

# I. Der familienpolitische Diskurs: Zur Geschichte und Wirkungsweise der Familienpolitik

## I. Einleitung

Wenn wir im Titel der ganzen Untersuchung ebenso wie in der Überschrift dieses Kapitels den Terminus 'Diskurs' verwenden, dann gilt es die Bedeutung zu erläutern, welche wir ihm zumessen wollen. Dies scheint nicht zuletzt wegen seiner häufigen und modischen Verwendung gerade in jüngster Zeit notwendig zu sein. In unserem Zusammenhang meint Diskurs weder eine wissenschaftliche Erörterung im Sinne einer stringent aufgebauten Argumentation oder Rede, noch das, was Jürgen Habermas unter dem Ausdruck versteht, nämlich kommunikative Zusammenhänge, in deren Rahmen Geltungsansprüche begründet werden. Eben- sowenig deutet das Wort das theoretische Programm einer 'Archäologie des Wissens' an, für welches Michel Foucault den Terminus Diskurs einzusetzen pflegte.<sup>565</sup> Unsere Verwendung dieses Terminus lehnt sich eng an die lateinische Bedeutung von 'discursus' an. Das Verb, von welchem sich das Substantiv her- leitet, lautet bekanntlich 'discurrere', was so viel meint wie 'hierhin und dorthin laufen'. Diskurse sind demnach insgesamt wenig zielgerichtete Gespräche, Reden, Dialoge oder Debatten „von einer gewissen (unbestimmten) Ausdehnung, die nicht schon vorab durch eine zu rigide Intention in ihrer Entfaltung und spontanen Entwicklung gehemmt sind“.<sup>566</sup> Familienpolitische Diskurse – im Kollektivsingul- ar: der familienpolitische Diskurs – bezeichnen also politische (somit auf Durchset- zung bedachte) Gespräche, an welchen sich eine Vielzahl von Akteuren beteiligen, und in welchem sie ihre divergenten kollektiven Definitionen von 'Familie' sowie die unterschiedlich wahrgenommenen Gefährdungen dieser Institution verneh- men lassen. Ziel von Diskursen ist das Aushandeln familienpolitischer Strategien (Mixturen aus Bevölkerungspolitik, Familienpolitik i. e. S. und Sozialpolitik), mit welchen die Entwicklungen der Familie gesteuert werden sollen. Was in Diskursen hergestellt wird – in analytischen Termini also das *strukturelle* Komplement zu Diskursen (Kultur) – sind 'policies'. Hierunter verstehen wir konkrete Formen politischen Intervenierens. Diese gilt es aus den jeweils besonderen Interdependen- zen der an Diskursen beteiligten Akteure, ihren Intentionen sowie aus den faktischen Problemlagen heraus zu erklären. Der Erfolg von policies manifestiert

---

<sup>565</sup> Manfred Frank: Zum Diskursbegriff bei Foucault, in: Jürgen Fohrmann & Harro Müller (Hrsg.): Diskurstheorien und Literaturwissenschaft, Suhrkamp, Frankfurt 1988, S. 25-44.

<sup>566</sup> Ebd., S. 25f.

sich in den Veränderungen des gesamtgesellschaftlichen Spannungsgefüges. Dies ist denn auch der Grund, weswegen wir den Aspekt des Herstellens, also das Produkt oder Ergebnis von Diskursen, in Termini eines Spannungsmanagements erörtern können.

Das komplexe Wechselspiel von familienpolitischen Diskursen und policies in einer Langzeitperspektive bildet somit die zentrale Thematik, mit der wir uns in diesem Kapitel beschäftigen werden. Anschließend an die Ausführungen im Kapitel F läßt sich sagen, daß in die Diskurse sowohl individuelle als auch kollektive Akteure involviert sind, welche unterschiedlichen Denkstilen (Etatismus, Familialismus, Individualismus) verpflichtet sind. Die Konfigurationen derselben wandeln sich in Abhängigkeit anstehender, die Familie betreffender Strukturprobleme. Die Denkstil-Konfiguration beeinflußt die Selektion von policies, insbesondere die Wahl des Steuerungsniveaus, auf welchem politische Maßnahmen und Einrichtungen ansetzen.

Unterstellt wird in den folgenden Erwägungen, daß zwischen den politischen Akteuren (Staat, Verwaltung, aber auch private Organisationen) einerseits, und der Familie andererseits eine hierarchische Struktur vorherrscht. Die beiden Akteurguppen stehen auf unterschiedlichen Systemebenen, woraus grundsätzlich ein vertikales Spannungsverhältnis resultiert.

Politischen Akteuren steht ein breites Handlungsrepertoire zur Verfügung. Dieses wird phasentypisch in jeweils besonderer Weise aktualisiert. Die erste Hypothese (Chiasmus-Hypothese), die wir im folgenden überprüfen wollen, vermutet, daß die Kontraktion der Denkstile (also der Sachverhalt, daß zu Beginn des hier interessierenden langfristigen Prozesses der Etatismus und in der zweiten Phase der Familialismus dominierte, während in der aktuellen der individualistische Denkstil vorherrscht), dazu führt, daß politische Akteure auf ein immer höheres Steuerungsniveau ausweichen müssen. Erzwungen wird diese Tendenz vor allem durch die zunehmende Pluralisierung familialer Lebensformen, deren Bedürfnissen differentiell Rechnung zu tragen ist.

Die zweite Hypothese, für die wir im Rahmen der folgenden Analysen Belege anführen wollen, besagt, daß das eigentliche Ziel familienpolitischer Interventionen nicht auf die bevölkerungspolitische Dimension reduziert werden kann. Die primären Folgen familienpolitischen Handelns bestehen nämlich darin, daß es einer in Entstehung begriffenen generativen Struktur, einer neuen Bevölkerungsweise, zum Durchbruch verhilft. Wenn sich aber die hier zu diskutierenden Bevölkerungsweisen bezüglich der Fertilitätsentwicklung durch eine Tendenz zur säkularen Geburtenbeschränkung auszeichnen, ist zu erwarten, daß familienpolitische Interventionen auch antinatalistische Effekte verursachen. Das dürfte sich für die erste Phase nach 1900 nachweisen lassen, in welcher die Familienpolitik das Fortschreiten des Demographischen Überganges begünstigte. Pronatalistische Effekte hingegen sind vor allem während der Nachkriegszeit zu vermuten. Derzeit müßte sich eine auf die Belange des Individuums ausgerichtete (Frau, Kinder) Familienpolitik im Rhythmus generativen Handelns niederschlagen, insbesondere wenn es ihr gelingt, zur Harmonisierung von familialer und außerhäuslicher Tätigkeit beizutragen.

Wir bemühen uns somit in den nachfolgenden Erörterungen um eine Antwort auf die Frage: „Wie, wozu, unter welchen Bedingungen und wodurch kann staatliche Politik in Bezug auf diejenigen sozialen Zusammenhänge, die wir gemeinhin als 'Familie' ansprechen, überhaupt effektiv werden?“<sup>567</sup> Gefragt wird nach dem wechselseitigen Zusammenwirken von a) *Interventionsformen* (Leistungen, Maßnahmen, Einrichtungen u.a.), b) *Zielsetzungen* und *Motiven*, c) *strukturellen Rahmenbedingungen* (Konflikte, cleavages) und d) *Wirkungen* (intendierte Wirkungen, Nebenwirkungen und kontraintuitive Wirkungen) der Familienpolitik.

Dabei beabsichtigen wir, über eine rein historische Deskription der Einsetzung konkreter policies hinauszugehen, ohne indes vorschnelle Generalisierungen zu liefern. Die Aufgabe besteht vielmehr darin, die historischen Entwicklungen im Bereich der Familienpolitik aus dem Spannungsfeld a) je besonderer Problemlagen, b) divergenter Denkstile und c) entsprechender politischer Strategien möglichst differenziert zu erklären.

Wir gehen von jenem breiten Familienpolitik-Begriff aus, wie er im Kapitel E (S. 161ff) entwickelt wurde, und der neben familienpolitischen Motiven i. e. S. auch bevölkerungs- und sozialpolitische Interessen einschließt. Bei der Typologisierung der Maßnahmen schließen wir an F.-X. Kaufmanns Konzeption einer Theorie sozialpolitischer Interventionen an.

Unterschieden werden vier *Interventionsformen*, die sich auf verschiedenen Steuerungsniveaus verorten lassen. *Rechtliche* Maßnahmen zeichnen sich durch ein tiefes Steuerungsniveau aus. Durch die Festsetzung rechtsverbindlicher Normen oder formaler Ansprüche wird Individuen oder Familien lediglich die soziale Teilhabe an einem *Status* garantiert. *Ökonomische* Maßnahmen setzen bei den wirtschaftlichen Ressourcen an und bezwecken insbesondere einen Lastenausgleich zwischen Familien und anderen Lebensformen. Mit ihnen wird eine Einkommensumverteilung intendiert. Weil ökonomische Maßnahmen einen normativen Konsens implizieren, aber nicht auf diesen zu beschränkt sind, kann ihnen ein höheres Steuerungsniveau zugemessen werden. *Pädagogische* und (*sozial-ökologische*) Interventionen beabsichtigen die Steuerung von Kompetenzen (pädagogische) oder Handlungsspielräumen (ökologische). Beide Interventionsformen beeinflussen das Handeln von Individuen oder Familien nur indirekt. Gerade weil sie keine direkten handlungsmotivierenden Intentionen verfolgen, sondern sich auf die Reduktion struktureller oder kultureller Restriktionen beschränken (z. B.: Entschärfung von Beruf-Familie-Konflikten, Assimilation von ehelichen und nicht ehelichen Lebensformen), dürften sie am wirkungsvollsten sein (vgl. auch: Abb. 17, S. 189 und Abb. 18, S. 190). „Aus der Sicht der Adressaten bedarf es aller vier Teilhabedimensionen, d. h. der Verbindung von Status, Ressourcen, Gelegenheiten und Kompetenzen, damit Wohlfahrtseffekte politisch produziert werden können.“<sup>568</sup> Das schließt indes nicht aus, daß aufgrund phasentypischer Bedarfslagen bestimmte Interventionsformen jeweils bevorzugt werden.

<sup>567</sup> Franz-Xaver Kaufmann & Alois Herlth: *Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Intervention*, 1982, S. 2.

<sup>568</sup> Franz-Xaver Kaufmann: *Zukunft der Familie*, 1990, S. 163.

Franz Schultheis qualifiziert die schweizerische Familienpolitik wie folgt: „Die die Schweiz traditionellerweise kennzeichnende Retardierung sozialpolitischer Entwicklungen und ihre – im Vergleich zu fast allen anderen westlichen Industrieländern – auffallende wohlfahrtstaatliche Abstinenz hinterläßt auch im hier interessierenden Gegenstandsbereich deutliche Spuren.“<sup>569</sup> Wir müssen uns somit die Frage stellen, inwieweit die Wahl der Schweiz als Untersuchungskontext sinnvoll ist. Neben pragmatischen Erwägungen rechtfertigen vor allem zwei Gründe diesen Entscheid. Zum einen ist die Schweiz kein homogenes Gebilde, sondern zeichnet sich durch die Koexistenz unterschiedlicher Kulturen aus. Die kulturräumliche Zonierung der Schweiz (Sprachregionen, Konfessionsstruktur) schlägt sich sowohl in der Konfiguration familienpolitisch relevanter Denkstile als auch in der faktischen Gesetzgebung nieder. Überwiegt in der Westschweiz bis in die Gegenwart hinein ein Denkstil, der sich aus individualistischen und familialistischen Elementen zusammensetzt, so dominiert in den urbanen Zentren der deutschsprachigen Schweiz eine Mixtur aus Etatismus (Einfluß der Anrainerstaaten) und Individualismus (liberalistisches Erbe). Die katholischen Kantone der Zentralschweiz zeichnen sich insbesondere durch einen Antietatismus aus, der teilweise gepaart ist mit familialistischen Elementen. Die Wahl der Schweiz als Untersuchungskontext bietet somit die vergleichsweise günstige Möglichkeit zu interkulturellen Vergleichen. Als zweiter Grund für die Wahl der Schweiz ließe sich anführen, daß die Schweiz insgesamt wohl den Prototyp für einen liberalistischen familienpolitischen Entwicklungsverlauf darstellt.<sup>570</sup> Dieser Tatbestand ist insbesondere das Ergebnis der *föderalistischen Organisation* des schweizerischen Staatswesens sowie der Bedeutung, die dem *Prinzip der Subsidiarität* zugewiesen wird. Die schweizerische Familienpolitik erweist sich somit eher als das Resultat eines Minimalkonsenses, denn als Produkt einer gezielten liberalen Sozialpolitik. Gerade diese Eigenart veranlaßt uns im folgenden, die oben angeführte Äußerung von Schultheis in einem bestimmten Aspekt zu korrigieren. Die Retardierung bei der Einführung sozialpolitischer Einrichtungen ist insofern keine 'traditionelle', als die Schweiz während der Hochblüte des Liberalismus ein internationaler Vorreiter bei der Einführung von Mütter- und Kinderschutzmaßnahmen gewesen ist (Fabrikgesetzgebung).<sup>571</sup> Gerade der Verlust dieser sozialpolitischen Führungsrolle ist ein Aspekt, auf den wir im Rahmen der folgenden Ausführungen in analytischer Hinsicht eine Antwort zu geben versuchen.

Der Fortgang des Kapitels gliedert sich wie folgt: An diese einleitenden Vorbemerkungen schließt eine Erörterung der langfristigen Entwicklungen der familienpolitischen Anstrengungen auf nationaler Ebene an. Dabei gilt es zwei Aspekte zu fokussieren: einerseits die *Denkstile* und *Motive*, welche von politi-

<sup>569</sup> Franz Schultheis: Familienpolitik in Grenzen: Aspekte eines interkulturellen Vergleiches sozialpolitischer Leistungen für Familien im Drei-Länder-Eck, in: Charlotte Höhn; Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny & Beat Fux (Hrsg.): Familienpolitik und Kinderzahl im Drei-Länder-Vergleich, 1992.

<sup>570</sup> Kurt Lüscher: Familienpolitik im liberalen Kleinstaat: Das Beispiel der Schweiz, 1988.

<sup>571</sup> Erich Gruner: Arbeiterschaft und Wirtschaft in der Schweiz 1880-1914, Bd. 3, Chronos, Zürich 1988, S. 683-687.

schen pressure-groups prioritär vertreten und verfolgt werden und andererseits die *Steuerungsniveaus* der wichtigsten neu eingesetzten Maßnahmen. Ein *Quervergleich* des derzeitigen familienpolitischen Entwicklungsstandes der Schweiz mit dem der Bundesrepublik und Frankreichs wird diesen Abschnitt beschließen (II). Der Föderalismus und die subsidiäre Pflichtenaufteilung zwischen Bund und Kantonen erzwingen es, fallstudienartig die kantonalen familienpolitischen Einrichtungen und Maßnahmen einer bestimmten Region (der Nordwestschweiz) detaillierter zu untersuchen. Ein interkantonaler Vergleich der Familienzulagen-Regelungen wird diesen Abschnitt abrunden. Dabei läßt sich belegen, daß die Denkstil-Konfigurationen nicht nur entlang der Zeitachse variieren, sondern sich auch zwischen den schweizerischen Kulturräumen (Konfessions- und Sprachregionen) signifikant unterscheiden (III). Diese detaillierten Studien gilt es in integrierender Absicht (langfristiges Spannungs-Management) zu generalisieren (IV). Eine Rekapitulation wird diese Analysen abschließen (V).

## II. Langfristige Entwicklung der schweizerischen Familienpolitik

Wir versuchen zunächst, die *ideologischen*<sup>572</sup> *Wurzeln* zu rekonstruieren, aus denen sich die je besonderen Konfigurationen dreier Denkstile (des Etatismus, des Familialismus und des Individualismus) erschließen lassen. Sodann ist nach den *Konfliktlinien* zu fragen, welche bestimmte Gruppen von Akteuren zum Schutz der Institution Familie motiviert haben, respektive motivieren. Auf dieser Grundlage läßt sich die Wahl jeweils besonderer Maßnahmen und familienpolitischer *Strategien* im historischen Verlauf erklären.

Vier *ideologische Wurzeln* haben die Anstrengungen im Bereich der Familienpolitik in besonderer Weise gefördert. Es sind dies:

1. Das *Naturrecht*: In dieser Tradition bedeutet Familie „eine durch E(he, B. F.) begründete natürliche Lebensgemeinschaft eines monogamen Ehepaars und seiner Kinder (...), eine in allen Kulturen in etwa gleichartige Lebensform, deren universaler Charakter selbst als Beweis für die naturrechtlichen Gegebenheiten ihrer zentralen Normen gilt“.<sup>573</sup> Wegen ihrer fundamentalen gesellschaftlichen Bedeutung muß diese Institution folglich gezielt und umfassend gefördert werden.

2. Die Idee der *Caritas*: Sie ist verankert in der jüdisch-christlichen Tradition der Nächstenliebe und begründet die Forderung nach philanthropischer Hilfe, deren Adressaten in erster Linie Menschen, dann aber auch Familien sind. Den von Schicksalsschlägen (Tod, Katastrophen, Behinderung etc.), Getroffenen soll möglichst rasch aber ohne rechtliche Absicherung, also auf freiwilliger Basis, materielle Hilfe geleistet werden (Almosen).

<sup>572</sup> Unter 'ideologisch' werden hier gemäß dem ursprünglichen Wortsinn ideelle Begründungszusammenhänge verstanden und nicht mit irgendwelchen Maßstäben gemessene defiziente Bewußtseinsformen.

<sup>573</sup> *Alfons Auer & Franz-Xaver Kaufmann*: Artikel: Ehe und Familie, 1986, S. 96. Vgl. auch *Helmut Schelsky*: Wandlungen der deutschen Familie in der Gegenwart, 1960.

3. Die *Patronage*: Diese Idee entwickelte sich mit der Industrialisierung und mißt der Unternehmerschaft eine moralische Verantwortung und Verpflichtung gegenüber den Arbeiterfamilien zu. Die ideengeschichtlich im Sozialkatholizismus verankerte Patronage findet im familienpolitischen Engagement der Frühsozialisten (Owen und Fourier) eine sozialistische Parallele.

4. Die *Arbeiterbewegung* und die *sozialistische Weltanschauung*. Aus dieser Wurzel leitet sich eine sozialpolitische Konzeption ab, welche sich weder auf die Unter-Schutz-Stellung der Institution Familie noch auf rein freiwillige Hilfeleistungen beschränkt. Deren Richtschnur ist die Emanzipation der Familie wie auch der Familienmitglieder, ihr Instrument der steuernde Staat.

Die Auseinandersetzungen zwischen der naturrechtlichen und der historisch-rechtlichen Begründung der Familie erweisen sich insofern als wichtig für die Entwicklung der Familienpolitik, als die Vorstellung einer universalen Familienform in der historischen Entwicklung an Überzeugungskraft verloren hat. Mit der Diffusion aufklärerischer Ideen und mit der Industrialisierung öffnete sich im 19. Jahrhundert ein Spalt zwischen der öffentlichen (*oikos*) und privaten (*Intimität*) Funktion der Familie (Differenzierung in Groß- und Kleinfamilie).<sup>574</sup> Die Familiensoziologie erklärt dieses Phänomen mit den Theoremen der Kontraktion und Desintegration der Familie.<sup>575</sup> Ebenfalls bei Tönnies scheint dies ein Konstituens zu sein für die Dichotomie 'Gemeinschaft' vs. 'Gesellschaft'.<sup>576</sup> Die Eingrenzung der Familie auf personale Beziehungen und auf die Privatsphäre legitimierte erst eigentlich den staatlichen Schutz der Familie.<sup>577</sup> Aus liberaler Warte wurde diese Entwicklung hingegen optimistisch ausgelegt, etwa durch Hegel, der die bürgerliche Familie als „sittliche Substanz, als das für sich seiende Selbstbewußtsein“ oder als „der wirkliche Geist der Familie und eines Volkes“ bezeichnete.<sup>578</sup> Diese Position wurde vom Sozialismus aufgegriffen und weiterentwickelt.<sup>579</sup> Die konservative Kritik (Riehl oder Le Play) an einer optimistischen Deutung familialen Wandels trägt zum Entstehen paternalistischer Strategien bei, mit denen man den Erosionsprozeß der Familie zu stoppen hoffte.<sup>580</sup> Die Konzeption der Patronage strahlte von Frankreich auf die Bundesrepublik und die Schweiz aus. Dem Auseinanderbrechen der Familie in Groß- und Kleinfamilie<sup>581</sup> trägt auch die Jurisprudenz Rechnung, welche das Familienrecht vom öffentlichen ins private Recht (Zivilrecht) verlagert.

<sup>574</sup> Vgl. Jürgen Habermas: *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, Neuwied 1974, S.60-69. Oder: ders.: *Theorie des kommunikativen Handelns*, 1981, Bd 2, S. 540ff., sowie Jacques Donzelot: *Die Ordnung der Familie*, 1980. Ebenso: Richard Sennet: *Verfall und Ende der Öffentlichkeit*, Zürich 1987.

<sup>575</sup> René König: *Materialien zur Soziologie der Familie*, Beiträge zur Soziologie und Sozialphilosophie, Bd.1, 1946, S.57.

<sup>576</sup> Ferdinand Tönnies: *Gemeinschaft und Gesellschaft*, 1887.

<sup>577</sup> Alfons Auer & Franz-Xaver Kaufmann: Artikel: *Ehe und Familie*, 1986, S. 106.

<sup>578</sup> Georg Wilhelm Friedrich Hegel: *Werke* Band 7, 1970, § 156, S.305. Vgl. auch ebd. § 156, S. 305: „Familie als die unmittelbare Substanz“, oder auch diverse Passagen in der *Phänomenologie des Geistes* (Werke Bd 3), (z.B. S.351), oder der *Philosophie der Geschichte*.

<sup>579</sup> Vgl. etwa Jürgen Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit*, 1974, passim.

<sup>580</sup> Franz Schultheis: *Sozialgeschichte der französischen Familienpolitik*, 1988, S. 122ff.

<sup>581</sup> Georg Schwägler: *Soziologie der Familie*, 1975, S.136.

Eine zweite Wurzel der Familienpolitik ist – wie erwähnt – die jüdisch-christliche *Caritas*-Idee. Dieser Vorstellung zufolge sollen Schicksalsschläge, Katastrophen oder durch individuelles Versagen bedingte Notsituationen von Familien oder Einzelpersonen durch privates Engagement (materielle Unterstützung) oder durch Angebote von Organisationen (gemeinnützige Vereine, Anstalten, Heime etc.) abgedeckt werden. Davon leitet sich das Prinzip der *Subsidiarität* ab, welches in der Formulierung von Papst Pius XI meint, daß dem Einzelnen das, was er „aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf“.<sup>582</sup> Die damit korrespondierende Ideologie der individuellen Eigenverantwortung steht im Gegensatz zu Formen der kollektiv-solidarischen Konfliktlösung.

Die religiöse Fundierung der Familienpolitik (*Caritas*) und die Idee der *Patronage* traten häufig verknüpft auf und lassen sich seit Mitte des 19. Jahrhunderts in Frankreich und später auch in Deutschland und in der Schweiz nachweisen.<sup>583</sup> In der sozialkatholisch verwurzelten Tradition obliegt dem Unternehmer eine moralische Verpflichtung gegenüber seinen Untergebenen. Diese Form privaten Engagements im Bereich der Familienpolitik war eines der tragenden Motive für die Einrichtung von Familienausgleichskassen und Familienzulagen. Beispiele für paternalistische familienpolitische Einrichtungen finden sich aber schon früh. So begünstigte der Fabrikherr Isaak Iselin aus Basel (1728 bis 1782) mit der Gründung einer 'gemeinnützigen Gesellschaft' im Jahre 1777, sowie durch die Förderung von Unterstützungsleistungen und den Bau billiger Wohnungen die materielle und bildungsmäßige Situation seiner Arbeitnehmer.<sup>584</sup> Christoph Merian organisierte 1854 verbilligte Brotabgaben für die Bevölkerung.<sup>585</sup> Die *Patronage* stellt aber nicht bloß die Einführung von Vorformen des Familienlastenausgleichs dar, sondern impliziert gleichzeitig eine Stärkung der sozialen Kontrolle und gründet durchaus auch auf ökonomischen Interessen der Patrons. So vermischen sich etwa bei der Wohnbauförderung durch Fabrikbesitzer sozial- und familienpolitische Motive mit betriebswirtschaftlichen Rentabilitätsüberlegungen (Krisenregulierung).

Nicht zuletzt diese Ambivalenz, welche frühen familienpolitischen Bestrebungen inhärente, motiviert die Arbeiterbewegung und den Sozialismus<sup>586</sup> einerseits zur Kritik am Ideal der bürgerlichen Familie – aus wirtschaftlichen und aus machttheoretischen Erwägungen (Ausbeutung der Frau und der Kinder) – und andererseits zu staatlichen familienpolitischen Strategien, welche eine möglichst große recht-

<sup>582</sup> *Papst Pius XI: Enzyklika: Quadragesimo anno* (1931), in: *Papst Pius XI: Die Sozialen Rundschreiben, mit Erläuterungen von Paul Jostock*, Herder, Freiburg 1961, S. 80. Vgl. auch: *Kurt Lüscher & Franz Schultheis: Familienpolitische Maßnahmen und Einrichtungen im Südwesten Baden-Württembergs*, 1985, S. 1-8; oder *Eduard Bürgi: Der Mutterschutz in der Schweizerischen Sozialpolitik*, (Diss.), Zürich 1952, S. 30.

<sup>583</sup> *Kurt Lüscher & Franz Schultheis: Familienpolitische Maßnahmen und Einrichtungen im Südwesten Baden-Württembergs*, 1985, S. 1-8.

<sup>584</sup> *Benedikt Philipp: Baselstädtische Familienpolitik*, (Diss Basel 1967), Basel 1967, S. 17.

<sup>585</sup> Ebd., S. 17.

<sup>586</sup> Vgl. *Karl Marx: Thesen über Feuerbach*, (4. These), MEW 3, S. 6. Oder: *Friedrich Engels: Der Ursprung der Familie, des Privateigentums und des Staates*, 1977; oder *August Bebel: Die Frau und der Sozialismus*, Stuttgart 1919. u. a.

liche Absicherung des Schutzes der Institution Familie und eine möglichst umfassende individuelle Emanzipation anstreben. Die Einführung des Schulobligatoriums, das Engagement für das Stimm- und Wahlrecht für Frauen, der Familienschutz (Schutz der Frauen und der Kinder) im Rahmen des Fabrikgesetzes, die Forderung nach einem umfassenden System der sozialen Sicherheit (Alters-, Kranken-, Invaliden-, Arbeitslosen- und Mutterschaftsversicherung) entspricht dieser etatistischen Doktrin, welche sich zudem gegen die religiös motivierte Notstandshilfe der Paternalisten und Familialisten wandte. Die ideologische Kräftekonstellation in der Frühphase des familienpolitischen Diskurses zeichnet sich somit vor allem durch die Auseinandersetzungen zwischen etatistischen und familialistischen Positionen aus.

In dieser Konstellation obsiegte – nicht nur in der Schweiz – der staatsinterventionistische Etatismus.

„Die Auffassung, daß der Staat als Instrument zur Förderung der Wohlfahrt diene, entspricht der altständischen Vorstellung, die bis in die Zeiten der Kameralistik zurückreicht. Diese obrigkeitliche Tradition wurde im 19. Jahrhundert in Deutschland von der Bürokratie soweit neu belebt, daß sie trotz dem vorherrschenden Liberalismus zur Aufrechterhaltung der sozialen Ordnung vor Interventionen nicht zurückschreckte. Wir erinnern an den preußischen Kinderschutz, an Fabrikinspektoren, an das Unterstützungskassen- und Knappschaftsgesetz von 1854. Letzteres begründete eine öffentlich-rechtliche Arbeiterversicherung. Die Wirtschaftskrise der siebziger Jahre und der als drohend empfundene Charakter der Arbeiterbewegung halfen mit zu einer Aktualisierung der traditionellen Wohlfahrtspolitik. Nachdem Bismarck in der Handelspolitik das Steuer zum interventionistischen Schutzzoll herumgerissen hatte, inaugurierte er die soziale Wohlfahrtspolitik mit seinem Sozialversicherungsprogramm von 1881. Der 1872 gegründete 'Verein für Socialpolitik' hatte ihn hierin bestärkt.“<sup>587</sup>

Wie Erich Gruner weiter ausführt, prägte der etatistische Denkstil auch das Denken der Konservativen. Die politische Praxis zielte auf die Beseitigung der materiellen Gegensätze in Bezug auf Besitz und Bildung.

