

32 Familienpolitik

Silja Häusermann, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich

Reto Bürgisser, Institut für Politikwissenschaft, Universität Zürich

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Transferleistungen und Vereinbarkeitspolitik im internationalen Vergleich	4
3	Entwicklung und Stand der Familienpolitik in der Schweiz	13
4	Akteure und Reformdynamiken	18
5	Perspektiven: Prüfstein Familienpolitik	22

1 Einleitung¹

Familienpolitik umfasst alle Massnahmen und Instrumente zur Unterstützung und Förderung von Familien, insbesondere monetäre Massnahmen und Unterstützungsdienste (Valarino 2020)². Diese Unterstützung von Familien durch staatliche Geld- und Dienstleistungen ist in der Schweiz seit Mitte der 1990er-Jahre zu einem zunehmend wichtigen Politikfeld geworden, das sowohl das Stimmvolk als auch die politische Elite mobilisiert und in unterschiedlicher Weise polarisiert. Einige Beispiele mögen diese politische Bedeutung verdeutlichen. Im September 2020 beschloss das Schweizer Stimmvolk die Einführung eines zweiwöchigen Vaterschaftsurlaubs in der Schweiz. Es nahm damit mit deutlichem Mehr (60,3% Zustimmung) einen Gegenvorschlag zur Volksinitiative „Für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub – zum Nutzen der ganzen Familie“ an, welcher vier Wochen Erwerbsersatz für Väter verlangt hatte. Am gleichen Sonntag jedoch lehnten die Stimmberechtigten eine pauschale Erhöhung der steuerlichen Kinderabzüge deutlich ab, mit 63% Nein-Stimmen. Zwei Beobachtungen machen diese Abstimmungen besonders aussagekräftig für die veränderte Bedeutung der Familienpolitik in der Schweiz: Erstens gingen beiden Abstimmungen starke Mobilisierungen voraus, mit einer Volksinitiative im Fall des Vaterschaftsurlaubs, mit einem ausgesprochen polarisierten Abstimmungskampf im Fall der Kinderabzüge, wobei die umstrittenste Frage war,

¹ Dieser Beitrag ist eine durchgehend revidierte Fassung des entsprechenden Kapitels in der vorhergehenden Ausgabe des Handbuchs der Schweizer Politik (Häusermann und Zollinger 2014).

² Im erweiterten Sinn können auch gesetzliche Bestimmungen zur Familienpolitik gezählt werden, die den Rechtsrahmen der Familie abstecken (Valarino 2020). Dieser Beitrag fokussiert auf die sozialpolitischen Elemente der Familienpolitik.

ob diese Abzüge in der Tat pauschal gewährt werden sollten oder zweckgebunden für die Unterstützung von Fremdbetreuungskosten. Beide Kampagnen illustrierten, dass Familienpolitik zu einem salienten Politikfeld geworden ist. Zum Zweiten sind die unterschiedlichen politischen Koalitionen der Befürworter und Gegner der Vorlagen zu beachten: Hinter dem Vaterschaftsurlaub versammelte sich eine breite parteipolitische Koalition des linksgrünen Lagers, der Christlichdemokratischen Volkspartei (CVP) und der Bürgerlich-Demokratischen Partei (BDP), sowie nicht weniger als neun abweichenden Kantonalsektionen der Freisinnig-Demokratischen Partei (FDP) und vier Kantonalsektionen der Schweizerischen Volkspartei (SVP). Die Erhöhung der Kinderabzüge hingegen spaltete die Parteien nach traditionelleren verteilungspolitischen Mustern. Dieser Unterschied illustriert die Mehrdimensionalität und Vielschichtigkeit der familienpolitischen Vorlagen.

Beide Entwicklungen – die zunehmende Bedeutung und Salienz, sowie die Mehrdimensionalität des Politikfeldes – erklären und beschreiben wir in diesem Kapitel, um darauf aufbauend die jüngeren Entwicklungen in diesem Politikfeld analytisch zu verorten. Der zunehmende politische und materielle Stellenwert, der die Familienpolitik in der Schweiz prägt, lässt sich auf eine Kollision von strukturellen Herausforderungen, limitierten Ressourcen und polarisierten Werthaltungen zurückführen (Bonoli 2005). Demographische, soziale und wirtschaftliche Entwicklungen führen zu einem steigenden Problemdruck im Bereich der Familienpolitik, der nicht nur die Schweiz, sondern alle westlichen Demokratien betrifft (Hemerijck 2013, Garritzmann et al. 2022). In diesem Kontext drängen sowohl die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) als auch die Europäische Union (EU) auf einen raschen Ausbau staatlicher Unterstützung für Familien in Westeuropa, um insbesondere die Geburtenraten zu erhöhen und die Frauenerwerbstätigkeit zu fördern (vgl. die OECD «Babies and Bosses»-Studien, insb. OECD 2007 und 2011; und die «Lisbon Strategy», sowie der «European Pillar of Social Rights» der EU, insb. European Council 2000, 2017). Dieser Ausbau staatlicher Unterstützung stösst jedoch an die Grenzen knapper fiskalischer Möglichkeiten existierender Sozialstaaten sowie auf den Widerstand erstarkter konservativer Kräfte, die staatliche Intervention in den Bereich der Familie aus fiskalischen und/oder kulturellen Gründen ablehnen. In der Schweiz sind die Zielsetzungen der Familienpolitik weniger explizit formuliert als in der EU³, aber die demographischen, wirtschafts- und sozialpolitischen Herausforderungen sind identisch.

³ In der Schweizer Bundesverfassung werden die Ziele der Familienpolitik nur in allgemeiner Form benannt. In den Sozialzielen (BV Art. 41c) steht, dass sich Bund und Kantone „in Ergänzung zu persönlicher Verantwortung und privater Initiative« dafür einsetzen, dass Familien geschützt und gefördert werden. Des Weiteren legt BV Art. 116 fest, dass der Bund bei der Erfüllung seiner Ziele die Bedürfnisse der Familien berücksichtigt und dass er Massnahmen zum Schutz der Familie

Die politische Reaktion auf diese Herausforderungen in der Schweiz steht im Zentrum dieses Beitrages. Wie wir zeigen werden, ist die Entwicklung der Schweizer Familienpolitik über Politiksubfelder und über Kantone hinweg heterogen. Dies liegt daran, dass Familienpolitik ein inhärent mehrdimensionales Politikfeld ist (Häusermann und Kübler 2010): Familienpolitik hat sowohl sozialpolitische als auch bildungspolitische, arbeitsmarkt-, und integrationspolitische sowie gleichstellungs- und gesellschaftspolitische Bedeutungen. Je nach Deutung und Zielsetzung stehen unterschiedliche Instrumente der Familienpolitik im Vordergrund. Aus sozialpolitischer Sicht sind z. B. vor allem die Geldleistungen für finanziell benachteiligte Familien zentral, während aus arbeitsmarktpolitischer Sicht Instrumente zur Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Kinderbetreuung von grosser Bedeutung sind. Für die Bildungspolitik steht hingegen die Qualität von Betreuungsangeboten im Vordergrund. Trotz dieser funktionalen Differenzierung überschneiden sich aber die Zielsetzungen und Instrumente, so dass Diskussionen um die Entwicklung der Familienpolitik stets von einer (zumindest potenziellen) Mehrdeutigkeit und von überschneidenden Konfliktlinien geprägt sind. Durch diese Mehrdeutigkeit wird die Politikentwicklung schwierig steuerbar, bruchstückhaft und betreffend Zielsetzungen zuweilen inkohärent. Diese inhärenten Schwierigkeiten des Politikfeldes werden im föderalistischen System der Schweiz noch verstärkt, da zu den inhaltlichen Konfliktlinien der Familienpolitik jeweils noch die Dimension der Kompetenzverteilung hinzukommt (Bonoli und Häusermann 2011). In diesem Geflecht aus Zielsetzungen, Konfliktlinien und Kompetenzverteilungen zeichnet sich ein in gewisser Weise paradoxes Bild der Politikentwicklung in der Schweiz ab. Einerseits hat die Schweiz in den letzten 25-30 Jahren tiefgreifende Reformen erfahren, die dem Bild der reformunfähigen, durch Vetospieler immobilisierten Schweiz klar widersprechen. Andererseits bleiben die staatlichen Ausgaben im Bereich der Familienpolitik in der Schweiz im internationalen Vergleich auf tiefem Niveau und die hohen Nettokosten der familienergänzenden Kinderbetreuung führen zu einer starken einkommensbasierten Stratifizierung in deren Nutzung.

