Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
**Bundesamt für Sozialversicherungen BSV**
Familie, Generationen und Gesellschaft

Referat gehalten von L. Gärtner, Leiter des Geschäftsfeldes Familie, Generationen und Gesellschaft im Bundesamt für Sozialversicherungen an der SKOS-Jahresversammlung vom 1. Juni 2005

# Herausforderungen und Optionen für die Familienpolitik in der Schweiz

**Einleitung**

Die Familienpolitik ist gegenwärtig en vogue – in ganz Europa, nicht nur in der Schweiz. Weshalb? Wahrscheinlich sind die Hintergründe vielfältig und auch widersprüchlich. Zum einen sind die tatsächlichen Veränderungen zu nennen, welchen die Familie ausgesetzt ist:

Stichworte:
- Zunahme der Familienformen
- Zunahme der Instabilität der Familien
- Veränderung der Geschlechterrollen
- Zunahme der Erwerbstätigkeit der Frauen
- Hohe Kinderkosten
- Familienarmut
- Steigender Integrationsbedarf
- Tiefe Geburtenraten

Zum anderen hat Familienpolitik jedoch auch deshalb auf der Politischen Bühne an Bedeutung gewonnen, weil die Familie als Ursache für verschiedene als problematisch empfundene Entwicklungen - beispielsweise Jugendgewalt, steigende Abhängigkeit junger Erwachsener von der Sozialhilfe oder die demographische Entwicklung („fehlender Nachwuchs“) - verantwortlich gemacht wird. Gleichzeitig besteht aber auch die Hoffung, dass die Familien diese und andere Probleme lösen werden. Wenn die Familien - so die Meinung - ihre „eigentliche“ Aufgabe wahrnehmen würden, so hätten wir weniger Probleme. Auch der verstärkte Rückgriff auf die Verwandtenunterstützungspflicht gehört in dieses Kapitel: Die Familie soll hier in die Lücke - konkret in die Finanzierungslücke springen. Der familienpolitische Diskurs hinterlässt damit einen etwas zwiespältigen Eindruck.

**Familienpolitik in der Schweiz**

Will man in der Schweiz über Familienpolitik sprechen, gilt es, drei wichtige Rahmenbedingungen zu beachten:

(1) Die schweizerische Familienpolitik ist geprägt vom Föderalismus und von der Subsidiarität. Familienpolitische Massnahmen liegen traditionellerweise in der Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden. Als Paradebeispiel hierfür können die 26 sehr unterschiedlich ausgestalteten kantonalen Gesetze zu den Familienzulagen genannt werden.

(2) Die Schweiz gehört zu jenen Ländern mit einem individualistischen familienpolitischen Regime: Familie wird als Privatsache angesehen und es besteht eine ausgeprägte und weit verbreitete Skepsis gegenüber staatlichen Eingriffen in die private Sphäre der Familien. Diese Haltung widerspiegelt sich beispielsweise in der 50 jährigen Zangengeburt der Mutterschaftsversicherung, die immer wieder vor allem am Widerstand der älteren Generation scheiterte.

Der Föderalismus zusammen mit dieser weit verbreiteten Skepsis gegenüber *staatlichen Eingriffen* in den Mikrokosmos Familie verhinderten die Ausbildung einer starken, vom Bund getragenen Familienpolitik. Und sie prägen auch die heute aktuelle politische Debatte.

(3) Die Familienpolitik ist ein ausgesprochenes Querschnittthema. Dies liegt auf der Hand, weil die Familien von sehr vielen Politikfeldern betroffen sind. Dies erschwert es, eine kohärente Familienpolitik zu gestalten.