„In der Praxis sollte das Abgleiten der Massen ins Elend durch eine ausgleichende Steuer- und Finanzpolitik erreicht werden: Einführung der Steuerprogression, Erbschaftssteuern, Festlegung eines steuerfreien Existenzminimums, Herabsetzung des exorbitant hohen Salzpreises und damit Milderung der drückenden Umsatzsteuer, Unentgeltlichkeit der Schulen. (...) Demokratische Wohlfahrtsstaatspolitik war also egalitär ausgerichtet. Ihr Hauptgehalt war eine materiell ausgeglichene Volksgemeinschaft.“<sup>588</sup>

Dieses Gedankengut prägte auch die Entwicklung der Familienpolitik. Wichtige Etappen waren die Reform der Ehegesetzgebung (das schweiz. Zivilgesetzbuch trat anfangs 1876 in Kraft) und beseitigte die letzten Ehebeschränkungen.<sup>589</sup> Ebenfalls die Fabrikgesetzgebung hatte eine entsprechende Bedeutung. Diese beginnt im Jahr 1877 mit der Festsetzung des 11-Studentages, dem Nacht- und Sonntagsarbeitsverbot für Frauen. Diese Regelungen können als der Beginn der schweizerischen Familienpolitik betrachtet werden. Im Fabrikgesetz wurden nämlich außer der für alle Arbeitnehmer geltenden Arbeitszeitregelung spezielle familien- und frauenpolitisch intendierte Paragraphen etabliert, so eine anderthalbstündige Pau-

<sup>587</sup> Erich Gruner: *Arbeiterschaft und Wirtschaft in der Schweiz 1880-1914*, S. 613.

<sup>588</sup> Ebd., S. 614.

<sup>589</sup> Wilhelm Bickel: *Bevölkerungsgeschichte der Schweiz*, 1947, S. 154ff. Er diskutiert dort insbesondere auch die Effekte der Einführung des Eherechts auf das Heiratsverhalten.



se für Frauen mit Haushaltspflichten und ein achtwöchiges Arbeitsverbot vor und nach der Niederkunft. Ferner wurden Betriebe gekennzeichnet, in denen keine Schwangeren beschäftigt werden dürfen, und es wurde für Frauen ein Verbot erlassen, gefährliche Arbeiten auszuführen. Bis 1899 wurde das Fabrikgesetz komplettiert. Man kann diese Phase mit Kurt Lüscher als eine 'Familienpolitik avant la lettre' bezeichnen. Zu erwähnen ist, daß die Schweiz mit den erwähnten Regelungen über eine relativ 'fortschrittliche' Regelung im Vergleich mit den umliegenden Staaten verfügte.<sup>590</sup>

Die Entwicklungsrichtung der arbeitsrechtlichen Bestimmungen zeigt, daß neben einer Stoßrichtung hin zu differenzierteren Bestimmungen auch defensive Tendenzen im Sinne von Verteidigungsbestrebungen der bestehenden Rechte zu beobachten waren. Trotz dieser Doppelgleisigkeit der Arbeitsschutzbestrebungen illustrieren sie die Dominanz etatistischer und sozialpolitischer Argumentationen während der Zeit vor der Jahrhundertwende.

Zwar finden wir auch nach 1900 vereinzelte weitergehende familienpolitische Anstrengungen, doch handelt es sich dabei vornehmlich um die Vollendung derjenigen Bemühungen, die wir bislang diskutiert haben. Sie sind nicht als eine eigentliche Weiterentwicklung der Familienpolitik zu werten. Das gilt insbesondere für die Einführung des revidierten Eherechts 1907 (Inkraftsetzung 1912). Dieses erscheint aus heutiger Optik als eine Rechtssetzung, in welcher eine patriarchalische Familienordnung verankert wurde.<sup>591</sup> Das Eherecht wurde indes zur Zeit seiner Inkraftsetzung als „überzeitliches Werk“, respektive als Gesetz gepriesen, das „heute so lebenswahr und lebensnah ist wie bei seinem Erlaß“.<sup>592</sup> Es wurde von weiten Kreisen der öffentlichen Meinung getragen.

Eine zweite Stoßrichtung im gleichen Dezennium ist getragen von der Frauenbewegung (BSF<sup>593</sup> und verschiedene Arbeiterinnenvereine) und beinhaltet die Forderung nach einer Besserstellung der Frau in der Krankenversicherung.<sup>594</sup> Gegen Ende dieser familienpolitisch flauen Periode avancierte ferner der Schwangerschaftsabbruch zum Diskursthema. So kam es schon 1919 in Basel zu Auseinandersetzungen über die Abtreibungsgesetzgebung, wobei der Schwangerschaftsabbruch von den Vertreterinnen der alten Frauenbewegung und der Arbeiterbewegung als soziale Notlösung für pauperisierte Proletarier begründet wurde.<sup>595</sup> Auf nationaler Ebene wurde die Abtreibungsfrage erst 1929 im Rahmen einer Nationalratsdebatte behandelt, wobei sich die Katholisch-Konservative Fraktion aus religiös-ethischen Motiven und begründet mit dem Subsidiaritätsprinzip gegen eine Legali-

---

<sup>590</sup> Rainer Münz; Gerda Neyer & Monika Pelz: Arbeitsmarktpolitik, Frauenarbeit, Karenzurlaub und berufliche Wiedereingliederung, Heft 30 des Österreichischen Instituts für Arbeitsmarktpolitik Linz, 1986, S. 25.

<sup>591</sup> Silvia Grossenbacher: Familienpolitik und Frauenfrage in der Schweiz, 1987, S. 41.

<sup>592</sup> Bericht des BR an die BV über das Volksbegehren „Für die Familie“, Bern, 10. Okt. 1944, S. 136.

<sup>593</sup> BSF = Bund schweizerischer Frauenorganisationen.

<sup>594</sup> Elisabeth Joris & Heidi Witzig (Hrsg.): Frauengeschichte(n), Dokumente aus zwei Jahrhunderten zur Situation der Frauen in der Schweiz, Zürich 1986, S. 415.

<sup>595</sup> Ebd., S. 383; Vgl. dort auch das politische Engagement des Arztes Fritz Brupbacher in Zürich.

sierung oder Erleichterung des Schwangerschaftsabbruchs aussprach. Der Freisinn votierte aufgrund des damals beobachtbaren Geburtenrückgangs mit staats- und bevölkerungspolitischen Argumenten gegen eine rechtliche Neuordnung. Die SPS und die KPS plädierten zugunsten von Erleichterungen der Abtreibungspraxis aus sozialen Erwägungen.<sup>596</sup> Nach dieser Debatte, die im Jahr 1942 zur Vereinheitlichung der kantonalen Regelungen (StG § 118 bis § 121) führte,<sup>597</sup> fand die Debatte einen vorläufigen Abschluß.

Insgesamt erweist sich die Zeit zwischen 1900 und ca. 1930 als Phase, in welcher die Familienpolitik kaum thematisiert wurde. In den späten 20er Jahren veränderte sich dann aber die Konstellation der Denkstile. Wilhelm Bickel schreibt:

„Nachdem man sich (von dem Spezialproblem der Überfremdung abgesehen) jahrzehntelang kaum ernsthaft mit Bevölkerungsfragen befaßt hatte, begann sich etwa von 1910 an die öffentliche Meinung allmählich mit dem Geburtenrückgang zu beschäftigen. Zunächst blieb es bei einer theoretischen Erörterung der Probleme. Nach dem ersten Weltkrieg wurden dann aber auch bestimmte praktische Forderungen aufgestellt. Dabei stand zunächst das sozialpolitische Ziel des 'Familienschutzes' im Vordergrund. Am frühesten kam die neue Strömung in der Westschweiz auf, wo 1923 im Kanton Waadt die Liga 'Pro Familia' gegründet wurde, die sich dann nach und nach auf andere Kantone ausbreitete und schließlich auch auf die deutsche Schweiz übergriff.“<sup>598</sup>

Illustrierend für den kulturellen Wandel, der sich mittlerweile eingestellt hatte, sind folgende Belege. Als 1932/33 in Basel ein Aktionskomitee für eine „Aufklärungskampagne für Geburtenregelung, Sexualberatung, Kinder- und Mutter-schutz“ lanciert wurde, stieß das auf großen staatlichen Widerstand. In Zürich liefen katholische Frauen Sturm gegen den Beschluß des Großen Stadtrates, eine „Auskunftsstelle zur Verhütung des Kindersegens“ zu schaffen.<sup>599</sup> Der Wandel in der Denkstil-Konfiguration ist Ursache für die eigentliche Blütezeit der schweizerischen Familienpolitik, die für die Phase zwischen 1929 und 1945 anzuberaumen ist. Er zeichnet sich durch seine zunehmende Fokussierung auf die Institution Familie und durch einen ausgeprägten Familialismus aus.

Es lassen sich fünf *Motive* eruieren, welche die folgenden Debatten prägten: 1. ethisch-religiöse; 2. emanzipatorische; 3. bevölkerungspolitische (eugenische, verteidigungspolitische etc.); 4. sozialpolitische und 5. eigentums- und verteilungspolitische.

Den Auftakt zu dieser Phase bildete ein Postulat des nachmaligen katholisch-konservativen Bundesrats Joseph Escher zur „Förderung kinderreicher Familien“. Es wurde am 27. Sept. 1929 eingereicht und lud den Bundesrat ein, angesichts des Geburtenrückgangs den Kampf gegen die Notlage kinderreicher Familien aufzunehmen. Das sollte insbesondere durch Aufklärung über die Gefahren der Gebur-

<sup>596</sup> EDMZ (Hrsg.): Amtliche Stenographische Verhandlungsberichte, Strafrecht, National- und Ständerat, 1929, S.29-45. Vgl. auch: Elisabeth Joris & Heidi Witzig (Hrsg.): Frauengeschichte(n), 1986, S. 379f.

<sup>597</sup> Wo einzig die medizinische Indikation als Abtreibungsgrund rechtlich vorgesehen ist.

<sup>598</sup> Wilhelm Bickel: Bevölkerungsgeschichte der Schweiz, 1947, S. 177. Vgl. auch Kurt Lüscher: Familienpolitik im liberalen Rechtsstaat, 1988, S. 207f. Oder: AG Familienbericht (Hrsg.): Familienpolitik in der Schweiz, 1982, S. 172.

<sup>599</sup> Elisabeth Joris & Heidi Witzig (Hrsg.): Frauengeschichte(n), 1986, S. 382.

tenbeschränkung, durch Ehrung kinderreicher Familien und durch deren Unterstützung in den Bereichen der Wohnbaupolitik, der Arbeits- und Anstellungsverhältnisse und der Verkehrsgesetzgebung geschehen. Dieses Postulat bildete den Beginn einer 15 Jahre dauernden Auseinandersetzung, die etwas detaillierter zu diskutieren ist, gerade weil in dieser Zeit die Grundpfeiler des noch heute geltenden familienpolitischen Systems etabliert wurden.

Das Anliegen von Escher stiess auf breites Gehör und wurde von der „Schweizerischen Vereinigung für Sozialpolitik“<sup>600</sup> aufgegriffen. Zusammen mit rund 40 Verbänden lud diese Organisation am 21./22. Nov. 1931 zu einer Studientagung zum Thema „*Der wirtschaftliche Schutz der Familie*“ nach Zürich. Neben katholischen Kreisen, Gewerkschaften, gemeinnützigen Vereinen und Frauenorganisationen schlossen sich dabei auch Vertreter bürgerlicher Gruppierungen wie des Gotthardbundes den Bestrebungen an, nach neuen Maßnahmen zum Schutz der Familie zu suchen.<sup>601</sup> Im Anschluß an diese Tagung wurde unter der Leitung der „Schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft“<sup>602</sup> eine *Familienschutzkommission* eingerichtet. Aufgrund des Engagements ihres Sekretärs Walter Rickenbacher erfolgten in den folgenden Jahren unzählige politische Vorstöße, die sich vorwiegend für eine familienspezifische Lohnpolitik einsetzten.

Anhand dieser Frage läßt sich im Verlauf der 30er Jahre ein Wandel in der Begründung der Familienpolitik feststellen, indem die sozialpolitischen Argumente zunehmend mehr durch bevölkerungspolitische substituiert wurden.<sup>603</sup> Diese Tendenz läßt sich anhand der Verlautbarungen zur *I. Schweizerischen Bevölkerungs- und Familienschutzkonferenz* vom 21. Okt und 6. Dez. 1940 deutlich erkennen. Sie wurde vom Eidg. Departement des Innern veranstaltet und führte in der Folge zur Lancierung einer *Volksinitiative „Zum Schutz der Familie“*, die von der Schweizerischen Katholischen Volkspartei (SKVP) 1941 getragen und mit 168 730 gültigen Unterschriften eingereicht, später aber zugunsten eines bundesrätlichen Gegenvorschlages zurückgezogen wurde. Der *Gegenvorschlag (Art. 34 quinquies der BV)* wurde 1945 mit überwältigendem Mehr gutgeheißen.

Aus der Vernehmlassung,<sup>604</sup> welche im Rahmen des bundesrätlichen Gegenvorschlages zur erwähnten Volksinitiative realisiert wurde, lassen sich die divergenten ideologischen Positionen rekonstruieren.

<sup>600</sup> Margarita Gagg-Schwarz: Gesetzliche Maßnahmen zum wirtschaftlichen Schutz der Familie in der Schweiz, Zürich 1931. Oder dies.: Ausbau der Mutterschaftsversicherung in der Schweiz, Zürich, Leipzig 1938. Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft (Hrsg.): Studientagung: Der Wirtschaftliche Schutz der Familie, Zürich 21./22. November 1931.

<sup>601</sup> Schw. Gemeinnützige Gesellschaft (Hrsg.): Studientagung: 1931, S. 9.

<sup>602</sup> Die Schweizerische Gemeinnützige Gesellschaft (SGG) wurde 1810 gegründet. Die Vereinigung repräsentiert das liberale Staatsideal und ein diesem entsprechendes Verständnis von Sozialpolitik. Der privaten Initiative wird größte Priorität zugemessen. Sie vertraten eine Perspektive, die durch die föderalistische Struktur gefördert wurde, und die unter den Titel „säkularisiertes Subsidiaritätsprinzip“ gefaßt werden kann. Vgl. Kurt Lüscher: Familienpolitik im liberalen Kleinstaat, 1988, S. 208.

<sup>603</sup> Thomas Fischer & Peter Hilfiker: „Helft der Familie“. Eine Studie zur Familien- und Bevölkerungspolitik in der Schweiz von 1930 bis 1945 Bern 1986 (Ms.), S. 4.

<sup>604</sup> Die Stellungnahme der Kantone und der Wirtschaftsverbände zur Familienschutzinitiative, in: Bericht des BR an die BV über das Volksbegehren „Für die Familie“, 1944, S. 205-217.

Die zentrale Thematik, die sowohl mit dem Initiativbegehren als auch mit dem Gegenvorschlag angestrebt wurde, sind zweifellos die Familienzulagen oder der Familienlohn.<sup>605</sup> Ziel sämtlicher Modelle war das Aufbrechen der reinen leistungsbezogenen Entlohnung nach Maßgabe von Familienlasten. Das Individuallohnsystem ignoriert familiäre Verpflichtungen weitgehend und orientiert sich ausschließlich am Marktwert der Arbeitskraft. Der Familienlohn, respektive die Familienzulagen, wurden von den politischen Kräften freilich sehr unterschiedlich beurteilt.

Aus *christlicher Sicht* wurde insbesondere auf die Enzyklika „Quadragesimo anno“ von Papst Pius XI Bezug genommen, in welcher er die Forderung erhob: „Vor allem muß dem Arbeiter ein Lohn entrichtet werden, der für seinen eigenen und für seiner Familie Unterhalt ausreicht.“<sup>606</sup> Im Ziel dieser Konzeption steht somit die Idee einer Verkehrsgerechtigkeit, welche die Anliegen der Arbeitnehmer mit denjenigen der Unternehmer unter einen Hut bringt. Diese Doktrin wurde in der Folge nicht nur von *katholischer Seite*, sondern mit ebensolcher Vehemenz auch von *protestantischer Seite* in Geltung gebracht.

Die Entgegnung der *Arbeitgeber* war skeptisch bis ablehnend. Sie wiesen darauf hin, daß Familienzulagen während des ersten Weltkrieges vorübergehend eingeführt wurden, in der Zwischenzeit aber wieder abgeschafft worden waren. Ferner führten sie ins Feld, daß solche interventionistische Maßnahmen konjunkturspezifisch die Wirtschaft überforderten, daß durch sie das Arbeitsklima getrübt würde, indem eine Differenz zwischen Ledigen und Verheirateten geschaffen werde, und daß für die Arbeitnehmer bei Stellenwechseln Probleme erwachsen. Die Unternehmerschaft plädierte anstelle des Familienlohnes für das „Heranziehen von Ersparnissen“ im Sinne einer individuellen Vorsorge. Im Verlaufe der 30er Jahre wechselten sie ihre Position und vertraten 1937 die Ansicht, daß die Familienzulagen eine „Ergänzung des Leistungslohnes“ darstellten.

Die *Arbeiter- und Angestelltenorganisationen*, insbesondere die christlichen Gewerkschaften, befürworteten die Familienzulagen unter der Bedingung, daß sie von der Wirtschaft und nicht durch den Staat finanziert würden. Im Unterschied dazu äußerten die *sozialistischen Arbeiterorganisationen* große Bedenken gegenüber dem Familienlohn. Sie vertraten die Ansicht, daß dieser die Freizügigkeit der Arbeiter erschwerte, einen Druck auf das Lohnniveau hervorrufen könnte und zur Spaltung der Arbeiter beitrüge. Taktisch versuchten Sie die Familienzulagen gegen die Einführung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) auszuspielen. Gleichwohl finden sich innerhalb der sozialistischen Gewerkschaften namhafte Stimmen, welche den Familienlohn begrüßten.

Entsprechend den Positionen dieser Organisationen äußerten sich auch die *Parteien*. Vehementeste Befürworterin des Familienlohnes war die *Schweizerische Konservative Volkspartei*, die überdies die Zulagen mit einem interkantona-

<sup>605</sup> Es gilt zwischen verschiedenen Konzeptionen von Familienlohn zu unterscheiden. Vgl. dazu: Thomas Fischer & Peter Hilfiker: „Helft der Familie“, 1986, S. 7ff. Dort findet sich auch eine illustrierende Übersicht über die Entwicklung der Familienzulagen und der Familienausgleichskassen in der Schweiz bis 1945.

<sup>606</sup> Papst Pius XI, Die sozialen Rundschreiben, 1961, S. 31.

len Lastenausgleichssystem ergänzen wollte. Im Hintergrund der Argumentation der SKVP stand ihr konservatives Familienideal, das sie sowohl gegen das Aufkeimen des Individualismus wie auch gegen die Ideologie der Arbeiterbewegung zu verteidigen versuchte. Die *Sozialdemokratie* plädierte aus den gleichen Erwägungen wie die linken Gewerkschaften für den Leistungslohn. Innerhalb des *Freisinns* erwärmten sich einzig die *Westschweizer Radikalen* für Familienzulagen. Eine stark familienorientierte Politik verfocht auch der *Landesring der Unabhängigen*.

Interessant ist weiter auch die Sichtweise der *Frauenorganisationen*, die anstelle des Familienlohnes die Einführung einer Elternschaftsversicherung forderten. Diesem Wunsch wurde im Familienschutzartikel der Bundesverfassung (Art. 34 quinquies, Absatz 4) stattgegeben.

Betrachtet man die politische Stoßrichtung der Familienschutzbewegung im Überblick, stellt man fest, daß im Verlauf der 30er Jahre die „Familie immer mehr zum Maßstab der Sozialpolitik (wurde B. F.) (...)“ Walter Rickenbacher drückte dies klar aus: „Sozialpolitik ist zu ersetzen durch Familienpolitik“ (...) Familienpolitik wurde zur sozialpolitischen Zauberformel.“<sup>607</sup>

Dieser Wandel in der Argumentationsweise der bedeutenden politischen Akteure illustriert mit großer Deutlichkeit die Substitution des etatistischen Denkstiles durch einen familialistischen. Vom Gleichheitsgedanken, der die Diskussionen vor der Jahrhundertwende geprägt hatte (vgl. oben, S. 320), war während der Zwischenkriegszeit und der Zeit des Zweiten Weltkrieges wenig zu spüren. Stattdessen avancierte die Institution Familie zum Maßpunkt allen politischen Handelns. Sie wurde als Integrationsinstanz und Ort der Realisierung gemeinschaftlicher Wertvorstellungen verstanden.

Mit der Einführung des Familienschutzartikels in der Bundesverfassung im Jahre 1945 beginnt auf der Bühne des nationalen familienpolitischen Diskurses eine lange Ruhepause. Die Verwirklichung der kantonalrechtlichen Familienzulagen zieht sich bis Mitte der 60er Jahre hin. Der Bund aktivierte sich im Bereich der familienpolitisch motivierten Wohnbaupolitik, die Teil des Verfassungsartikels ist (Art. 34sexies), und veranlaßte mehrerer Aktionen zur Förderung des Wohnungs- und Hauseigentums (1942-49, 1953-66 und 1966-76).<sup>608</sup> Die Einführung der Mutterschaftsversicherung ist bis heute ausstehend, obwohl auch sie im Artikel 34quinquies ausdrücklich verlangt wird.

Auf organisationeller Ebene wurde 1945 von privater Seite das „mouvement populaire des familles“ gegründet. 1946 wurde in der Bundesverwaltung eine Gruppe Familienschutz im Bundesamt für Sozialversicherungen geschaffen. Zwischen 1945 und 1960 erfolgte die bundesrechtliche Regelung der Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV, inkraftgesetzt 1948), die Wirtschaftsartikel

<sup>607</sup> Thomas Fischer & Peter Hilfiker: „Helft der Familie“, 1986, S. 25.

<sup>608</sup> Wobei ein Wandel in der Art der Maßnahmen (von ökonomischen zu ökologischen Interventionen) festzustellen ist. Zunächst wurden direkte Baukostenbeiträge entrichtet, später Beiträge an die Kapitalverzinsung.

schufen die Grundlagen für die Erwerbsersatzordnung und die Arbeitslosenversicherung. 1952 erfolgte die gesetzliche Regelung der „Familienzulagen für Arbeitende in landwirtschaftlichen Berufen“ (FLG), welche 1962 revidiert wurde. Außerdem wurden mehrere erfolglose Anläufe unternommen, die kantonalen Familienzulagengesetze zu harmonisieren und bundesrechtlich zu organisieren.<sup>609</sup> Zwischen 1945 und 1965 wurde im weiteren die Kranken- und Unfallversicherung revidiert, wobei die zweite Revision des KUVG<sup>610</sup> 1964 einen bescheidenen Ausbau der Familienpolitik beinhaltet.<sup>611</sup>

Die Zeit zwischen 1945 und 1960 manifestiert sich in erster Linie als Ausbauphase der großen Sozialversicherungswerke. Diese Bemühungen stießen angesichts der wirtschaftlichen Prosperität auf wenig Opposition.

1964 wurde das Fabrikgesetz ohne nennenswerte familienpolitische Modifikationen durch das Arbeitsgesetz (ArG) substituiert. Außerdem erfolgten die Einführung der Invalidenversicherung und weitere Revisionen des KUVG, der EEO,<sup>612</sup> der AHV, des FLG und des Berufsbildungsgesetzes. Die Periode seit 1945 läßt sich bezüglich der Familienpolitik i. e. S. als Phase der Durchsetzung und Generalisierung der kantonalen Familienzulagengesetze beschreiben. Diese Konsolidierungsetappe nahm mit der Legiferierung des Appenzeller Innerrhoder Familienzulagengesetzes 1965 ein Ende. Auf organisationaler Ebene wurde 1965 die Gruppe Familienschutz am Bundesamt für Sozialversicherung zu einer Sektion ausgebaut. 1968 scheiterte eine erneute Anstrengung, die Familienzulagen bundesrechtlich zu organisieren.

Nach 1965 wurde eine Volksinitiative „Recht auf Wohnen und Ausbau des Familienschutzes“ abgelehnt. Ein bundesrechtliches Stipendiengesetz, das auf dem Grundsatz der elternabhängigen Ausbildung der Kinder beruht, garantiert den Kindern eine ihren Fähigkeiten und Neigungen entsprechende Ausbildungsförderung. Stipendien werden nur jenen gewährt, die die Ausbildungskosten aufgrund ihrer finanziellen Lage nicht selber berappen können. „Familienpolitisch und im Sinne der Chancengleichheit aller Kinder sind Stipendien ein sozialpolitisch eminent wichtiges Anliegen.“<sup>613</sup> Gerade anhand der Stipendienregelung läßt sich eine erneute Veränderung in der Denkstil-Konfiguration verdeutlichen, die im Verlauf der 70er Jahre zum Durchbruch gelangt. Die familialistischen Argumentationen weichen nämlich immer mehr einer familienpolitischen Konzeption, die sich am *Individuum* orientiert. Diese Tendenz manifestiert sich auch darin, daß während der Rezessionsphase der 70er Jahre auf nationaler Ebene das Frauen-

<sup>609</sup> Z. B.: Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission für die Prüfung der Frage nach einer bundesrechtlichen Ordnung der Familienzulagen: Bern, 27. Februar 1959.

<sup>610</sup> KUVG = Kranken- und Unfallversicherungsgesetz.

<sup>611</sup> Zur Entwicklung der rechtlichen Entwicklung der Kranken- und Unfallversicherungsgesetze vgl. Jürg H. Sommer: Das Ringen um soziale Sicherheit in der Schweiz, Diessenhofen 1978, Kapitel 2 und 6.

<sup>612</sup> EEO = Erwerbsersatzordnung.

<sup>613</sup> Silvia Grossenbacher: Familienpolitik und Frauenfrage, 1987, S. 178.

stimmrecht angenommen wurde,<sup>614</sup> ferner in der Verbesserung des Mieterschutzes (1972) oder in einem erneuten Engagement im Bereich des sozialen Wohnungsbaus. Als familienpolitische Anstrengung i. e. S. ist eine Eingabe zu erwähnen, in welcher der christlich-nationale Gewerkschaftsbund (CNG) 1972 in einer Botschaft an den Bundesrat einen breiten Ausbau familienpolitischer Maßnahmen forderte.

Seit Mitte der 70er Jahre erfolgten die Gesamtrevisionen des Kindsrechts, (Inkraftsetzung 1978) und des Ehegesetzes (Referendum wurde 1985 verworfen). Letzteres statuierte insbesondere ein *partnerschaftliches Familienmodell*. Die Revision des Scheidungsrechtes ist in Vorbereitung. Die Lancierung der Mutterschaftsinitiative in den späten 70er Jahren vermochte zwar einen beträchtlichen politischen Druck auszuüben, wurde indes 1984 von Volk und Ständen verworfen, vor allem weil die Einführung einer Mutterschaftsversicherung mit der Neuregelung des Kranken- und Unfallgesetzes verkoppelt wurde. Außerdem ist die Einsetzung der Kommission für Frauenfragen (1976) zu erwähnen. Seit 1980 erfolgten eine ganze Reihe weiterer parlamentarischer Vorstöße mit der Zielsetzung, den Mutterschaftsschutz zu verbessern, wobei diese Anstrengungen wesentlich von sozialdemokratischer und christlich-sozialer Seite getragen wurden. 1981 wurde der Gleichheitsartikel zwischen den Geschlechtern (Art. 4 der BV) in die Verfassung aufgenommen. Die gemeinsame Stoßrichtung dieser Interventionen besteht darin, die Stellung und die Rolle der Frau in Familie und Gesellschaft zu verbessern. Seit 1983 sind hauptsächlich in der Uhrenindustrie Bestrebungen im Gange, das Nachtarbeitsverbot für Frauen teilweise aufzuheben.