In diesem Kapitel beleuchten wir diese paradoxe Entwicklung in drei Schritten. In einem ersten Schritt verorten wir das Profil der Schweizer Familienpolitik im internationalen Vergleich. In einem zweiten Schritt zeigen wir den Stand und die Heterogenität der Familienpolitik in der Schweiz, insbesondere zwischen Kantonen und Gemeinden auf. Mit einem Fokus auf Akteure

unterstützen kann. Derselbe Artikel 116 gibt dem Bund auch die Kompetenz, Vorschriften über die Familienzulagen zu erlassen und verpflichtet ihn zur Einrichtung einer Mutterschaftsversicherung. Der im März 2013 abgelehnte Art. 115a der Bundesverfassung hätte die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit als Ziel der Familienpolitik festgeschrieben und die Kantone dazu verpflichtet, ein bedarfsgerechtes Angebot an familien- und schulergänzenden Tagesstrukturen zu schaffen.

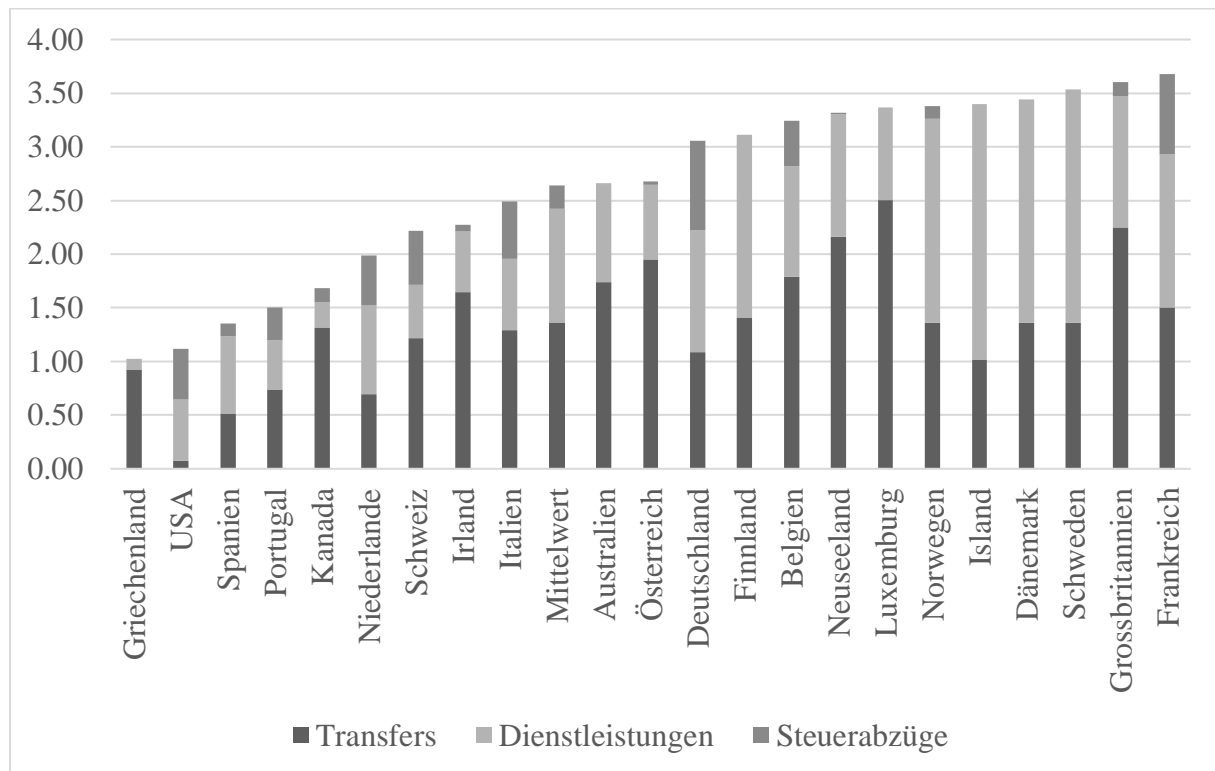
und Reformdynamiken liefern wir in einem dritten Schritt Ansätze zur Erklärung dieser weitreichenden aber heterogenen Entwicklungen. Wir argumentieren, dass familienpolitische Reformen in der Schweiz vor allem deshalb prekär sind, weil erfolgreicher Politikwandel nur mit der (zumindest teilweisen) Unterstützung der wirtschaftsliberalen und bürgerlichen Kräfte möglich sind. Diese Unterstützung ist aber aufgrund der zunehmend polarisierten Parteienlandschaft in der Schweiz stets nur limitiert und punktuell (Häusermann 2006, Kübler 2007). Die Familienpolitik ist somit geprägt von instabilen Mehrheiten, die kohärente Antworten auf strukturelle Probleme nicht verunmöglichen, aber erschweren.

2 Transferleistungen und Vereinbarkeitspolitik im internationalen Vergleich

In der Sozialpolitik wird unterschieden zwischen a) materiellen Transferleistungen und Dienstleistungen, insb. im Bereich der Vereinbarkeits- und Betreuungspolitik, sowie zwischen b) ausgeprägter und moderater staatlicher Intervention in die Marktwirtschaft (Beramendi et al. 2015). Traditionell weist die Schweiz ein liberal-konservatives Muster der Familienpolitik auf (Esping-Andersen 1999, Dafflon und Abatti 2003). Als liberal kann die Schweizer Familienpolitik deshalb bezeichnet werden, weil sie nur limitierte staatliche Interventionen und Ausgaben vorsieht. Das konservative Profil zeigt sich in einem starken Akzent auf finanzielle Transferleistungen an Familien (Kinderzulagen), die einem schwach ausgeprägten Angebot an Dienstleistungen (vorschulische und schulische Betreuungsstrukturen und Elternurlaub) und Steuerabzügen gegenüberstehen. Der Akzent auf Transferleistungen wird deshalb als konservativ bezeichnet, weil er auf eine teilweise Kompensation des Erwerbsausfalles der Eltern (in der Regel der Mütter) abzielt, anstatt auf eine Förderung der Erwerbstätigkeit beider Elternteile.

Abbildung 34.1 illustriert dieses liberal-konservative Profil der öffentlichen Ausgaben für Familien in der Schweiz. Zusammen mit angelsächsischen und südeuropäischen Staaten weist die Schweiz weiterhin eine unterdurchschnittliche staatlichen Unterstützung für Familien auf, auch wenn sich die Schweiz in den letzten zehn Jahren stärker dem europäischen Mittelwert angenähert hat. Mehr als die Hälfte dieser Ausgaben in der Schweiz entfallen auf Transferzahlungen.

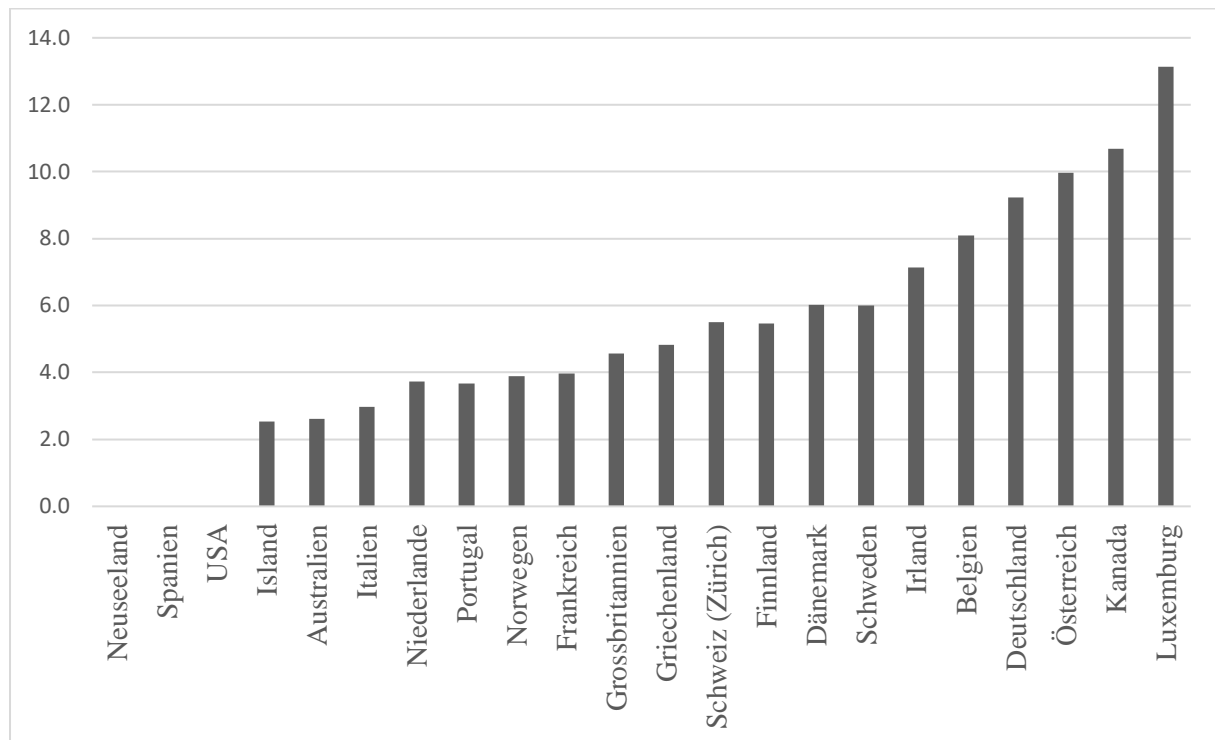
Abbildung 32.1: Öffentliche Ausgaben für Familien in den Bereichen Transfers, Dienstleistungen und Steuerabzüge, in Prozent des BIP (2015)



Quelle: OECD Family Database.