Auf Bundesebene beschränkt sich die politische Debatte im wesentlichen auf zwei Kernthemen, nämlich (1) den Familienlastenausgleich und (2) die Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

**Der Familienlastenausgleich**

Anstatt von Familienlastenausgleich müsste man eigentlich vom Familien*leistungs*ausgleich sprechen. Die Familien erbringen für die Gesellschaft als gesamtes in der Tat wichtige Leistungen. Ich möchte kurz drei Arten von Leistungen nennen: Die Familien ziehen Kinder gross, betreuen und erziehen sie, machen sie (in der Regel) gesellschaftsfähig. Familien schaffen dadurch soziales und ökonomisches Humankapital, welches für die Gesellschaft unabdingbar ist. Zweitens sind innerfamiliäre Hilfeleistungen über die Generationengrenzen hinweg sehr häufig. Schätzungen zu folge werden heute beispielsweise rund 80% der Pflegeleistungen von den Familien erbracht. Schliesslich werden auch junge Erwachsene und Familien massgeblich von ihren Eltern in finanzieller Hinsicht unterstützt. Dieser letzte Aspekt dürfte in den vergangenen Jahren wesentlich an Bedeutung gewonnen haben: Es ist für junge Erwachsene schwierig, den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu finden. In dieser Situation stellt die Unterstützung durch die Eltern eine wichtige Ressource dar.

Der Familienlastenausgleich kann ökonomisch betrachtet als die Internalisierung des externen Nutzens von Kindern für die gesamte Gesellschaft interpretiert werden. Normativ lässt er sich auch damit begründen, dass die finanziellen Lasten, welche Kinder mit sich bringen, für alle tragbar sein sollen. Den beiden Begründungen entsprechen auch unterschiedliche Arten des Ausgleichs: Mit dem horizontalen Ausgleich, also zwischen Kinderlosen und Familien, werden die externen Nutzen von Kindern für Kinderlose internalisiert, mit dem vertikalem Ausgleich, also der Umverteilung von einkommensstärkeren zu einkommensschwächeren Haushalten wird erreicht, dass die Kinderkosten auch für einkommensschwache Haushalte tragbar bleiben.

**Die Familienzulagen**

Die Familienzulagen sind ein klassisches Instrument des horizontalen Familienleistungsausgleichs. Familien erhalten unabhängig von der Höhe ihres Einkommens Zuschüsse in Form von Geburtszulagen, Kinderzulagen und Ausbildungszulagen, weil sie Kinder grossziehen. Jeder Kanton hat ein eigenständiges Familienzulagengesetz mit höchst unterschiedlichen Regelungen (Höhe der Zulagen, Anspruchsberechtigung usw.).

Viele von Ihnen werden die langwierige Entstehung des Rahmengesetzes des Bundes mitverfolgt haben. Sie dauerte 15 Jahre (parlament. Initiative Fankhauser) und wurde im vergangenen März von den eidg. Räten endlich verabschiedet. Die letzte Hürde steht noch bevor: der Gewerbeverband, flankiert von anderen Wirtschaftsverbänden, hat das Referendum ergriffen. Kommt es zustande, wird das Volk voraussichtlich noch in diesem Jahr darüber abstimmen.

Das neue Familienzulagengesetz ist ein Rahmengesetz, welches eine gewisse Harmonisierung der kantonalen Regelungen zum Ziel hat und eine bessere Koordination gewährleisten soll. D.h., die kantonalen Gesetze bleiben bestehen, müssen aber in einigen Punkten an die Vorgaben des neuen Ge-

setzes angepasst werden. Der Geltungsbereich ist auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie auf nichterwerbstätige Personen mit bescheidenem Einkommen beschränkt.

Die wichtigsten Harmonisierungen betreffen:

- *Mindestansätze*: neu müssen alle Kantone mindestens 200 Franken Kinderzulagen (bis 15 Jahre) und 250 Franken Ausbildungszulagen (16-25 Jahre) ausrichten. Sie dürfen jedoch auch höhere Zulagen festzulegen bzw. höhere Zulagen belassen.
- Einbezug der Nichterwerbstätigen: Neu sollen Nichterwerbstätige – dabei handelt es sich v.a. um Eltern in Ausbildung – zulagenberechtigt sein, sofern sie eine gewisse Einkommensgrenze nicht überschreiten. Heute kennen bloss ein paar wenige Kantone Zulagen für Nichterwerbstätige.
- Nichteinbezug der Selbständigerwerbenden: bei den Selbständigerwerbenden findet keine Harmonisierung statt. Die Kantone können aber weiterhin Familienzulagenordnungen für Selbständigerwerbende vorsehen.