Im Bereich des Mutterschaftsschutzes manifestiert sich eine Fraktur innerhalb der öffentlichen Meinung dergestalt, als seit 1980 zwar rechtliche und pädagogische familienpolitische Maßnahmen (Ehegesetz und Gleichheitsartikel) Mehrheiten finden, daß andererseits aber familienpolitische Anstrengungen mit ökonomischen Konsequenzen (z.B. Umlagerungen des Staatsbudgets), wie etwa die Mutterschaftsversicherung, sich nicht durchsetzen können.<sup>615</sup> Eine Ausnahme bildet der fiskalpolitische Lastenausgleich, der in den 80er Jahren ausgebaut wurde.

Betrachtet man die *Entwicklungsschübe* in der schweizerischen Familienpolitik, lassen sich drei Zyklen nachweisen. In den beiden letzten Dekaden des 19. Jahrhunderts wurden die großen sozialpolitischen Gesetze realisiert (Fabrikgesetz, Schulobligatorium, Zivilgesetzbuch und das 'alte' Ehegesetz (Inkraftsetzung erst 1912). Es handelt sich dabei also um Maßnahmen, die in erster Linie mit rechtlichen Interventionen die Folgen der Industrialisierung regulieren wollten. Der *Etatismus* und der *Wert der Gleichheit* dominieren diese Anstrengungen.

---

<sup>614</sup> Die lange Vorgeschichte dieser politischen Rechte für die Frau wird gut dokumentiert in: Elisabeth Joris & Heidi Witzig (Hrsg.): *Frauengeschichte(n)*, 1986, S. 528.

<sup>615</sup> Als tragendes Argument in wirtschaftlichen Krisenzeiten erwiesen sich vor allem die in Gewerbetrieben geäußerten Befürchtungen vor zusätzlichen Aufwendungen durch die Arbeitgeberchaft, die sich mit staatspolitischen Nulloptionen leichter koalieren. Das belegt auch die Ablehnung der Mutterschaftsversicherung im Dezember 1987.

Ein zweiter Schub familienpolitischer Aktivitäten ist zwischen 1929 und 1945 zu beobachten, als nach der Phase des Geburtenrückganges (Demographischer Übergang) mittels des Verfassungsartikels 34quinquies der wirtschaftliche Schutz der Familie verbessert und vor allem rechtlich verankert wurde. Der Artikel bildet die gesetzliche Grundlage für die Einführung der Kinderzulagen, für Maßnahmen im Bereich der Wohnbauförderung und für die Schaffung der Mutterschaftsversicherung. In den damaligen familienpolitischen Diskussionen dominierte ein *familialistischer Denkstil*, dem sich während der 30er Jahre die meisten politischen Kräfte anschließen konnten. Unter den politischen Akteuren bestand insofern ein Basiskonsens, als sie in der Institution Familie den Hort *gemeinschaftlicher Wertvorstellungen* erblickten.

Seit Mitte der 70er Jahre sind mit den Revisionen des Kinds-, Ehe- und (noch hängig) des Scheidungsrechts Bestrebungen im Gange, das Recht an ein verändertes Familienverständnis anzupassen. Im Rahmen dieser Anstrengungen fällt eine zunehmende Substitution des familialistischen Denkstils durch einen *individualistischen* auf. Damit korrespondiert eine *emanzipatorische Familienpolitik*, welche die Verbesserung der Situation der einzelnen Familienmitglieder, insbesondere jener der Frau, anvisiert. Wir erinnern an die Mutterschaftsschutzinitiativen oder an die Revision des KUVG.

Zwei Transformationen lassen sich somit erkennen. Einerseits ein *Wandel des Familienbildes*, welches die Grundlage der Familienpolitik bildet. Wurde die Familie zunächst als paternalistische Schicksalsgemeinschaft (bürgerliches oder proletarisches Familienmodell) aufgefaßt, dominierte während der zweiten Phase die Vorstellung der Kleinfamilie oder der Parsonianischen „Normalfamilie“, wobei traditionalistische Wertvorstellungen (Erwerbsrollenmuster) konsensfähig waren. Dieses Familienideal dominierte vor allem in den Debatten über den Familienschutzartikel und die kantonalen Kinderzulagengesetze. Seit ca. 1970 wird dieses Leitbild zunehmend häufiger durch ein egalitäres Familienmodell ersetzt. Die Grundvorstellung, welche die dritte Etappe der schweizerischen Familienpolitik prägt, bestimmt die Familie als ein Konglomerat von Einzelindividuen, die in einem partnerschaftlichen Modus miteinander interagieren.

Eine zweite Transformation erkennen wir im Wandel der *Interventionsformen*. Während der erste Zyklus (1880-1900) prioritär (arbeits-)rechtliche Gesetze zustandebrachte, zeichnet sich der zweite Zyklus (1929-1945) durch eine Vorliebe für *ökonomische* Interventionen aus. Während des dritten Zyklus (Seit 1975) dominieren *ökologische* und *pädagogische* Interventionen (vgl. etwa Anm. 608, die Mutterschaftsversicherung, aber auch die Alimentenbevorschussung u. a.).

Diese Hypothese läßt sich mit folgenden Befunden untermauern. Wir haben in der Nordwestschweiz und im Süden Baden-Württembergs<sup>616</sup> die interventionspezifischen Häufigkeiten familienpolitischer Einrichtungen ermittelt. Berechnet

<sup>616</sup> Datengrundlage bildet für Baden-Württemberg die Dokumentation von Kurt Lüscher & Franz Schultheis: Familienpolitische Maßnahmen und Einrichtungen im Südwesten Baden-Württembergs, 1985. Für die Nordwestschweiz: Beat Fux: Dokumentation familienpolitischer Maßnahmen und Einrichtungen im Kanton Basel-Stadt, Zürich 1987 (Ms.).



wurden die Anzahl rechtlicher, ökonomischer sowie ökologisch/pädagogischer Maßnahmen, die während eines Jahres neu eingeführt wurden. Die relativen Anteile (Prozente) der drei Maßnahmenkategorien wurden mittels ungewichteten, gleitenden Mittelwerten geglättet. Unter Vernachlässigung der Zyklizität, welche insbesondere die wirtschaftliche Konjunkturlage, aber auch die Diskussionen um den Ausbau des Wohlfahrtsstaates widerspiegeln, deuten die Regressionsgeraden insbesondere für Baden-Württemberg (sign. Resultate), aber auch für die Nordwestschweiz einen Rückgang rein rechtlicher Interventionen und ein Ansteigen ökologisch/pädagogischer Einrichtungen an (Abb. 55 und 56). Die Regressions-Geraden für die *ökonomischen* Interventionen verlaufen in beiden Untersuchungskontexten nahezu stetig.

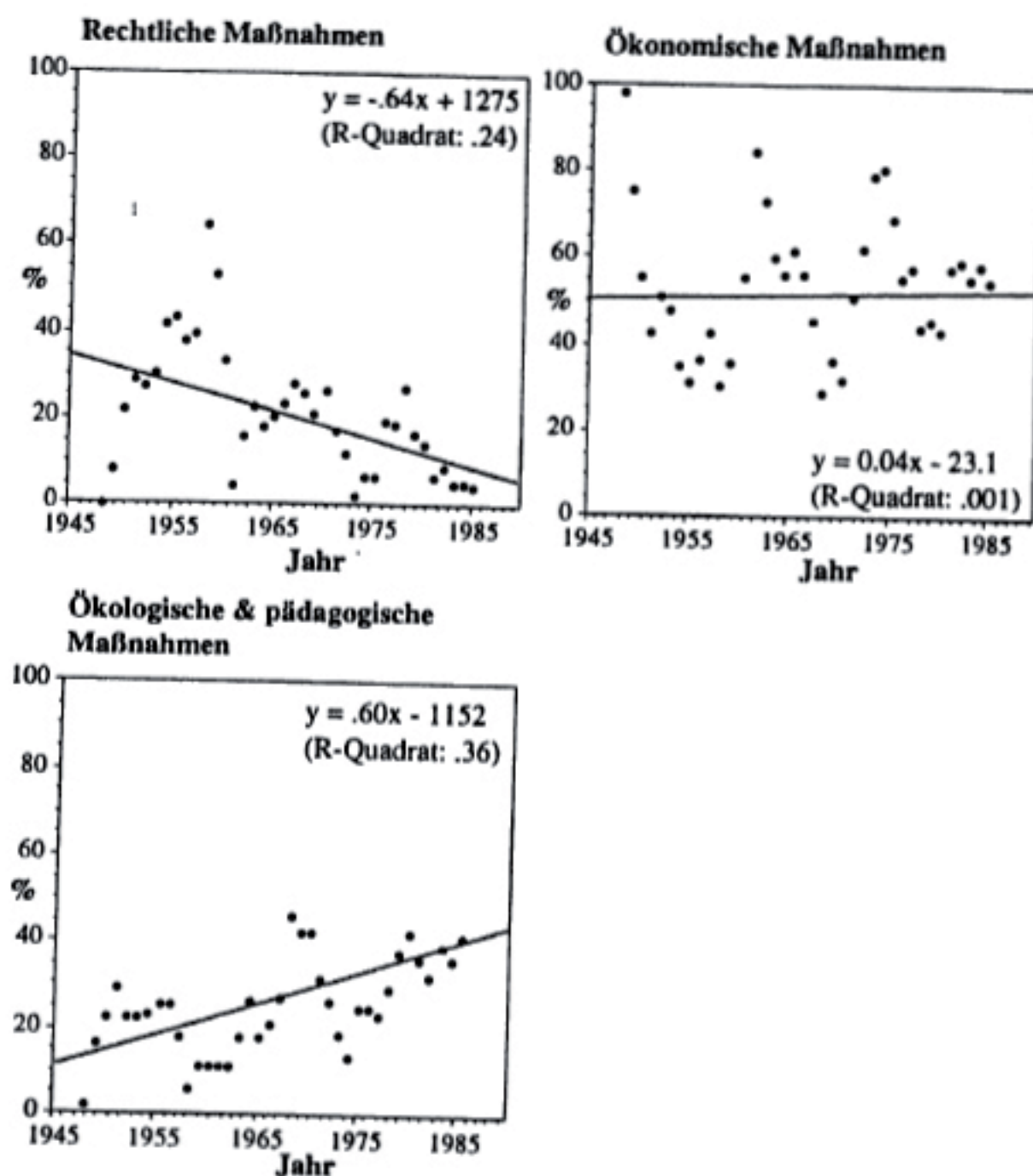


Abb. 55: Entwicklung familienpolitischer Maßnahmen nach Interventionsform im Südwesten Baden-Württembergs 1945-1987

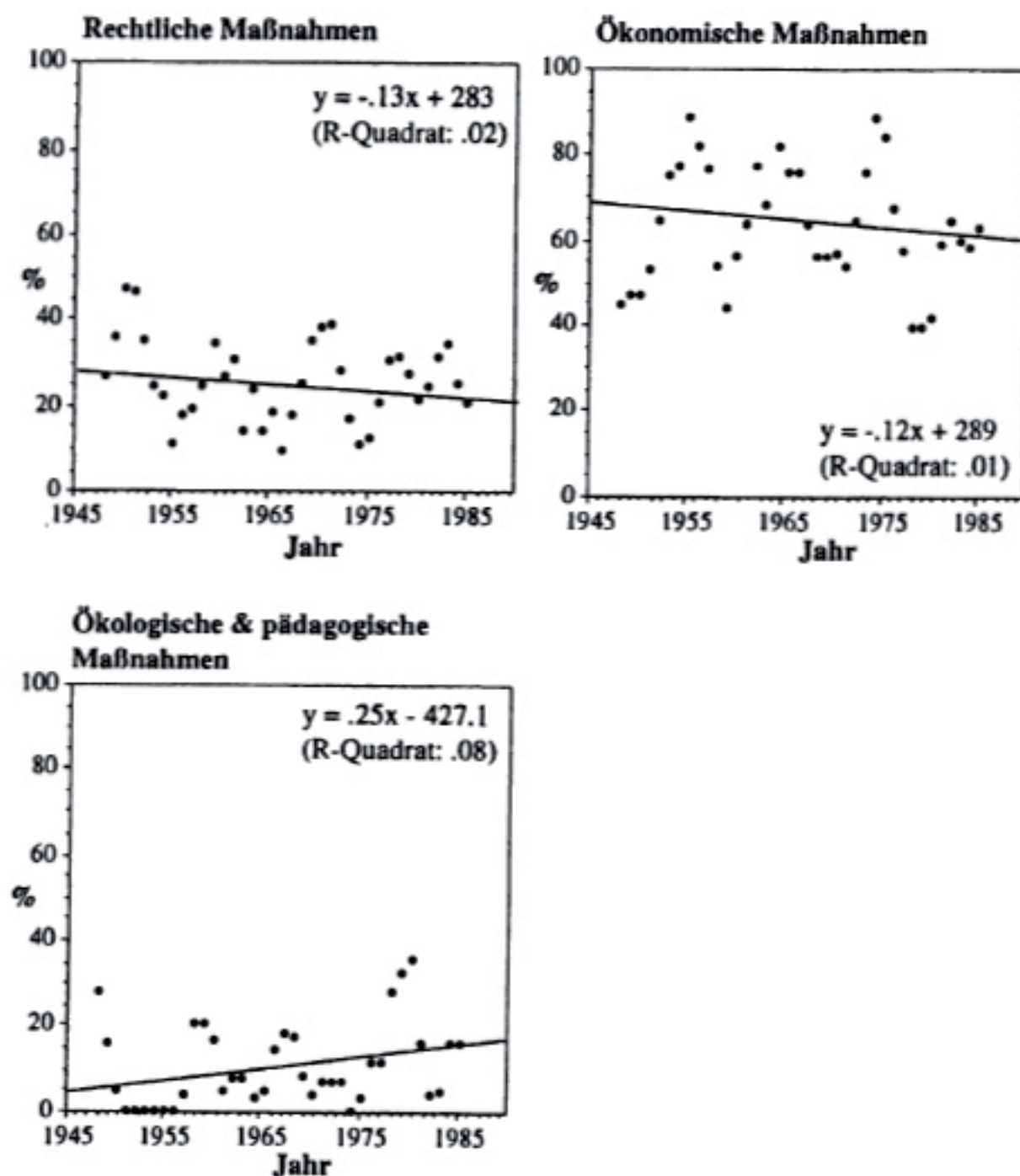


Abb. 56: Entwicklung familienpolitischer Maßnahmen nach Interventionsform im Kanton Basel-Stadt 1945-1987

Unserer vorausgehenden Analysen der Entwicklung der schweizerischen Familienpolitik erlauben es, drei Zyklen zu unterscheiden. Deren Eckdaten (Zeitraum, strukturelle Voraussetzungen, vorherrschendes Familienbild, dominante Interventionsform und Schwerpunkte der Familienpolitik) lassen sich wie folgt zusammentragen (vgl. Abb. 57).

Dimensionen	Zyklus		
	1880–1900	1929–1945	Seit 1975
soziale Voraussetzungen	Industrialisierung, Proletarisierung	Krise, Krieg, Geburtenrückgang	Krisen, Wertwandel
dominantes Familienbild	paternalistische Familie	Kleinfamilie	Partnerschaft
dominante Form der Familienpolitik	rechtlich	ökonomisch	ökologisch/pädagogisch
Zentrale Inhalte der Familienpolitik	Schulobligatorium, Arbeitsrecht, Zivilrecht	Familienzulagen	Verbesserung der Rolle der Frau, rechtliche Gleichstellung

Abb. 57: Zyklen der schweizerischen Familienpolitik

Maßnahmenbereich	Schweiz	Bundesrepublik	Frankreich
Direkte monetäre Zuwendungen bei der Geburt eines (weitere) Kindes	1. Kinderzulagen (Arbeitnehmer, selbständige Landwirte) 2. Geburtszulagen (einige Kantone) 3. Kranken- und Unfallversicherung (Übernahme der Arztkosten bei Schwangerschaft und Geburt)	1. Kindergeld (Arbeitnehmer) 2. Kinderzulagen (Beamte) 3. Familiengeld (nicht-erwerbstätige Mütter)	1. Allocations familiales (Arbeitnehmer) 2. Complément familial (Familienzulagen) 3. Allocations pré et postnatales (kostenlose und obligatorische medizinische Betreuung)
Monetäre Zuwendungen im Zusammenhang mit der Ausbildung	1. Ausbildungszulagen (einige Kantone) 2. Stipendien 3. Krippen, Tagesschulen u. ä.	1. BAFÖG 2. Krippen, Tagesschulen u. ä.	1. Kostenloses Schulsystem 2. Allocation de rentrée scolaire 3. Assistentes maternelles, écoles maternelles
Leistungen in besonderen Situationen	1. Waisen- und Invalidenrenten 2. Alimentenbevorschußung	1. Waisen- und Invalidenrenten 2. Unterhaltsvorschuß 3. Maßnahmen für kinderreiche Familien (kommunale Sonderzuschüsse z. B.: Ehrengaben beim 7. Kind, Ferienzuschüsse, Wohnwerbs- und Fahrpreiszuschüsse)	1. Allocation orphelin (Waisenrente) 2. Alimentenbevorschußung 3. Allocation d'éducation spéciale (Zuwendungen für behinderte Kinder)

Monetäre Zuwendungen zugunsten der Mutter oder des Vaters	1. Beschäftigungsverbot (teilweise Lohnfortzahlung, Kündigungsschutz) 2. Taggeld (Krankenversicherung) 3. Stillgeld	1. Mutterschaftsgeld (Entgeltsschutz, Beschäftigungsverbot) 2. Mutterschaftsurlaub 3. Erziehungsgeld des Bundes (Leistungen bis zum 8. Monat nach der Geburt). 4. Landes-Erziehungsgeld	1. Congé de maternité (16 Wochen) 2. Allocation de parents isolé (Leistungen für Alleinerziehende) 3. Erziehungsurlaub (Arbeitsplatzgarantie für Eltern mit 3 und mehr Kindern) 4. Baby-Rentenjahre (Rentenanspruch bei Kinderbetreuung)
Leistungen zugunsten der Familie als Institution	1. Fiskalpolitik (Abzüge für Ehepaare, differentielle Ansätze), Teilsplitting (z. B. Basler Modell)	1. Teilsplitting 2. Sparförderung 3. Familiendarlehen	1. Revenu minimum familial (garantiertes Mindesteinkommen) 2. Quotient familial (Familiensplitting) 3. Prêts au jeunes ménages (Darlehen bei Haushaltsgründung)
Leistungen zur Verbesserung der Wohnsituation	1. Mietzinszuschüsse an kinderreiche Familien 2. Wohnbauförderungsprogramme 3. Wohneigentumsförderung für Familien	1. Mietzinsbeihilfen	1. Aide personnalisée au logement (einkommensspezifische Mietzuschüsse) 2. Prêts à l'amélioration de l'habitat (Renovationsprämien) 3. Prime de déménagement (Umzugsprämien)
Flankierende und organisationelle Maßnahmen	1. Fahrpreisermäßigungen für Kinder 2. Stiftungen und (para)-staatliche Organisationen 3. Ermäßigungen (für Schulmittel, Krankenkassenbeiträge, Zahnärzte etc.)	1. Fahrpreisermäßigungen für Kinder 2. Stiftungen und (para)-staatliche Organisationen 3. Öffentliche Tagesstätten 4. Ermäßigungen (für Schulmittel, Krankenkassenbeiträge)	1. Fahrpreisermäßigungen für Kinder 2. Stiftungen und (para)-staatliche Organisationen 3. Öffentliche Tagesstätten 4. Ermäßigungen (kostenloses Schulwesen)

*Abb. 58: Synopse familienpolitischer Maßnahmen und Einrichtungen in der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland und Frankreichs*

Eine Synopse der aktuellen familienpolitischen Maßnahmen in der Bundesrepublik, in Frankreich und der Schweiz dient einem rudimentären Vergleich der heutigen Situation. Während sich *Frankreich* durch die bunteste und umfassendste Palette familienpolitischer Maßnahmen und Einrichtungen auszeichnet, figuriert

die Schweiz heute eindeutig am Schluß der Rangliste. Im folgenden wird es darum gehen, anhand ausgewählter Maßnahmen die Zusammenhänge zwischen dem familienpolitischen Engagement und der Entwicklung der Fertilität ins Auge zu fassen und die hier bloß angetönten interkulturellen Vergleiche weiterzutreiben.

### III. Fallbeispiel Nordwestschweiz

#### 1. Vorbemerkungen

Nachdem im vorausgehenden Abschnitt der Wandel des makrokulturellen Hintergrundes thematisch war, vor welchem wir die Etablierung bedeutender familienpolitischer Einrichtungen auf nationaler Ebene erörtern, geht es im folgenden um die *systematische* Darstellung einzelner ausgewählter Maßnahmen auf kantonaler Ebene, näherhin in den Kantonen der Nordwestschweiz. Ziel wird es dabei sein, die Gesetzmäßigkeiten zu bestimmen, gemäß welchen konkrete Maßnahmen im Rahmen von Revisionen jeweils modifiziert und allenfalls umgedeutet wurden. Auf diesem Wege soll die *Entwicklungslogik* einzelner Maßnahmen über die Zeit hinweg rekonstruiert werden. Ein weiterer Aspekt, den es hier auszuleuchten gilt, ist die Frage, wie sich die Familienpolitik der Nordwestschweiz einerseits in den *gesamtschweizerischen Kontext* und andererseits in die *internationale* familienpolitische Landschaft (wir beschränken uns auf Vergleiche mit Frankreich und der Bundesrepublik) einbetten läßt.

Aufgrund der *föderalistischen Organisation* des schweizerischen politischen Systems, das *subsidiär* nur diejenigen politischen Pflichten dem Bund überantwortet, die von den Kantonen selber nicht geleistet werden können, bildet eine solche Fallstudie die notwendige Ergänzung zur Erörterung familienpolitischer Prozesse auf nationaler Ebene, wie sie im obigen Abschnitt thematisiert wurden.

Erst auf dieser Basis wird unseres Erachtens eine Beurteilung der Interdependenzen zwischen der *Konfiguration von Denkstilen*, der sozio-ökonomischen *Entwicklung* einerseits und der *Legiferierung familienpolitischer Maßnahmen*, respektive den *Auswirkungen* familienpolitischer Interventionen andererseits möglich sein.

#### 2. Präzisierung des Gegenstandes: familienpolitische Maßnahmen

Will man eine Mittelposition finden zwischen einem umfassenden Begriff von Familienpolitik, der quasi gleichbedeutend wäre mit jenem der Sozialpolitik,<sup>617</sup> und einem sehr engen Verständnis, welches einzig die direkten monetären Interventionen des Staates zugunsten der Familie in Erwägung zieht, schlagen wir fol-

<sup>617</sup> In diese Richtung geht beispielsweise *Silvia Grossenbacher: Familienpolitik und Frauenfrage in der Schweiz*, 1987, S. 135.

genden Kategorien- oder Gruppierungsrahmen vor:<sup>618</sup> 1. Direkte monetäre Beihilfen an die Familie, 2. Fiskal- oder steuerpolitische Maßnahmen (Aufwandreduktionen); 3. (Sozial-)ökologische und pädagogische Einrichtungen; 4. Sozialhilfe; 5. Kinderbezogene Leistungen des Staates im Rahmen der Sozialversicherungen; 6. Rechtliche Maßnahmen.

*1. Direkte monetäre Beihilfen:* Zu dieser Gruppe zählen wir folgende Einzelmaßnahmen (ungeachtet der jeweiligen nationen- und regionenspezifischen Bezeichnungen): 1. Kindergeld, 2. Kinderzulagen, 3. Stipendien, 4. Mutterschaftsbeihilfen, 5. Familiengeld, 6. Erziehungsgeld (Ausbildungszulagen), 7. Maßnahmen für alleinerziehende Mütter (z. B.: Modell „Mutter und Kind“), 8. Stiftungen (z. B. Stiftung „Familie in Not“), 9. Alimentenbevorschußung und Unterhaltsbeihilfen, 10. Familiendarlehen, 11. Maßnahmen zur Sparförderung, 12. Maßnahmen zugunsten kinderreicher Familien, 13. Mietzinsbeihilfen, 14. Wohnbauförderung (Direktzahlungen), 15. Fahrpreisermäßigungen.

*2. Fiskal- und steuerpolitische Maßnahmen:* Darunter wären zu subsumieren: 1. Kinderfreibeträge, 2. Haushaltsfreibeträge, 3. Ausbildungsfreibeträge (keine Zulagen), 4. Berücksichtigung (Anrechnung) von Unterhaltsleistungen, 5. Abzugsberechtigte Sonderausgaben, 6. Anrechnung der außergewöhnlichen finanziellen Belastung der Familie oder einzelner Familienangehöriger im Steuerrecht.

*3. Ökologische Maßnahmen:* Dazu gehören: 1. Kindergärten, Krippen, Horte, Tagesstätten und ähnliche Einrichtungen, 2. Familien- und Erziehungsberatungsstellen, 3. Familienferien, Kindererholungen, Mütter- oder Landfrauenurlaub, 4. Familienpflege und Haushalthilfe, 5. Ökologische Arrangements zur Harmonisierung von Erwerbs- und Familientätigkeit.

*4. Sozialhilfe:* 1. Sozialfürsorge für „Bedürftige“ Familien.

*5. Kinderbezogene Leistungen im Rahmen der Sozialversicherung:* 1. Anerkennung der Kindererziehungszeiten in Rahmen der gesetzlich verordneten Rentenversicherung.

*6. Rechtliche Maßnahmen:* 1. Schulgesetz, 2. Arbeitsrecht, 3. Kranken- und Unfallgesetzgebung.

Diese Auflistung familienpolitischer Maßnahmen vernachlässigt zweifellos viele bevölkerungs- und sozialpolitische Einrichtungen, in denen aber die familienpolitische Komponente einen eher nebensächlichen Aspekt darstellt. Weil solche Interventionen, wie Caldwell, Linde oder Kaufmann annehmen,<sup>619</sup> zur Erklärung demographischer Lang- und Kurzeffekte dennoch von Belang sein dürften, gilt es sie im Rahmen unserer Untersuchungen nach Möglichkeit mitzubedenken.

<sup>618</sup> Vgl. dazu auch: Kurt Lüscher & Franz Schultheis: Familienpolitische Maßnahmen und Einrichtungen im Südwesten Baden-Württembergs, 1985, S. 1-1 bis 1-12. Franz-Xaver Kaufmann & Alois Herlth: Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Interventionen, 1982, S. 49-86.

<sup>619</sup> John C. Caldwell: Theory of Fertility Decline, 1982, S. 217ff; Hans Linde: Theorie der säkularen Nachwuchsbeschränkung, 1984, S. 165ff.; Franz-Xaver Kaufmann: Sozialpolitik und Bevölkerungsprozeß, 1990.

Die familienpolitischen Systeme sind im interkulturellen Vergleich äußerst unterschiedlich ausgestaltet.<sup>620</sup> Der Ausdifferenzierungsgrad allein dürfte hinsichtlich der potentiellen Auswirkungen der Familienpolitik wenig aussagekräftig sein. Es scheint unabdingbar, die geltenden Regelungen auf die politischen Traditionen zu beziehen. Ferner muß der Relation zwischen der staatlichen Politik und der Rolle nichtstaatlicher Akteure (Kirchen, Wohlfahrtsinstitutionen etc.) Beachtung geschenkt werden.

### 3. Relevanz bestimmter Maßnahmen

Der Kontext dieser Fallstudie umfaßt schweizerischerseits zehn Bezirke, die in den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau, Solothurn und Bern liegen. Am Beispiel der Familienzulagen werden wir versuchen, diese Region in den gesamtschweizerischen Kontext einzubetten. Aus pragmatischen Erwägungen beschränken wir uns bei der diachronen Betrachtung weitgehend auf die Entwicklungen im Kanton Basel-Stadt. Realisiert wurde zu diesem Zweck eine *Dokumentation* familienpolitischer Maßnahmen und Einrichtungen für die Zeit zwischen 1945 und 1986.<sup>621</sup> Die Vergleiche mit dem südwestlichen Teil Baden-Württembergs stützen sich auf die mehrfach erwähnte Dokumentation familienpolitischer Einrichtungen, die von Lüscher und Schultheis erstellt wurde, ab. Die französischen Daten, die wir für unsere Vergleiche beziehen, vernachlässigen regionale Eigenheiten weitestgehend. Das scheint angesichts der zentralistischen Tradition Frankreichs aber durchaus legitim zu sein. Die Daten stammen aus verschiedenen Quellen, auf die wir im Verlauf der Vergleiche hinweisen werden.