Aggregierte Ausgabendaten können aber ein verzerrtes Bild der Grosszügigkeit der staatlichen Leistungen im Bereich der Familienpolitik ergeben, weil sie auch von den Bedürfnissen der Familien (insb. der Einkommensverteilung) und der Höhe der Referenzgrösse (Bruttoinlandprodukt BIP) abhängen. Deshalb zeigt Abbildung 34.2 die Grosszügigkeit der Kinderzulagen in der Schweiz im internationalen Vergleich als Anteil des Durchschnittseinkommens einer Familie, in der ein Elternteil Vollzeit und ein Elternteil Teilzeit arbeitet (was in der Schweiz dem häufigsten empirischen Muster entspricht). Hier sehen wir, dass die Schweiz bezüglich dieser klassischen *Transferleistungen* genau im Mittelfeld liegt. Da Kinderzulagen in der Schweiz kantonal festgelegt werden, wird hier beispielhaft der Wert für Zürich gezeigt, der seit der Harmonisierung der Kinderzulagen im Jahr 2007 leicht unterhalb des schweizerischen Durchschnitts liegt. Betreffend Geldtransfers an Familien ist die Schweiz also Teil einer grossen Gruppe europäischer Länder, die für zwei Kinder Zulagen von zwischen 4 und 7 Prozent des Durchschnittslohns entrichten.

Abbildung 32.2: Kinderzulagen für zwei Kinder im Alter von 6 und 9 Jahren, in Prozent des Durchschnittslohns (2018)



Quelle: OECD Family Database.

Anmerkungen: In den USA gibt es keine direkten Kinderzulagen. In Spanien und Neuseeland gibt es nur bedarfsorientierte ("means-tested") Kinderzulagen, wofür sich Zweiverdienerhaushalte mit einem Durchschnittslohn nicht qualifizieren.

Bereits Abbildung 34.1 hat gezeigt, dass Transferzahlungen den Hauptanteil der Schweizer Familienpolitik ausmachen. Im Gegensatz dazu sind *Investitionen* in familienpolitische Dienstleistungen in der Schweiz tief. Dieses konservative Muster der Familienpolitik, das auf das Modell eines Haushaltes mit einem Hauptverdiener abstellt und dieses auch fördert (Lewis 1992), geriet jedoch in den letzten Jahrzehnten durch eine Reihe von strukturellen Entwicklungen stark unter Druck. Zum einen sank die Geburtenrate gerade in den kontinental- und südeuropäischen Ländern auf Werte um 1,5 Kinder pro Frau. Eine Zahl, die nicht nur zu tief ist, um die Arbeitsbevölkerung zu stabilisieren, sondern die auch der Präferenz der meisten Familien, die über die Zeit stabil bei zwei Kindern geblieben sind, immer weniger entspricht (Hemerijck 2013: 64; Esping-Andersen 2015). Neben der demographischen Herausforderung generiert auch der soziale Wandel von Familienmodellen und von gesellschafts- und geschlechterpolitischen Werthaltungen veränderte Ansprüche an die Unterstützung von Familien, insbesondere im Bereich der Vereinbarkeitspolitik (Esping-Andersen 1999). Und schliesslich wird die tiefe (Vollzeit-)Erwerbstätigkeit der Frauen zunehmend als volkswirtschaftliches Problem wahrgenommen. Vor dem Hintergrund all dieser Heraus-

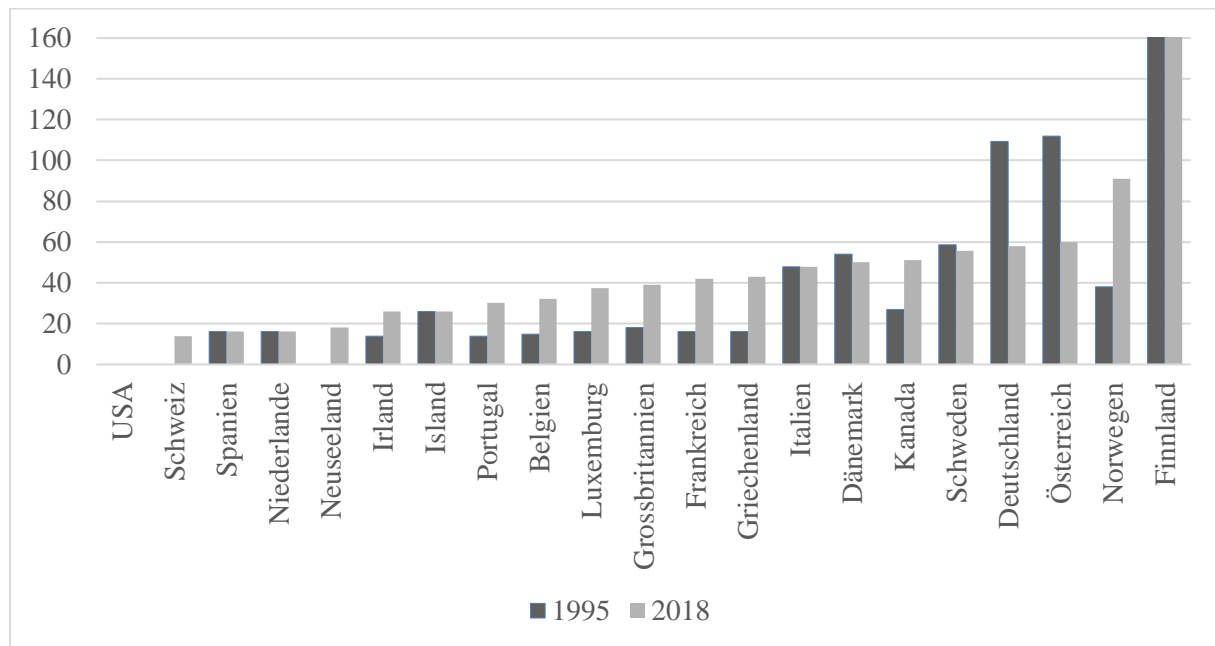
forderungen wurden familienpolitische Reformen in ganz Kontinental- und Südeuropa zu einem zentralen Thema (Bradshaw und Finch 2010, Häusermann 2018, Bürgisser 2022).

Auch in der Schweiz hat sich die familienpolitische Debatte seit den 1990er-Jahren stark intensiviert und zentralisiert. Sämtliche familienpolitischen Massnahmen, wie Transfers, Vereinbarungspolitik oder Familienbesteuerung wurden in den letzten 30 Jahren im Vergleich zur Periode seit dem Zweiten Weltkrieg verstärkt auf die politische Agenda gesetzt. In allen Themenbereichen wurde die grosse Mehrzahl der Vorstösse in den letzten 30 Jahren eingereicht, während Familienpolitik auf Bundesebene zwischen 1945 und 1990 kaum Thema war (vgl. die Daten zur Entwicklung der Vorstösse in Häusermann und Zollinger 2014). Insbesondere gab es vor dem Jahr 1991 im Bundesparlament überhaupt keine politischen Vorstösse zu familienergänzender Kinderbetreuung und Kinderkrippen.

Trotz dieser wachsenden Bedeutung der Familienpolitik in der Schweiz verharren die familienpolitischen Leistungen im internationalen Vergleich auf tiefem Niveau. Dies betrifft vor allem die Vereinbarkeitspolitik, die wir hier anhand der Länge der Lohnersatzzahlung für Frauen nach einer Geburt, den Ausgaben für familienergänzende Kinderbetreuung und den Kosten derselben illustrieren. Im Bereich aller drei Indikatoren fällt die Schweiz durch eine ausgeprägt liberal-konservative Position auf.

