanden in wesentlich stärkerem Ausmass der Fall als in der Schweiz.

Sozialpolitisch werden demnach unterschiedliche Signale ausgesandt. Während die direkten Diskriminierungen der Frauen in allen drei Ländern im wesentlichen der Vergangenheit an-

gehören und in den Niederlanden gar eine völlige Gleichstellung der Geschlechter im Hinblick auf die Erwerbstätigkeit seit 1990³² gilt, wird sowohl in den Niederlanden wie in Belgien an den abgeleiteten Ansprüchen gegenüber den Sozialversicherungen über den Ehemann festgehalten. Im weiteren unterstützt der Staat weder in den Niederlanden noch in der Schweiz in wesentlichem Ausmass Betreuungseinrichtungen für kleine Kinder, um die Erwerbstätigkeit der Mütter zu fördern. In Belgien herrscht dagegen die Ansicht vor, dass der Staat für die Kombination von Familie und Beruf Verantwortung trage (Kremer 1999: 19).

c) Steuerliche Begünstigungen

Wie bereits oben festgehalten (Abschnitt 3.3.2) wurde die steuerliche Diskriminierung der verheirateten Frauen in Belgien wie in den Niederlanden in der Mitte der achtziger Jahre abgeschafft. Dennoch ist die Steuerpolitik in den Niederlanden weiterhin widersprüchlich: Durch die Möglichkeit des Transfers von Abzügen auf den Partner, werden verheiratete Frauen davon abgehalten, in den Arbeitsmarkt einzusteigen. Befinden sie sich im Arbeitsmarkt, führt die Progression der steuerlichen Belastung dazu, dass der ‚Zweitverdiener‘ teilzeitlich arbeitet. Andererseits besteht ein Anreiz, dass Vollzeitbeschäftigte ihre Arbeitsbelastung aufteilen (vgl. Fagan et al.: 35f.). In Belgien war eines der Ziele der Steuerreform, die freie Wahl zwischen Beruf und Familie zu garantieren. Die Möglichkeit, einen Teil der Einkünfte auf den nichtverdienenden Ehepartner zu übertragen (Verheiratetenquotient), fördert die Familienarbeit. Durch die individuelle Besteuerung des Erwerbseinkommens werden auf der andern Seite die Frauen nicht an der Arbeitsmarktpartizipation gehindert. Die individuelle Besteuerung ist zudem etwas wirksamer als der Verheiratetenquotient (Kremer 1999: 18). Demgegenüber bestehen steuerliche Diskriminierungen für verheiratete Frauen in der Schweiz weiterhin, indem Verheiratete noch immer gemeinsam besteuert werden ohne nennenswerte Abzugsmöglichkeiten für den zweiten Verdienst. Eine verheiratete Frau wird in der Regel³³ für ihre Erwerbstätigkeit bestraft, zumal wenn sie wesentlich zum Haushaltseinkommen beiträgt (Merz 1996).

Das belgische Steuersystem scheint am ehesten geeignet zu sein, die Pluralität der Lebensformen zu institutionalisieren, während das niederländische System widersprüchliche Züge in sich trägt und das schweizerische System weiterhin das Versorgermodell stärker begünstigt und dadurch die Erwerbstätigkeit von verheirateten Frauen und Müttern behindert.

³² Seit 1990 gilt in den Niederlanden für alle Personen ab Jahrgang 1972, dass sie (auch Mütter) verpflichtet sind, für ihr eigenes Einkommen zu sorgen, d.h. erwerbstätig zu sein (1990 maatregel).

³³ Man beachte, dass es 25 Steuergesetze gibt, die alle unterschiedliche Regelungen kennen.

d) Der Staat als Arbeitgeber

In allen drei Ländern tritt der Staat als Arbeitgeber nur moderat auf. Mit dem Ausbau des dritten Sektors hat aber auch der Frauenanteil unter den Beschäftigten zugenommen. Das heisst, dass in allen drei Ländern ein Teil des Zustromes der weiblichen Arbeitskräfte über den Tertiärsektor absorbiert werden konnte (Tab. 3.12).

Tab. 3.12 Wachstum des öffentlichen Sektors in % und der Frauenanteil 1979-1994

	Belgien			Niederlande			Schweiz		
	III. Sektor	öffentl. Verwaltung	Frauenanteil in öff. Verwaltung	III. Sektor	öffentl. Verwaltung	Frauenanteil in öff. Verwaltung	III. Sektor	öffentl. Verwaltung	Frauenanteil in öff. Verwaltung
1979	60.4	9.4	28.1	62.2	6.9	(38.0)	53.0	7.7*	20.2
	(1981)			(1980)	(1980)				(1975)
1984	63.9	10.2	31.0	65.9	7.9	(1985)	36.5	56.7	8.5*
				(1985)			(1985)		(1985)
1989	65.2	10.1	34.6	68.2	6.6	47.4	59.3	3.6	33.5
									(1990)
1994	68.2	9.9	(1993)	36.7	71.1	6.2	75.5	67.0	3.9
			(1993)						-

Anmerkungen:

* öffentl. Verwaltung und Unterrichtswesen

III. Sektor: NL, B: Berechnung aus Volkszählungen und ESPROS; CH: Statistisches Jahrbuch, div. Jahrgänge;

öffentl. Verwaltung: B, NL, CH: Statistische Jahrbücher, verschiedene Jahrgänge; Niederlande 1998: 114.

Frauenanteil in öffentl. Verwaltung: NL: eigene Berechnungen

Der Staat als Träger von Institutionen zur Kleinkinderbetreuung macht sich weder in den Niederlanden, wo zahlreichen Versprechungen von diesbezüglichen Investitionen nur verhältnismässig wenig Taten bis heute folgen (Kuijsten 2000), noch in der Schweiz, wo dieser Bereich im wesentlichen dem Markt überantwortet wird und kommunale Bestrebungen zumindest stagnieren, wenn nicht gar abnehmen³⁴, als Arbeitgeber bemerkbar. In Belgien ist zwar die finanzielle Unterstützung der Kleinkinderbetreuung ungleich grösser. Als Arbeitgeber tritt der Staat jedoch auch hier nur selten in Erscheinung, da er entweder private Einrichtungen wie Tagesmütter für die kleinsten Kinder unterstützt, oder im wesentlichen kirchliche Institutionen mit der Erziehung der grösseren Kinder (ab 3 Jahren) betraut. Im Gegensatz zu den nordischen Staaten, wo der Staat gerade in diesem Bereich oft die Funktion als Arbeitgeber

³⁴ Vgl. als Beispiel die Diskussion in der Stadt Zürich zur Umwandlung von Ganztageshorten in Teilzeithorte und der erbitterte Widerstand gegenüber einer Subventionierung von zusätzlichen privaten Angeboten.