<sup>620</sup> Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny: Law and Fertility in Switzerland, in: M. Kirk, M. Livi Bacci & M. Szabady (Hrsg.): Law and Fertility in Europe, 1979, Bd. 2, S. 566 bis 598.

<sup>621</sup> *Beat Fux*: Dokumentation der familienpolitischen Maßnahmen und Einrichtungen im Kanton Basel-Stadt, 1987. Da sich die systematische Sichtung und Aufarbeitung der historischen Gesetzessammlungen als äußerst arbeitsintensiv erwies (Allein für den Zeitraum 1945 bis 1986 mußten mehrere zehntausend Seiten Gesetzestexte aufgearbeitet werden), beschränkt sich diese Dokumentation auf den Kanton Basel-Stadt.

Als Quellen wurden folgende *amtlichen Publikationen* verwendet: Chronologische und systematische Sammlungen der Gesetze und Beschlüsse der erwähnten Kantone, div. Orte und Jg.; Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern, Tabellen und Erläuterungen, Textausgabe der geltenden Erlasse, Bern, div. Jg.; *Bundesamt für Sozialversicherungen*, (Hrsg.): Textausgabe der kantonalen Gesetze über Familienzulagen, Bern 1957, mit div. Nachträgen; *Dass.*: Kantonale Gesetze über Familienzulagen. Die Rechtsprechung der kantonalen Rekurskommissionen, Bern 1958, 1962, 1965, 1968; *Dass.*: Familienzulagen in der Landwirtschaft", Bern 1984; *Dass.*: Grundzüge der kantonalen Familienzulagenverordnungen, Bern 1985; *Dass.*: Arten und Ansätze der Familienzulagen, Sonderdruck aus: ZAK 1986/1; 1. bis 6. Bericht über die Lage der Schweizer Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes (Familienzulagen), Bern, div. Jg.; Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung über das Volksbegehren „Für die Familie“, Bern 1944; Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission für die Prüfung der Frage einer bundesrechtlichen Ordnung der Familienzulagen, Bern 1958; *Bundesamt für Sozialversicherungen* (Hrsg.): Bericht über die Lage der Familie in der Schweiz, Bern 1978; *Arbeitsgruppe Familienbericht*: Familienpolitik in der Schweiz, Bern 1982; *Germain Bouverat*: Die Familienzulagen in der Schweiz, 40 Jahre nach Annahme des Familienschutzartikels in der Bundesverfassung, Bern 1985; *Arnold Saxer*: Die soziale Sicherheit in der Schweiz, Bern 1970<sup>5</sup>.

Innerhalb des schweizerischen Untersuchungskontextes ist Basel-Stadt derjenige Kanton, welcher über eines der reichhaltigsten Repertoires an familienpolitischen Maßnahmen und Einrichtungen verfügt. Im Vergleich zu Basel-Stadt zeichnen sich die vier anderen (Halb-)Kantone sowohl quantitativ wie qualitativ durch einen weniger entwickelten Ausbaustandard aus. Außerdem hinken sie in der Regel in zeitlicher Hinsicht dem Kanton Basel-Stadt nach.

Die Hintergründe für diese Situation müßten aus einer breiter angelegten sozialhistorischen Betrachtung gewonnen werden. Einige Determinanten sind gleichwohl offensichtlich. Von Bedeutung dürften folgende Faktoren sein: die relative Zentrums-Position Basels im eidgenössischen Schichtungssystem, seine geographische Lage und die damit einhergehende Offenheit zu den beiden Nachbarstaaten hin, weiter die frühe Industrialisierung, welche die ökonomische Struktur Basels beeinflußt hat, aber auch seine konfessionelle Tradition (ehemaliges Erzbistum) und nicht zuletzt die große Bedeutung der Sozialdemokratie (Zwischen 1935 und 1949 bestand eine SP-Regierungsmehrheit), was sich in der Verankerung sozialpolitischer Einrichtungen (z. B. „Arbeitsrapen“, Krankenkassenobligatorium, u. a.) niedergeschlagen hat. Methodisch einwandfreie Vergleiche müßten diesen Sachverhalten Rechnung tragen. Wir sind bestrebt, sie zumindest qualitativ im Rahmen unserer Erörterungen zu berücksichtigen.

#### 4. Design der Einzelanalysen

Die folgenden Interpretationen des erwähnten Datenmaterials sind wie folgt aufgebaut. Untersucht werden vier familienpolitische *Maßnahmenkomplexe*, 1. die *Familienzulagen* (inklusive Geburts-, Heirats- und Kinderzulagen), 2. das *Stipendienwesen*, 3. der *Mutterschaftsschutz* (Arbeitsrecht, Kündigungsschutz und Mutterschaftsversicherung) sowie 4. *fiskalpolitische Maßnahmen* zugunsten der Familie.

Wir gehen von der Entwicklung der entsprechenden Maßnahmen auf nationaler Ebene aus. Sodann werden anhand der Gesetzesdaten aus dem Kanton Basel-Stadt und entsprechender Informationen für die anderen Kantone der Untersuchungsregion die jeweiligen kantonalen Maßnahmen im Längsschnitt dargestellt. Im weiteren wird der heutige Zustand in den hier interessierenden Kantonen verglichen. Daran schließt sich ein Vergleich der Nordwestschweiz mit den beiden anderen regionalen Kontexten (Südwesten Baden-Württembergs, Frankreich). Außerdem werden die kantonalen Regelungen der Familienzulagen aller 26 schweizerischen Kantone verglichen, was eine Einbettung der Nordwestschweiz in den nationalen Kontext der Schweiz ermöglichen wird. In jedem der drei Schritte wird a) nach den offiziellen Zwecksetzungen für die entsprechenden Maßnahmen gefragt (Aufgaben, Ziele, Begründungen), ferner wird b) auf allfällige Modalitäten, speziell was die Umschreibung der Adressaten angeht, Bezug genommen. Weiter werden c) die Ausformungen der Einrichtungen im Hinblick auf ihre potentiellen Auswirkungen auf die demographischen Verhältnisse diskutiert.



## 5. Analyse ausgewählter Maßnahmen

## a) Familienzulagen (inklusive Geburts-, Heirats- und Kinderzulagen)

Der Begriff „Familienzulagen“ findet sich erstmals in einem Dekret Maria Theresias, wonach jeder Soldat ihres Heeres drei Kreuzer pro Kind erhält.<sup>622</sup> Das Dekret datiert ins Jahr 1768 und illustriert, daß seine Ursprünge nicht nur im karitativ-sozialen Engagement zu suchen sind. Als Erfinder der Kinderzulagen gilt aber Frankreich, wo anno 1860 ein Ministerium den Seeleuten eine Kinderzulage von 10 Centimes je Tag und Kind zuerkannte.<sup>623</sup> „Mit der Errichtung einer „caisse de famille“ 1891 durch Léon Harmel im Val-de-Bois (F) fanden Kinderzulagen später Einzug in die Privatwirtschaft. 1918 wurde in Grenoble die erste private Familienausgleichskasse gegründet“.<sup>624</sup> 1921 können in Belgien die ersten Ausgleichskassen nachgewiesen werden. Infolge der wirtschaftlichen Depression verpflichtete der Staat in Belgien 1930 und in Frankreich 1932 die Arbeitgeber per Gesetz zur Entrichtung von Familienzulagen.<sup>625</sup> Dabei handelt es sich wohl um die frühesten *staatlichen* Familienschutz-Maßnahmen überhaupt. Somit kann davon ausgegangen werden, daß die staatliche Familienpolitik im wesentlichen ein Produkt des ausgehenden 19. und des 20. Jahrhunderts ist.

Bereits die ersten Familienzulagen „orientierten sich am Prinzip des Lastenausgleichs und zielten auf eine Kompensation der durch unterschiedliche Familiengrößen verursachten Ungleichheit des Einkommens“.<sup>626</sup> In der Bundesrepublik wurde diese soziale Gerechtigkeit und Gleichheit intendierende Einrichtung eher als sozialpolitische denn als bevölkerungspolitische Maßnahme thematisiert. Erst mit dem Aufkommen des Nationalsozialismus wurde die Einrichtung mit bevölkerungspolitischen Absichten verknüpft<sup>627</sup> und im Zuge einer Verrechtlichung, staatlichen Institutionalisierung und Generalisierung zu einer allgemeinen bevölkerungspolitischen Maßnahme umgeformt.<sup>628</sup>

<sup>622</sup> *Mugglin, Carl: Familienzulagen und Familienlastenausgleichskassen*, in: Schweizer Zeitschrift für Sozialversicherungen, 1957, S. 264; Ferner: *Randolph Andrea Koller: Die kantonalen Familienzulagengesetze. Ein systematischer Vergleich der Gesetze in den Kantonen AG, BS, BE, GE, LU, SG, SH, UR, VS und ZH*, Wil 1984, S. 1.

<sup>623</sup> *André Zünd: Familienzulagen und Familienausgleichskasse der privaten Wirtschaft*, St. Gallen 1955, S.48.

<sup>624</sup> Ebd..

<sup>625</sup> Ebd., S. 58.

<sup>626</sup> *Kurt Lüscher & Franz Schultheis: Familienpolitische Maßnahmen und Einrichtungen im Südwesten Baden-Württembergs*, 1985, S. 3-2.

<sup>627</sup> *Franz Neumann: Behemoth*, Frankfurt 1977, 1942<sup>1</sup> 1944<sup>2</sup> (erweitert). Vgl. auch *F. Büniger: Familienpolitik in Deutschland. Neue Erkenntnisse über den Einfluß des Gießkannenprinzips auf die Wirksamkeit sozialpolitischer Maßnahmen*. Berlin 1970, S. 14.

<sup>628</sup> *Kurt Lüscher & Franz Schultheis: Familienpolitische Maßnahmen und Einrichtungen im Südwesten Baden-Württembergs*, 1985, S. 3-2.

Beim schweizerischen Bundespersonal kennt man Kinderzulagen bereits seit 1916. In der Privatwirtschaft wurden während des ersten Weltkrieges vereinzelt nach Familienstand differenzierte Teuerungszulagen entrichtet, welche als Vorläufer der eigentlichen Familienzulagen gewertet werden können. In der Zwischenkriegszeit verschwanden diese aber wieder. Obwohl in einzelnen Betrieben wie auch in den kantonalen Verwaltungen während der gleichen Epoche die ersten Familienausgleichskassen entstanden sind,<sup>629</sup> begann der Siegeszug dieser Maßnahme erst in den vierziger Jahren (vgl. oben). Tab. 14 illustriert die Diffusion kantonaler Familienzulagengesetze. Es läßt sich sagen, daß die schweizerische Familienschutz-Bewegung sich vor allem von Frankreich und anderen frankophonen Ländern (etwa Belgien) inspirieren ließ. Als Indiz dafür läßt sich anführen, daß sich die Einführung von entsprechenden Gesetzen von Westen nach Osten fortbewegte, und konfessionsgeographisch innerhalb der Deutschschweiz von eher katholischen in Richtung der protestantisch dominierten Kantone weiterpflanzte.

Der Bundesrat folgte der Verpflichtung, die ihm der Verfassungsartikel zum „Schutz der Familie“ auferlegte, erst 1952 mit der Einführung des „Bundesgesetzes über die Familienzulagen für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern“ (FLG vom 20. Juni 1952), nachdem zuvor Regelungen über den Verfahrensweg via Bundesbeschlüsse erfolgt waren.<sup>630</sup> Nach verschiedenen parlamentarischen Vorstößen, die auf eine bundesweite Homogenisierung der Maßnahme abzielten, setzte der Bundesrat 1957 eine Kommission ein, welche nach zwei Jahren einen Rechenschaftsbericht publizierte. Die Realisierung eines homogenisierten Gesetzes auf Bundesebene scheiterte indes am Widerstand der Kantone.<sup>631</sup>

Seither sind eine Reihe weiterer erfolgloser parlamentarischer Vorstöße zu vermerken, die den Bundesrat an seine Verpflichtung erinnern wollten. Erwähnenswert sind etwa die Initiative von Gabrielle Nanchen (SPS) vom 13.12.1977, die Motion Zbinden (CVP) vom 12.3.1980, die Motion Duvoisin (CVP) vom 13.12.1977 oder die Motion Roy (CVP) vom 16.12.1981. Dieses Engagement stimulierte zwar die Diskussion um die Einführung der Mutterschaftsversicherung, ein im Parlament breit abgedeckter Revisionsvorschlag (Mutterschaftstaggeld, Kündigungsschutz) wurde jedoch, nachdem Gewerbekreise das Referendum ergriffen hatten, im Dezember 1987 abgelehnt.

<sup>629</sup> Viktor Riedi: Die Entwicklung der Schweizerischen Familienschutzpolitik, Bern 1971 (Diss.).

<sup>630</sup> Vgl. Randolph Andrea Koller: Die kantonalen Familienzulagengesetze, 1984, S. 3.

<sup>631</sup> Die Dissertation von Randolph Andrea Koller versteht sich als erneuter Versuch, juristisch einen Vorschlag für ein bundesrechtlich geregeltes Familienzulagengesetz zu erarbeiten.

**Tab. 14: Familienzulagen in der Nordwestschweiz (in Fr.)  
sowie die Diffusion kantonaler Familienzulagengesetze**

Jahr	AG	BS	BL	BE	SO	Anz. Kantone <sup>1</sup>
1944	.	.	.	.	.	1
1945	.	.	.	.	.	2
1946	.	.	.	.	.	5
1947	.	.	.	.	.	5
1948	.	.	.	.	.	5
1949	.	.	.	.	.	6
1950	.	.	.	.	.	6
1951	.	.	.	.	.	6
1952	.	.	.	.	.	6
1953	.	.	.	.	.	8
1954	.	.	.	.	.	9
1955	.	.	.	.	.	11
1956	.	15	.	.	.	13
1957	.	15	.	.	.	15
1958	.	15	.	.	.	16
1959	.	15	.	.	.	17
1960	.	15	.	.	10	18
1961	.	15	.	15	10	21
1962	.	15	.	15	10	21
1963	.	25	25	15	10	23
1964	.	25	25	15	25	24
1965	20	25	25	25	25	24
1966	20	25	25	25	25	25
1967	20	30	25	25	25	25
1968	20	30	30	25	30 35 <sup>2</sup>	25
1969	30	30	30	25	30 35 <sup>2</sup>	25
1970	30	30	30	30	30 35 <sup>2</sup>	25
1971	30	50	50	30	30 35 <sup>2</sup>	25
1972	30	50	50	30	40	25
1973	50	50	50	40	40	25
1974	50	50	50	40	50	25
1975	50	50	50	55	50	25
1976	50	80	50	55	55	25
1977	65	80	80	55	55	25
1978	65	80	80	65	55	25
1979	65	80	80	65	55	26
1980	65	80	80	75	80 100 <sup>2</sup>	26
1981	65	80	80	75	85 105 <sup>2</sup>	26
1982	80	80	80	90	90 110 <sup>2</sup>	26
1983	80	80	80	90	95 120 <sup>2</sup>	26
1984	80	100	100	90	95 120 <sup>2</sup>	26
1985	90	100	100	100	95 120 <sup>2</sup>	26
1986	90	100	100	100	120	26

**Legende:** 1. Anzahl Kantone, in denen eine Kinderzulagengesetzgebung besteht;  
2. Kinderzulagen für Kinder dritter oder höherer Parität in Solothurn.

Im folgenden diskutieren wir zunächst die Entwicklungsgeschichte der Familienzulagen in den Kantonen BS, BL, BE, SO und AG. An diese schließt eine

vergleichende Interpretation der Gesetzestexte an. Beabsichtigt werden generalisierbare Aussagen über die Ausbaulogik dieser Maßnahme.

Im Kanton *Basel-Stadt* (BS) datiert die Einführung des „Gesetzes betreffend die Kinderzulagen“ auf den 14. Juni 1956. Nach sechs Jahren, am 12. April 1962, wurde das Gesetz generalrevidiert. Seither sind weitere Teilrevisionen erfolgt, bei denen meist lediglich die Höhe der Kinderzulagen angepaßt wurde.<sup>632</sup>

Der Halbkanton *Basel-Landschaft* (BL) legifizierte kantonale Familienausgleichskassen erst im Jahre 1962 (Inkraftsetzung: 6. Mai 1963).<sup>633</sup> Am 5. Juni 1978 wurde diese Rechtsgrundlage durch das revidierte Kinderzulagengesetz substituiert.<sup>634</sup>

Im Kanton *Solothurn* (SO) trat am 13. Dezember 1959 das „kantonale Gesetz über Familienzulagen“ in Kraft.<sup>635</sup> Eine Totalrevision erfolgte mit dem „Familienzulagengesetz vom 20. Mai 1979“<sup>636</sup>.

Zu einem relativ späten Zeitpunkt verabschiedete die Legislative des protestantisch dominierten Kantons *Bern* (BE) ein gleichartiges Gesetz. Neben dem „Gesetz über Familienzulagen in der Landwirtschaft“ vom 8. Juni 1958 trat erst am 5. März 1961 das „Gesetz über Familienzulagen für Arbeitnehmer“ in Kraft.<sup>637</sup> Diese Vorlagen erfolgten zeitgleich mit den Diskussionen um die bundesrechtliche Regelung der Familienzulagen. Änderungen in der kantonal bernischen Gesetzgebung erfolgten 1963 (als die Berechtigung auf Kinderzulagen auch auf ausländische Arbeitnehmer ausgedehnt wurde).<sup>638</sup> In den Jahren 1963, 1966, 1976 und 1981 wurden im Rahmen von Teilrevisionen des Kinderzulagengesetzes jeweils die Höhe der Kinderzulagen neu fixiert.

Im Kanton *Aargau* (AG) datiert das erste „Kinderzulagengesetz“ auf den 23. Dez. 1963. Eine Gesetzesänderung erfolgte am 26. März 1968, bei welcher für Kinder in Ausbildung eine Verlängerung der Bezugsberechtigung (Erhöhung von 20 auf 25 Jahre) beschlossen wurde. Am 4. Dez. 1972 wurde das Problem der

<sup>632</sup> Inkraftsetzung der Verordnungen: „Reglement über die Familienausgleichskasse des Kantons Basel-Stadt“ (22. Dez. 1956); „Vollzugsverordnung zum Gesetz betreffend die Kinderzulagen für Arbeitnehmer“ (1. Okt. 1962), hier wurde das Obhutsprinzip als Lösung für das Problem der Anspruchskonkurrenz eingeführt und die Zulagenberechtigung auf alle Arbeitnehmer ab 120 Arbeitsstunden festgelegt. (Vgl. *Randolph Andrea Koller*: „Die kantonalen Familienzulagengesetze“, 1984, S. 7 und S. 70).

<sup>633</sup> Gesetzesgrundlagen: „Vollzugsverordnung vom 6. Mai 1963 zum Gesetz über Kinderzulagen an Arbeitnehmer“; „Landratsbeschluß vom 7. Dezember 1964 über die Ausrichtung von Kinderzulagen für im Ausland wohnhafte Kinder“; „Regierungsratsbeschluß vom 30. März 1971 betreffend die Ausrichtung von Kinderzulagen an nicht voll- oder zeitweise beschäftigte Arbeitnehmer vom 30. März 1971“.

<sup>634</sup> Vgl. auch: „Verordnung zum Kinderzulagen-Gesetz vom 5. Juni 1978“; „Geschäftsreglement für die Aufsichtskommission“. (Diese amtet aufgrund von § 25 des Kinderzulagengesetzes als zentrale Aufsichtskommission).

<sup>635</sup> Vgl. auch „Vollzugsverordnung vom 25. März 1960“.

<sup>636</sup> Vgl. auch „Vollzugsverordnung“ vom 12. Juni 1979“

<sup>637</sup> Vgl. auch „Vollzugsverordnung vom 28. April 1961“.

<sup>638</sup> Vgl. auch: „Verordnung vom 19. April 1963“; „Verordnung vom 22. September 1982“.

Anspruchskonkurrenz neu geregelt (Ersetzung des Unterhaltsprinzip durch das Obhutprinzip). Außerdem wurde die Nachforderungsfrist verlängert. Am 20. Dezember 1980 scheiterte eine Vorlage für ein revidiertes Kinderzulagengesetz, weil Opposition gegen die Einführung von Geburtszulagen laut wurde.<sup>639</sup>

Nachfolgend versuchen wir eine qualitative Analyse der *aktuell geltenden Familien- und Kinderzulagengesetze* in diesen fünf Kantonen, wobei vor allem die rechtssoziologischen Unterschiede interessieren.

In allen Kantonen der Untersuchungsregion (die Halbkantone BS und BL werden als vollwertige Einheiten betrachtet) wird der *Rechtsanspruch* auf Kinderzulagen mit einer Lohnerwerbstätigkeit verknüpft oder umgekehrt: lediglich die Arbeitnehmenden sind dem „Gesetz über die Familienzulagen“ unterstellt. Die Bezugsberechtigung beginnt mit der Aufnahme eines Lohnarbeits-Verhältnisses und endet mit dem Erlöschen des Lohnanspruchs.

Unterschiedlich gehandhabt werden die Ansprüche *teilzeiterwerbstätiger* Personen. Während die Kantone AG und BE in solchen Fällen die Höhe der Kinderzulagen „nach Maßgabe der geleisteten Arbeitszeit“<sup>640</sup> regeln, müssen in den Kantonen BS und BL die Teilzeitarbeitnehmer während eines ganzen Monats und während mindestens 80 Arbeitsstunden,<sup>641</sup> respektive 120 Stunden<sup>642</sup> tätig gewesen sein, um überhaupt in den Genuß von Zulagen zu kommen. Der Kanton SO gewährt Teilzeitbeschäftigten und Kurzarbeitenden die volle Zulage. Maßgebend für die Ausrichtung von Kinderzulagen ist in allen fünf Kantonen der Wohnkanton des Arbeitgebers.

In den einzelnen Kantonen werden bestimmte Kategorien von Arbeitnehmern von der *Unterstellung unter das Kinderzulagengesetz* ausgeschlossen. So gelten im Kanton AG für die Beschäftigten der Bundesverwaltungsbetriebe, spezielle Reglemente. Auch Angestellte der kantonalen Verwaltung sind nicht der kantonalen Familienzulagengesetzgebung unterstellt. In den Kantonen BS, BL und BE gelten zudem auch für die Personen, welche in den Kommunalverwaltungen tätig sind, Sonderregelungen.

Während erwerbstätige Familienangehörige eines Arbeitgebers (Mitarbeit im Familienbetrieb) in der Mehrheit der Kantone dem Kinderzulagengesetz unterstellt sind, gilt dies im Kanton SO nicht.

In den Kantonen BS, BL und SO sind die Arbeitgeber von „weiblichem Hausdienstpersonal“ den entsprechenden Gesetzen unterstellt, während dies in den beiden anderen Kantonen nicht der Fall ist.

---

<sup>639</sup> Vgl. Vollzugsverordnung vom 23. Juli 1964. Zur Chronologie der Legiferierungen in Sachen Familien- und Kinderzulagen vergleiche auch *Randolph Andrea Koller: Die kantonalen Familienzulagengesetze*, 1984, S. 6f.

<sup>640</sup> Kinderzulagengesetz 1963 des Kantons Aargau, § 9. Der Vergleichbare Passus im Berner Kinderzulagengesetz von 1961 findet sich unter Artikel 1.

<sup>641</sup> Kinderzulagengesetz des Kantons Basel-Landschaft 1978, § 9.

<sup>642</sup> Kinderzulagengesetz des Kantons Basel-Stadt 1962, § 7.

Mit Ausnahme des Kantons BE werden Erwerbstätige in der *Landwirtschaft* (im Sinne des FLG <sup>643</sup>) den Kinderzulagengesetzen nicht unterstellt. Im Kanton BE steht diesen eine Zulage nach kantonalem Recht zu (1985 belief sich diese auf Fr. 20.— für Berg- wie auch für Talbauern).

Ausgenommen von den Familienzulagengesetzen der Kantone sind ferner die Arbeitgeber, die *Gesamtarbeitsverträgen* unterstehen. Einzig im Kanton SO kann der Regierungsrat Arbeitgeber, die mehr als 500 Arbeitnehmer anstellen, von der Unterstellung unter das Kinderzulagengesetz befreien, wenn der Unternehmer, verglichen mit dem kantonalen Recht, mindestens gleichwertige Leistungen erbringt. Im Kanton BE steht dem Regierungsrat das Recht zu, auch gemischtwirtschaftliche Betriebe mit ausgebauten Besoldungsordnungen von der Unterstellung unter das Gesetz auszunehmen.

Während der Oberbegriff Familienzulagen als Sammelgefäß für verschiedenartige familienpolitische Maßnahmen (so Geburts-, Heirats-, Kinder-, Ausbildungszulagen u.a.) konzipiert ist, subsumieren die kantonalen Gesetze ursprünglich nur gerade die eigentlichen Kinderzulagen unter diesen Terminus. In einigen Kantonen finden sich aber inzwischen auch ergänzende Zulagen. So gewähren die Kantone BS und BL *Ausbildungszulagen*, die sich 1985 auf Fr. 120.— je Kind und Monat beliefen. In keinem der Kantone gelten *Geburtszulagen*, wie dies in neun anderen Schweizer Kantonen der Fall ist.

Der „*Kind*“-Begriff und folglich auch die zulageberechtigten Kinder werden unterschiedlich definiert. In allen fünf Kantonen der Untersuchungsregion sind die Kinder verheirateter wie unverheirateter Eltern, sowie Stief-, Adoptiv- und Pflegekinder gleichberechtigt. Eine Ausnahme macht der Kanton SO, wo Kindern, die eine Waisen- oder Kinderrente beziehen, die Kinderzulagen nicht gewährt werden.

Ein juristisches Konfliktpotential ergibt sich aus den möglichen *Anspruchskonkurrenzen* (wenn etwa aufgrund der Erwerbsspartizipation die Mutter auch einen Anspruch geltend machen kann). Zur Regelung dieses Problems hat sich mit Ausnahme von wenigen Kantonen das Obhutprinzip durchgesetzt, so auch in den fünf Kantonen der Untersuchungsregion. Unter „*Obhut*“ versteht man „das im Vergleich mit der elterlichen Gewalt beschränkte Gewaltrecht dessen, dem ein Kind Kraft Gesetzes, behördlicher Anordnung oder Vertrages anvertraut ist“.<sup>644</sup> Die Kantone BS und BL sehen außerdem eine zusätzliche Rangordnung der Bezugsberechtigten vor, wobei diejenige Person, welche die Obhutspflicht erfüllt, im ersten Rang steht.

In allen fünf Kantonen werden die Kinderzulagen den alimentenberechtigten Personen zusätzlich zu den *Unterhaltsleistungen* und *Alimenten* entrichtet.

Differenzen bestehen bei der Berechtigung von *ausländischen Arbeitnehmern, Grenzgängern* und *Arbeitnehmern, deren Kinder im Ausland leben*. Für ausländi-

<sup>643</sup> D. h.: Familienzulagengesetz für Erwerbstätige in landwirtschaftlichen Berufen. Beim FLG handelt es sich um Bundesrecht.

<sup>644</sup> *Randolph Andrea Koller: Die kantonalen Familienzulagengesetze, 1984, S. 70.*

sche Arbeitnehmer mit Wohnsitz in der Schweiz gelten in allen fünf Kantonen die gleichen Maßstäbe wie für Schweizer. SO unterstellt außerdem die Kinder ausländischer Arbeitnehmer, die im Ausland leben, dem gleichen Recht. BL stellt auch die Grenzgänger den schweizerischen Arbeitnehmern gleich. Für die Kantone AG und BE gelten besondere Altersgrenzen für Kinder ausländischer Arbeitnehmer. So sind im Kanton AG Kinder von schweizerischen Arbeitnehmern bis zum 20. Altersjahr (sofern die Kinder erwerbsunfähig sind), respektive bis zum 25. Altersjahr (Kinder in Ausbildung), bezugsberechtigt. Von der verlängerten Anspruchsberechtigung sind Ausländerkinder ausgeschlossen. Analog wird der Anspruch auf Kinderzulagen für erwerbsunfähige und in Ausbildung stehende Schweizer Kinder im Kanton BL bis zum 25. Altersjahr festgesetzt, während für ausländische Staatsangehörige diese Berechtigung eingeschränkt wird (bis 20 Jahre).