Die Finanzierung der Familienzulagen erfolgt nach wie vor hauptsächlich über Lohnbeiträge der Arbeitgeber. Heute ergeben sich Gesamtkosten für die Familienzulagen von rund 4 Mia. Franken pro Jahr. Die Mehrkosten mit dem neuen Gesetz belaufen sich auf rund 600 Mio. Franken, wovon auf die Arbeitgeber rund 450 Mio. Franken entfallen.

**Die Familienbesteuerung**

Die Familienbesteuerung beinhaltet sowohl horizontale als auch vertikale Aspekte des Familienleistungsausgleichs. Nach der Ablehnung des sog. Steuerpakets und damit der Reform der Familienbesteuerung durch das Volk vor zwei Jahren kommt langsam wieder Bewegung ins Dossier. Der Bundesrat hat sich für eine Doppelstrategie entschieden: Mit einer Sofortmassnahme will er per 2008 die sogenannte Heiratsstrafe mildern. In einem zweiten, längerfristig angelegten Schritt will er das bestehende System der Familienbesteuerung einer umfassenden Reform unterziehen.

Die Sofortmassnahme geht das Problem an, dass die Bundessteuer für ein Zweiverdiener-Konkubinatspaar im Vergleich zu einem Ehepaar mit gleichem Haushaltseinkommen in der Regel tiefer liegt. Diese Heiratsstrafe ergibt sich in Folge der gemeinsamen Veranlagung der Ehegatten und der Progression, Ehegattentarif und Zweitverdienerabzug vermögen dies nicht auszugleichen. Zur Milderung der Heiratsstrafe schlägt der Bundesrat dem Parlament mit Botschaft vom 17. Mai 2006 eine sogenannte Kombilösung vor: Erhöhung des Zweitverdienerabzugs von max. 7'500 Franken auf max. 12'500 Franken plus die Einführung eines neuen Verheiratetenabzugs von 2'500 Franken Damit ergeben sich Mindereinnahmen für den Bund von rund 500 Mio. Franken. Es ist zu erwarten, dass diese Vorschläge im Parlament noch einiges zu reden geben werden.

Familienpolitisch bedeutsamer ist die vom Bundesrat angekündigte grundsätzliche Reform der Familienbesteuerung. Hier geht es zuerst einmal um die Systemfrage: Soll an der Ehegattenbesteuerung – also an der gemeinsamen Veranlagung der Ehegatten – festgehalten werden? Oder soll die Individualbesteuerung – also die eigenständige Veranlagung der Individuen unabhängig von ihrem Zivilstand - eingeführt werden? Diese Systemfrage spaltet die Geister, weil sie stark von Werthaltungen bezüglich Stellenwert der Ehe und der traditionellen Rollenteilung zwischen den Partnern geprägt ist. Im weiteren wird es um die Ausgestaltung der familienspezifischen Abzüge gehen: Im Vordergrund steht die Höhe des Kinderabzugs und die Einführung eines Abzugs für die Kosten der Kinderbetreuung. Der Zeithorizont für die Reform ist lang – insbesondere weil alle kantonalen Gesetze über das Steuerharmonisierungsgesetz an die reformierte Bundessteuer angepasst werden müssen.

**Die Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien**

Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien sind ein Instrument des vertikalen Familienleistungsausgleichs. Auf der Basis zweier parlamentarischer Initiativen erarbeitet eine Subkommission der sozialpolitischen Kommission des Nationalrats einen entsprechenden Gesetzesentwurf. Mit diesem neuen Instrument auf Bundesebene soll die Armut von Familien mit Kindern gezielter als heute bekämpft werden. 2004 sind drei verschiedene Varianten in die Vernehmlassung geschickt und ausgewertet worden. Seither erarbeitet die Subkommission an verfeinerten Regelungen, die einerseits die Einhaltung eines gewissen Kostenrahmens garantieren und kongruent sind zu bestehenden kantonalen Regelungen. Der Zeitplan ist offen.