Abbildung 34.3 zeigt die Anzahl Wochen, die Frauen nach der Geburt eines Kindes mit einer gewissen (unterschiedlich hohen) Lohnfortzahlung ihrer Arbeitsstelle fernbleiben können. Der OECD-Durchschnitt liegt ungefähr bei 40 Wochen und hat sich zwischen 1995 und 2018 auf 50 Wochen erhöht. Die Schweiz kannte 1995 noch keinen gesetzlich garantierten Mutterschaftsurlaub. Zwar gab es in diversen Gesamtarbeitsverträgen Bestimmungen zu Kündigungsschutz und Lohnfortzahlungen, und viele Arbeitgeber ermöglichten ihren Arbeitnehmerinnen auf freiwilliger Basis eine Auszeit. Auf gesetzlicher Ebene aber existierte ausschliesslich ein Arbeitsverbot von acht Wochen nach der Geburt, ohne Bestimmungen zu Lohnersatzzahlungen. 2004 wurde – nach mehreren gescheiterten Anläufen – in der Volksabstimmung per Gesetz eine Mutterschaftsversicherung eingeführt, die über die Erwerbsersatzordnung finanziert ist und erwerbstätigen Müttern während 14 Wochen 80 Prozent des Lohnes garantiert. Im internationalen Vergleich sind diese 14 Wochen klar am untersten Rand. Die Schweiz reiht sich damit in die Gruppe der liberalen angelsächsischen und der südeuropäischen Länder ein, während der gesetzliche Mutterschaftsurlaub in den meisten anderen kontinental- und nordeuropäischen Ländern bei über neun Monaten liegt.

Abbildung 32.3: Dauer des gesetzlich garantierten, bezahlten Mutterschafts- und Elternurlaubs für Frauen nach der Geburt, in Wochen



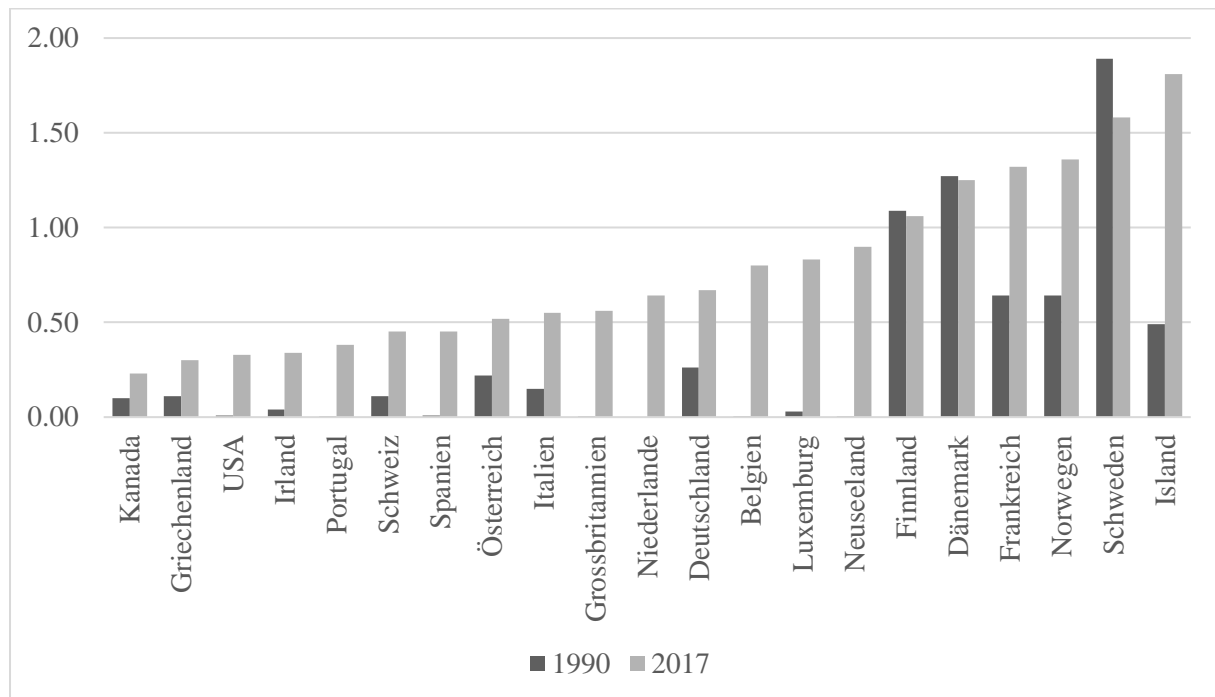
Quelle: OECD Family Database.

Anmerkungen: Die USA haben bis heute keinen bezahlten Mutterschaftsurlaub. Neuseeland und die Schweiz haben erst in den 2000er Jahren einen bezahlten Mutterschaftsurlaub eingeführt.

Die Interpretation dieses eher kurzen Mutterschaftsurlaubes als konservative, liberale oder gar als progressive Politik ist allerdings nicht evident. Die OECD (2007) weist darauf hin, dass lange Auszeiten die Position der Frauen im Arbeitsmarkt schwächen und negative Anreize für die Berufstätigkeit setzen können. Deshalb haben Deutschland und Österreich ihre ehemals mehr als zwei Jahre umfassenden Elternurlaube bis 2005 drastisch gekürzt. Für die Schweiz ergibt sich aufgrund der OECD-Studie auf den ersten Blick eher das Bild einer arbeitsmarktorientierten Ausgestaltung des Mutterschaftsurlaubs. Dieser Eindruck täuscht allerdings, weil hier nach den 14 Wochen Mutterschaftsurlaub nur wenige frühkindliche Betreuungsangebote zur Verfügung stehen, die die Berufstätigkeit junger Mütter ermöglichen oder unterstützen würden. Dieser Kontrast zwischen kurzer Elternzeit und fehlenden Betreuungsstrukturen illustriert in exemplarischer Weise den bruchstückhaften Charakter der zurückhaltenden Schweizer Familienpolitik.

Daten zum Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung sind schwierig zu erheben, weil die Abgrenzung von staatlichen und nicht-staatlichen Angeboten oft unklar ist und weil die Angebote auf verschiedenen staatlichen Ebenen erfolgen. Die Daten in Abbildung 34.4 müssen daher eher als Grössenordnungen denn als präzise Werte gelesen werden. Sie umfassen die öffentlichen Ausgaben für familienergänzende Kinderbetreuung von Vorschulkindern (in der Regel 0–5 Jahre) auf allen Staatsebenen in den Ländern der OECD.

Abbildung 32.4: Öffentliche Ausgaben für familienergänzende Kinderbetreuung in Prozent des BIP



Quelle: OECD Social Expenditure Database.

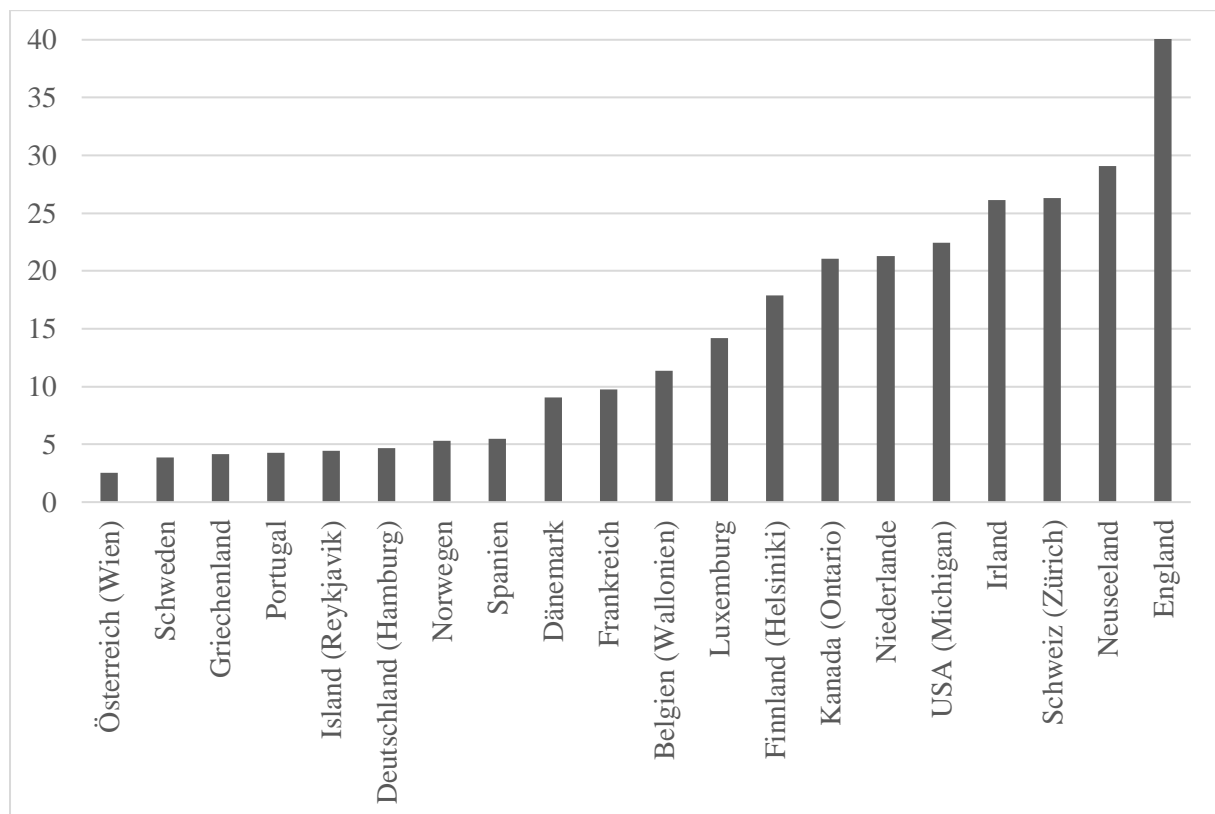
Anmerkungen: Es sind keine Daten für die Niederlande in Jahr 1990 verfügbar.