Zur *Finanzierung* der Kinderzulagen werden den kantonalen Familienausgleichskassen teilweise Limiten bezüglich der Höhe der Arbeitgeberbeiträge vorgeschrieben. Innerhalb der Untersuchungsregion kennt nur der Kanton BE eine solche Regelung. Die Arbeitgeberbeiträge dürfen 2,5 Prozent der Lohnsumme nicht übersteigen.

Selbständige und nicht in landwirtschaftlichen Berufen Tätige sind in keinem der fünf Kantone den kantonalen Familienzulagengesetzen unterstellt. Für selbständige Landwirte und landwirtschaftliche Arbeitnehmer wären gemäß Bundesrecht die Kantone befugt, höhere oder andersgeartete Zulagen zu entrichten. Davon machen denn auch die Kantone BE und SO Gebrauch. Für landwirtschaftliche Arbeitnehmer und selbständige Landwirte, die unterhalb einer bestimmten Einkommensgrenze liegen, gelten im Kanton BE zusätzlich zu den gemäß FLG vorgesehenen Normen besondere Zulagen. Auch der Kanton SO berechtigt selbständige Landwirte in Talgebieten zu paritätsspezifischen Zulagen. In Berggebieten des Kanton SO gelten höhere Ansätze. Für Kinder höheren Ranges (ab 3. Kind) erhalten selbständige Landwirte im Kanton SO eine einmalige Geburtszulage in der Höhe von Fr. 500.—.

Soweit der Vergleich der monetären und rechtlich-organisatorischen Unterschiede zwischen den fünf Kantonen der Untersuchungsregion (1985).<sup>645</sup> Rekapituliert man die zentralen Differenzen, dann zeigt sich, daß der Kanton SO die höchsten Zulagen vergibt, und daß dieser Kanton als einziger in der Nordwestschweiz paritätsspezifische Kriterien kennt. Andererseits kennen die Kantone BE und AG die tiefsten Familienzulagen. Für BE ist indes einzuschränken, daß er die bäuerliche Bevölkerung speziell unterstützt, und daß er seit Mitte der 70er Jahre seinen Rückstand (sofern interkantonale Vergleiche den Maßstab bilden) beseitigt hat. Die beiden Basel nehmen eine mittlere Position ein, verfügen indes bei ihrer Fiskalpolitik über ein vergleichsweise wirkungsvolles Korrekturverfahren (vgl.

---

<sup>645</sup> Vgl. dazu *Germain Bouverat: Die Familienzulagen in der Schweiz, 40 Jahre nach der Annahme des Familienschutzartikels in die Bundesverfassung*, Bern 1985; *Textausgabe der kantonalen Gesetze über Familienzulagen*, (Stand 1.4. 1985); *Grundzüge der kantonalen Familienzulagenordnungen*, Bern 1985; *Arten und Ansätze der Familienzulagen*, (Stand 1.1.1986) Separatdruck ZAK 1986/1; *Arnold Saxer: Die soziale Sicherheit in der Schweiz*, Bern 1970.

unten). Der Kanton BL erweist sich, was Erneuerungen angeht, als zurückhaltender als der städtische Halbkanton (vgl. die späte Einführung des kantonalen Familienzulagengesetzes).

Tab. 15: Anteile der Kinderzulagen am Durchschnittslohn (Basel-Stadt)

Jahr	Monatslohn eines Arbeiters in BS <sup>446</sup>	Promille-Anteil der Kinderzulagen am Lohn
1955	930.—	16,13
1960	1073.—	13,98
1965	1541.—	16,22
1970	2222.—	13,50
1975	3349.—	14,93
1980	4145.—	19,30
1985	5078.—	19,62

Interessant scheint der Vergleich zwischen der Entwicklung der Familienzulagen und der allgemeinen Lohnentwicklung. Aus Tab. 15 geht hervor, daß die Kinderzulagen jeweils weniger als 2 Prozent des Brutto-Einkommen einer Erwerbstätigen Person ausmachen. Im Längsschnitt fällt außerdem eine bescheidene Verbesserung der Relation auf. Zu berücksichtigen gilt es dabei, daß die Löhne jährlich der Teuerung angepasst werden, während die Erhöhung der Kinderzulagen in einem langsameren Rhythmus erfolgt. Gerade weil die finanziellen Leistungen die effektiven Kinderkosten nicht auszugleichen vermögen, dürfte eine direkte Stimulierung der Fertilitätsentwicklung wenig wahrscheinlich sein.

Im folgenden Analyseschritt fragen wir uns einerseits, wo die Nordwestschweiz bezüglich der Ausgestaltung der Familienzulagen gesamtschweizerisch anzusiedeln ist, sowie andererseits nach den Determinanten, welche zur Erklärung dieser doch sehr markanten Divergenzen zwischen den kantonalen Gesetzgebungen beitragen. Um diese Fragen beantworten zu können, gehen wir von einer Hauptkomponentenanalyse aus, in welche wir sechs Variablen der Ausgestaltung der Familienzulagen in den 26 Kantonen der Schweiz einbezogen haben. Es handelt sich um folgende: X1: Höhe der Kinderzulagen (Maximum); X2: Paritätsspezifische Vergabe von Zulagen (Dummy); X3: Höhe der Ausbildungszulagen; X4: Höhe der Geburtszulagen; X5: Arbeitsgeberbeiträge der kantonalen FAK in Prozent der Lohnsumme; X6: Höchste geltende Altersgrenze für die Vergabe von Zulagen. Einzig zwischen der Höhe der Kinderzulagen (X1) und deren paritätsspezifischer Vergabe (X2), sowie zwischen den Geburts- und Ausbildungszulagen besteht eine relativ hohe Interkorrelation. Die orthogonale Varimax-Rotation weist zwei signifikante Faktoren aus, die folgende Ladungen haben (Vgl. Tab. 16).

<sup>446</sup> Die Ziffern wurden auf der Grundlage der durchschnittlichen Monatslöhne der Erwerbstätigen in der chemischen Industrie für die entsprechenden Jahre berechnet (in: Die Volkswirtschaft, div. Jg.).



**Tab. 16: Lösung einer Hauptkomponentenanalyse mit 6 Variablen zur Ausgestaltung der Kinderzulagen in den Kantonen**

Variable	Faktor 1	Faktor 2
X1: Kinderzulagen	.048	.934
X2: Paritätische Vergabe	.201	.789
X3: Ausbildungszulagen	.766	.232
X4: Geburtszulagen	.752	.190
X5: Arbeitgeberbeiträge	-.611	-.248
X6: Altersgrenze (max.)	.638	-.235

Die Variablen, welche auf dem ersten Faktor hoch laden, zeichnen sich vor allem dadurch aus, daß die dahinter stehenden politischen Intentionen vornehmlich auf einen Lastenausgleich und damit einhergehend auf eine Stützung der Familie als einer relativ autonomen Institution abzielen. Das gilt insbesondere dann, wenn *zusätzlich* zu relativ hohen Kinderzulagen auch Geburts- und Ausbildungszulagen *entrichtet* werden. Diese Dimension entspricht folglich einer *familialistischen* Konzeption der hier interessierenden Maßnahme. Damit ist durchaus auch die hohe negative Ladung bei der Variable (X5), also die Ablehnung des Beizugs der Arbeitgeber bei der Finanzierung der Zulagen kompatibel und die längere Anspruchsberechtigung (maximale Altersgrenze, X6). Im Unterschied dazu impliziert der zweite Faktor (paritätsspezifische Vergabe der Kinderzulagen, hohe Absolutbeträge der Kinderzulagen) vermehrt auch bevölkerungspolitische Absichten im Sinne einer Stimulierung der Fertilität. Der Faktor läßt sich folglich als *Etatismus* interpretieren.<sup>647</sup>

Trägt man die Faktor-Skores beider Faktoren in einem Streudiagramm gegeneinander ab, erhellt sich die Ausgestaltung der Familienzulagen in den schweizerischen Kantonen (Vgl. Abb. 59).

Im Diagramm finden sich die Westschweizer Kantone (VS, GE, FR (tendenziell auch SO) mehrheitlich im rechten oberen Quadranten (Kombination von Etatismus und Familialismus). In den übrigen Kantonen der französischsprachigen Region sowie in der katholisch dominierten Zentralschweiz (VD, NE, LU, SZ, UR, aber auch BS, BL und AG) dominiert eine rein familialistische Doktrin (positive Werte auf dem ersten sowie negative Skores auf dem zweiten Faktor). Eine etatistische Ausgestaltung der Kinderzulagen (positive Werte auf dem zweiten Faktor und negative auf dem ersten) läßt sich vor allem in den urbanen Zentren der Deutschschweiz (ZH, ZG) nachweisen, erstaunlicherweise aber auch im Kanton TI. Negative Werte auf beiden Faktoren entsprechen insofern einer *individualistischen* Familienpolitik, als der Staat mit diesem Instrument weder bevölkerungspolitische Motive verbindet noch in der Absicht hegt, die Institution Familie explizit zu fördern. Die Folge ist eine relative familienpolitische Abstinenz. Er überläßt die höheren Familienlasten weitgehend dem einzelnen Individuum. Eine etatistische Gestaltung der Kinderzulagengesetze (negative Werte auf beiden Faktoren) kann

<sup>647</sup> Viele Argumente für eine solche Deutung führt insbesondere *Franz Schultheis* an. Vgl.: Sozialgeschichte der französischen Familienpolitik, 1988.

in BE sowie in einigen Kantonen der Ostschweiz (AR, GR, TG, GL) beobachtet werden. Es handelt sich dabei mehrheitlich um protestantische Kantone und solche, in denen das liberale Gedankengut stärker verankert ist. Diese Deutung soll im folgenden Analyseschritt quantitativ erhärtet werden.

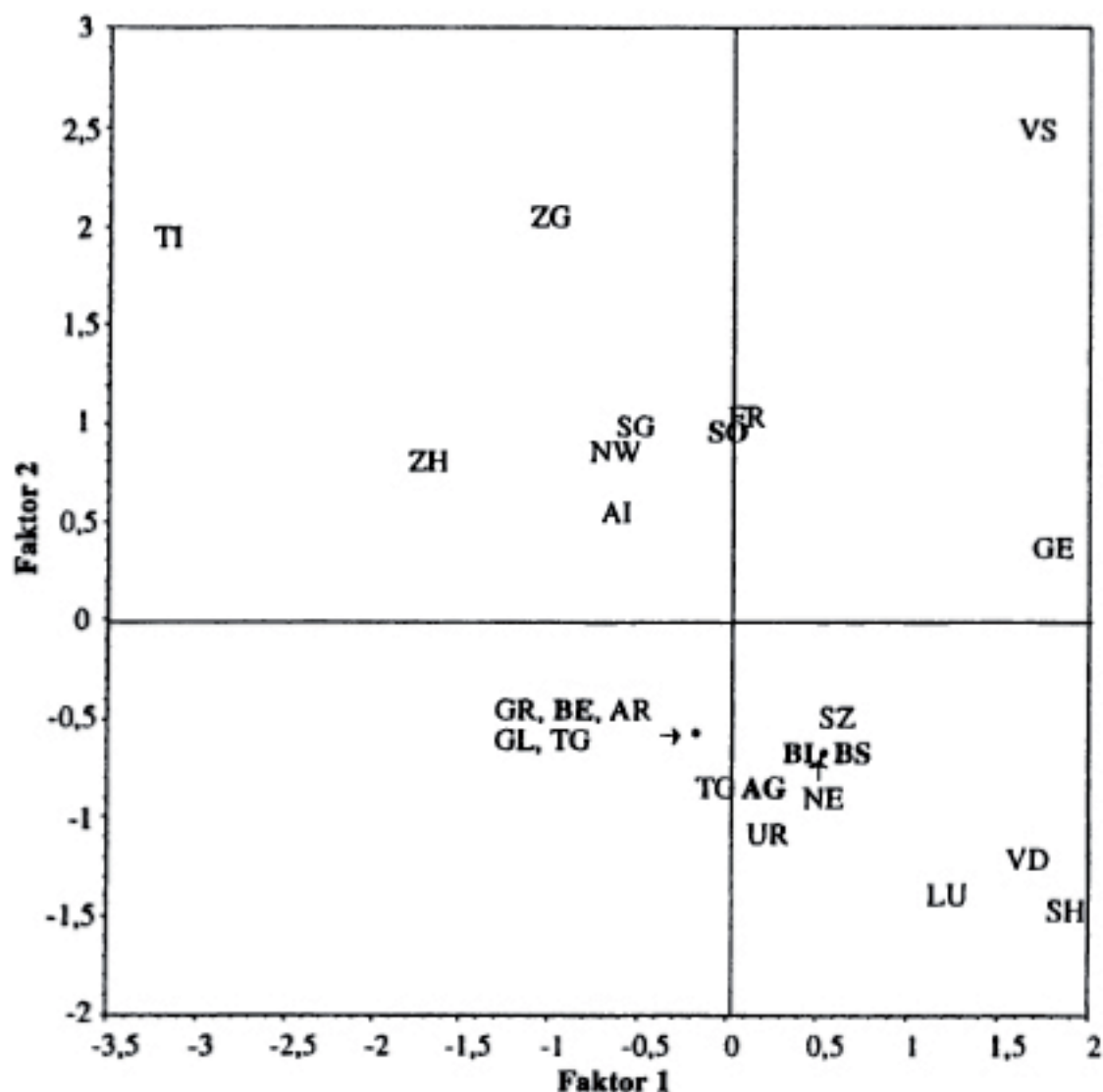


Abb. 59: Ausgestaltung der Kinderzulagengesetze in den Kantonen

Wir konzentrieren uns auf die Diskussion der Zusammenhänge zwischen den Faktor-Scores und beiden unabhängigen Variablen *Konfession* (prozentualer Anteil der katholischen Bevölkerung), *Sprache* (prozentualer Anteil der deutschsprachigen Bevölkerung). Ferner berücksichtigen wir die prozentualen Anteile der kantonalen FDP-, SPS- und CVP-Vertreter in der Bundesversammlung. Zur Erstellung der *Kreuztabellen* wurden sowohl die Faktor-Scores als auch die prozentualen Anteile der übrigen Variablen nach Quartilen aggregiert (Bei der Sprachregion wurden die beiden mittleren Quartile zusammengezogen). Ausserdem werden aufgrund der nicht aggregierten Daten die einfachen Regressionen der unabhängigen Variablen auf die Faktor-Scores dokumentiert.

Die Kontingenzkoeffizienten von .48 zwischen Sprachregion und Faktor 1 sowie .53 zwischen Sprachregion und Faktor 2 belegen (vgl. Tab. 17) belegen die

deutliche Präferenz der Westschweizer Kantone für eine Kombination von Familialismus und Etatismus bei der Ausformung ihrer Kinderzulagengesetze. Die Resultate sind indes nicht signifikant. Aufgrund der kleinen Fallzahl dürfen aber nicht allzu hohe Kriterien an die Signifikanzniveaus gelegt werden.

Zwischen der *Konfession* und dem ersten Faktor besteht kein erkenntlicher Zusammenhang, indes präferieren die katholischen Kantone (Kontingenzkoeffizient .51) den zweiten Faktor deutlich höher.

Bezüglich des ersten Faktors (Familialismus) lassen sich in den Kantonen mit starken FDP-Fraktionen keine Tendenzen erkennen. Zwischen den Skores auf dem zweiten Faktor und der FDP-Stärke ist eine bescheidene Kovariation auszumachen.

Deutlich positiv hingegen ist der Zusammenhang zwischen CVP-Stärke und den Ladungen auf Faktor 2. Der Kontingenzkoeffizient beläuft sich auf .64 und ist signifikant mit einer Irrtumswahrscheinlichkeit unter 5 Prozent.

**Tab. 17: Zusammenhänge zwischen familialistischer resp. etatistischer Konzeption der Kinderzulagen und kulturellen Variablen (Sprache, Konfession & Parteistärken)**

Familialismus (Faktor 1) nach Sprache					Etatismus (Faktor 2) nach Sprache						
	franz.	gem.	dt.	Total		franz.	gem.	dt.	Total		
sehr tief	17	20	29	24	sehr tief	17	0	36	24		
tief	0	60	29	28	tief	17	80	21	32		
hoch	33	0	29	24	hoch	17	20	21	20		
sehr hoch	50	20	14	24	sehr hoch	50	0	21	24		
Total	100	100	100	100	Total	100	100	100	100		
DF: 6; Chi-Quadrat: 7,6; Kontingenzkoeff.: .48; Cramers V.: .39.					DF: 6; Chi-Quadrat: 9,6; Kontingenzkoeff.: .53; Cramers V.: .44.						
Familialismus (Faktor 1) n. Konfession					Etatismus (Faktor 2) nach Konfession						
	prot.	gem.	kath.	Total		prot.	gem.	kath.	Total		
sehr tief	17	0	39	24	sehr tief	33	33	15	24		
tief	33	33	23	32	tief	50	50	15	32		
hoch	17	33	23	24	hoch	17	17	23	20		
sehr hoch	33	33	15	24	sehr hoch	0	0	46	24		
Total	100	100	100	100	Total	100	100	100	100		
DF: 6; Chi-Quadrat: 4,2; Kontingenzkoeff.: .38; Cramers V.: .29.					DF: 6; Chi-Quadrat: 8,8; Kontingenzkoeff.: .51; Cramers V.: .42.						
Familialismus (Faktor 1) n. FDP-Anteil					Etatismus (Faktor 2) nach FDP-Anteil						
	sehr tief	tief	hoch	sehr hoch	Total		sehr tief	tief	hoch	sehr hoch	Total
sehr tief	33	43	0	17	24	sehr tief	0	50	40	0	24
tief	17	29	33	17	24	tief	33	13	40	17	24
hoch	17	0	50	33	24	hoch	17	25	20	33	24
sehr hoch	33	29	17	33	28	sehr hoch	50	13	0	50	28
Total	100	100	100	100	100	Total	100	100	100	100	100
DF: 9; Chi-Quadrat: 7,5; Kontingenzkoeff.: .48; Cramers V.: .32.					DF: 9; Chi-Quadrat: 11,5; Kontingenzkoeff.: .56; Cramers V.: .39.						

	Familialismus (Faktor 1) n. CVP-Anteil				Total
	sehr tief	tief	hoch	sehr hoch	
sehr tief	0	29	33	33	24
tief	16	14	33	33	24
hoch	50	29	33	0	28
sehr hoch	33	29	0	33	24
Total	100	100	100	100	100

DF: 9; Chi-Quadrat: 7,5;  
Kontingenzkoeffizient: .48;  
Cramers V.: .32.

	Familialismus (Faktor 1) n. SPS-Anteil				Total
	sehr tief	tief	hoch	sehr hoch	
sehr tief	33	42	17	0	24
tief	33	14	16	33	24
hoch	17	43	33	17	28
sehr hoch	17	0	33	50	24
Total	100	100	100	100	100

DF: 9; Chi-Quadrat: 8,6;  
Kontingenzkoeffizient: .51;  
Cramers V.: .34.

	Etatismus (Faktor 2) nach CVP-Anteil				
	sehr tief	tief	hoch	sehr hoch	Total
sehr tief	50	38	0	0	24
tief	33	25	40	0	24
hoch	0	13	20	83	24
sehr hoch	17	25	40	17	28
Total	100	100	100	100	100

DF: 9; Chi-Quadrat: 17,0;  
Kontingenzkoeffizient: .63;  
Cramers V.: .48.

	Etatismus (Faktor 2) nach SPS-Anteil				
	sehr tief	tief	hoch	sehr hoch	Total
sehr tief	16	38	40	0	24
tief	33	0	20	50	24
hoch	17	25	40	33	28
sehr hoch	33	38	0	17	24
Total	100	100	100	100	100

DF: 9; Chi-Quadrat: 9,4;  
Kontingenzkoeffizient: .52;  
Cramers V.: .36.

Ebenfalls der Zusammenhang zwischen der Stärke der *SPS-Vertretungen* in der Bundesversammlung und der Vorliebe der Kantone für eine etatistische Ausgestaltung der Kinderzulagengesetze (hohe Ladungen auf dem Faktor 1) wird aus den Kreuztabellen klar ersichtlich (Kontingenzkoeffizient: .51). Bezüglich des zweiten Faktors ist eine Tendenz in Richtung einer negativen Kovariation festzustellen (Kontingenzkoeffizient: .52).

Die Resultate dieser Kreuztabellen zusammenfassend, läßt sich einerseits festhalten, daß der Tendenz nach die oben ausgeführte Deutung zutrifft. Die Vorliebe der christlich-sozialen Volkspartei (CVP) für familialistische Argumentationen, die wir oben postuliert haben, läßt sich ebenso belegen wie die Präferenz etatistischer Deutungsmuster in den Kantonen mit starken sozialdemokratischen Fraktionen. Daß die meisten der Kreuztabellen zwar hohe Kontingenzkoeffizienten, aber kaum signifikante Unterschiede ausweisen, ist aufgrund der kleinen Fallzahl nicht erstaunlich. Ferner ist in Erinnerung zu rufen, daß die Kodierungen relativ grob sind.

Wir haben aus diesem Grunde auf der Basis der Prozentwerte die Regressionsgeraden zwischen den beiden Faktoren und den Stärken der CVP- und den SPS-Fraktionen erstellt, welche diese Divergenz zwischen Etatismus und Familialismus zu visualisieren vermögen (Abb. 60).

Kombiniert man die Befunde mit den Kreuztabellen zur sprachräumlichen und konfessionellen Zonierung der Schweiz, kann die Hypothese, wonach sich in den Westschweizer Kantonen sowie in den katholischen Regionen der Denkstil des Familialismus auf die Praxis der familienpolitischen Gesetzgebung auswirkt, als bestätigt erachtet werden. Ebenso wird die Annahme gestützt, daß in den Regionen mit einer starken Sozialdemokratie (SPS) eine etatistische familienpolitische Praxis vorherrscht. Ein Zusammenhang zwischen dem individualistischen Denkstil und der Stärke des Freisinns ist indes nicht nachzuweisen. Gleichwohl belegt der Plot zwischen beiden Faktoren der Hauptkomponentenanalyse (vgl. Abb. 60) diese Hypothese indirekt.

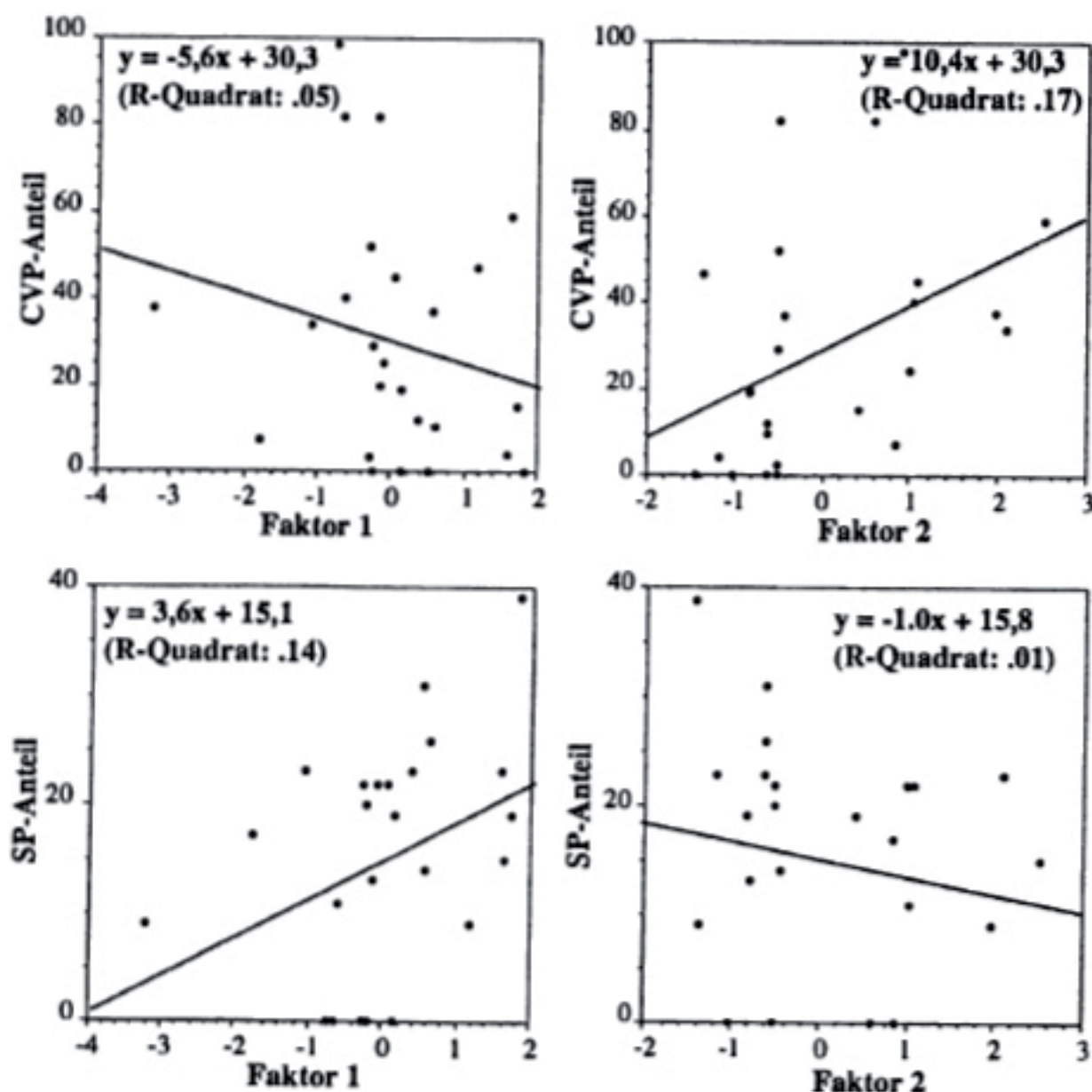


Abb. 60: Regressionen CVP- und SP-Anteile auf die Ausgestaltung der Maßnahme Kinderzulagen (Faktor 1: Familialismus; Faktor 2: Etatismus)

Die erwähnte West-Ost-Differenz in den familienpolitisch relevanten Denkstilen läßt sich dahingehend interpretieren, daß sich die Westschweiz von der Praxis Frankreichs inspirieren ließ und immer noch läßt, während sich zwischen

den Ausformungen der Familienpolitik in der Deutschschweiz und in der Bundesrepublik eine gewisse Affinität festhalten läßt. Um dies zu prüfen, vergleichen wir nunmehr die vergleichbaren familienpolitischen Maßnahmen in diesen Staaten. Allgemein zeigt sich, daß die Schweiz Familienzulagen später als Frankreich, aber rund ein Jahrzehnt früher als die Bundesrepublik Deutschland realisierte. Demgegenüber wurden die kantonalen Familienzulagengesetze auf kantonaler Ebene teilweise erheblich später als im nördlichen Nachbarland in Kraft gesetzt. Ebenfalls was die Höhe der jeweiligen Zulagen angeht, ist ein Rückstand der Schweiz hinter der Bundesrepublik offensichtlich.<sup>648</sup> Einkommensabhängige Familienzulagen sind in der Schweiz unbekannt. Die paritätsspezifische Vergabe wird in neun Kantonen praktiziert (vor allem in der Westschweiz: FR, GE, JU, VS aber auch in den katholischen Kantonen der Zentral- und Ostschweiz: AI, NW, SG, SO, ZG). Mit den Kinderzulagen wird prioritär der *Lastenausgleich* zwischen Familien und Einzelpersonen angestrebt. Bevölkerungspolitische Absichten (Stimulation des generativen Handelns) sind von untergeordneter Bedeutung.

Im Drei-Länder-Vergleich variiert sowohl die Beitragshöhe als auch die Form der monetären Beihilfen (nach Einkommen und Parität differenziert) deutlich.