übernimmt und damit beschäftigungspolitisch wirksam ist, können wir in den drei mitteleuropäischen Ländern kaum derartige Tendenzen feststellen. Der Staat tritt einzig über den Ausbau seiner Verwaltung als Arbeitgeber für Frauen in Erscheinung. Da die öffentliche Hand aber in allen drei Ländern nur mässig ausgebaut wurde, bleibt dieser Beschäftigungseffekt relativ bescheiden.

3.3.3.3 Das Erwerbsverhalten im Verhältnis zur Staatsregulierung

Die Erwerbsspartizipation von Frauen steigt in allen drei Ländern seit den siebziger Jahren wiederum substantiell an, obwohl keiner der drei Staaten die Frauen in nennenswertem Umfang dazu ermuntert hätte. In den beiden Ländern mit einer aktiven Beschäftigungspolitik, den Niederlanden und Belgien, wird diese erst Ende der achtziger, anfangs der neunziger Jahre lanciert, und ihre Wirksamkeit kann frühestens ab Mitte der neunziger Jahre beurteilt werden. Man gewinnt sogar den Eindruck, dass eine Arbeitsmarktpolitik für Frauen erst aufgrund des veränderten Erwerbsverhaltens der Frauen erfolgt. Auch steuerlich werden die verheirateten Frauen, die ab 1970 ins Erwerbsleben traten, noch benachteiligt. Die steuerliche Gleichstellung erfolgt in Belgien und in den Niederlanden erst ab Mitte der achtziger Jahre, in der Schweiz steht sie noch bevor. Ebenfalls wird die rechtliche Lohngleichstellung erst allmählich beseitigt, nachdem die Frauen bereits auf den Arbeitsmarkt geströmt waren. Einzig die rechtlichen Hindernisse zur Erwerbstätigkeit von verheirateten Frauen waren grösstenteils beseitigt, so dass zumindest ein Pull-Faktor weniger vorhanden war, um die Frauen von der Erwerbsarbeit abzuhalten.

Ebenso konnten nur die Frauen der jüngsten Jahrgänge zu Beginn weg von der einsetzenden Bildungsexpansion profitieren. Für die älteren Kohorten wurde diese erst zu spät wirksam. Entsprechend gibt es eine Kluft zwischen dem Zustrom der Frauen auf den Arbeitsmarkt und den staatlichen Regulierungen. Strukturell hatte sich für Frauen zum Zeitpunkt des verstärkten Eintritts in den Arbeitsmarkt nur sehr wenig geändert, als dass das Erwerbsverhalten hätte überdacht werden müssen. Auch ökonomisch war der Frauenverdienst Ende der sechziger, zu Beginn der siebziger Jahre nicht entscheidend. Die Rezession erfolgte erst später nach dem ersten Schub Frauen auf dem Arbeitsmarkt, und die Erwerbsspartizipation wurde dadurch auch nicht wesentlich gebremst. Tatsächlich ist es die kulturelle Liberalisierung und die in diesem Sog stehende Frauenemanzipation (vgl. Kaufmann 1990) gewesen, welche die weibliche Erwerbstätigkeit ankurbelte. Die zunehmende Emanzipation der Frauen machte es im Verein mit den sektoriellen Veränderungen des Arbeitsmarktes möglich, vermehrt eine Beschäfti-

gung anzustreben und dank des Wachstums des Dienstleistungssektors auch zu finden. Strukturelle Verbesserungen, wie die rechtliche Lohngleichheit zwischen den Geschlechtern, wurden erst unter dem Druck zahlreicherer Frauen in der Wirtschaft errungen.

Insofern scheint das Erwerbsverhalten der Frauen auch unabhängig von den institutionellen Möglichkeiten der Kinderbetreuung zu sein, als sowohl in den Niederlanden wie in der Schweiz die Bedingungen noch heute sehr schlecht sind, und trotzdem ein steigender Anteil Mütter erwerbstätig ist. Die institutionelle Ausgestaltung der Betreuungseinrichtungen hat aber zweifellos einen starken Einfluss auf das Ausmass der Erwerbsarbeit. So gilt in Belgien die Norm der Vollzeitarbeit auch für Mütter, während in den Niederlanden die allermeisten Mütter teilzeitlich beschäftigt sind. Da es in Belgien keinen gravierenden Vereinbarungskonflikt zwischen Beruf und Familie zu lösen gilt dank der grösseren staatlichen Unterstützung bei der Kleinkinderbetreuung, können sich auch Mütter vollzeitig in den Arbeitsmarkt integrieren. In Holland wie in der Schweiz ist dagegen die staatliche Unterstützung für Kleinkinder sehr bescheiden, so dass sich Frauen in diesen beiden Ländern primär privat organisieren müssen, um erwerbstätig zu sein. Dies ermöglicht in vielen Fällen „nur“ eine Teilzeitarbeit.

Neben den strukturellen Schwierigkeiten darf nicht vergessen werden, dass es auch kulturelle Hindernisse zu überwinden galt, um die Erwerbstätigkeit besonders von verheirateten Frauen gesellschaftsfähig zu machen. Wie stark diese Hürden waren, mag man daran ersehen, dass das männliche Ernährermodell in allen Ländern weiterhin fortlebt. Nicht nur die Einstellungen in der Bevölkerung deuten darauf hin, auch neuere staatliche Regelungen (sei dies im Steuerrecht oder bei wohlfahrtsstaatlichen Leistungsansprüchen) zielen noch vielmals darauf ab, das Versorgermodell zu stützen.

3.4 Die Wohlfahrtsentwicklung im Ländervergleich

Der Wohlfahrtsmix besteht aus dem Zusammenspiel von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen, der Ausgestaltung des Arbeitsmarktes und Leistungen der Familie. Insbesondere gibt es Wechselwirkungen zwischen der Ausgestaltung des Wohlfahrtsstaates und den Arbeitsmarktpositionen der Frauen (Plantenga 1992). Es soll daher abschliessend nicht nur die historische Entwicklung resümiert werden, sondern es sollen auch die Zusammenhänge zwischen den drei Bereichen diskutiert werden.