Es sticht ins Auge, dass fast alle Länder ihre Ausgaben für familienergänzende Kinderbetreuung stark erhöht haben (ausser Schweden und Dänemark, die historisch ein breit ausgebautes Betreuungsangebot kennen, Bonoli 2005). Auch die Schweiz hat ihre Ausgaben zwischen 1990 und 2015 stark gesteigert, von etwa 0,1 auf mehr als 0.4 Prozent des BIP. Trotz dieser Steigerung bleibt die Schweiz aber weiterhin klar unter dem Durchschnittswert der hier abgebildeten OECD-Staaten von 0,8 Prozent des BIP im Jahr 2015. Von den Ausgaben in der Schweiz entfallen zudem etwa die Hälfte auf den Kindergarten, d. h. nicht für Betreuungsstrukturen von Kleinkindern. Auch wenn diese Daten eher illustrativ zu lesen sind, ergeben sie in der Grössenordnung doch ein klares Bild: Das staatliche Engagement für die Betreuung von Vorschulkindern ist in der Schweiz weitaus tiefer als in den meisten anderen Ländern der OECD. Tatsächlich zeigen Daten für das Jahr 2018 von Eurostat (2020), dass in der Schweiz auch die Nutzung der familienergänzenden Kinderbetreuung tief ist. Die durchschnittliche wöchentliche Betreuungszeit von Kindern unter 3 Jahren liegt bei fünf Stunden (europäischer Durchschnitt: 10 Stunden) und von 3-jährigen Kindern bis zum schulpflichtigen Mindestalter sind es 10 Stunden (europäischer Durchschnitt: 27 Stunden). Ob diese tiefe Nutzung das Resultat fehlender Nachfrage oder fehlenden Angebotes ist, kann ausgehend von diesen Zahlen nicht abschliessend beurteilt werden. Allerdings hängt die Regulierung der Nachfrage stark von den Kosten für familienergänzende Kinderbetreuung ab,

die den Eltern entstehen. Diesbezüglich sticht die Schweiz abermals als Land heraus, in dem die staatliche Unterstützung von Familien im Vergleich der OECD-Staaten sehr gering ist.

Abbildung 34.5 zeigt auf, wie viel eine vierköpfige Familie mit einem durchschnittlichen Haushaltseinkommen (in der Regel bestehend aus einem Vollzeit- und einem Teilzeiteinkommen) für die vollzeitliche Betreuung ihrer zwei Kinder ausgeben müsste. Die Kosten in der Schweiz variieren stark nach Kantonen und Anbietern und sind nur für Zürich vergleichbar vorhanden. Die Zahlen zeigen die Kosten nach Abzug von Subventionen und sonstigen Unterstützungen auf. Bei etwa 10 000 Schweizerfranken monatlichem Haushaltseinkommen würden die privat zu tragenden Kosten für Kinderbetreuung demnach über 2600 Schweizerfranken pro Monat betragen. Trotz beträchtlicher staatlicher Subvention bleiben die privaten Kosten für die Eltern im internationalen Vergleich ausgesprochen hoch. Nur England, Irland und Neuseeland weisen Kosten in vergleichbarer Höhe auf und die Kosten der Kinderbetreuung für Eltern liegen in der Schweiz durchschnittlich mindestens doppelt so hoch wie im Rest der OECD.

Abbildung 32.5: Nettokosten für die familienergänzende Kinderbetreuung in Prozent des Nettoeinkommens einer Familie mit zwei Kindern basierend auf 167 Prozent des Durchschnittseinkommens (2015)



Quelle: OECD Family Database.

Der weiterhin starke Akzent der Schweizer Familienpolitik auf Transferleistungen im Gegensatz zu vereinbarkeitspolitischen Dienstleistungen hat auch gewichtige verteilungspolitische Implikationen. Die tiefe Verfügbarkeit und die hohen Nettokosten der familienergänzenden Kinderbetreuung führen zu einer stark ungleichen Nutzung der Betreuungsangebote durch die Eltern. Insbesondere werden die Angebote in der Schweiz überproportional von Familien der (oberen) Mittelklasse genützt (siehe auch Abrassart und Bonoli 2015). Tabelle 34.1 zeigt die formalen Kinderbetreuungsquoten insgesamt, sowie aufgeschlüsselt nach Einkommensterzilen. Die letzte Spalte berechnet die stratifizierende Nutzung, d.h. das Verhältnis zwischen dem tiefsten und dem höchsten Einkommensterzil. Werte nahe bei eins bedeuten, dass Kinder aus den verschiedenen Einkommensschichten gleich häufig die familienergänzenden Betreuungsstrukturen besuchen. Werte unter eins bedeuten, dass die Angebote vor allem von höheren Einkommensschichten genutzt werden.

Während nur knapp 20 Prozent der Kleinkinder aus dem tiefsten Einkommensterzil in der Schweiz in formaler Kinderbetreuung sind, sind es über die Hälfte aus dem höchsten Einkommensterzil. Damit hat die Schweiz zusammen mit Irland, Frankreich und Grossbritannien eine der stärksten Stratifizierungen in der Nutzung formaler Kinderbetreuung. Der Ausbau dieser Betreuungsangebote in der Schweiz kommt also – zumindest im ersten Schritt – eher den mittleren und höheren Einkommensklassen zugute, ausser die Angebote würden explizit auf tiefere Einkommensschichten ausgerichtet. Da auch die Transferleistungen (Kinderzulagen und Steuerabzüge) entweder proportionale oder regressive Verteilungswirkungen haben (d.h. die Familien profitieren entsprechend ihrem Einkommen oder höhere Einkommen profitieren sogar überdurchschnittlich), ist das Verteilungsprofil der Schweizer Familienpolitik insgesamt stratifizierend, d.h. die gesellschaftliche Schichtung stärkend.

Tabelle 32.1: Formale Kinderbetreuungsquoten (0-2 Jahre) nach verfügbarem Äquivalenzeinkommensterzil, in % der Population in der Altersverteilung (2017)

	Gesamt	1. Terzil	2. Terzil	3. Terzil	Ratio 1./3. Terzil
Dänemark	73.7	72.4	73.1	75.6	0.96
Deutschland	45.6	41.8	50.2	44.7	0.94
Luxemburg	63.3	61.0	64.6	65.2	0.93
Schweden	53.8	48.1	57.4	57.5	0.84
Island	59.4	53.9	58.4	66.4	0.81
Spanien	46.3	37.2	46.8	51.9	0.72
Portugal	46.6	41.1	40.6	57.9	0.71
Norwegen	48.8	36.0	58.5	51.3	0.70
Griechenland	23.4	20.9	17.0	30.4	0.69
Österreich	20.0	14.1	25.2	23.6	0.60
Niederlande	63.0	42.4	66.7	76.9	0.55
Italien	29.7	20.9	27.1	38.4	0.54
Belgien	56.1	38.4	57.3	71.8	0.53
Finnland	32.5	20.5	39.3	43.9	0.47
Grossbritannien	37.7	23.4	36.5	52.8	0.44
Frankreich	56.3	31.4	61.0	76.5	0.41
Schweiz	38.0	19.4	38.9	51.2	0.38
Irland	32.1	17.1	20.8	58.5	0.29
Durchschnitt	45.9	35.5	46.6	55.2	0.64

Quelle: OECD Family Database, basierend auf Schätzungen mit EU-SILC Daten.