Die Kinderzulagen belaufen sich in der BRD für das erste Kind auf rund die Hälfte der schweizerischen Ansätze (1980/81: DM 50.—). Die Zulagen für das zweite Kind entsprechen nominell etwa dem schweizerischen Mittel (1980/81: DM 120.—), was, gemessen an der unterschiedlichen Kaufkraft, im Endeffekt einen beträchtlich höheren Beitrag darstellen dürfte. In Baden-Württemberg wird ab drittem Kind eine Zulage von DM 240.— ausgezahlt. Die Zulagen werden in der Regel bis zum 18. Lebensjahr des Kindes entrichtet (tiefer als in der Schweiz), andererseits kann diese Limite bis zum Alter von 27 Jahren ausgedehnt werden (Ausbildung), also deutlich länger als in der Schweiz.<sup>649</sup>

Für *Frankreich* werden die monatlichen Unterstützungsleistungen für alle Kinder unter 20 Jahren alljährlich auf der Basis eines fixierten Grundbetrages berechnet (1981: FF 1246.—; 1985: FF 1602.—). Die Zuwendungen differieren nach Rang des Kindes beträchtlich.<sup>650</sup> Für das erste Kind werden in Frankreich

<sup>648</sup> in der BRD erließ der Souverän am 13.11. 1954 ein Kinderzulagengesetz. (Vgl. *Kurt Lüscher & Franz Schultheis: Familienpolitische Maßnahmen und Einrichtungen im Südwesten Baden-Württembergs*, 1985). Kinderzulagen sind bereits seit der Jahrhundertwende bekannt. In der BRD sind Kinderzulagen für Beamte einkommensunabhängig, während das Kindergeld nach Maßgabe des elterlichen Einkommens entrichtet wird.

<sup>649</sup> Vgl.: *Franz Schultheis: Familienpolitik in Grenzen*, 1992. Eine Ausnahme dieser Regel bilden die öffentlich Bediensteten in der BRD, bei denen das 3. Kind einer Familie im Vergleich mit den beiden ersten negativ gefördert wird.

<sup>650</sup> Für das 2. Kind erhalten die Eltern 1981: 25 Prozent (1985: 32Prozent) des Grundbetrages (1981: FF 317.—; 1985: FF 512.64), für das 3. Kind 1981: 46 Prozent (1985: 72 Prozent) desselben (1981: FF 573.—; 1985: FF 1153.44) und 1981: 41 Prozent, (1985: 112.5 Prozent) des Grundbetrages wird für das 4. Kind ausgezahlt (1981: FF 501.—; 1985: FF 1802.25). Ausführlichere Angaben finden sich bei *Ferdinand Oeter: Familienfördernde Maßnahmen in Frankreich, Belgien und der Bundesrepublik Deutschland*, in: F. Oeter (Hrsg.): *Familie und Gesellschaft*, Tübingen 1966; *Franz Schultheis: Die pronatalistische Bevölkerungspolitik in Frankreich*, 1986, S. 26; sowie *Charlotte Höhn & Hermann Schubnell: Bevölkerungspolitische Maßnahmen und ihre Wirksamkeit (I)*, in *Zeitschrift für Bevölkerungswissenschaft*, 1/1986, S. 21f. Die oben verwendeten Zahlen entnehmen wir den beiden letztgenannten Arbeiten.

keine Zulagen entrichtet. Einschränkend gilt es indes darauf hinzuweisen, daß Alleinerziehende oder Familien mit einem Kind unter drei Jahren eine Familienzulage in der Höhe von FF 519.— erhalten, wenn das Jahreseinkommen der alleinerziehenden Person FF 50'675.— (1981), respektive dasjenige der Familie FF 59'850.— nicht übersteigt (Die Einkommensgrenze erhöht sich um FF 10'135.— je zu versorgendes Kind). In Frankreich ist seit 1946 eine Progression der Beitragshöhe zu beobachten.

Im internationalen Vergleich verknüpft die französische Politik natalistische Absichten mit einer familialistischen Doktrin.<sup>651</sup> Dies hat weder in der Bundesrepublik noch in der Schweiz eine Entsprechung. Einzig in der Westschweiz deuten sich einige moderate Parallelen an.

### b) Stipendien

Zunächst gilt es einige generelle Bemerkungen zur kantonalen und nationalen Entwicklung des Stipendienwesens in der Schweiz anzubringen. Finanzielle Unterstützungsleistungen für bedürftige Schüler sind seit dem Humanismus bekannt. Seltener und erst relativ spät werden auch Schülerinnen unterstützt. Die Förderung beschränkte sich anfänglich auf private Spenden begüterter Donatoren an erlesene Empfänger. Erst Mitte des 19. Jahrhunderts wurde das Stipendienwesen in der Schweiz kommunal später auch kantonal gesetzlich geregelt.

Aus dem Kanton BE ist beispielsweise die Gründung einer Stiftung der Kantonsregierung aus dem Jahr 1521 bekannt, welche Schülern und Studenten u. a. Barbeiträge entrichtete. Der Originalität wegen sei auch auf das „Mueshafenstipendium“ (24. Juni 1856) hingewiesen. „Dürftigen Primarschülern, die sich durch gute Leistungen, Fleiß und Betragen auszeichnen“ wurden an verschiedenen Sekundarschulen Freistellen eingerichtet. Als Nahrung teilte man den Stipendiaten eine Nahrungsration (einen Hafens Mus) zu. Davon leitet sich der Name ab.

Auch in anderen Gemeinden und Kantonen haben Stipendien eine lange Tradition. Auf Bundesebene setzte die Stipendientätigkeit erst 1930 mit dem „Bundesgesetz über die Berufsbildung“ (26. Juni 1930) ein, welches Bundesbeiträge an kantonale Stipendienaufwendungen vorsah.<sup>652</sup> In den Wirtschaftsartikeln der Bundesverfassung (1947) wurden Beitragszahlungen an die landwirtschaftlichen Ausbildungsstätten festgelegt. Erst 1963, mit der Einführung eines Verfassungsartikels (Art. 27quater) und dem Bundesgesetz vom 19. März 1965 wurden Bundesbeiträge an Stipendien für die Absolventen der höheren Bildungsanstalten gesetzlich verankert. Der weitere Verlauf der Entwicklung zeichnet sich durch eine Generalisierung der Rechtsansprüche (Revision des Berufsbildungsgesetzes, 14. April

<sup>651</sup> Franz Schultheis: Die pronatalistische Bevölkerungspolitik in Frankreich, 1986, S. 26.

<sup>652</sup> Arbeitsgruppe Familienbericht: Familienpolitik in der Schweiz, 1982, S. 153-57; Bericht des BR an die BV über das Volksbegehren „Für die Familie“, 1944, S. 80; Silvia Grossenbacher, Familienpolitik und Frauenfrage in der Schweiz, 1987, S. 270ff.

1978), die Ausdehnung des Adressatenkreises auf sämtliche Ausbildungsrichtungen sowie durch Harmonisierungsbestrebungen zwischen den heterogenen kantonalen Gesetzgebungen aus, welche vor allem durch die Eidgenössische Stipendienkommission vorwärtsgetrieben werden.

In *historischer Perspektive* erweist sich der Ausbau des Stipendienwesens als Prozeß, in dessen gut hundertjährigem Verlauf der Staat stetig bestrebt war, die Kriterien für eine Bezugsberechtigung auszuweiten. Männer wurden ab ca. 1884, Frauen ab 1895 stipendienberechtigt. Der Adressatenkreis umfaßte zunächst nur Kantonsbürger, dann Niedergelassene aus anderen Schweizer Kantonen, später niedergelassene Ausländer, wobei zwischen den Kantonen jeweils große zeitliche Unterschiede hinsichtlich solcher Erweiterungen festzustellen sind. Parallel zur Ausweitung des Empfängerkreises (die Beschränkungen wurden in der Regel mit föderalistischen oder nationalistischen Argumenten begründet) erfolgte eine Ausweitung der geförderten Bildungsausrichtungen. Tendenziell wurden zunächst prestigereiche, später auch prestigeärmere Ausbildungen unterstützt. Das Bildungs- und das Stipendienwesen ist in der Schweiz Sache der Kantone. Die unterschiedliche volkswirtschaftliche Situation derselben ist Ursache für die äußerst ungleiche Bemessung von Förderungsbeiträgen und erschwert internationale Vergleiche der Ausbildungsförderung. Bestrebungen für eine Homogenisierung der Ausbildungsbeiträge sind pendent. Um diesbezüglich zumindest einen teilweisen Ausgleich zu schaffen, sieht das Bundesrecht vor, daß Kantone entsprechend ihrer Finanzkraft differenzierte Bundesbeiträge erhalten.<sup>653</sup>

Betrachten wir im folgenden die kantonalen Regelungen in der Nordwestschweiz. Auf den 1. Juni 1965 datiert das erste Schulgesetz im Kanton AG, in welchem die in Ausbildung befindlichen Kantonsbürger ein Stipendium in der Höhe von monatlich zwischen Fr. 40.— und Fr. 110.— erhalten.<sup>654</sup>

Im Kanton SO entstehen etwa gleichzeitig regierungsrätliche Verordnungen, die „talentvollen aber dürftigen Jünglingen“ jährliche Stipendien zwischen Fr. 400.— und Fr. 800.— zuerkennen.<sup>655</sup>

Bereits 1875 entstand in BS ein Schulgesetz, welches die Aufhebung des Schulgeldes festlegte. Gegen Ende des Jahrhunderts trat ein Gesetz in Kraft, gemäß dem „verwahrloste und unbeaufsichtigte Schulkinder“ in staatlichen Kinderhorten versorgt werden konnten.<sup>656</sup> Am 3. Dez. 1892 erließ der Kanton BS eine Stipendienordnung, welche für Schüler (bevorzugt Kantonsbürger) am „oberen Gymnasium“ und an der „oberen Realschule“, einen Kredit bis max. Fr. 10'000.— pro Jahr

<sup>653</sup> Diese Bundesbeiträge machen derzeit zwischen 23 und 33,3 Prozent der kantonalen Gesamtstipendenausgaben aus. Vgl. auch: *Schweizerische Erziehungsdirektorenkonferenz (Hrsg.): Info-Bulletin*, div. Nummern; *Arbeitsgruppe Familienbericht (Hrsg.): Familienpolitik in der Schweiz*, 1982.

<sup>654</sup> *Walter Meyer: Gegenrecht der Schweizerischen Kantone*, Bern o. A., S. 21.

<sup>655</sup> Vgl.: „Verordnung betreffend Kost und Logis und von Staatsbeiträgen an Schüler und Schülerinnen an der Lehrerbildungsanstalt der Kantonsschule“ (25. Feb. 1910) sowie die früheren Regelungen, z. B. das „Hartmannsche Stipendium“; Vgl. auch: *Walter Meyer: Gegenrecht der Schweizerischen Kantone*, Bern o. A., S. 16.

<sup>656</sup> „Grossratsbeschluß betreffend die Fürsorge für unbeaufsichtigte und verwahrloste Kinder“. (4. März 1889).



festlegte. Das „Gesetz betreffend die Verabfolgung von Staatsstipendien“ (8. Feb. 1904) berechnete neben Kantonsbürgern auch die im Kanton BL niedergelassenen Schweizer aus anderen Kantonen zu Beiträgen in der Höhe zwischen Fr. 150.— und Fr. 500.—. Eine Revision des Schulgesetzes datiert auf den 4. April 1929 und verordnet den unentgeltlichen Unterricht in der Primarschule (Vorbehalte galten bei der beruflichen und universitären Ausbildung). Den Auszubildenden wird unentgeltliches Schreib- und Unterrichtsmaterial zur Verfügung gestellt. Am 29. Mai 1931 wird die Stipendienverordnung verabschiedet. Minderbemittelte Kantonseinwohner erhalten Stipendien zwischen Fr. 300.— und Fr. 529.—. Ein Recht auf Ausbildungsförderung erhalten dabei auch die Absolventinnen der Frauenarbeitschule.<sup>657</sup>

In familienpolitischer Hinsicht bezweckte die Stipendienpolitik zunächst den Ausgleich der finanziellen Mehrbelastung für Eltern, welche aus dem Verlust des durch Kinder erwirtschafteten Erwerbseinkommens resultierte (infolge des Fabrikgesetzes und des Schulobligatoriums). Während das Stipendienwesen zunächst als sozialpolitisches Instrument konzipiert wurde, überwiegen in den neueren Gesetzestexten individualistische Argumentationen insofern, als das individuelle Recht auf Bildung und die Chancengleichheit immer stärker in den Vordergrund treten.

Im *internationalen Vergleich* erweisen sich die Stipendienpolitiken der Schweiz und der Bundesrepublik sowohl hinsichtlich der Organisation wie hinsichtlich der Beitragshöhen als ungefähr gleichwertig. Frankreich kennt keine vergleichbare Regelung. Das Schulsystem ist daselbst für die Eltern weitgehend kostenlos.

Geht man von den Maximalbeträgen aus, dann belaufen sich die staatlichen Unterstützungsleistungen im Ausbildungsbereich in der Nordwestschweiz auf zwischen Fr. 6'000.— und Fr. 9'000.— pro Jahr und förderungsberechtigte Person. Die Leistungen in Baden-Württemberg (für Studierende je nach Ausbildungsweg) belaufen sich auf ein monatliches Maximum von DM 500.— plus DM 190.— für die Unterkunft (im Maximum DM 8'280.— pro Jahr und auszubildende Person). Ein substantieller organisatorischer Unterschied besteht darin, daß seit 1983 in der BRD die Beiträge nur noch als zinslose Darlehen entrichtet werden. In der Schweiz werden zinslose Darlehen ergänzend oder in Kombination mit *à fonds perdu* Beiträgen (vgl. altes Bafög-Gesetz) vergeben. Die kantonalen Rechtspraktiken und die Höhe der Beiträge differieren entsprechend der Finanzkraft der Kantone sehr stark.

### c) Entwicklung des Mutterschaftsschutzes

Unter Mutterschaftsschutz verstehen wir im wesentlichen zwei klar voneinander abgrenzbare Maßnahmenkomplexe: zum einen *arbeitsschutzrechtliche* Vorkehrungen, welche die Rolle der Frau, Mutter oder der Schwangeren im Erwerbsleben

<sup>657</sup> Vgl. Schulordnung des Kantons Basel-Stadt, (27. Juni 1932).

protegiere (d. h.: Kündigungsschutz, Nachtarbeitsverbot, Beschäftigungsverbot vor und nach der Niederkunft etc.), zum andern sozialpolitisch motivierte Maßnahmen im Bereich der *Mutterschaftsversicherung*. Letztere bezwecken die Absicherung der infolge Schwangerschaft und Geburt anfallenden Kosten. Ferner gehören hierzu auch umfassendere Einrichtungen, wie das Krankengeld bei Mutterschaft, das Spitaltaggeld oder der Mutterschafts- oder Elternurlaub. Aufgrund des Familienschutzartikels (Art. 34quinquies der BV) ist der Bund seit 1945 zur Einrichtung einer Mutterschaftsversicherung verpflichtet. Rechtlich verbrieft sind in der Schweiz derzeit lediglich Einzelmaßnahmen im Bereich der Kranken- und Unfallversicherungsgesetzgebung (KUVG).

Der arbeitsrechtliche Mutterschaftsschutz umfaßt *Arbeitszeitregelungen*, den *Kündigungsschutz* sowie diverse flankierende Maßnahmen. Im eidgenössischen „Fabrikgesetz“ (FaG vom 23. März 1877) wurde ein achtwöchiges Arbeitsverbot (2 Wochen vor und 6 Wochen nach der Niederkunft) gesetzlich verankert. Die Revision dieses Fabrikgesetzes (18. Juni 1914) stützte diesen Bereich des Mutterschaftsschutzes zurück, indem die gesetzlich verankerte „Schonzeit“ der Frau auf sechs Wochen verkürzt wurde. Andererseits erfolgte auch ein Ausbau. Schwangere dürfen seither ihren Arbeitsplatz auf bloße Anzeige hin verlassen, wobei ihnen ein Kündigungsschutz gewährt wird (FaG, Art. 14). Begründet wurde diese Modifikation mit der Unkontrollierbarkeit der alten Regelung. Die Frauen seien oft über das Datum der Niederkunft nicht informiert gewesen oder seien auf den Verdienst angewiesen gewesen.<sup>658</sup> Der Abbau von Rechten hängt u. a. mit der kollektiven Erinnerung an ökonomische Notlagen während des ausgehenden Jahrhunderts zusammen, welche die Kompromissbereitschaft seitens der Arbeitnehmerorganisationen förderte. Ferner dürfte auch die euro- und geopolitisch sich zuspitzende Lage (Erster Weltkrieg) die etatistischen Argumentationen der damaligen Debatten gestärkt haben.

1972 wurde mit dem Inkrafttreten des revidierten Arbeitsvertragsrechts im Obligationenrecht (OR vom 1. Jan. 1972) der Artikel 69 des Fabrikgesetzes durch einen neuen Artikel (OR Art. 336e I lit.c) substituiert, und damit der Geltungsbereich des Kündigungsschutzes von den Fabrikarbeiterinnen auf sämtliche Arbeiterinnen erweitert. Außerdem entfällt der sachlich begründete Kündigungsschutz.<sup>659</sup> Gemäß OR gelten derzeit folgende Schutzbestimmungen: ein Überzeitverbot für Schwangere, die Berechtigung, auf bloße Anzeige hin der Arbeit fernzubleiben, das Verbot, Schwangere zu gesundheitsgefährdenden oder das Stillen beeinträchtigenden Arbeiten beizuziehen, die Befreiung von beschwerlichen Arbeiten auf Verlangen der Schwangeren sowie ein Pausenanspruch zum Stillen des Säuglings. Bezüglich der Lohnfortzahlungspflicht gilt eine Lohnfortzahlungspflicht des Arbeitgebers im gleichen Ausmaß wie bei Krankheit (im ersten Dienstjahr während drei Wochen, und nachher für eine angemessene längere Zeit (OR Art. 342a)).

<sup>658</sup> *Eduard Bürgi*: Der Mutterschutz in der Schweizerischen Sozialpolitik, 1952, S. 63.

<sup>659</sup> *Martin Vonplon*: Kündigungsschutz im Arbeitsrecht. Rechtsvergleich (Schweiz, BRD, Frankreich IAO) und Diskussionsvorschläge zur Verbesserung des schweizerischen Kündigungsschutzes, Bern u.a. 1986, S. 20.

Die Mutter hat somit nicht für die ganze Dauer des Arbeitsverbots einen Anspruch auf Lohnfortzahlungen. Die meisten Gesamtarbeitsverträge sehen bei Mutterschaft aber faktisch die gleichen Regelungen wie für den Krankheitsfall vor. In einigen Verträgen ist die Zahlung des vollen Lohnes während des achtwöchigen Arbeitsverbotes vereinbart.<sup>660</sup> Auf Sonderschutzvorschriften, wie sie im Rahmen des „Bundesgesetzes über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel“ (kurz: Arbeitsgesetz oder ArG) festgelegt sind<sup>661</sup> (Nacht- und Sonntagsarbeitsverbot), ist hier nicht einzugehen, weil es sich dabei nicht eigentlich um familienpolitische Maßnahmen handelt.

Vergleicht man den gesetzlichen Kündigungsschutz der BRD, Frankreichs und der Schweiz, dann kennt einzig die Schweiz keinen generellen Kündigungsschutz im Arbeitsrecht, während sowohl die BRD als auch Frankreich über differenzierte, sowohl repressive wie präventive Paragraphen verfügen. In der Schweiz wird das Prinzip der Kündigungsfreiheit angewendet. Eine weitere schweizerische Eigenheit besteht darin, daß bei Streitwerten über Fr. 5'000.— die gekündigtenfeindliche allgemeine Beweisregel gilt. Gemäß dieser hat die entlassene Person allfällige Verstöße gegen Kündigungsschutz-Vorschriften selber zu beweisen. Auch die Rechtsfolgen, welche dem Arbeitgeber gemäß schweizerischem Kündigungsrecht erwachsen können, sind sowohl im Vergleich mit Frankreich, der BRD, aber auch im Vergleich mit IAO-Normen relativ harmlos.<sup>662</sup>

In der Bundesrepublik gilt ein imparitätisches Kündigungsrecht, d. h.: der Arbeitgeber kann sich nur beim Vorliegen bestimmter Gründe von der Arbeitnehmerin durch ordentliche Kündigung trennen. In Frankreich muß ein relativ kompliziertes Verfahren durchlaufen werden, wobei eine Kündigung unzulässig ist, wenn sie keinen tatsächlichen und ernsthaften Grund ausweist („cause réelle et sérieuse“).

Im Bereich der *Mutterschaftsversicherung* – wir verstehen darunter sämtliche Maßnahmen, welche die Aufwendungen der Mutter oder der Familie im Falle einer Niederkunft betreffen – gilt es auf Bundesebene eine rund 90jährige Geschichte zu bedenken. Seit ca. 1820 sichern Ersparnis- oder Krankenkassen bestimmte Risiken ab (Ledige, Kranke, Mütter).<sup>663</sup> Enqueten um 1855 und 1880 weisen nach, daß in der Schweiz bereits Mitte des 19. Jahrhunderts eine große Zahl solcher Kassen existierten (1855: 608 Kassen, davon 85 Fabrikassen; 1880: 1'085 Kassen).<sup>664</sup> Nachdem um die Jahrhundertwende kantonale rechtlich vor allem für die Beamenschaft staatseigene Versicherungskassen eingerichtet wurden (BS: 1888; AG: 1908; BE: 1919), wurde 1890 der Bund mit dem Verfassungartikel 34bis ermäch-

<sup>660</sup> AG Familienbericht (Hrsg.): Familienpolitik in der Schweiz, 1982, S. 146.

<sup>661</sup> Hanspeter Tschudi: Schweizerisches Arbeitsschutzrecht, Bern 1984 S. 74-84.

<sup>662</sup> Martin Vonplon: Kündigungsschutz im Arbeitsrecht, 1986, S. 266f.

<sup>663</sup> Vgl. Beatrix Mesmer: Gemeinschaftsseminar Münchenwiler 1978 (Ms.). 1824 wurde in Basel für „Jedige Mitbürgerinnen“ eine Ersparniskasse eingerichtet (Statuten der freiwilligen Pensionskasse für ledige Bürgerinnen von Basel, Basel 1924) Um die Mitte des 19. Jahrhunderts finden sich verschiedenorts Solidaritätssysteme, die gemäß dem Modell der zünftischen Lade, zweckgebundene gesellschaftliche Solidaritätsstrukturen schaffen mit dem Ziel, eine gemeinschaftliche Kommunikationskultur zu fördern. (z. B. Statuten der Arbeiterkrankenkasse des Amtsbezirkes Signau um 1860).

<sup>664</sup> Ebd.; Die Autorin verweist auf die Kinkelin Enqueten von 1855 und 1880.

tigt, eine allgemeine Kranken- und Unfallversicherung, allenfalls auch ein Versicherungsobligatorium, einzuführen. Am 20. Mai 1900 scheiterte der Versuch, eine allgemeine und obligatorische Krankenversicherung gesetzlich zu verankern (Lex Forrer). Der damalige politische Diskurs ist charakterisierbar durch eine etatistische und antipaternalistische Argumentation<sup>665</sup> auf Seiten der Arbeiterorganisationen. Aus Angst vor dem Verlust oder vor Einbusse an Autonomie lehnten sie ein Versicherungsobligatorium ab. Ihr Gegenvorschlag fußte auf zwei Pfeilern: auf der Forderung nach einer unentgeltlichen und staatlich getragenen Krankenpflege und auf einer selbstverwalteten Krankenversicherung.<sup>666</sup> Resultat dieser politischen Auseinandersetzungen war ein arbeitgeberfreundlicher Kompromiß, der sich auf die Verstaatlichung der Unfallversicherung beschränkte (Gründung der SUVA: Eidg. Unfallversicherungsanstalt).

Die Diskussionen um die Mutterschaftsversicherung brachen aber in den folgenden Dekaden nicht ab. Mit der Einsetzung des Familienschutzartikels (BV Art. 34quinquies) erhält das Thema insofern eine neue Wendung, als der Bund nicht nur ermächtigt, sondern beauftragt wird, auf dem Weg der Gesetzgebung eine Mutterschaftsversicherung zu realisieren. Damit entbrannte eine Auseinandersetzung, welche verschiedene Stationen durchlaufen hat. Nach der Ablehnung des Tuberkulosegesetzes 1947 durch die schweizerische Bevölkerung wurde dem unterschwellig immer noch schwelenden Wunsch nach einer obligatorischen Krankenversicherung der Boden entzogen, weil die massive Ablehnung des Tbc-Gesetzes als „Verdikt des Volkes vor Obligatorien“<sup>667</sup> interpretiert worden ist. Die daran anschließenden Debatten thematisierten sodann vor allem die Frage, welchem Versicherungsträger die Mutterschaftsversicherung anzuschließen sei.<sup>668</sup> Durchgesetzt hat sich die Ansicht, sie mit der Kranken- und Unfallversicherung (KUVG) zu verkoppeln, da dort bereits Ansätze zu einer Mutterschaftsversicherung zu finden waren (KUVG vom 13.6. 1911). Art. 14 des KUVG verpflichtet nämlich die anerkannten Krankenkassen, das Wochenbett leistungsmäßig einer Krankheit gleichzustellen. Außerdem garantiert dieses Gesetz den für Taggeld versicherten Wöchnerinnen die Lohnfortzahlung während des arbeitsrechtlichen Beschäftigungsverbotes.

Die Teilrevision des KUVG (13. März 1964) erhöhte zwar die von den Kassen zu tragenden Mindestleistungen, indem die Aufnahmebedingungen für Säuglinge erleichtert wurden. Andererseits wurden die Franchise, der Selbstbehalt sowie die automatische Anpassung der Bundesbeiträge an die Krankenpflegekosten eingeführt. Im politischen Diskurs wurden diese Modifikationen durchgängig als unzureichend gewertet.<sup>669</sup> Ein Beleg dafür ist der Tatbestand, daß zu Beginn der 70er

<sup>665</sup> *Ludwig Forrer*: Denkschrift über die Einführung einer schweizerischen Unfallversicherung, Beilage 2 zur bundesrätlichen Botschaft vom November 1889, S. 72f.

<sup>666</sup> Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zu den Entwürfen von zwei Bundesgesetzen betreffend die Kranken- und Unfallversicherung (21. Jan. 1889 S. 4f).

<sup>667</sup> *Jürg A. Sommer*: Das Ringen um soziale Sicherheit in der Schweiz, 1978, S. 460.

<sup>668</sup> *Eduard Bürgi*: Der Mutterschutz in der Schweizerischen Sozialpolitik, 1952, S. 118-128.

<sup>669</sup> Vgl.: Eingabe des christlich-nationalen Gewerkschaftsbundes (CNG) aus dem Jahre 1966, wo die Forderung einer Familienversicherung erhoben wurde.

Jahre mehrere Modelle entwickelt wurden, welche eine umfassende Revision vorbereiten sollten (Konkordatsmodell, Flimser Modell, Solothurner Modell).<sup>670</sup>

Nachdem ausgangs 70er Jahre von Seiten christlich-sozialer und sozialdemokratischer Parlamentarier mehrere parlamentarische Vorstöße eingereicht wurden, welche von der wachsenden Ungeduld gegenüber der noch immer nicht eingelösten Verpflichtung des Bundesrates zur Schaffung einer Mutterschaftsversicherung zeugen, wurde diesem Bedürfnis mit der Einreichung der Volksinitiative „Für einen wirksamen Schutz der Mutterschaft“ (eingereicht 21. Januar 1980, abgelehnt 1984) Nachdruck verliehen. Die Initiative forderte die umfassende Übernahme aller durch Schwangerschaft und Geburt entstehenden Arzt-, Pflege- und Spitalkosten, sowie einen 16wöchigen Mutterschaftsurlaub, wovon mindestens 10 Wochen nach der Niederkunft zu beziehen gewesen wären. Die individuumsorientierte Initiative hätte den erwerbstätigen Frauen die Lohnfortzahlung während des Mutterschaftsurlaubs und den Nichterwerbstätigen ein angemessenes Taggeld garantiert. Außerdem wären die Eltern (Vater, Mutter oder verteilt auf beide Partner) zu einem neunmonatigen Elternurlaub berechtigt worden. Der Souverän entschied sich gegen die Vorlage. „Ein wesentlicher Grund für den negativen Entscheid liegt zweifellos darin, daß zwar der Verfassungsauftrag des Familienschutzartikels bisher nicht erfüllt worden ist, daß er aber weiterhin gültig bleibt, so daß eine Ergänzung der Verfassung überflüssig ist.“<sup>671</sup> Im Anschluß an die Auseinandersetzungen um die Mutterschaftsschutzinitiative wurde am 19. Aug. 1981 ein Entwurf zur Teilrevision der Krankenversicherung vorgelegt. Darin finden sich erneut Anstrengungen, die hängige Mutterschaftsversicherung politisch „unter Dach“ zu bringen. Der Entwurf sieht folgende Maßnahmen vor: a) eine obligatorische Krankengeldversicherung für alle Arbeitnehmer, b) die Leistungsdauer bei Mutterschaft wird von 10 auf 16 Wochen ausgedehnt (wovon mindestens 10 Wochen nach der Niederkunft zu liegen haben), c) das Anrecht auf ein Taggeld (es beginnt mit dem Tag, von dem an die Erwerbstätige ihre Tätigkeit mindestens zur Hälfte eingestellt hat), d) die für Krankenpflege versicherten Frauen erhalten einen Beitrag an die Kosten der Pflege von Mutter und Kind, e) Frauen, die für Krankenpflege, nicht aber obligatorisch für Krankengeld versichert sind, wird ebenfalls ein Taggeld gewährt, f) nicht versicherten Frauen werden, falls ihr Einkommen und Vermögen eine obere Grenze nicht übersteigt, vier Fünftel der mit Krankenpflege verbundenen Aufwendungen bei Mutterschaft rückvergütet.<sup>672</sup> Das Parlament hieß diesen Gesetzesentwurf anfangs 1987 gut. Der Schweizerische Gewerbeverband hat aber „aus rein finanziellen Motiven“<sup>673</sup> erfolgreich das Referendum gegen die Gesetzesvorlage ergriffen. Ende 1987 verwarf das Volk im Verhältnis 3 zu 1 diesen bislang letzten Versuch einer bundesrechtlichen Lösung der Mutterschaftsversicherung.