1. Im Laufe der Zeit verändert sich in allen drei Ländern der institutionelle Mix *weg von den Leistungen der Familie hin zu wohlfahrtsstaatlichen Leistungen*. Der Sozialstaat mit landesweiten, kollektiven und zwingenden Vereinbarungen hat sich vollumfänglich durchgesetzt. Ab 1945 scheint die Demokratie überall den Sozialstaat miteinzuschliessen (de Swaan 1993: 247), und es kommt zu einer veränderten Balance der Verantwortlichkeit zwischen den drei Akteuren.

Dennoch bleiben die Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern markant: *Belgien* weist hohe Leistungen des Staates aus, die dem einzelnen viel Freiheit belassen, eine Lebensform nach seiner Façon zu leben. Der Staat unterstützt sowohl Familien mit Kindern, er bemüht sich um die Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt. Kranke und behinderte Personen werden nicht nur einzeln unterstützt, sondern auch über die betreuenden Familien in Form von Steuererleichterungen.

Ähnlich wie in Belgien werden kranke oder behinderte Personen auch in *Holland* nicht nur finanziell unterstützt, sondern auch ihre BetreuerInnen erfahren Unterstützung durch den Staat. Die Sozialleistungen in den Niederlanden orientieren sich weitgehend an der Lebensform. Kinder werden zwar ebenfalls über Kinderzulagen alimentiert, hingegen wird von den Familien erwartet, dass sie die gesamten Betreuungsleistungen für Kleinkinder erbringen. In dieser Hinsicht verlässt sich der Staat nahezu vollständig auf die privaten Familien. Insofern bedingen sich der Wohlfahrtsstaat und die Leistungen der Familie gegenseitig und ergänzen sich. Die Leistungen der Familie erfolgen aber zur Hauptsache für die nachwachsende Generation.

In der *Schweiz* werden von den Familien sowohl hohe Geld- und Sachleistungen verlangt, während die direkten Leistungen des Staates an die Familien relativ bescheiden – vor allem aber nicht einheitlich (zwischen den Kantonen) – sind. Sowohl der Betreuungsaufwand, resp. die Betreuungskosten der Kinder sind nicht zu unterschätzen, wie andererseits eine steuerliche Entlastung, resp. hohe Kinderzulagen nicht üblich sind. Von der längerfristigen Betreuung der älteren Generation innerhalb der Familien hat sich aber auch die Schweiz fortbewegt (vgl. Höpflinger und Baumgartner 1999).

In den Bereichen Alterssicherung, Krankenversicherung und Arbeitslosigkeit vertrauen die Bevölkerungen aller drei Länder in erhöhtem Masse auf den Staat. Die Entwicklung der Alterssicherung lässt sich daran messen, dass der Anteil zusammengesetzter Haushalte mit mehr als einem Kern laufend zurückgeht. Auf der andern Seite nimmt der Anteil Alleinlebender, resp. gemeinsam mit einem Partner zusammenlebend unter den Rentnern beständig zu. Mitt-

lerweile leben neun von zehn RentnerInnen – gleich in welchem Land – unabhängig, Das heisst, dass auch ältere Personen zunehmend autonom (evtl. in einer Pflegeinstitution) leben, und wir wissen aus andern Untersuchungen (Fux et al. 1997; Stolnitz 1994; Wehrli-Schindler 1997), dass dies dem Wunsch der meisten alten Menschen entspricht.

Es sind dieselben Bereiche, die entscheidend waren für Esping-Andersen (1993), ein sehr ähnliches De-Kommodifizierungs-Niveau³⁵ für die drei Länder auszuweisen. Das heisst, Belgien, die Niederlande und die Schweiz haben um 1980 ein ähnliches Niveau erreicht zur Bereitstellung alternativ, nicht-marktförmiger Mittel der Wohlfahrtsproduktion.

Betrachten wir die Staatsausgaben für junge und alte Personen, die im wesentlichen die Altersrenten und die Bildung der Kinder umfassen, stellen wir ein markantes Missverhältnis fest. Obwohl um 1980 noch ein Verhältnis von 3 (Jugend) zu 2 (RentnerInnen) bestand, wurde anteilmässig ein wesentlich höherer Teil für die Altersversorgung ausgegeben. Mittlerweile hat sich zwar das Zahlenverhältnis zugunsten der RentnerInnen verschoben, dennoch bleiben die Leistungen für das Alter im Verhältnis zur Jugend beträchtlich höher. Es gibt demnach in allen drei Ländern Bereiche, für die primär die Familien zuständig sind. Wiederum lassen sich aber deutliche Länderunterschiede feststellen: In der Schweiz besteht eine ausgesprochene Zweiteilung der Zuständigkeit. Während die finanzielle Verantwortung für die Jugend zum überwiegenden Teil in die Zuständigkeit der privaten Familien gehört, ist die ältere Generation finanziell nicht nur autonom; sie unterstützt im Gegenteil öfters noch die nachwachsende Generation. Die Leistungen der Alterssicherung reichen (teilweise mit Zuschüssen) für einen überwiegenden Teil der alten Bevölkerung zu einer autonomen Lebensführung. Auf der andern Seite schlagen nicht nur die direkten Kinderkosten zu Buche, sondern besonders die indirekten Kosten (vgl. Spycher et al. 1995), wenn man bedenkt, dass Mütter ihre Erwerbstätigkeit mangels genügenden Infrastruktureinrichtungen aufgeben oder für längere Zeit stark reduzieren, um ihre Kinder zu betreuen.

Auch in den Niederlanden erfolgen die meisten Leistungen für die Rentnerbevölkerung über den Staat. Leistungen für die nachfolgende Generation werden dagegen primär von den Familien erbracht, indem auch in diesem Land der Grossteil der Kleinkinderbetreuung privat organisiert wird. Dennoch dürfen HolländerInnen mit einem grösseren finanziellen Support durch den Staat in Form von Kinderzulagen und früher Einschulung rechnen.

³⁵ Werte für Belgien: 32.4, die Niederlande: 32.4, Schweiz: 29.8 (Mittelwert aller 18 Länder: 27.2, Standardabweichung: 7.7), vgl. Esping-Andersen 1993: 52ff.

In Belgien sind sowohl die staatlichen Leistungen für die junge wie für die alte Bevölkerung sehr grosszügig. Leistungen der Familien werden dafür stärker bei der direkten nichtmonetären Unterstützung erwartet, wobei sich die Institution Familie als verlässlicher Partner für den Staat erweist.