Kinderkosten stellen ein Armutsrisiko dar. Alleinerziehende haben ein rund 4,5 mal höheres Risiko, auf Sozialhilfeleistungen angewiesen zu sein als die Gesamtbevölkerung und ein 2,5 mal höheres Risiko als Alleinstehende ohne Kinder. Das selbe gilt auch für Paare. Zwar ist die Unterstützungsquote von Paaren mit Kindern in der Sozialhilfe nur rund halb so gross wie in der Gesamtbevölkerung, aber doppelt so hoch wie bei Paaren ohne Kinder, wie die kürzlich veröffentlichte gesamtschweizerische Sozialhilfestatistik zeigt.

**Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie**

In diesem familienpolitischen Themenfeld hat der Bund keine Zuständigkeit. Die Verfassung erlaubt ihm bloss, dass er Massnahmen zugunsten der Familien unterstützen könne. D.h., der Bund kann selber nicht aktiv werden, sondern er kann Aktivitäten der Kantone oder der Gemeinden unterstützen (Art. 116, Abs. 1). Das tut er gegenwärtig konkret im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung.

**Familienergänzende Kinderbetreuung – Impulsprogramm des Bundes**

Seit Februar 2003 läuft das auf 8 Jahre angelegte Impulsprogramm des Bundes zur Förderung von familienergänzenden Kinderbetreuungsplätzen. Es soll die Schaffung zusätzlicher Plätze für die Tagesbetreuung von Kindern fördern, damit die Eltern Erwerbsarbeit bzw. Ausbildung und Familie besser vereinbaren können. Die Finanzhilfen des Bundes werden in Form von Starthilfen während 2 bis 3 Jahre für neue geschaffene Plätze ausgerichtet. Diese müssen einem Bedürfnis entsprechen und auch nach Auslaufen der Bundesbeiträge weiter bestehen können.

Für die ersten vier Jahre, d.h. bis Ende Januar 2007 wurden für das Programm 200 Mio. Franken zur Verfügung gestellt. Wir gehen davon aus, dass bis zu diesem Zeitpunkt, die Schaffung von insgesamt 13'400 neuen Betreuungsplätzen mittels Bundesgelder gefördert werden können. Dies entspricht, gemessen an den geschätzten vorhandenen Plätzen in der Schweiz, einer Zunahme um rund einen Viertel, was beachtlich ist. Dennoch wird die zur Verfügung stehende Kreditsumme bei weitem nicht ausgeschöpft werden. Wir schätzen, dass in den ersten vier Jahren deutlich weniger als 100 Mio. Franken gebraucht werden.

Das hat verschieden Ursachen:

(1) Die Finanzhilfen decken nur einen vergleichsweise kleinen Teil der Kosten, sind auf die Startphase begrenzt und werden nicht zur Subventionierung einkommensabhängiger Tarifsysteme verwendet. Wollte man die bestehende Nachfrage nach Betreuungsplätzen mit einkommensabhängigen Tarifen decken, wäre eine wachsende, langfristig angelegte Beteiligung von anderen Geldgebern (Gemeinden, Kantone, Firmen) notwendig.

(2) Der geforderte Nachhaltigkeit der neu geschaffenen Plätze verlangt, dass schon vor der Umsetzung des Projektes klar sein muss, wie die Finanzhilfen des Bundes nach zwei bzw. drei Jahren er-

setzt werden. Das damit verfolgte Nachhaltigkeitsziel konkurriert mit dem Ziel, möglichst viele neue Betreuungsplätze zu schaffen.

(3) Die Planung und Realisierung von neuen Angeboten dauert wesentlich länger als gemeinhin angenommen wird. Darin dürfte ein weiterer wesentlicher Grund liegen, weshalb die Schaffung neuer Betreuungsplätze langsamer voranschreitet als erwartet und erhofft.