<sup>670</sup> Jürg A. Sommer: Das Ringen um soziale Sicherheit in der Schweiz, 1978, S. 456ff, 477ff.

<sup>671</sup> Hanspeter Tschudi: Die Sozialverfassung der Schweiz: (Der Sozialstaat), Bern 1986, S. 62.

<sup>672</sup> AG Familienbericht (Hrsg.): 1982, S. 146f.

<sup>673</sup> Tages-Anzeiger: Clavadetscher: Für die Mutterschaft sollte die Familie aufkommen. Interview mit dem Direktor des Schweizerischen Gewerbeverbandes Peter Clavadetscher, 4. 4. 1987, S. 7.

Auf *Ebene der Kantone* gelten im Bereich des Mutterschaftsschutzes zum Teil weiterreichende Regelungen. So unterstellt der Kanton BS alle Einwohner einem Krankenkassen-Obligatorium, deren Einkommen und Vermögen ein bestimmtes Maximum nicht übersteigt. In den Kantonen BE und SO werden die Kinder minderbemittelter Eltern einem Versicherungsobligatorium unterstellt. Diese beiden Kantone überantworten zudem den Kommunen die Möglichkeit, umfassende oder für einzelne Bevölkerungssegmente geltende Versicherungsobligatorien einzuführen. In einigen Kantonen werden bei Spitalentbindungen den minderbemittelten Müttern billigere Tarife in Rechnung gestellt, oder die Kantone finanzieren an den Entbindungsanstalten Freiplätze.<sup>674</sup> Auch bezüglich des Stillgeldes, das sich nach Bundesrecht derzeit auf Fr. 50.— nach jeweils fünf- und zehnwöchiger Stillzeit beläuft, gelten in verschiedenen Kantonen weitergehende Maßnahmen. So zahlt beispielsweise der Kanton BS den Frauen, die ihren Säugling während 10 Wochen stillen, einen Betrag von Fr. 500.—.

Vergleicht man die Regelungen der Nordwestschweiz mit jenen Baden-Württembergs oder Frankreichs, kennt Frankreich bezüglich der Mutterschaftsversicherung die differenziertesten Leistungen. Dort wird in drei Raten eine Vorgeburtsbeihilfe in der Höhe von 200 Prozent des Kindergeldes entrichtet („allocations pré- et postnatales“). Medizinische Kontrollen sind für die Mutter obligatorisch und kostenfrei. Die Nachgeburtsbeihilfen, die ebenso an obligatorische medizinische Kontrollen gebunden sind, belaufen sich auf 260 Prozent des Basisbetrages. Bei Geburten höheren Ranges (ab 3. Kind) erhöht sich diese Zulage sogar auf 640 Prozent des obgenannten Basisbetrages. Vor kurzem wurden die Geburtzulagen durch eine „allocation au jeune enfant“ ersetzt. Der Mutterschaftsurlaub beläuft sich in Frankreich auf 16 Wochen. Beim dritten Kind verlängert er sich auf 26 Wochen.<sup>675</sup> Das Mutterschaftsgeld beträgt 95 Prozent des gesetzlichen Mindestlohnes.

In Baden-Württemberg gilt während eines achtwöchigen Beschäftigungsverbotes ein Entgeltschutz. Ab dem achten Schwangerschaftsmonat hat die Mutter Anrecht auf einen Mutterschaftsurlaub von bis zu vier Monaten unter Zahlung eines Mutterschaftsgeldes. Dieses beläuft sich auf maximal DM 750.— für die innerhalb der gesetzlichen Krankenversicherung versicherten Frauen, respektive auf DM 400.— für jene Frauen, die nicht der Versicherungspflicht unterstellt sind.<sup>676</sup>

<sup>674</sup> *Eduard Bürgi*: Der Mutterschutz in der Schweizerischen Sozialpolitik, 1952, S. 95.

<sup>675</sup> *Franz Schultheis*: Die pronatalistische Bevölkerungspolitik in Frankreich, Beitrag zur Internationalen Konferenz „Demographische Wirkungen politischen Handelns“, 1986; *Charlotte Höhn & Hermann Schubnell*: Bevölkerungspolitische Maßnahmen und ihre Wirksamkeit in ausgewählten europäischen Industrieländern (I), 1986.

<sup>676</sup> *Kurt Lüscher & Franz Schultheis*: Familienpolitische Maßnahmen und Einrichtungen im Südwesten Baden-Württembergs, 1985, S. 3-16.

## d) Fiskal- und Steuerpolitik

Das schweizerische Steuerrecht zeichnet sich zunächst dadurch aus, daß das Schwergewicht (die sog. direkten Steuern) der Gesetzgebung auch heute noch bei den Kantonen liegt. Sowohl bei der direkten Bundessteuer (Wehrsteuer) wie bei den kantonalen Steuergesetzen wird die *Familie als Einheit* betrachtet (Haushaltbesteuerung). Mit dem Ausdruck „Einheit der Familie“ sind im wesentlichen drei in ihren praktischen Auswirkungen und ihrem Gehalt recht ungleiche Rechtsfolgen gemeint: a) Die Familie erscheint als Einheit in der *Einkommensverwendung*; b) Die Familie bildet eine Einheit in der *Ausgestaltung der subjektiven Steuerpflicht* und c) Die Familie gilt als *Einheit in der Steuerbemessung*.<sup>677</sup> Das heißt, daß der Ehemann und Vater gegenüber dem Fiskus als Oberhaupt seiner Familie auftritt, und daß ihm das Einkommen und Vermögen der Ehefrau und seiner unmündigen Kinder zugerechnet werden. Gegen diese Bevorzugung eines bestimmten Familienmodells in der fiskalpolitischen Praxis ist in den vergangenen Jahren anlässlich von Steuergesetzdebatten immer wieder Kritik laut geworden. Gefordert wurde eine „gerechte Besteuerung der Familie“, worunter von einer stärkeren Entlastung der Verheirateten, über die Einführung eines Splittingverfahrens bis zur Forderung nach einer getrennten Besteuerung sehr Unterschiedliches verstanden wird.<sup>678</sup>

Im internationalen Vergleich basiert zwar nicht nur die schweizerische Fiskalpolitik auf diesem Modell. Es lassen sich indes unterschiedliche Regelungen unterscheiden. Österreich oder Schweden beispielsweise besteuern alle Personen ungeachtet ihres Zivilstandes getrennt. Die Bundesrepublik praktiziert ein Teilsplitting-Verfahren. In Frankreich wird das Vollsplitting-Verfahren (Familien-splitting) angewendet. Diese unterschiedlichen Modelle und Verfahrensmodi (persönliche Veranlagung vs. direkter Abzug der Steuern von den Löhnen) machen Vergleiche zwischen den Fiskalpolitiken einzelner Länder schwierig und unübersichtlich. Der Tendenz nach kann vermutet werden, daß die Familienbesteuerung eine bestimmte familiäre Lebensform begünstigt, während die Splitting-Verfahren die Präferenzierung einer bestimmten Familienform reduzieren und damit den *individuellen* Interessen und Bedürfnissen der Frauen eher Rechnung tragen können.

In familienpolitischer Hinsicht intendiert die Steuergesetzgebung verteilungspolitische Absichten im Sinne des *Familienlastenausgleichs*. Bestimmte Maßnahmen dienen also der Reduktion von Ungleichheiten zwischen den Einkommen von Alleinstehenden und jenen von Ehepaaren. Der familienpolitische Gehalt von fiskalpolitischen Maßnahmen liegt also einerseits in der Homogenisierung der Realeinkommen unter Berücksichtigung unterschiedlicher Unterhaltspflichten, andererseits auch in der Berücksichtigung familialer Mehrbelastungen.<sup>679</sup> Zum

<sup>677</sup> Max Imboden: Die Einheit der Familie im Steuerrecht. (Familienschutz und Steuerrecht), in: Festgabe für A. Egger, Der Schutz der Familie, 1945, S. 378ff.

<sup>678</sup> Arbeitsgruppe Familienbericht: Familienpolitik in der Schweiz, 1982, S. 107ff.

<sup>679</sup> Benedikt Philipp: Baselstädtische Familienpolitik, 1967, S. 60.

dritten haben sie auch eine Bedeutung bezüglich der Realisierung der Gleichheit zwischen den Geschlechtern.

Nach aktuellem Bundesrecht<sup>680</sup> gelten folgende familienpolitisch relevanten *Sozialabzüge*: Seit 1959 (Nach Aufhebung eines Doppeltarifs für Ledige und Verheiratete) können im Sinne eines *Verheiratetenabzugs* Fr. 2'500.— vom Einkommen abgezogen werden. Für Kinder unter 18 Jahren, respektive für Kinder in Ausbildung können vom steuerbaren Einkommen *Kinderabzüge* in der Höhe von Fr. 1'200.— je Kind geltend gemacht werden (ohne Differenzierung nach Anzahl Kindern). Ferner kann ein Betrag in gleicher Höhe als *Unterstützungsabzug* für jede weitere unterstützte Person abgezogen werden. Im Sinne eines *Versicherungs- und Sparzinsenabzuges* können die Aufwendungen aller unterstützten Personen bis zu einem maximalen Betrag von Fr. 2'000.— vom steuerpflichtigen Einkommen subtrahiert werden. Weiter können aufgrund der höheren Haushaltskosten einer Familie (*Abzug für erwerbstätige Ehefrauen*, seit 1973) Fr. 2'000.— vom Erwerbseinkommen abgezogen werden. Seit 1975 ist außerdem ein *prozentualer Abzug vom Steuerbetrag* in Kraft, welcher gestaffelte Ermäßigungen auf den rohen Steuerbetrag vorsieht (20 Prozent für die ersten Fr. 200.—, 10 Prozent für die nächstfolgenden Fr. 200.— und 5 Prozent auf die darauffolgenden Fr. 200.—). Gemäß dieser Regelung beginnt die Steuerpflicht (Bundessteuer) für Ledige bei Fr. 9'700.—, für Verheiratete erst bei Fr. 10'200.— an steuerpflichtigem Einkommen.<sup>681</sup>

In den *kantonalen Steuergesetzgebungen* verkompliziert sich das Bild. Aufgrund der föderalistischen Struktur der Schweiz kommen nämlich sehr unterschiedliche *Korrekturverfahren* zur Anwendung. Sie verfolgen aber allesamt den Zweck des Lastenausgleichs.<sup>682</sup>

Die kantonalen Unterschiede widerspiegeln mitunter jene unterschiedlichen Denkstil-Konfigurationen, welche wir am Beispiel der Familienzulagen-Regelungen ausführlich diskutiert haben. Eine erste Bruchlinie läßt sich feststellen zwischen jenen Kantonen, in welchen ein individualistischer Denkstil dominiert und wo folglich auch dem Ideal der Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern größere Beachtung geschenkt wird. Das führt in der Regel zur Bevorzugung einer getrennten Besteuerung. Wo der familialistische Denkstil (Ideal der ehelich fundierten familialen Gemeinschaft) vorherrscht, wird die Haushalt- oder Familien-

<sup>680</sup> Bundesamt für Sozialversicherung: Lage der Familie in der Schweiz, 1978, S. 164. Eingabe des CNG (1972), S. 21. In der Bundesverfassung entwickelten sich diese Regelungen auf der Rechtsgrundlage der Artikel über den Finanzhaushalt des Bundes. Vgl.: Übergangsordnung des Finanzhaushalts (Art. 41ter der BV, 27.11.1938 (befristet bis 1941)); Finanzordnung 1955 bis 1958 (24.10.1954); Neuordnung des Finanzhaushalts des Bundes (11.5. 1958); Weiterführung der Finanzordnung des Bundes (8.12.1963); Weiterführung der Finanzordnung des Bundes (6.6.1971); Erhöhung der Steuereinnahmen (8.6.1975); Weiterführung und Verbesserung des Bundeshaushalts (29.11.1981). Am 6.12. 1953 wurde eine Reorganisation des Finanzhaushalts verworfen und am 15.11.1970 wurde eine Änderung der Finanzordnung des Bundes verworfen. Auf die politischen Gründe dieser Entwicklung ist hier nicht näher einzugehen.

<sup>681</sup> Bundesamt für Sozialversicherung: Lage der Familie in der Schweiz, 1978, S. 164.

<sup>682</sup> Arbeitsgruppe Familienpolitik, Familienpolitik in der Schweiz, 1982, S. 110.



besteuerung präferiert. Zwischen den Regionen mit Splitting-Verfahren und denjenigen mit Abzüge-Verfahren (Abzüge in absoluten Zahlen oder Prozentualabzüge) zeigen sich unterschiedliche Gewichtungen familialistischer oder etatistischer Interessen. Abzüge-Verfahren oder Doppeltarif-Ansätze bezwecken aus familialistischer Perspektive den Abbau von Unterschieden zwischen Verheirateten und Ledigen, während die Einkommensunterschiede tendenziell vernachlässigt werden (sowohl Verfahren auf der Basis von festen Abzügen wie auch solche, die mit Prozentabzügen operieren, entlasten hohe Einkommensklassen überproportional).<sup>683</sup> Doppeltarifansätze erreichen eine Differenzierung zwischen Ledigen und Verheirateten speziell im Segment der tiefen und mittleren Einkommen, während das Verfahren bei hohen und höchsten Einkommen eine Tarifangleichung anstrebt.<sup>684</sup> Bei Teilsplitting-Verfahren zwischen den Ehegatten werden sowohl das *familialistische* als auch das *etatistische* Moment betont (vgl. etwa die Bundesrepublik). Der Steuersatz wird durch Halbieren des gesamten Familieneinkommens berechnet, woraus durch Multiplikation mit dem Gesamteinkommen der Steuerbetrag ermittelt wird. Diese Methode bevorzugt hohe Einkommen im Vergleich zu tiefen. Andererseits begünstigt es auch Familien mit nur einem Ehegatten (Etatismus). Einen Überblick über die geltenden kantonalen Korrekturverfahren gibt Abb. 61.

Wird das Gesamteinkommen (im Unterschied zum Teilsplitting) durch einen variablen Divisor geteilt und daraus der Steuerbetrag errechnet, so handelt es sich um ein *Vollsplitting*. Als Vorteil dieses Verfahrens ist anzuführen, daß es der Größe der Familie und näherhin ihrem Konsumbedarf Rechnung trägt, während sich das Verfahren zuungunsten von Alleinstehenden oder kinderlosen Ehepaaren auswirkt. Dort haben somit familialistische Argumente gegenüber etatistischen den Vorrang. Es erstaunt kaum, daß diese Methode in Frankreich praktiziert wird.

Rekapituliert man die fiskalpolitischen Korrekturverfahren, die innerhalb der Nordwestschweiz angewendet werden, dann findet sich auch dort eine Vielfalt an Modellen. Als allgemeines Korrekturverfahren wenden die Kantone SO, BL und AG Abzügeverfahren an, BE kennt eine Methode, die auf prozentualen Abzügen beruht, und BS operiert nach einem Doppeltarif. Für doppelverdienende Ehepaare werden in den Kantonen BE, SO und AG fixe Abzüge gewährt, während BS und BL seit 1981 das Basler-Modell kennen. Dabei handelt es sich um ein Verfahren, welches im Unterschied zum Ehegatten-Splitting (dort wird der Tarif nach Maßgabe des hälftigen Einkommens berechnet) die Steuer zu einem Satz ermittelt, gemäß welchem das Gesamteinkommen um das niedrigere von beiden Einkommen, höchstens aber um einen fixen Höchstbetrag vermindert wird. Mit der vom Gesetzgeber festgelegten Grenze läßt sich die gewünschte Entlastung für bestimmte Einkommensklassen (kleine und mittlere in der Regel) steuern.<sup>685</sup> Auch hier zeigt sich somit die Bedeutung der etatistischen Doktrin Basels, während der Kanton SO (katholisch) ein Modell kennt, das auf einer stärker familialistischen Grundlage

<sup>683</sup> Ebd., S. 113.

<sup>684</sup> Ebd.

<sup>685</sup> *Arbeitsgruppe Familienpolitik*, Familienpolitik in der Schweiz, 1982, S. 115.

beruht. Die oben am Beispiel der Familienzulagen-Regelungen erörterte Zonierung der Schweiz scheint sich somit auch im Fiskalrecht zu bewähren.

Hinsichtlich bevölkerungspolitischer Effekte (näherhin natalistischer Effekte) dürfte wohl das Alleinstehende und Ehepaare ohne Kinder benachteiligende Vollsplitting, wie es in Frankreich angewendet wird, am ehesten noch von Bedeutung sein. Die übrigen Verfahren dürften sich eher auf die Einkommensverteilung auswirken (sozialpolitische Effekte), was mit der dahinter vermuteten etatistischen Zielsetzung durchaus auch intendiert wird.

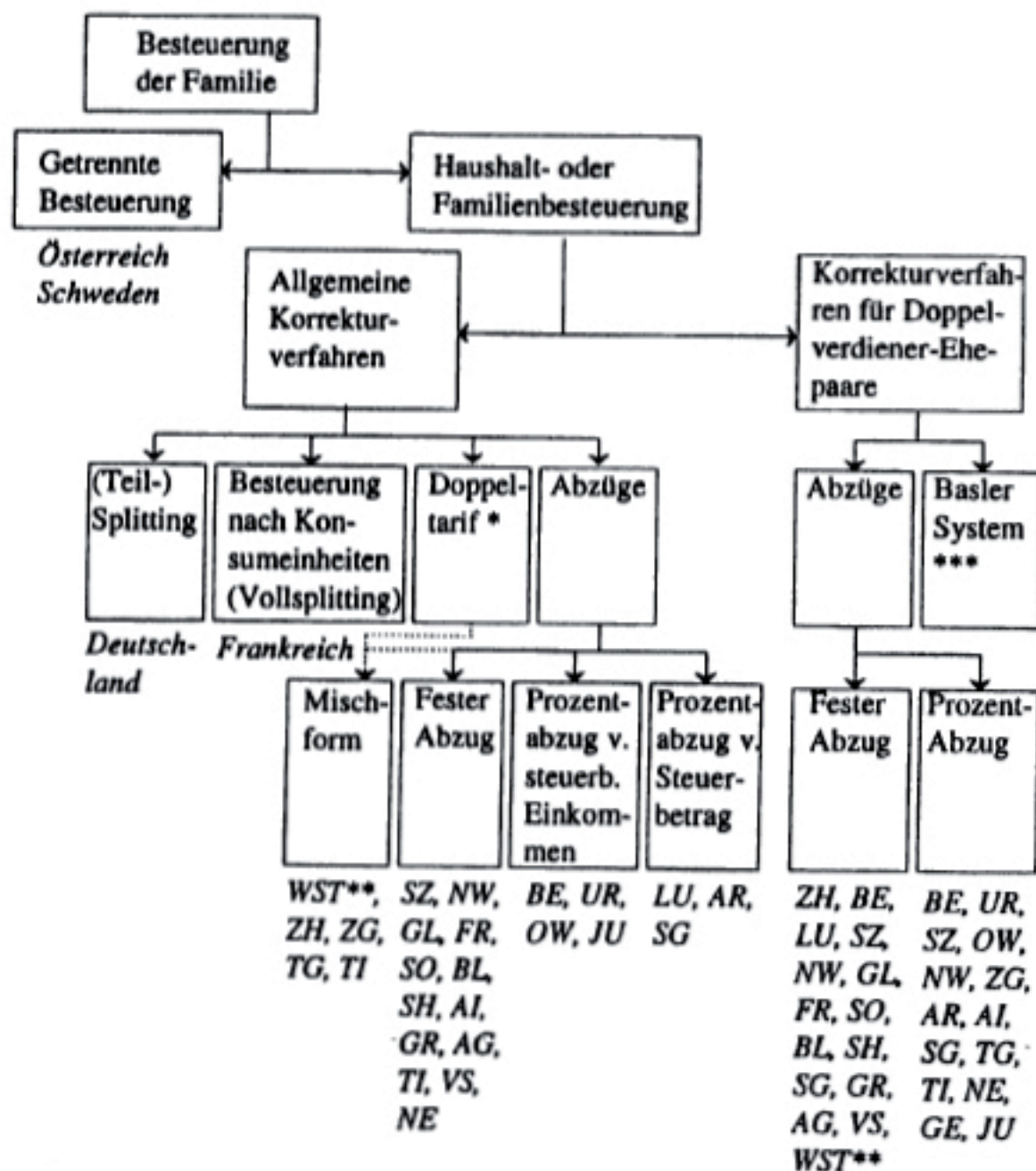


Abb. 61: Übersicht über die kantonalen Korrektur-Verfahren in der schweizerischen Fiskalpolitik

#### IV. Familienpolitik: Ein langfristiges Spannungsmanagement

Im folgenden Abschnitt gilt es nunmehr, den Fokus zu erweitern und das Zusammenwirken des familienpolitischen Diskurses mit dem Wandel familialer Lebensformen auf einer abstrakteren Ebene zu diskutieren (vgl. Abb. 12 S. 97). Die Kontraktion oder Überlastung der Familie deuten wir ebenso wie die familienpolitische Gegensteuerung als das Ergebnis von sozialen Spannungen. Sowohl innerhalb der Familie, innerhalb des Staates als auch zwischen Familie und Staat können nicht ausbalancierte Relationen herrschen, die Konflikte erzeugen. Diese Spannungen betrachten wir als Ursache für Entlastungshandlungen irgendwelcher Art. Das auf Wiederherstellung eines ausbalancierten Zustandes gerichtete Handeln trägt zum Wandel eines oder beider beteiligten Systeme bei. Die Spannungs-Entlastung kann auf verschiedene Arten erfolgen, je nachdem, ob die Struktur des eigenen Systems modifiziert wird, ob die Deutung (Kultur) des eigenen Systems verändert wird, oder ob auf die Struktur und die Deutung des jeweils anderen Systems Einfluß genommen wird. Aufgrund der hierarchischen Grundstruktur von Familie und Staat interessieren insbesondere die folgenden Entlastungsstrategien: a) Vergrößerung/Verkleinerung der Familiengröße; b) Intensivierung/Ausblendung familienpolitischen Steuerungshandelns; c) Übernahme oder Delegation von Funktionen des jeweils anderen Systems; d) Modifikation der kollektiven Definition oder Deutung (Kultur) von Staat oder Familie auf der Grundlage unterschiedlicher Denkstil-Konfigurationen.

Die Entlastungsstrategien des einen Systems können jeweils zur Spannungsvergrößerung des anderen Systems führen. Ebenfalls ist eine beiderseitige Spannungsvergrößerung/Spannungsverminderung möglich. Auf einer abstrakten Ebene lassen sich die mit der Transformation von Spannungen verknüpften Strategien als *Spannungsmanagement* bezeichnen.

Aus den einzelnen Teilschritten des spannungsregulierenden Managements können in der Folge die Prozeß-Sequenzen der *Fertilitätsentwicklung* einerseits, respektive der *Familienpolitik* andererseits rekonstruiert werden.

Die Fertilitätsentwicklung in den westlichen Industrienationen zeichnet sich durch einen *säkularen Trend zur „Nachwuchsbeschränkung“* aus.<sup>686</sup> Der Prozeß manifestiert sich nicht als lineare Reduktion der durchschnittlichen Kinderzahl, sondern als Prozeß, der durch makrokulturelle und makrostrukturelle Faktoren sowohl beschleunigt als auch retardiert werden kann. Es lassen sich ferner interkulturelle Differenzen in der Verlaufsweise dieses säkularen Trends zwischen den Regionen oder Nationen feststellen.<sup>687</sup> Außerdem wirken sich die im Kapitel Herörterten Tempo-Variationen generativen Handelns auf diese Entwicklung aus.

<sup>686</sup> Vgl.: Hans Linde: Theorie der säkularen Nachwuchsbeschränkung 1984.

<sup>687</sup> Vgl. insbesondere Ansley Coale & Susan Cotts Watkins: The Decline of Fertility in Europe, 1986; Patrick Festy: La fécondité des pays occidentaux, 1979; François Höpflinger: Wandel der Familienpolitik in Westeuropa, 1987; Franz-Xaver Kaufmann: Familie und Modernität, 1988; Franz Schulteis: Sozialgeschichte der französischen Familienpolitik, 1988.

In der demographischen Literatur wird der Prozeß des langfristigen Wandels der Fertilität durch drei z. T. kontroverse komplexe Ansätze zu erklären versucht. Die säkulare Geburtenbeschränkung wird: 1. Als sozialer Lern- und Anpassungsvorgang einer Bevölkerung an veränderte Mortalitätsverhältnisse, als „*Demographischer Übergang*“ beschrieben;<sup>688</sup> 2. Als Begleiterscheinung des *Modernisierungsprozesses* (M. Weber) im Sinne einer generativen *Verhaltensrationalisierung* erklärt (Mackenroth, Ipsen) oder 3. Als ein „notwendiges Strukturanalogon der neuen *industriellen Wirtschaftsweise*“ bestimmt.<sup>689</sup>

Wie Hans Linde in seiner bahnbrechenden Untersuchung nachzuweisen versucht hat, greifen diese drei Erklärungsansätze zu kurz. Sein sozialhistorisch argumentierender Ansatz kombiniert die drei Ansätze. Er postuliert, daß der säkulare Trend zur Nachwuchsbeschränkung das Ergebnis *sukzessive aufeinanderfolgender Faktoren* ist, nämlich: 1. Der Auslagerung der Erwerbstätigkeit aus dem Familienhaushalt; 2. Dem Ausbau sozialer Sicherheitssysteme; 3. Der aus den Erfordernissen der kapitalintensiven Massenproduktion unter Konkurrenzbedingungen resultierenden Überflutung der Bevölkerung mit neuen Konsumofferten.

Diese sukzessive wirkmächtigen Determinanten der Fertilitätsentwicklung müssen nun mit dem zweiten Pol des hier interessierenden Interdependenz-Verhältnisses in Zusammenhang gebracht werden: mit dem Eingreifen des Staates in die Bereiche der Familie und des generativen Handelns. Solch familienpolitisch motiviertes Steuerungshandeln kann a) einer individualistischen, b) einer etatistischen oder c) einer familialistischen Doktrin verpflichtet sein. Unsere Hypothese zielt auf den Nachweis, daß diese drei Denkstile während bestimmten Zeiträumen die Familienpolitik bestimmt haben. Der *Etatismus* dominierte das politische Intervenieren im ausgehenden 19. Jahrhundert, der *Familialismus* prägte den Diskurs während der Nachkriegsphase und, seitdem in den späten 60er Jahren die Normalfamilie zusehends fragwürdiger geworden ist, dominiert in der aktuellen Familienpolitik ein *individualistischer Denkstil*.