Mit den Leistungen des Staates für die Ausbildung und Betreuung der Kinder ist indirekt auch die Frage der Kombination von Beruf und Familie für Frauen angesprochen. Je mehr Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder vorhanden sind und je stärker diese im kulturellen Kontext verankert sind, desto eher wird eine parallele Karriere in Beruf und Familie möglich sein. Sowohl in den Niederlanden wie in der Schweiz bestehen diesbezüglich grosse Hindernisse, anders als in Belgien, wo die Kinderbetreuung früh und sehr umfassend verankert wurde und daher die beruflich - familiale Doppelrolle viel weniger konfliktiv ist.

Tab. 3.13 Jugend- und Alterslastquote und Ausgaben für die beiden Bevölkerungsgruppen als Anteil am BIP

	Belgien		Niederlande		Schweiz	
	1981	1991	1980/1981	1990	1980	1990
Jugendlastquote 1)	30.5	27.3	33.2	26.5	28.7	24.5
Staatliche Ausgaben für die Jugend als Anteil des BIP 2)	8.1	5.9	7.1	4.9	5.3	5.1
Alterslastquote 3)	21.9	22.8	17.4	18.3	20.7	20.9
Staatliche Ausgaben für die Rentner als Anteil des BIP 2)	7.1	6.7	5.7	6.1	6.1	6.0
Gesamtlastquote	52.4	50.1	50.6	44.8	49.4	45.4
Sozialleistungsquote 4)	36.0	28.5	38.9	36.5	13.2	14.1

Anmerkungen:

1) Jugendlastquote: Anteil Kinder und Jugendlicher an Bevölkerung 15-65.

2) Staatl. Ausgaben für Rentner umfassen Altersrenten (AHV und Ergänzungsleistungen im Zusammenhang mit der AHV). Die staatlichen Ausgaben für die Jugend umfassen Bildungsausgaben inkl. Stipendien und Familienzulagen. In allen drei Ländern werden Infrastrukturbauten und Animation für Junge und Alte nicht berücksichtigt, bei welchen es sich teilweise um kommunale Aufgaben handelt, oder intermediäre Institutionen (z.B. Pro Senectute) tätig sind.

3) Alterslastquote: Anteil Bevölkerung 65+ an Bevölkerung 15-65.

4) Sozialleistungsquote: vgl. Flora 1987; Gilliland und Rossini 1997.

Im Vergleich zur Austarierung der Leistungen zwischen Staat und Familie ist die Arbeitsmarktpolitik des Staates oder der Staat in der Rolle als Arbeitgeber verhältnismässig unwichtig (im Gegensatz zu den nordischen Staaten). Trotz unterschiedlichen Anstrengungen des Staates, das Beschäftigungsniveau insbesondere der Frauen zu heben, sind solche Bemühungen erst neueren Datums und daher noch wenig wirksam. Arbeitsmarktpolitik ist aber – losgelöst von einer Beschäftigungspolitik für Frauen – immer dadurch motiviert, einerseits die ho-

he Zahl von nicht Erwerbstätigen, die aus dem Arbeitsleben ausscheiden, zu senken (vgl. Diskussion um die Erwerbsausfallrente in den Niederlanden), resp. um Vollbeschäftigung anzustreben. Sie hat daher das Ziel, einen Ausgleich zwischen sozialer Sicherung durch den Staat einerseits und staatlicher Regulierung des Arbeitsmarktes andererseits vorzunehmen.

Schliesslich gibt es Bereiche des Sozialstaates mit Übergangscharakter, die noch aus der Zeitepoche der fortschreitenden fordistischen Arbeitsteilung stammen. Die Hinterlassenenrenten basieren auf dem männlichen Ernährermodell. In den letzten Jahren wurden (in der Schweiz und in Belgien) neben den Witwen- zusätzlich auch Witwerrenten eingerichtet, um eine Gleichheit zwischen den Geschlechtern zu erzielen³⁶. Doch diese Leistungen sind kaum realisiert, so werden sie bereits wieder in Frage gestellt, resp. erneut abgebaut (vgl. in den Niederlanden und der Schweiz). Mit dem Argument, dass jede erwachsene Person erwerbstätig sein sollte, werden abgeleitete Ansprüche über die Versicherung des Partners als nicht mehr nötig erachtet. Obwohl Arbeitsmarktpolitiken für Frauen frühestens seit den späten achtziger Jahren betrieben werden, Mütter in Holland und in der Schweiz zur Hauptsache teilzeitlich erwerbstätig sind, sofern sie nicht mindestens einen kürzeren Karriereunterbruch zugunsten der Kinder vornehmen, und somit mindestens teilweise über erheblich weniger finanzielle Mittel verfügen, und Väter sich nach wie vor nicht wesentlich an den häuslichen Arbeiten beteiligen, wird sozialpolitisch die völlige Einbindung der Frauen in den Arbeitsmarkt bereits vorweggenommen, während ihre Zusatzarbeiten wie die Betreuung der Kinder sowie Haushaltspflichten als nicht mehr dominierend wahrgenommen werden. Hier zeigt sich ein gewisses Janusgesicht des Staates: Die Förderung der weiblichen Erwerbstätigkeit, die unter anderem zur Finanzierung von Hinterlassenenrenten beiträgt, kann „kompensiert“ werden durch den Abbau solcher Renten³⁷.

2. Alle drei Länder *schreiten wohlfahrtsstaatlich in ähnlicher Richtung voran*. Sie gehen aber *von unterschiedlichen Niveaus* und sind auf *unterschiedlichen konzeptuellen oder ideologischen Fundamenten* basiert. Die familialen Abhängigkeiten werden laufend mehr zurückgedrängt, während die individuelle Unabhängigkeit möglichst maximiert wird.

³⁶ Wobei Witwerrenten in beiden Ländern nur unter eingeschränkten Bedingungen (minderjährige Kinder) gewährt werden.

³⁷ Der Abbau betrifft einerseits bestimmte Kategorien von Witwen (Gleichstellung mit den Witwen) und andererseits die Dauer der bezahlten Leistungen.