Dieser kurze Überblick über die Ausgestaltung der Schweizer Familienpolitik im internationalen Vergleich macht deutlich, dass die Schweiz nur betreffend Kinderzulagen im Mittelfeld der OECD liegt. Bezüglich Vereinbarungspolitik ist sie in Westeuropa ein klarer Ausreisser. Was an diesem Befund erstaunt, ist weniger der Kontrast zwischen der Schweiz und skandinavischen Ländern, die von einer anderen historischen Entwicklung und einem anderen politischen Kräfteverhältnis geprägt wurden. Vielmehr überrascht die Tatsache, dass sich die Schweiz so stark von den vergleichbaren kontinentaleuropäischen Ländern unterscheidet (Leitner 2019). Auch wenn die Familienpolitik in der Schweiz seit den 1990er-Jahren eine Expansion erfahren hat, so ist sie weiterhin unterdurchschnittlich ausgebaut und weist insbesondere eine starke Stratifizierung auf.

3 Entwicklung und Stand der Familienpolitik in der Schweiz

Die Betrachtung der Schweizer Familienpolitik im internationalen Vergleich kann auf den ersten Blick Stagnation oder gar Reformunfähigkeit suggerieren. Dieser Eindruck täuscht jedoch. Viel eher erlebt die Schweiz seit Ende der 1990er-Jahre einen regelrechten Reformschub in den verschiedenen familienpolitischen Bereichen. Diese Entwicklung und der Stand der Familienpolitik in der Schweiz auf Bundes-, Kantons und Gemeindeebene stehen im Zentrum der folgenden Betrachtungen. Dabei ist anzumerken, dass wir eine Übersicht in einer Zeit starken Wandels verfassen. Die Daten in diesem Abschnitt sind daher als Momentaufnahme von Tendenzen zu betrachten. Nachdem im März 2013 eine verfassungsmässige Zentralisierung der Ausbaubestrebungen im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung an der Urne verworfen wurde, verläuft der Ausbau geographisch sehr heterogen, entsprechend den sozialen Bedürfnissen und politischen Kräfteverhältnissen in den verschiedenen Kantonen und Gemeinden.

Wir werden im Folgenden für die Bereiche Kinderzulagen, Mutterschafts-/Vaterschaftsurlaub und Kinderbetreuungsstrukturen aufzeigen, welche einschneidenden Veränderungen erfolgt sind und wie stark die Heterogenität der Familienpolitik in der Schweiz ist. Hierbei gilt es zu differenzieren: Während bezüglich Kinderzulagen und Mutterschaftsversicherung eine Zentralisierung und Vereinheitlichung stattgefunden hat, bleiben bis heute Angebot, Kosten und Finanzierung der Betreuungsdienstleistungen wenig harmonisiert.

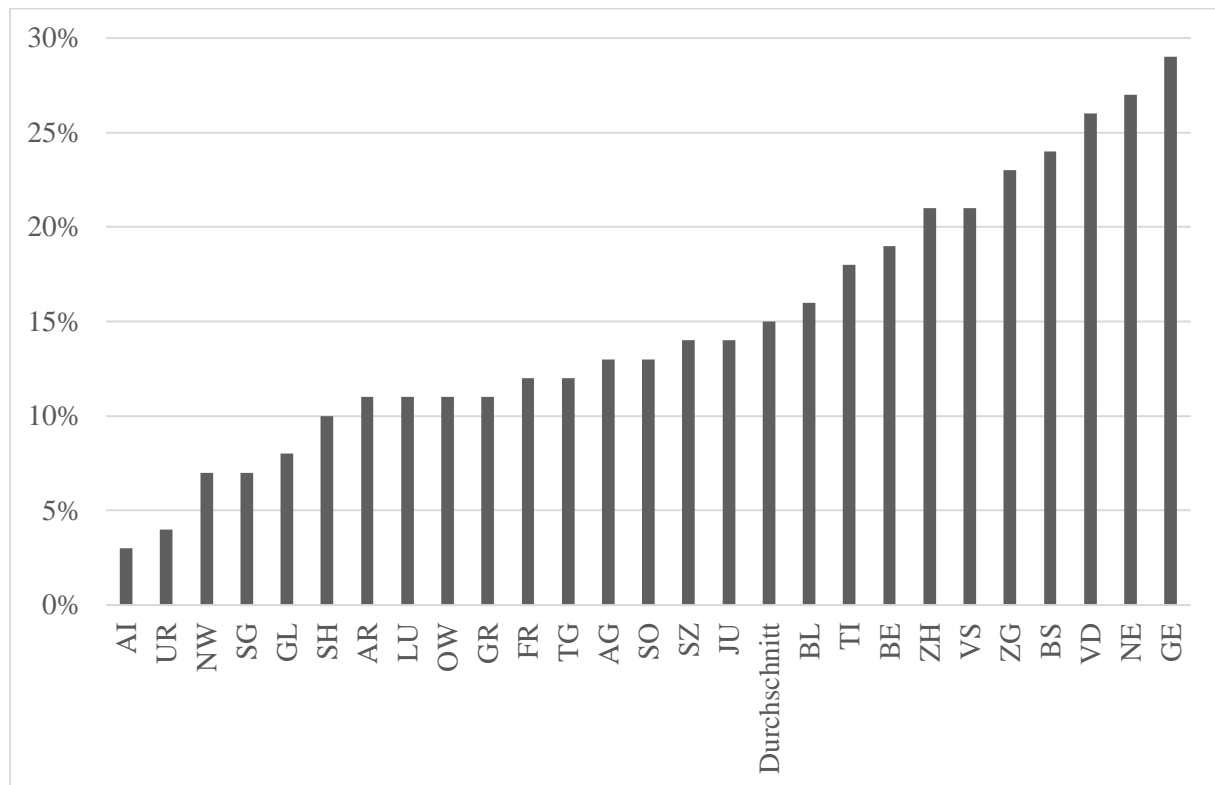
Im Jahr 2006 wurde an der Urne eine Vorlage des Parlamentes angenommen, die die Harmonisierung der kantonalen Kinderzulagen auf mindestens 200 Schweizerfranken pro Monat und Kind verlangte⁴. In der Folge mussten 18 Kantone die Zulagen erhöhen, wobei jedoch bereits alle Kantone vor 2006 Zulagen von mindestens 150 Schweizerfranken gewährt hatten (Stadelmann-Steffen 2007: 93, 96 (Jahr 2003); Bundesamt für Sozialversicherungen 2005–2012, 2012). Nach der Harmonisierung haben heute (2019) noch Basel-Stadt, Freiburg, Genf, Jura, Waadt, Wallis und Zug auffallend höhere Zulagen von über 250 Schweizerfranken pro Kind und Monat. Im Zuge dieser Harmonisierung wurde auch die Anspruchsberechtigung auf eine neue Basis gestellt, insofern als Zulagen nun stets direkt pro Kind ausgerichtet werden, während die Anspruchsberechtigung zuvor beim mehrheitlich erwerbstätigen Elternteil lag.

⁴ Beim neuen Bundesgesetz über die Familienzulagen vom 24. März 2006 (SR 836.2) handelte sich dabei um einen Gegenvorschlag zu einer Volksinitiative des Christlich-nationalen Gewerkschaftsbundes, in der Kinderzulagen von 450 Schweizerfranken monatlich gefordert wurden.

Eine ähnliche Zentralisierung und Vereinheitlichung erfolgte 2005 durch die Einführung einer staatlichen Mutterschaftsversicherung. Wie bereits oben erwähnt, waren zuvor verschiedene Anläufe in diese Richtung gescheitert und erst in der Volksabstimmung von 2004 wurde eine entsprechende Vorlage angenommen. Dieser Wendepunkt betreffend Mutterschaftsversicherung wurde möglich, weil die FDP sowie die Arbeitgeberverbände (Schweizerischer Gewerbeverband und Schweizerischer Arbeitgeberverband) ihre Zustimmung zu einer einheitlichen Versicherungslösung gaben, nachdem die Vorlage auf Leistungen für erwerbstätige Mütter und eine Dauer des Lohnersatzes von 80 Prozent für 14 Wochen beschränkt wurde (Häusermann und Kübler 2010). Den einzelnen Branchen oder Arbeitgebern steht es allerdings frei, weitergehende Leistungen zu gewähren, was vor allem die öffentliche Hand auch tut. Zudem wurde im September 2020 die Einführung eines zweiwöchigen Vaterschaftsurlaubes an der Urne mit 60,3 Prozent gutgeheissen. Zurzeit sind verschiedene weitergehende Forderungen nach einem längeren Mutterschaftsurlaub oder einer eigentlichen Elternzeit im Parlament hängig. Insbesondere fordern verschiedene Allianzen aus grün-liberalen und grün-sozialdemokratischen Kreisen Elternzeitmodelle von 28 bis 52 Wochen. In diesem Bereich scheint die Schweizer Familienpolitik also in den kommenden Jahren in Bewegung zu bleiben.