Damit wird deutlich, daß unser Versuch, den Wirkungspfad und Auswirkungen der Familienpolitik nachzuspüren, eine Reduktion der Fragestellung auf eine bloße Effizienzuntersuchung pronatalistischer Bevölkerungspolitiken zu vermeiden trachtet.<sup>690</sup> Die bevölkerungspolitischen Auswirkungen der Familienpolitik können nämlich – wie das die Hypothese von Linde nahelegt – a) sowohl antinatalistisch als auch b) bevölkerungsstabilisierend oder c) pronatalistisch sein. Gerade die Unterschiedlichkeit der Steuerungseffekte veranlaßt uns, einer alternativen Hypothese den Vorzug zu geben. Diese vermutet den Ertrag der Familienpolitik weniger in den Änderungen der Geburtenziffern als vielmehr in der Konsolidierung einer aufkeimenden neuen generativen Struktur.

<sup>688</sup> Vgl.: Josef Schmid: *Bevölkerung und soziale Entwicklung*, 1984; Caldwell 1982.

<sup>689</sup> Vgl.: John C. Caldwell: *Theory of Fertility*, 1982; Hans Linde: *Theorie der säkularen Nachwuchsbeschränkung*, 1984.

<sup>690</sup> Ein Beispiel für eine solche wäre etwa Karl Schwarz: *Familienpolitik und demographische Entwicklung in Bund und Ländern nach dem Zweiten Weltkrieg*, 1988.

Versuchen wir endlich, das *Wechselspiel von Spannungsverschiebungen* oder Spannungstransformationen zwischen Familie und Staat im Hinblick auf ihre Auswirkungen für die Entwicklung der Fertilität darzustellen.

Das Entstehen eines *industriellen Wirtschaftssystems* im Verlauf des 18. und frühen 19. Jahrhunderts belastet die Institution Familie vor allem dadurch, daß es zu einer *Segmentierung* von Familie, Haushalt, Wohnen einerseits, sowie lohnabhängiger Erwerbstätigkeit andererseits kommt. In der traditionellen Bauernfamilie oder der Arbeiterfamilie während der Zeit des Frühkapitalismus kam den Kindern eine wichtige ökonomische Funktion zu. Sie erwirtschafteten einen nicht zu vernachlässigenden Teil des Familieneinkommens.<sup>691</sup> Die *Utilitarisierung* der Kinder garantierte vielfach materiell erst das Überleben der Familie. Für die (proto-)industrielle Arbeiterfamilie waren Kinder aber auch ein *belastender* Faktor. Im Phänomen der *Pauperisierung* (Verarmung, Verwahrlosung, Ausbeutung, Alkoholismus, Prostitution, Verstädterung, aber auch Kindsaussetzungen, Findelkinder) manifestiert sich diese Belastungsvergrößerung der Institution Familie sehr deutlich. Diese Entwicklung zieht in der Folge auch eine Spannungszunahme beim Staat nach sich.<sup>692</sup> Folglich wächst der Bedarf nach Entlastungsstrategien. Drei Strategien ragen heraus: 1. Der Spannungstransfer von der Familie an den Staat durch Delegation der Erziehungsfunktion an den Staat (z. B.: Schulobligatorium); 2. Die intrafamilial ansetzende Spannungsreduktion durch Geburtenbeschränkung (unterstützt durch (neo)malthusianische Deutungsmuster, welche im deutschsprachigen Kulturraum von großer Relevanz waren); 3. Die Ausdifferenzierung der bürgerlichen Familienform als Gegenmodell zur traditionellen Familie oder zur traditionellen generativen Struktur.

Gemeinsam zeichnen sich diese Strategien – die wir in obigen Detailanalysen zu belegen versuchten – durch einen dominanten *Etatismus* aus. Familienpolitische Werke dieser ersten Etappe sind vor allem Einrichtungen, welche auf die Folgen der Industrialisierung und ihrer Folgeprobleme reagierten: u. a. Fabrikgesetz, Kranken- und Unfallversicherung. Die Auslagerung der Erwerbstätigkeit aus dem Familienhaushalt, die Verrechtlichung der außerhäuslichen Tätigkeit und die Reorganisation des familialen Alltags begünstigen somit, wie auch Linde nachweist, den Prozeß der Nachwuchsbeschränkung in allen Bevölkerungsschichten.<sup>693</sup>

Mit der Durchsetzung der industriellen Produktionsweise in den westlichen Nationen stellten sich die erwähnten Entlastungsstrategien indes als unzureichend heraus. Die „soziale Frage“ blieb weiterhin ungelöst und erzwang ein weitergehendes sozialpolitisches Engagement. In der Folge entstanden die ersten Sozialversicherungen, welche zumeist mit dem Subsidiaritätsprinzip legitimiert wurden. Sie tragen wesentlich zur Verbesserung der Lage der Familie und damit zur Reduktion sozialer Spannungen bei.<sup>694</sup>

<sup>691</sup> Michael Mitterauer & Reinhard Sieder: *Vom Patriarchat zur Partnerschaft. Zum Strukturwandel der Familie*, München 1980; Reinhard Sieder: *Sozialgeschichte der Familie*, 1987.

<sup>692</sup> Franz Schultheis: *Sozialgeschichte der französischen Familienpolitik*, 1988.

<sup>693</sup> Hans Linde: *Theorie der säkularen Nachwuchsbeschränkung*, 1984, S. 85.

<sup>694</sup> Franz Schultheis: *Sozialgeschichte der französischen Familienpolitik*, 1988.

„Die sozialen Funktionen des Nachwuchses bei Invalidität und Krankheit der Eltern und die Erwartungen, welche unvernünftige Eltern an ihre heranwachsenden und erwachsenen Kinder stellen durften und stellten, verloren sicher erst mit den aus den Sozialversicherungen fließenden Rechtsansprüchen ihre Notwendigkeit und Dringlichkeit“.<sup>695</sup>

Eine flächendeckende Spannungsentlastung brachte die Etablierung nationaler sozialer Sicherheitssysteme. Die Substitution des Subsidiaritätsprinzips durch das versicherungsgebundene *Solidaritätsprinzip* verdankt sich, wie Lüscher und Schulteis nachwies, der paternalistischen Sozialpolitik (Tradition des Sozialkatholizismus, Caritas-Gedanke, Frühsozialismus) und avanciert zum Grundschema staatlichen familienpolitischen Intervenierens. Für die Institution Familie erwies sich dieser Schritt als eine wirkungsvolle Spannungsreduktion (Transfer von Spannungen an den Staat), indem nämlich der Zwang, sich in Form von Kindern eine individuelle Sozialversicherung zu schaffen, überflüssig wurde. Der Spannungstransfer impliziert für die Institution Familie gleichzeitig auch einen Funktionsverlust. Der rasche Rückgang der Fertilität kann als direkt meßbare Auswirkung dieses Vorganges ausgelegt werden.

Der Geburtenrückgang („Geburtenstreik“) erhöht nunmehr die Spannungen des Staates, der sich zu politischer Gegensteuerung veranlaßt sieht. Bevölkerungspolitisch motivierte Strategien gewinnen zunehmend an Bedeutung. Erwähnenswert ist weiter, daß das politische Steuerungshandeln in den einzelnen Staaten bei unterschiedlichen Institutionen den Hebel ansetzt. In *Frankreich* etablierte sich das soziale Sicherheitssystem als System der Familienpolitik, das mit dem „Code de la famille“ (am 30.9.1939 ratifiziert) seinen Kulminationspunkt erreicht. In der *Bundesrepublik Deutschland* etablierte sich ein Sicherheitssystem, welches sich an den Arbeitskräften orientierte und im deutschen Rentensystem seinen Ausdruck fand.<sup>696</sup> In der *Schweiz* entwickelte sich infolge der föderalistischen Staatsstruktur und der dominierenden liberalistischen Tradition, aber auch zufolge der frühen korporatistischen Arrangements, ein Sicherheitssystem, welches sich stärker am Leitgedanken der Subsidiarität ausrichtete.

Neben der Einführung staatlicher Sicherheitssysteme hat auch die rechtliche Positivierung des bürgerlichen Familienmodells (Ehe-, Familien-, Kinds- und Scheidungsrecht) zum Rückgang der Geburtenziffern während der 20er und 30er Jahre dieses Jahrhunderts beigetragen.<sup>697</sup> Die Veränderungen des generativen Handelns lassen sich somit als Reaktion auf die Übernahme familialer Funktionen durch den Staat interpretieren. Nachdem die Fertilität in der Zwischenkriegszeit einen Tiefststand erreichte, welcher die Bestandserhaltung der Bevölkerung nicht mehr garantierte (Anwachsen des Spannungsniveaus), setzen in allen drei Nationen pronatalistische Debatten ein. Die Koalition natalistischer und familialistischer pressure-groups führte in Frankreich zur Etablierung des „Code de la famille“. Demgegenüber überwogen im Deutschen Reich natalistische Argumentationen.

<sup>695</sup> Hans Linde: Theorie der säkularen Nachwuchsbeschränkung, 1984, S. 159.

<sup>696</sup> Franz Schulteis: Sozialgeschichte der französischen Familienpolitik, 1988; Franz-Xaver Kaufmann: Sozialpolitik und Bevölkerungsprozess, 1986.

<sup>697</sup> Ansley Coale & Susan Cotts Watkins: The Decline of Fertility in Europe, 1986.

Sie bilden das makrokulturelle Umfeld, auf welchem später die Rassen- und Bevölkerungspolitik der NSDAP erwachsen konnte. Die langatmigen politischen Verfahrensmodi in der Schweiz waren die Ursache dafür, daß die Thematisierung eines familien- und bevölkerungspolitischen Handlungsbedarfs zwar Ende der 20er Jahre einsetzte, aber erst 1945 mit der Einführung des Familienschutzartikels in der Bundesverfassung zu einem rechtlich positivierten Ergebnis führte. Die Familienschutz-Bewegung, deren Entstehung wir oben ausführlich dargestellt haben, und in der ein *familialistischer Denkstil* dominierte, war prägend für die familienpolitischen Interventionen während dieser Übergangsphase.

Dieser familienpolitische Effort, unterstützt von der zunehmenden Verbreitung des „bürgerlichen“ Familienmodells, veränderte das familiale Spannungsgefüge erneut. Die Parsonssche Normalfamilie avancierte zum dominanten Familienleitbild und läutete das „goldene Zeitalter der Familie“ ein. Die Unter-Schutz-Stellung der Familie, die innerfamiliale Rollenteilung, welche die Frau einerseits vom Zwang zur Erwerbstätigkeit befreite, sie aber andererseits an den Herd verbannte, begünstigte den „Baby-Boom“ der Nachkriegs-Ära. Ebenfalls die Fortschrittseuphorie und die makrostrukturelle Entwicklung, insbesondere der wirtschaftliche Aufschwung der 50er und 60er Jahre, tragen zur Erklärung dieses Phänomens bei (vgl. dazu die Ausführungen im Kapitel H). Wurde die normative Sanktionierung dieses Familienmodells zu Beginn als Entlastung wahrgenommen, läßt sich nach und nach eine Umwertung beobachten.

Die Konsumofferten als Resultat der Nachkriegsprosperität begünstigen diesen Vorgang. Was aber als Verbürgerlichung der Mittelschichten einsetzte, führte zu einer *Umdeutung* der familialen Organisationsform dergestalt, daß die Kleinfamilie immer häufiger als eheliche Machtkonstellation und als Ungleichheit zwischen Mann und Frau wahrgenommen wird („Verhausfrauung“, Vereinsamung, Sinnentleerung, Automatisierung des Haushalts wären einschlägige Stichworte).<sup>698</sup> Diese Umwertung erklärt insbesondere das wachsende Bedürfnis nach einer Reintegration der Frauen ins Erwerbsleben, was von einer vermehrten Fokussierung auf das Individuum (*individualistischer Denkstil*) zeugt und mit einem Anwachsen des intrafamilialen Spannungsniveaus einhergeht, (z. B.: normative Verunsicherung, Überlastung der Familie, Doppelbelastung der Frauen).

Die Nachkriegszeit kann als normale Phase bezeichnet werden, die sich insbesondere durch die wirtschaftliche Prosperität und ein breites Fortschritts-Vertrauen auszeichnet. Damit hat sich auch die wirtschaftliche Lage vieler Familien verbessert. Die am Konzept des Familienschutzes und des Lastenausgleichs orientierte Familienpolitik hatte eingangs dieser Etappe zur zunehmenden Verbreitung des Kleinfamilienmodells beigetragen. Der Baby-Boom kann als demographische Reaktion auf die veränderte Ausgangslage verstanden werden. Erst unter diesen Voraussetzungen konnte dem normativ verbindlichen Familienmodell Kritik erwachsen. Seit den 60er Jahren wurden insbesondere die zugeschriebenen Rollennormen zunehmend häufiger unter dem Aspekt familialer oder ehe-

<sup>698</sup> Vgl.: Thomas Held: Zur Soziologie der ehelichen Machtverhältnisse, 1978.

licher Machtverhältnisse wahrgenommen, was zur Erprobung neuer Lebensformen und zu einem Anstieg des Spannungsniveaus führte. Die Idee der Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern und das Bedürfnis der Frauen, an den Konsumofferten zu partizipieren, finden zunehmende Verbreitung. Die verbesserte Integration von Frauen ins Bildungssystem und der Anstieg der außerhäuslichen Erwerbstätigkeit verheirateter Frauen sind Ausdrucksformen dieses Wandels. Sie ermöglichen Frauen eine größere wirtschaftliche Unabhängigkeit und tragen zur Modifikation familialer Leitvorstellungen bei, indem die hierarchische Relation zwischen den Gatten durch die Vorstellung einer egalitären und partnerschaftlichen Familienform substituiert wird.

Wo sich Individuen in ihrem Verhalten nicht mehr nur an zugeschriebenen Rollennormen orientieren, wächst der Zwang, den eigenen Lebenslauf, die Beziehungen zum Partner sowie das familiäre und generative Handeln *rational* zu planen. Die Veränderungen des kontrazeptiven Verhaltens oder die tendenzielle Umkehrung der Entscheidung zur Eheschließung und zur Elternschaft sind Ausdrucksformen so verstandener Rationalisierung. Die Erodierung traditioneller Wertvorstellungen und zunehmend rationalere Planung des Lebens stellen an die Individuen höhere Ansprüche. Damit erhöht sich der familiäre Spannungspegel. Die zunehmende Belastung der Familie, die Scheidungsentwicklung, die Verzögerung von Geburten und der Geburtenrückgang sind Ausdrucksformen dieses Sachverhalts.

Mit den demographischen und sozialen Begleiterscheinungen dieses Wandels erhöht sich in der Folge auch das gesamtgesellschaftliche Spannungspotential. Aufgrund der aktuellen Bevölkerungsprobleme (u. a.: tiefes Fertilitätsniveau, „Aufkündigung des Generationenvertrages“, Gefährdung der Rentenfinanzierung, Scheidungshäufigkeit) und der Entwicklungen im Bereich der Familienbildung wächst der Bedarf an politischer Gegensteuerung.

Neben einer Steuerung mit Mitteln der Migrationspolitik, was hier nur am Rande im Blick steht, drängt sich eine Familienpolitik auf, welche den veränderten familialen Leitvorstellungen (partnerschaftliches Familienmodell) Rechnung trägt sowie Rahmenbedingungen schafft, die zur Reduktion der innerfamilialen Belastungen beitragen. Insbesondere wächst der Bedarf nach Maßnahmen und Einrichtungen, die ein Umfeld schaffen, welches den (Ehe-)partnern erlaubt, die von ihnen bewußt intendierten Lebensformen zu verwirklichen. Ferner drängen sich Strategien auf, welche zur Entschärfung von Beruf-Familie-Konflikten beitragen.

Infolge der Pluralisierung familialer Lebensformen kann sich eine 'zeitgerechte' Familienpolitik nicht darauf beschränken, ein bestimmtes Familienideal dezidiert zu begünstigen. Vor allem sozial-ökologische, pädagogische und infrastrukturelle Einrichtungen erscheinen als taugliches Instrumentarium, um die divergenten Interessen von Individuen möglichst umfassend zu berücksichtigen. In der Tat ließen unsere Erörterungen ausgewählter familienpolitischer Interventionen erkennen, daß solche Strategien in den vergangenen Dekaden ins Zentrum des Diskurses rückten. Außerdem läßt sich eine Tendenz festhalten, wonach familienpolitische Leistungen weniger an die Institution Familie als vielmehr die einzelnen Familienmitglieder adressiert werden. Diesen Perspektivenwechsel koinzidiert mit der



zunehmenden Relevanz des *individualistischen Denkstils*. Im internationalen Vergleich können jene Staaten, in welchen eine solche familienpolitische Strategie frühzeitig begonnen wurde (etwa die skandinavischen Staaten) durchaus auch bevölkerungsstatistische Erfolge verbuchen, indem etwa der Geburtenrückgang gestoppt werden konnte.

Unsere Rekonstruktion langfristiger Verschiebungen von Spannungslagen deckt sich mit zwei Hypothesen, die wir oben (Kapitel F, S. 212ff) postuliert haben. Sie stützt einerseits die *Chiasmus-Hypothese*, welche postuliert, daß sich mit der Auslagerung familialer Funktionen an den Staat (Kontraktion der Familie) und der damit einhergehenden Pluralisierung familialer Lebensformen eine bloße Differenzierung der familienpolitischen Einrichtungen nicht mehr ausreicht. Erforderlich ist eine Ausweitung des Steuerungsniveaus, näherhin die Bereitstellung einer Infrastruktur, die von den Adressaten entsprechend ihrer unterschiedlichen Bedarfslagen differentiell genutzt werden kann. Dies setzt voraus, daß mit den Mitteln der Familienpolitik nicht ein bestimmtes normatives Ideal gezielt gefördert werden soll, sondern daß versucht wird, den divergenten Ansprüchen der Individuen in ihrem familialen Kontext Rechnung zu tragen (individualistischer Denkstil). Zum zweiten meinen wir mindestens anhand der beiden ersten Übergangsphasen evident gemacht zu haben, daß das familienpolitische Intervenieren tatsächlich einen Beitrag zur Reduktion sozialer Spannungen und zur *Konsolidierung eines jeweils neuen generativen Regimes* geleistet hat. Auf diesem indirekten Pfade hat das familienpolitische Engagement die säkulare Entwicklung der Fertilität mitbeeinflusst.

Die Auslegung des langfristigen Interdependenz- und Spannungstransformations-Prozesses zwischen der Veränderung dominanter familialer Leitvorstellungen und Familienstrukturen sowie der Fertilitätsentwicklung einerseits und dem staatlichen familienpolitischen Steuerungshandeln andererseits verdeutlicht im weiteren die eingangs erwähnte Überkomplexität der hier interessierenden Fragestellung. Sie zeigt, daß die Kontraktions- und Desinstitutionalisierungsthese der weiteren Präzisierung bedarf, was bislang unseres Erachtens erst ansatzweise geleistet worden ist.<sup>699</sup>

Im folgenden Abschnitt soll der Ertrag dieses Kapitels resümiert werden. Auf dieser Grundlage meinen wir über die zentralen Elemente zu verfügen, um unsere Untersuchung in abschließender Weise zu rekapitulieren und einen Ausblick auf Fragestellungen zu geben, die der weiteren Bearbeitung harren.

## V. Rekapitulation

Das Kapitel beginnt mit einigen Bemerkungen zur Verwendung des Terminus 'Diskurs' im Rahmen dieser Studie. Im Zentrum der Überlegungen stehen aber die

<sup>699</sup> Vgl. Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny: Die Zukunft der Beziehungsformen – Die Beziehungsformen der Zukunft, 1989.

beiden folgenden Thematiken: a) läßt sich ein systematischer Zusammenhang zwischen dem *Wandel von Denkstilen* und *familienrelevanten policies* nachweisen und b) kann ein Zusammenhang zwischen diesen *familienpolitischen Interventionen* und dem *Wandel generativer Regimes* beobachtet werden?

Um diese historisch-soziologisch rekonstruieren zu können, zeichneten wir zuerst die langfristigen Entwicklungen der schweizerischen Familienpolitik nach. Wir unterschieden drei Zyklen, während denen die Diskussion um die Familienpolitik intensiviert worden ist und neue Maßnahmen und Einrichtungen realisiert wurden. Die dominanten politischen Akteure waren folgenden ideologischen Wurzeln verpflichtet: der christlich fundierten Idee der Caritas, der ebenfalls im katholischen Gedankengut verankerten Patronage. Aber auch die Arbeiterbewegung beteiligt sich an den damaligen Debatten. Im Verlauf dieser Phase erfolgte eine Umdeutung der Familie, die immer mehr als historisch wandlungsfähige Institution verstanden wurde. Diesen unterschiedlichen Strömungen war gemeinsam, daß sie den Interessen des Staates eine zentrale Bedeutung zumaßen. Er wird allseits als jene Instanz anerkannt, welche für fähig erachtet wird, die drängenden Strukturprobleme, welche mit der Industrialisierung entstanden waren (Pauperismus, Geburtenrückgang, Verlust familialer Funktionen), zu steuern. Der *Etatismus*, dem sich sämtliche politischen Fraktionen verpflichtet wußten, bestimmte eine staatsinterventionistische Politik, deren Zielsetzung in der Ausmerzung materieller und chancenmäßiger Disparitäten bestand. Präferiert wurde vor allem die *rechtliche Interventionsform*. Die Einführung des Zivilgesetzbuches (rechtliche Verankerung der bürgerlichen Familie), das Schulobligatorium, der Familienschutz im Arbeitsrecht und in der Kranken- und Unfallgesetzgebung, aber auch die Einführung der Steuerprogression oder der Erbschaftssteuer sind herausragende Einrichtungen, die während dieser Zeit verwirklicht wurden. Im internationalen Vergleich war die Schweiz hinsichtlich des Ausbaustandards ihrer Familienpolitik relativ fortschrittlich. Die erwähnten Maßnahmen begünstigten in der Folge die Diffusion der bürgerlichen Familienform und intensivierten damit auch die damalige Tendenz zur Geburtenbeschränkung.

Der Geburtenrückgang bildet den strukturellen Hintergrund, vor welchem in der Folge (in den 30er und frühen 40er Jahren unseres Jahrhunderts) eine zweite Phase des intensivierten familienpolitischen Engagements einsetzte. Religiös-ethische, emanzipatorische, sozialpolitische, aber auch bevölkerungspolitische und eugenische Interessen motivierten die Familienschutz-Bewegung zu familienpolitischer Gegensteuerung. Anhand der Vorgeschichte, die zur Einführung eines Familienschutz-Artikels in die Bundesverfassung führte, läßt sich belegen, daß die etatistische Vorstellung einer Volksgemeinschaft mehr und mehr einem *familialistischen Denkstil* wich (Wert der familialen *Gemeinschaft*). Die Familie avancierte zunächst in den konservativen Fraktionen zum Brennpunkt politischen Handelns. Dieser Sicht schloß sich in der Folge die Mehrzahl der übrigen Parteien, Organisationen und Bewegungen an. Bevorzugt wurden in dieser Phase vor allem *ökonomische Interventionen* (Kinderzulagen, Lastenausgleich). Der Baby-Boom der Nachkriegsphase sowie das sogenannte „goldene Zeitalter der Familie“ können mit diesem Engagement in Zusammenhang gebracht werden, wobei dies die

Trendwende in der Fertilitätsentwicklung nicht hinreichend zu erklären vermag. Von entscheidender Bedeutung hierfür ist zweifellos auch die wirtschaftliche Prosperität, der Fortschrittsglaube und die hegemoniale Akzeptanz der normenintegrierten Kleinfamilie in allen gesellschaftlichen Schichten.

Eine dritte Konjunktur der Familienpolitik läßt sich seit den ausgehenden 60er Jahren feststellen. Die parsonianische „Normal-Familie“ gerät immer mehr ins Schußfeld der Kritik. Der familienpolitische Diskurs nährt sich zunehmend von einem *Denkstil*, in welchem das *Individuum* (die Frau, das Kind) im Brennpunkt steht. Die Dominanz emanzipatorischer Interessen, die sich etwa im Vorhaben einer Mutterschaftsversicherung, aber auch beim Stipendienwesen oder in den Revisionen des Ehe-, Kinds- und Scheidungsrechts niederschlagen, erfordern eine Ausweitung des politischen Steuerungsniveaus. Unsere quantitative Analyse der familienpolitischen Interventionen seit dem Zweiten Weltkrieg bestätigt sowohl für Baden-Württemberg als auch für die Schweiz eine tendenzielle Hinwendung zu *ökologischen und pädagogischen Strategien*. Diese intendieren weniger die gezielte Förderung einer bestimmten Familienform, sondern sind bestrebt, den einzelnen Individuen Optionen und Handlungsspielräume zur Verfügung zu stellen, die von ihnen differentiell genutzt werden können. In diesem Sinne versuchen die aktuellen familienpolitischen Debatten der zunehmenden Pluralisierung familialer Lebensformen sowie der rationaleren Planung des Lebenslaufes Rechnung zu tragen. Die Befunde bestätigen somit unsere Hypothese bezüglich des Zusammenhanges zwischen der *Kontraktion der Denkstile* und der *Ausweitung der Steuerungsniveaus*.

Die föderalistische Organisation des schweizerischen Staatswesens, welche subsidiär nur jene Pflichten dem Staat überantwortet, die von den Kantonen nicht eigenständig gemeistert werden können, erfordert eine Analyse der Familienpolitik auf Ebene der Kantone. Wir versuchten daher am Beispiel der Nordwestschweiz die Entwicklungen ausgewählter familienpolitischer Maßnahmen (Kinderzulagen, Stipendienwesen, Mutterschutz und Fiskalpolitik) zu verdeutlichen. Ferner versuchten wir mittels einer Hauptkomponentenanalyse die Determinanten zu bestimmen, welche zur Erklärung der unterschiedlichen Ausgestaltung der kantonalen Familienzulagen-Gesetze beitragen. Dabei ließ sich zeigen, daß insbesondere die sprachregionale und die konfessionelle Zonierung der Schweiz von entscheidender Bedeutung sind. In den katholischen Gebieten dominiert das familialistische Gedankengut, während in der Westschweiz eine Kombination der familialistischen und der estatistischen Doktrin stärkere Verbreitung findet. In den urbanen Zentren sowie in den stärker industrialisierten Regionen scheint der individualistische Denkstil einen prägenden Einfluß zu haben. Vergleicht man die Denkstil-Konfiguration mit jener der Anrainerstaaten, kann behauptet werden, daß zwischen der Westschweiz und Frankreich und zwischen der Deutschschweiz und der Bundesrepublik tendenziell Parallelen bestehen. Um die Hypothese belegen zu können, haben wir auch die Entwicklungen des Stipendienwesens, des Mutterschutzes und der familienpolitischen Regelungen in der Fiskalpolitik analysiert.

Im Abschnitt IV wurde die Wirkungshypothese fokussiert. Die Zusammenhänge zwischen der Familienpolitik und dem Wandel generativer Regimes rekonstruieren wir in Termini eines *langfristigen Spannungsmanagements*. Wir versuchten

das Wechselspiel zwischen phasentypischen, die Familie oder das generative Handeln betreffenden Problematiken einerseits und dem familienpolitischen Entlastungshandeln andererseits herauszuarbeiten. Der Erfolg familienpolitischer Steuerung manifestiert sich u. E. in deren Beitrag, einem jeweils neuen generativen Regime zum Durchbruch zu verhelfen. Ferner meinen wir belegen zu können, daß sich die Familienpolitiken durch eine langfristige Tendenz in Richtung einer zunehmenden Individuums- oder Personenorientierung auszeichnen.

Das Kapitel untermauert somit im Bereich des Wandels von Familienpolitik und der generativen Regimes die *Individualisierungs*-These von H.-J. Hoffmann-Nowotny, respektive die Tendenz einer Substituierung des gemeinschaftlichen Sozialtypus durch einen gesellschaftlichen (F. Tönnies). Andererseits erweitern wir diese Perspektive dahingehend, daß diese Evolution nicht linear verläuft, sondern durch eine Abfolge relativ konsolidierter Regimes zu charakterisieren ist. Wir nehmen die Idee E. Durkheims auf, wonach sich jede Gesellschaft ein System von Rechten und Pflichten schafft, welches die einzelnen Menschen auf eine dauerhafte Weise zu binden und zu integrieren vermag. Im Handlungsfeld der Familie wird diese Integration vor allem durch das familienpolitische Engagement unterstützt und erzielt. Die Familienpolitik scheint bislang immer wieder in der Lage gewesen zu sein, soziale Spannungen (vgl. kurzfristige Fluktuationen des generativen Handelns) zu moderieren, und hat damit auf indirektem Wirkungspfade auch den langfristigen Prozeß der Fertilität beeinflußt.