Im Zuge der kulturellen Liberalisierung, die in allen drei Ländern Fuss gefasst hat, partizipieren immer mehr Frauen am Erwerbsleben. Dies geschieht aber um den Preis der grösseren Marktförmigkeit. Alle drei Staaten bewegen sich somit weg von de-kommodifizierenden Elementen (vgl. Esping-Andersen 1993). Noch sind diese Elemente am stärksten in Belgien vorhanden, wo die freie Wahl des Familienmodells mit einer zeitgemässen ökonomischen Absicherung noch am ehesten möglich ist. Holland betreibt neuerdings eine starke Arbeitsmarktpolitik, die sämtliche Frauen in die Erwerbsarbeit integriert sehen will³⁸, und in der Schweiz wird die Erwerbstätigkeit von Müttern dem Markt überlassen, ohne dass das familiale System durch infrastrukturelle (z.B. Kinderbetreuungsstätten) und institutionelle Einrichtungen (z.B. Blockzeiten in der Schule) gestützt würde.

3. Die unterschiedlichen *historischen Pfade konvergieren*. Wir haben beschrieben, dass unterschiedliche Prinzipien den Sozialstaat formten. Die Schweiz beschritt den Weg des Föderalismus, Holland und zunächst Belgien den Weg der Versäulung. Am Beispiel Belgiens, das den Pfad seit den sechziger Jahren wechselte, lässt sich zeigen, dass sich die soziale Sicherung unter den föderalistischen Strukturen nicht grundlegend veränderte. Die alten Strukturen blieben weitgehend erhalten und wurden gemäss den neuen weiter differenziert. In allen drei Ländern nimmt aber die Bedeutung der unterschiedlichen Cleavages generell ab, indem zum Beispiel die traditionellen Familienstrukturen nicht mehr so stark durch den Katholizismus bestimmt werden (vgl. Korpi 1999), Individualismus und Säkularisierung dagegen vorschreiten (Peters et al. 1992).

Insgesamt lässt sich der Schluss ziehen, dass die drei Regime-Typen von Esping-Andersen (1993) nur beschränkt zur Beschreibung der drei Länder taugen (vgl. auch Kapitel 1). Die emanzipatorische Politik des sozialdemokratischen Regimes, wozu die Niederlande zählt, richtet sich sowohl an den Markt wie auch an die traditionelle Familie, indem die familialen Abhängigkeiten beschränkt werden. Da aber das Kinderbetreuungsproblem in Holland nach wie vor ungelöst ist, und somit nur eine partielle Einbindung der Frauen in den Arbeitsmarkt stattfinden kann, ist Holland weit davon entfernt, eine emanzipatorische Politik zu betreiben. Das korporatistische Modell fördert nach Esping-Andersen (1993) den Erhalt von Statusunterschieden. Ausserdem führt der Einfluss der Kirche dazu, dass traditionale Familienformen – mit einem Hausfrauenmodell – aufrecht erhalten bleiben. Beides trifft für Belgien nicht zu,

³⁸ Visser und Hemerijck (1998) benennen diese Strategie treffend als „das Ende der sozialen Sicherung ohne Ar-

auch wenn die Sozialversicherungen noch immer stark ständisch organisiert sind. Mit dem Universalisierungsanspruch sind diese Unterschiede bedeutungslos geworden, während andererseits gerade die traditionellen Strukturen (unter Einfluss der Kirche) früh zu einem ausgebauten Kinderbetreuungssystem beigetragen haben. Die Erwerbsbeteiligung der Mütter ist im Gegensatz zu den Erwartungen hingegen die höchste in allen drei Ländern. Am ehesten trifft die Regime-Typisierung auf die Schweiz zu. Das liberale Modell geht von einer starken Regulierungskraft des Marktes aus, während die staatliche Verantwortung erst beginnt, wo Familien oder der Markt nicht funktionieren. Entsprechend sind die Wohlfahrtsleistungen auf einem bescheidenen Niveau. Der „privaten“ Vorsorge wird andererseits viel Platz eingeräumt. Dies trifft für die Schweiz weitgehend zu.

Generell wird der Arbeitsmarkt immer wichtiger für die soziale Absicherung (im Gegensatz zu de-kommodifizierenden Tendenzen, wie sie Esping-Andersen beschreibt). Zwar ist der Staat als Arbeitgeber in allen drei Ländern unbedeutend, aber die erweiterte Partizipation der Frauen am Erwerbsleben führt direkt zu mehr Marktförmigkeit der Sozialversicherungen und indirekt hat die verstärkte Einbindung veränderte Familienmodelle zur Folge, sei es, dass Frauen versuchen, die Doppelrolle in Beruf und Familie zu bewältigen, sei es, dass Männer vermehrt in die partnerschaftliche Mitverantwortung für Haushalt und Kinder einbezogen werden.

Tab. 3.A1: Synopse zu den wohlfahrtsstaatlichen Regelungen im Ländervergleich

Bereich		Belgien	Niederlande	Schweiz
Heirat	Heiratsalter	18	16 mit Zustimmung der Eltern 18 ohne Zustimmung	17 mit Zustimmung der Eltern 18 ohne Zustimmung
Kohabitation	rechtliche Regelung	keine	Cohabiting contract ermöglicht Rentenleistungen zugunsten des Partners	keine
Trennung / Scheidung	Massnahme bez. gerichtlicher Trennung	seit 1804	1971 (erste Gesetzgebung 1838)	seit 1912 (in Revision)
	Massnahmen zum Schutz des Unschuldigen	seit 1804	1971	seit 1912
	Massnahmen gegen Gewaltanwendung in Ehe	10-1974	1971	seit 1912 (in der Regel Scheidung wegen Zerrüttung)
	Scheidungsarten	<ul style="list-style-type: none"> • consentement mutuel (Konventionalscheidung) seit 1969 • längere Trennung • divorce pour faute (Schuldscheidung seit 1804) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ common request (seit 1883) ▪ auf Verlangen eines Ehepartners 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Konventionalscheidung ▪ Kampfscheidung
	Alimentenregelung	Durch Gericht; Frauenalimente hängen ab vom Einkommen beider Partner, Lebenskosten, Lebensstandard während Ehe	durch Gericht; Frauenalimente hängen ab vom Einkommen beider Partner, Lebenskosten, Gesundheit, Wiederverheiratung	Durch Gericht; Frauenalimente hängen ab vom Verschulden, Alter, Gesundheitszustand, Dauer der Ehe, wirtschaftliche Verhältnisse (1)
	Alimentenbevorschussung	nein	ja und Existenzminimum	nur Kinderalimente
	Alimentenregelung bei Kohabitation	keine	aufgrund des cohabiting contract	Keine
	Kinderalimente	18 / 25 in Ausbildung; Höhe abhängig von div. Faktoren, eher niedrig; teilweise Alimentenbevorschussung	bis 18 / 21 in Ausbildung; Höhe abhängig von div. Faktoren, eher niedrig, werden nicht generell ausgerichtet	bis 18 / Ende der Erstausbildung; Höhe abhängig von Bedürfnissen des Kindes und Möglichkeiten und Lebensstandard der Eltern
Schwangerschaft /Geburt	Gesundheitskosten	zum grösseren Teil allgemein getragen	Kostenbeteiligung der Schwangeren	grösstenteils durch Krankenversicherung
	Geburtszulagen	seit 1-1945 abhängig vom Rang d. Kindes	keine	keine
	Erwerbsersatz während Schwangerschaft	unterschiedl. Regelung in privatem und öffentl. Sektor; gemischte Finanzierung ca. 1 Monat 100% danach 60% des Gehalts mit Plafonierung	wie bei Krankheit	wie bei Krankheit