Gegenwärtig berät das Parlament über die Fortsetzung des Programms in den zweiten vier Jahren. Der Bundesrat hat dem Parlament beantragt, das Programm wie vorgesehen fortzusetzen, den Kredit jedoch deutlich zu verringern, nämlich auf 60 Mio. Franken Damit will er den Erfahrungen über den Finanzbedarf des ersten Kredits Rechnung tragen und verhindern, dass zu viel Geld reserviert werden muss. Zudem verweist er, wie heute üblich, auf die angespannten Bundesfinanzen. Die vorberatende Kommission des Nationalrats ist dem Bundesrat nicht gefolgt und beantragt dem Plenum einen vierjährigen Verpflichtungskredit von wiederum 200 Mio. Franken. In der kommenden Sommersession wird der Nationalrat entscheiden und dann ist die Reihe am Ständerat. Warten wir also ab, wie die Sache rauskommt. Familienpolitisch bemerkenswert scheint mir, dass eine Mehrheit der Räte nach wie vor bereit zu sein scheint, sich in einem Gebiet zu engagieren, das klar und unbestrittenermassen in die Zuständigkeit der Kantone und Gemeinden fällt.

Die Thematik der Verbesserung von Beruf und Familie möchte ich mit dem Hinweis abschliessen, dass hier die Wirtschaft ganz besonders gefordert ist. Um es auf den Punkt zu bringen: Sie hat ein vitales Interesse daran, wesentlich familienfreundlicher zu werden.

**Schluss**

Im familienpolitischen Diskurs besteht gegenwärtig die Tendenz, die beiden grossen Themen der Familienpolitik – Familienlastenausgleich und Vereinbarkeit von Beruf und Familie – gegeneinander auszuspielen.

Ich halte dies für verfehlt. Selbstverständlich gibt es zwischen beiden Themen einen inhaltlichen Konnex: Steigt dank der Vereinbarkeit von Beruf und Familie die Arbeitsmarktpartizipation, so stehen Familien auch mehr finanzielle Ressourcen zur Verfügung. Das heisst aber nicht, dass das eine das andere ersetzen kann. Erstens, weil der Familienleistungsausgleich auch eine Frage der Gerechtigkeit ist, zweitens weil nicht alle ihre Erwerbstätigkeit beliebig ausdehnen können.

Es ist erfreulich, dass die beiden erwähnten Themenkreise auf bundespolitischer Ebene an Bedeutung gewonnen haben. Angesichts der Leistungen und Leistungspotentiale von Familien bleibt der familienpolitische Diskurs zu eingeschränkt. Ich möchte hier drei Punkte erwähnen:

(1) Ich habe die Leistungen der Familie im Bereich der Pflege erwähnt. Wir wissen, dass die Pflege von Familienangehörigen eine grosse physische und psychische Belastung darstellt. Familienpolitisch stellt sich die Frage, wie Familien unterstützt werden können, damit sie diese gesellschaftlich wichtige Leistung gut und ohne Schäden für die Pflegenden erbringen kann. „Care the carers“ lautet hier das Stichwort.

(2) Zweitens stellt der Übergang von der schulischen Ausbildung in den Beruf junge Menschen vor grosse Herausforderungen. Zweifellos spielt dabei die Herkunftsfamilie nach wie vor eine gewichtige Rolle. Gibt es Möglichkeiten, Familien so zu unterstützen, dass dieser Übergang reibungsloser vonstatten geht?

(3) Schliesslich möchte ich auf die Bedeutung der Familienpolitik im Bereich der Integration ausländischer Familien hinweisen. Neben der Förderung von Krippen und schulergänzenden Betreuungsangeboten, welche eine wichtige und effiziente Integrationswirkung haben, müssen weitere Instrumente

entwickelt werden. Die Integration ausländischer Familien beziehungsweise die Unterstützung ausländischer Familien im Hinblick auf die erfolgreiche Integration ihrer Kinder betrachte ich als eine zusätzliche grosse Herausforderung für eine zukunftsgerichtete Familienpolitik.

Und um auf das individualistische familienpolitische Modell der Schweiz zurückzukommen: Es geht bei all diesen Ansätzen ja nicht darum, staatlich direkt in die Familien einzugreifen. Vielmehr muss das Ziel sein, die strukturellen und infrastrukturellen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass Familien ihre gesellschaftlich so zentralen Leistungspotentiale auch tatsächlich zur Entfaltung bringen können. Es geht um die Schaffung von Infrastruktur und Unterstützungsangeboten. Die Personen haben immer noch die Freiheit, diese zu nutzen.