Während bezüglich Kinderzulagen und Mutterschaftsurlaub die Schweiz demzufolge seit etwa zehn Jahren ein weit homogeneres Bild abgibt als zuvor, fällt die Bilanz im Bereich der Betreuungspolitik sehr viel heterogener aus. Eine neue Studie des Bundesamts für Sozialversicherungen (2018) hat das Verhältnis der Vollzeit-Kinderbetreuungsplätze zur Gesamtzahl der Kinder im Vorschulalter in den Kantonen erhoben (=Versorgungsgrad). Abbildung 34.6 zeigt, dass im nationalen Durchschnitt nur für 15 Prozent der Kinder im Vorschulalter ein Vollzeitbetreuungsplatz zur Verfügung steht. Die effektive Anzahl betreuter Kinder im Vorschulalter (=Betreuungsquote) ist jedoch höher als der ausgewiesene Deckungsgrad, da die meisten Kinder in der Regel nicht Vollzeit in einer Kindertagesstätte betreut werden. Nehmen wir also an, dass im Durchschnitt ein Kind zwei bis drei Tage pro Woche in einer Kindertagesstätte betreut wird, dann stehen in der Schweiz knapp einem Drittel aller Kinder im Vorschulalter Betreuungsplätze effektiv zur Verfügung. Ein Vergleich mit Daten aus dem Jahr 2010 zeigt, dass sich der Versorgungsgrad damit innerhalb von weniger als zehn Jahren fast verdoppelt hat.

Abbildung 32.6: Versorgungsgrad mit Kindertagesstätten im Vorschulalter in den Kantonen, Anzahl Plätze pro Kind (2015-2017)



Quelle: Bundesamt für Sozialversicherungen (2018).

Dieser nationale Durchschnitt verbirgt jedoch starke geographische Disparitäten. Der Versorgungsgrad ist in den Westschweizer Kantonen Genf (29%), Neuenburg (27%) und Waadt (26%) am höchsten. In der Deutschschweiz stehen die Kantone Zug Basel-Stadt (24%), Zug (23%) und Zürich (21%) hervor. Ein sehr tiefer Versorgungsgrad besteht im Kanton St. Gallen (7%) und den kleinen deutschsprachigen Kantonen Glarus (8%), Nidwalden (7%), Uri (4%) und Appenzell-Innerrhoden (3%) ohne grosse Zentrumsstädte.

Die zentrale Rolle von urbanen Gemeinden zeigt sich auch darin, dass der Versorgungsgrad der 20 grössten Schweizer Gemeinden bei durchschnittlich 34 Prozent liegt, wobei die Städte Zürich (49%), Bern (47%), Lausanne (45%) und Genf (40%) die höchste Abdeckung aufweisen. In kleinen, ländlichen Gemeinden liegt der durchschnittliche Versorgungsgrad bei nur 13 Prozent. Neben den institutionellen Kindertagesstätten haben Tagesfamilien einen wichtigen Stellenwert in einzelnen Gemeinden. Eine Schätzung aus dem Jahr 2015 zeigt, dass es in der Schweiz ungefähr 9'000 Tagesfamilien mit ungefähr 24'000 betreuten Kindern gab. Allgemein sind Tagesfamilien stärker verbreitet in der französischsprachigen Schweiz und in kleineren und ländlichen Gemeinden (Bundesamt für Sozialversicherungen 2018).

Insgesamt zeichnet sich demnach ab, dass in Schweizer Gemeinden mittlerer und kleinerer Grösse deutlich weniger Betreuungsangebote existieren. In der politischen Debatte ist insbesondere die Frage strittig, inwiefern es sich hier um eine ungedeckte Nachfrage handelt, respektive ob Betreuungsplätze «fehlen» oder ob die Schweizer Familien ihre Kinder nicht in solchen Strukturen betreuen lassen möchten. Schätzungen zur Nachfrage sind schwierig, wurden aber in den letzten Jahren aufgrund der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Relevanz des Themas verstärkt und politisch kontrovers diskutiert. Eine Studie von Iten et al. (2005) zeigt, dass sowohl zunehmendes Alter als auch eine höhere Ausbildung der Mutter die Wahrscheinlichkeit erhöhen, dass eine Kindertagesstätte als Betreuungsform gewünscht wird. Die Nachfrage ist am höchsten in den Agglomerationen der lateinischen Schweiz und in der lateinischen Schweiz generell höher als in der Deutschschweiz. In städtischen Gemeinden ist die Nachfrage wiederum höher als in ländlichen (siehe auch Schlanser 2011). Gemäss der Studie von Iten et al. (2005) wünschten sich im Jahr 2004 rund 47 Prozent aller Haushalte eine Betreuung in einer Kinderkrippe oder bei einer Tagesfamilie, wobei die gewünschte Betreuungsdauer durchschnittlich zwei Tage pro Woche betrug. Mit dem damals bestehenden Angebot wurden demnach nur 40 Prozent der geschätzten Nachfrage gedeckt. Da sich in den letzten 15 Jahren nicht nur das Angebot, sondern auch die Nachfrage erhöht haben dürften, ist davon auszugehen, dass in der Schweiz auch heute das Angebot an bezahlbarer familienergänzender Kinderbetreuung die Nachfrage übersteigt.

Die Politik hat diesen Nachfrageüberhang auch anerkannt. So hat im Jahr 2002 das eidgenössische Parlament ein Gesetz verabschiedet, mit dem neu gegründete Kindertagesstätten mit einer «Anstossfinanzierung» für die ersten Betriebsjahre unterstützt werden können⁵ (Ballestri und Bonoli 2003). Dieses Programm wurde seither mehrfach verlängert und ist durchaus erfolgreich: Es hat in den 17 Jahren seit Inkrafttreten mit 394 Mio. Franken zur Schaffung von fast 63'000 neuen Betreuungsplätzen beigetragen (Bundesamt für Sozialversicherungen 2020). Eine Evaluation der Anstossfinanzierung aus dem Jahr 2018 (Bundesamt für Sozialversicherungen 2018) zeigt jedoch, dass weiterhin ungefähr 20 Prozent der Kinder im Vorschulalter trotz Bedarf nicht ausreichend betreut werden können. Der ungedeckte Bedarf ist dabei primär höher in Städten sowie in grösseren und mittleren Gemeinden.

Es gibt zudem starke Hinweise darauf, dass die Diskrepanz zwischen Nachfrage und Angebot auch mit den im internationalen Vergleich sehr hohen Kosten der familienergänzenden

⁵ Bundesgesetz über Finanzhilfen für familienergänzende Kinderbetreuung vom 4. Oktober 2002 (SR 861).

Kinderbetreuung in der Schweiz zu tun hat (siehe Abb. 34.5), respektive mit der Knappheit von einkommensabhängig subventionierten Betreuungsplätzen. Eine Elternbefragung auf dem Jahr 2017 hat ergeben, dass 43 Prozent der Eltern trotz Bedarf auf familienergänzende Kinderbetreuung verzichten, weil die Kosten zu hoch sind (Bundesamt für Sozialversicherungen 2018). Die Höhe der einkommensabhängigen Subventionen, die Private in Anspruch nehmen können, sowie deren Ausgestaltung und Verbreitung variieren wiederum stark nach Kantonen und v. a. nach Gemeinden. Eine Erhebung von 2011 (Preisüberwachung 2011) zeigte, dass in den meisten Kantonen die unsubventionierten Vollkosten für einen Betreuungsplatz pro Tag zwischen 100 und 130 Schweizerfranken liegen. Auffallend sind insbesondere auch die grossen Unterschiede zwischen Minimal- und Maximaltarifen. Für maximal subventionierte Betreuungsplätze müssen die betroffenen Eltern noch zwischen fünf und 40 Schweizerfranken pro Tag, also maximal einen Drittel der Vollkosten selber tragen. Es ist aber zu beachten, dass die Subventionen stark progressiv sind. Das bedeutet, dass gerade in Haushalten mit mittleren Einkommen und mehreren Kindern, deren Nachfrage nach Betreuung besonders preiselastisch ist (Iten et al. 2005), die Betreuungskosten einen grossen Anteil am Haushaltseinkommen ausmachen (siehe Abbildung 34.5).