Kapitel 3-56

(Tab. 3.A1 Fortsetzung)

Bereich		Belgien	Niederlande	Schweiz
	Mutterschaftsurlaub	seit 1-1990 min. 9 Wochen, max. 15 Wochen für Selbständi- ge: 3 Wochen nach Ge- burt	seit 3-1990 16 Wochen	seit 1964 allg. Arbeits- verbot von 8 Wochen (Arbeitsgesetz)
	Erwerbsersatz beim Mutterschaftsurlaub	privater Sektor: 1 Monat: 82 %, danach 75 % pla- foniert öffentl. Sektor: 100 % Selbständig: fixer Betrag für 3 Wochen	100 %	Keine einheitliche Rege- lung; Arbeitnehmerin abhängig von Arbeitge- ber und Stellendauer so- wie Krankheit im laufen- den Jahr
	Vaterschaftsurlaub	seit 6-1958 3 Tage bezahlt	ja 2 Tage bezahlt	abhängig vom Arbeitge- ber
	Erziehungsurlaub	seit 5-1990 min. 6 Monate max. 1 Jahr (5x erneuerbar) Erziehungsgeld ca. 400- 500 Fr./ Monat, abhängig vom Rang d. Kindes Arbeitsplatzgarantie im öffentl. Sektor und zu- sätzl. Regelungen	seit 1-1991 keine Lohnfortzahlung ausser im öffentl. Sektor, kein Kündigungsschutz	nicht vorgesehen
	Erziehungsurlaub für Väter	ähnlich wie bei Müttern	wie bei Müttern	nicht vorgesehen
	Arbeitsbedingungen, wenn Kinder vorhan- den	Nachtarbeitsbeschrän- kung, Regelungen zu Überzeiten; Reduktion der Arbeitszeit; Frei- stellung bei Krankheit eines Kindes bis zu 10 Tagen pro Jahr (unbe- zahlt); im öffentl. Sektor z.T. bessere Bedingun- gen	Möglichkeit der Reduk- tion von Arbeitszeit	Nachtarbeitsverbot; ver- einzelte Regelungen im öffentl. Sektor
Kinder	Familienzulagen	seit 1939 Höhe abhängig vom Rang (progressiv), von Beschäftigung der Eltern, Invalidität sowie von Behinderung des Kindes oder Waise Zusätzlich: einjährig Kinderferiengeld und Er- ziehungszulage	seit 1-1983 Höhe abhängig von Rang (degressiv) und Alter (progressiv) des Kindes	Verfassungsartikel seit 1945; kantonale Gesetze zw. 1943 und 1965 nur Arbeitnehmer und Landwirte; Höhe ist un- terschiedlich nach Kan- ton, teilweise von Rang abhängig, zum Teil vom Beschäftigungsumfang
	Schule (Beginn und Dauer der obligat. Schulzeit)	Beginn: 6 Jahre Dauer: 12 Jahre; die letz- ten beiden Jahre teilzeit- lich Schultag: 8 Std. inkl. Mittagszeit	Beginn: 5 Jahre Dauer: 12 Jahre Schultag: 5-6 Std. und Mittagszeit	Beginn: 7 Jahre Dauer: 9 Jahre Schultag: 6-8 Std. und Mittagszeit

Kapitel 3-57

(Tab. 3.A1 Fortsetzung)

Bereich		Belgien	Niederlande	Schweiz
	Kinderbetreuung im Vorschulalter	seit 1992 Krippen und Vorkindergarten; Tagesmütter; Zugang zu Krippen und Vorkindergarten nach sozialer Dringlichkeit 1988: 0-3 J.: 20% (2) 1989: 0-3 J.: 25% (3) 1993: 0-3 J.: 30% (4) 1988: 3-6 J.: 95% (2,3)	Zugang zu Krippen gem. Warteliste; teils betriebliche Lösungen 1988: 0-3 J.: 2% (2) 1989: 0-3 J.: 2% (3) 1993: 0-3 J.: <10% (4) 1988: 3-5 J.: 50-55 % (2,3)	Zugang zu Krippen gemäss Warteliste; öffentl. und private Einrichtungen; Tagesmütter werden durch Vereine organisiert 1989: 0-3 J.: <5 % (2) 1993: 0-3 J.: 8 % (4) 3-5 J.: < 5 %, danach teilw. obligat. Kindergarten: >90 %
	Nachschulische Betreuung	nein	ja, Zentren; umfassen ca. 1 % der Kinder	vereinzelt Schülerhorte, abhängig von Schulgemeinde und sozialer Dringlichkeit
Wohnversorgung		seit 1975 getrennt nach Region benachteiligte Gruppen haben Zugang zu Sozialwohnungen, genaue Bestimmungen hängen von der Region ab. Mietzinszuschüsse und nicht rückzahlbare Beihilfen zum Kauf oder Renovation einer Wohnung (Eigentumsförderung ist stärker ausgebaut)	Sozialwohnungen vorhanden Mietzinsbeihilfen für einzelne benachteiligte Gruppen, inkl. jung Verheiratete, seit 1992	Sozialwohnungen in den grösseren Städten vorhanden; Vergabe nach Richtlinien und Wartelisten Mietzinsbeihilfen in einzelnen Gemeinden; staatliche Wohnbauverbilligung bei mangelnden Finanzen (nur für geringen Teil der Bevölkerung)
Steuern	Einkommenssteuern (abhängig von):	seit 1964 in kraft, rev. 1980, rev. 1988 Zivilstand, Anzahl Kinder und andere Versorgungspflichtige	Tarif abhängig von Lebensform, Anzahl Einkommen pro Haushalt, Alter; seit 1978 werden Kinder nicht mehr steuerlich begünstigt	Zivilstand, Anzahl Kinder und andere Versorgungspflichtige Nebst den Bundessteuern gibt es 26 kant. Steuergesetze
	Abzüge	Kinderbetreuungskosten; Kinderabzüge und Abzüge bei Behinderung; Freibeträge für Alleinerziehende; Kohabitierende werden getrennt besteuert; Individualbesteuerung der erwerbstätigen Ehepaare (seit 1989) Abzüge je nach Kinderzahl recht hoch	Freibeträge für Alleinerziehende (bei Erwerbstätigkeit höher); Abzüge bei Krankheit und Behinderung; Individualbesteuerung von Ehepaaren und Kohabitierenden seit 1984, bei beiden mit Uebertragungsmöglichkeiten Abzugsmöglichkeiten bescheiden	Kinderabzüge und unterschiedl. Tarife nach Zivilstand generell; für alle andern Regelungen sind die kantonalen Steuergesetze entscheidend; teilweise Berücksichtigung von Alleinerziehenden; Ehepaare werden gemeinsam veranlagt, Kohabitierende einzeln Abzüge am entscheidendsten bei mittleren und hohen Einkommen (5)

Kapitel 3-58

(Tab. 3.A1 Fortsetzung)

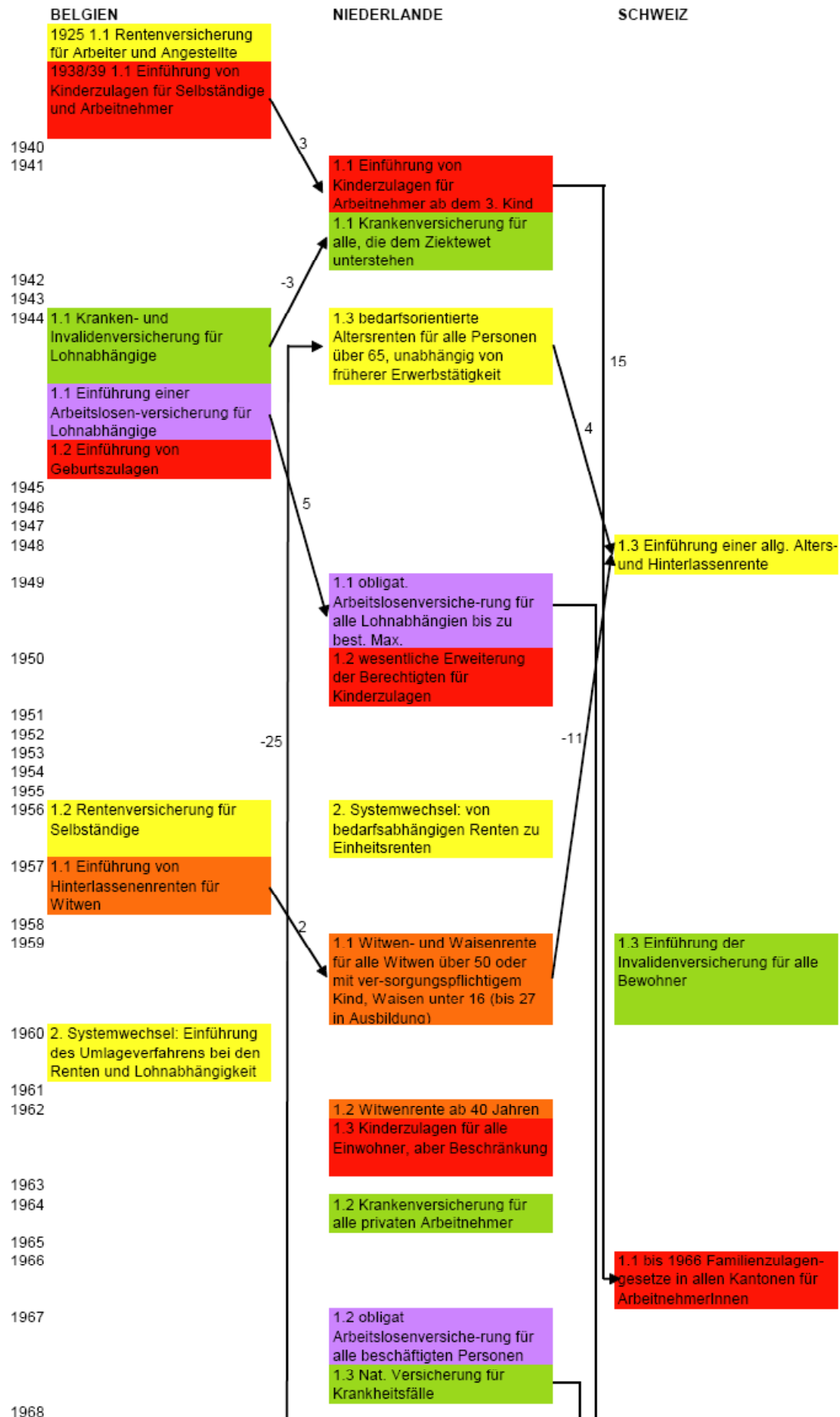
Bereich		Belgien	Niederlande	Schweiz
Alter und Pensionen	Rücktrittsalter	M und F: 60 Jahre Vorbezug der Rente ist möglich (geringere Rente)	M und F: 65 Jahre Vorbezug möglich entspr. kollektiven Vereinbarungen mit Arbeitgeber	Männer: 65 Jahre Frauen: 62/63 Jahre
	Rentenarten	wie Familienzulagen, Mutterschaftsversicherung etc. ständisch organisiert. Einkommen über einem bestimmten Limit werden nicht berücksichtigt. Alle Einwohner sind durch ihre Erwerbstätigkeit berücksichtigt; die Berechnung erfolgt nach Erwerbseinkommen, Zivilstand und Kinderzahl; es werden 5 Erziehungsjahre anerkannt. zusätzliche Hilflosenunterstützung	Individuelles Recht, die Höhe hängt aber vom Alter, der Arbeitssituation und des Partners ab (in % einer Vollrente). Die Pensionen werden einheitlich nach Lebensform ausgerichtet ABW (unregelmäss. Ergänzungsleistungen, Mietzinszuschüsse) Hilflosenunterstützung (durch KV)	staatliche Altersversicherung (AHV) und berufsständische Versicherung (BVG, für Arbeitnehmer obligat.) Alle Einwohner sind durch Erwerbstätigkeit oder Ersatzprämie (für fehlende Jahre) versichert. Die Berechnung erfolgt nach Zivilstand; Erziehungsjahre werden gutgeschrieben. Ergänzungsleistungen Hilflosenunterstützung
	Finanzierung	Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge sowie allg. Staatsmittel, Umlageverfahren	Umlageverfahren	Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge sowie gebundene Staatsmittel, Umlageverfahren (AHV)
	Witwen- und Witwerrenten	ab 45 Jahren oder mind. 1 Kind (bei Frauen) keine Berücksichtigung von Kohabitierenden	Witwen ab 40 Jahre oder mit Kind, auch für Kohabitierende, sofern Vertrag existiert.	seit 1948 Witwenrente, später Einführung einer Altersgrenze (40, resp. 45 Jahre für kinderlose Witwen), seit 1994 Witwenrente unter best. Voraussetzungen keine Berücksichtigung von Kohabitierenden

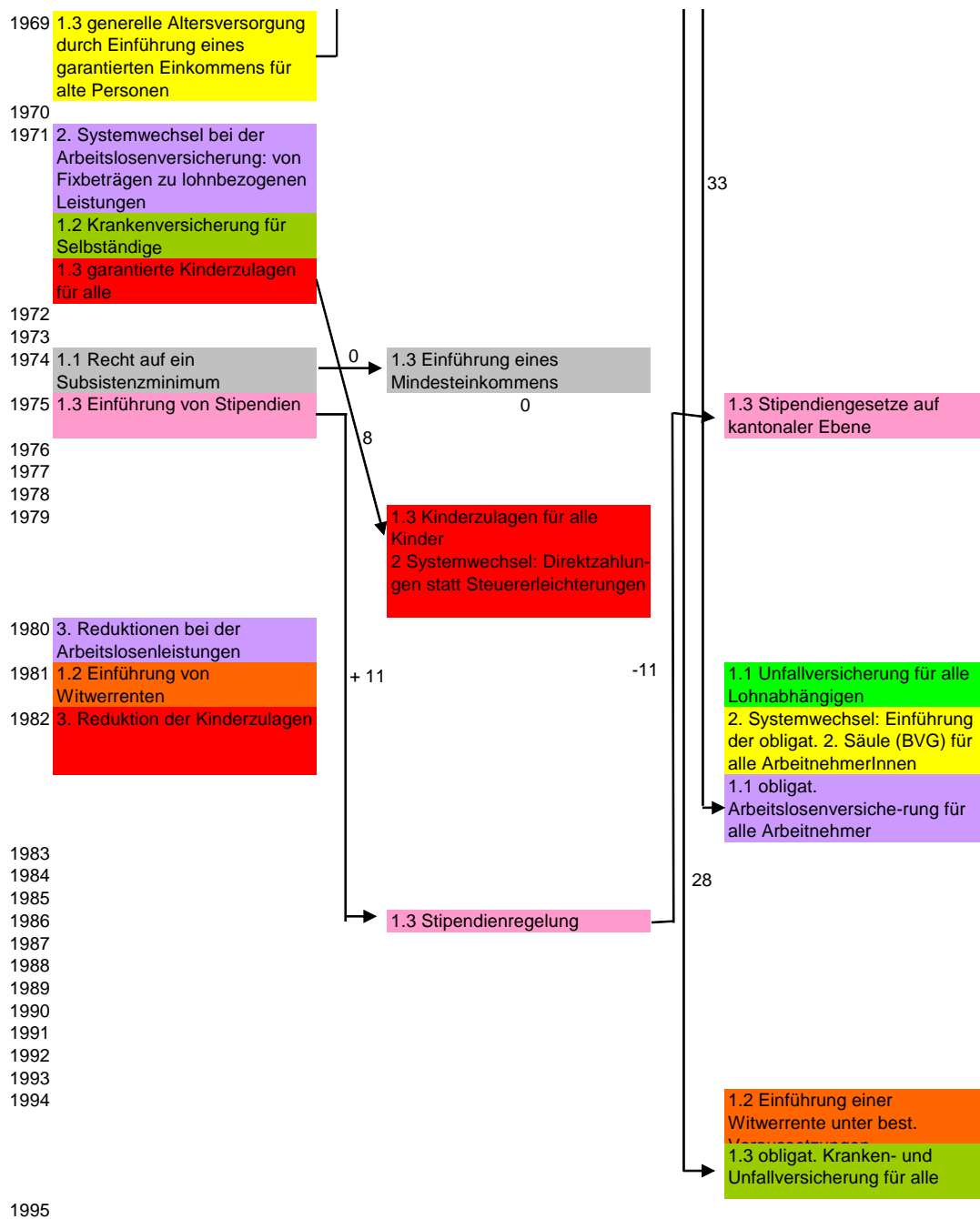
Quellen:

Hauptsächlich UN Fragebögen für Belgien und die Niederlande; für die Schweiz: eigene Informationen; Ergänzungen aus Neubauer et al. 1993.

- (1) Das seit dem 1.1.2000 geltende neue Scheidungsrecht wird nicht einbezogen.
- (2) Eidg. Kommission für Frauenfragen 1992 (Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Kinderbetreuung in der Europäischen Gemeinschaft 1985-1990. Die Sonderhefte von Frauen Europas, Nr. 31, August 1990, S. 12).
- (3) Neubauer et al. 1993.
- (4) Raxton (1996) Children in Europe, London.
- (5) Spycher et al. 1995.

Tabelle 3.A2: Einführung der Obligatorien in der Sozialversicherung





LEGENDE

- 1.1 Obligatorium für bestimmte Personengruppe
- 1.2 Erhebliche Erweiterung dieses Obligatoriums
- 1.3 Unterstellung der gesamte Bevölkerung unter das Obligatorium
- 2 Systemwechsel innerhalb des Obligatoriums
- 3 Erhebliche Leistungsreduktion innerhalb einer obligatorischen Versicherung

Anmerkung:

Kleinere Abweichungen bei den Einführungsjahren bestehen, weil teilweise das Jahr des Gesetzesbeschlusses und nicht das Inkraftsetzen bekannt ist. Der Uebergang von Gesetzen zur Einführung überschreitet aber in der Regel die Dauer von 3 Jahren nicht.