Die hohen Kosten werden teilweise, aber in sehr heterogenem Ausmass durch steuerliche Massnahmen gedämpft. Auf 2011 trat ein neues Bundesgesetz in Kraft⁶, das die Kantone verpflichtet, ihre Steuergesetze dahin gehend anzupassen, dass allgemeine Abzüge für Drittbetreuung von Kindern möglich sind. Dabei sollen die effektiven Kosten abzugsfähig sein bis zu einem durch kantonales Recht festzulegenden Betrag von mindestens 5600 Schweizerfranken pro Kind und Jahr⁷. Tatsächlich haben seither fast alle Kantone die erlaubten Steuerabzüge für Kinderbetreuungskosten erhöht. Der Durchschnitt der maximalen Abzüge liegt zwischen 5000 und 8000 Schweizerfranken pro Jahr und Kind. Dies ist wiederum ein Beispiel des beträchtlichen und schnellen Wandels im Bereich der Vereinbarkeitspolitik. Dennoch bleiben die Kosten für die Familien hoch, entsprechen 6000 Schweizerfranken doch gerade mal den jährlichen durchschnittlichen Vollkosten für einen Tag Kita-Betreuung pro Woche⁸. Dies bedeutet, dass eine starke Bremse im Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung in der Schweiz effektiv in den hohen Kosten liegt. Diverse Studien (Prognos 2009, Ecoplan 2010) haben insbesondere die Personalkosten – bzw. den Betreuungsschlüssel

⁶ Bundesgesetzes über die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern vom 25. September 2009 (SR 642.11).

⁷ Abzüge sind zulässig für Kinder, die das 14. Altersjahr noch nicht vollendet haben und nur dann, wenn die Kosten in direktem kausalem Zusammenhang mit der Erwerbstätigkeit, Ausbildung oder Erwerbsunfähigkeit der Eltern stehen.

⁸ Diese Zahl ergibt sich aus den von Prognos (2009: 11) errechneten Vollkosten von etwa 120 CHF pro Tag und Kind in den Kantonen Zürich und Waadt.

(Verhältnis von Betreuungspersonal und Kindern) und die Lohnkosten – als mit Abstand wichtigsten Kostenfaktor identifiziert. Mietkosten, Verpflegung und administrative Kosten fallen hingegen weit weniger ins Gewicht.

Aus diesen Erkenntnissen folgt das Dilemma der Betreuungspolitik in der Schweiz, das die politische Debatte prägt: Tiefere Kosten für die Eltern und damit eine bessere Übereinstimmung von Angebot und Nachfrage sind nur auf zwei Arten erreichbar. Entweder durch stärkere Subventionierung durch die öffentliche Hand auch für Familien mit mittleren Einkommen oder aber durch tiefere Personalkosten bzw. eine Senkung der Vorgaben zur Betreuungsqualität. Dieses Dilemma bedeutet, dass auch die Befürworter eines stärkeren Ausbaus der Betreuungsangebote in der Schweiz gespalten sind, wie dieses Ziel erreicht werden soll. Hinzu kommen grundlegendere Differenzen betreffend der Priorisierung von materiellen Transferleistungen vs. Betreuungsangeboten. Durch diese Mehrdimensionalität ergeben sich komplexe Konfliktlinien, die die Befürworter und Gegner der Familienpolitik in der Schweiz trennen. In einem letzten Schritt wollen wir deshalb diskutieren, wie diese vielfältigen Konfliktlinien weitreichende Reformen in der Schweizer Familienpolitik ermöglicht haben, ohne jedoch zu stabilen Mehrheiten für einen kohärenten Ausbau derselben zu führen.

4 Akteure und Reformdynamiken

Neben den jeweiligen Regierungen auf verschiedenen Staatsebenen und den zuständigen (Bundes-)ämtern⁹ sind die wichtigsten Akteure in der Schweizer Familienpolitik die politischen Parteien. Dazu kommen spezialisierte Akteure wie Pro Familia, der Verband Kindertagesstätten der Schweiz oder die Eidgenössische Kommission für Familienfragen auf nationaler Ebene, sowie die Organisation für Entwicklung und Zusammenarbeit in Europa (OECD) auf internationaler Ebene, die die Familienpolitik mit Expertisen begleiten und damit zur Problematisierung beitragen, aber politisch von begrenztem Einfluss sind. Von grosser Bedeutung ist hingegen, dass die Familienpolitik in den letzten zwei Jahrzehnten auch für die wirtschaftlichen Akteure – die Gewerkschaften und insbesondere die Arbeitgeberverbände – zu einem wichtigen Politikfeld geworden ist.

Diese Ausweitung der relevanten Akteure ist durch den Bedeutungswandel der Familienpolitik zu verstehen, den wir eingangs kurz beleuchtet haben. Häusermann und Kübler (2010) betonen in diesem Zusammenhang die Wichtigkeit des «Framing» oder der Interpretation familienpolitischer Ziele und Funktionen. Von einem vor allem sozial- und

⁹ Bundesamt für Sozialversicherungen sowie kantonale Sozial-, Justiz-, und Jugendämter.

gesellschaftspolitisch geprägten Politikfeld ist die Familienpolitik zunehmend zu einem auch volkswirtschaftlich relevanten Bereich geworden. Mit anderen Worten können Massnahmen der Familienpolitik mittels verschiedener Deutungsrahmen unterstützt oder abgelehnt werden: Neben dem sozial- und gleichstellungspolitischen ist hier insbesondere der arbeitsmarktpolitische Deutungsrahmen zentral, während integrations- und bildungspolitische Argumente in der familienpolitischen Diskussion der Schweiz bisher von geringerer Bedeutung blieben.

Die Betonung der Mehrdimensionalität der Familienpolitik ist unabdingbar, um den Reformschub zu verstehen, den die Schweizer Familienpolitik seit dem Ende der 1990er-Jahre erfahren hat¹⁰. In der Tat blieben nämlich die Positionen insbesondere der Linken (Sozialdemokratische Partei der Schweiz und Gewerkschaften) und der Familienorganisationen seit den 1980er-Jahren weitgehend konstant (Häusermann 2007, Häusermann und Zollinger 2014). Diese Akteure unterstützten konsistent sozialpolitisch expansive und gesellschaftspolitisch progressive Forderungen bezüglich Mutterschaftsversicherung, Elternurlaub, Vereinbarungs- politik oder Kinderzulagen und setzten entsprechende Forderungen teilweise selbst auf die politische Agenda. Sie waren aber stets eine zu schwache Allianz, um diesen Forderungen im politischen Prozess zum Durchbruch zu verhelfen.

Was sich hingegen seit den 1980er-Jahren – in fallspezifisch und zeitlich variabler Weise - verändert hat, sind die Positionen der bürgerlichen Parteien CVP und FDP, und der Arbeitgeberverbände (Kübler 2007). Sowohl die Mutterschaftsversicherung 2004 als auch die Einführung von Bundessubventionen für Kindertagesstätten und die Einführung eines Vaterschaftsurlaubes auf nationaler Ebene gelangen ausschliesslich deshalb, weil sich Teile der Arbeitgeber und der bürgerlichen Parteien für die Vorlagen aussprachen. Palier (2005) führt für diese heterogenen Allianzen zu Gunsten von Reformen den Begriff der «ambiguous agreements» ein, die sich dadurch auszeichnen, dass die verschiedenen Akteure der Allianz die Reform aus sehr unterschiedlichen Gründen unterstützen. Es findet also nur eine Einigung bezüglich der Förderinstrumente statt, aber nicht zwingend eine tiefergehende Einigung bezüglich Ziel und Zweck der Reformen oder sogar des Politikfeldes insgesamt.

Die Reformfähigkeit und die inhaltliche Ausrichtung der familienpolitischen Reformen in der Schweiz hängen also zentral davon ab, ob und in welcher Form das bürgerliche Lager und die

¹⁰ Allein auf Bundesebene sind hier insbesondere folgende Reformen zu nennen: die Einführung der Mutterschaftsversicherung 2005, die Harmonisierung der Kinderzulagen 2007, die Einführung von Anschubfinanzierungen für Kindertagesstätten 2003 (mehrfach verlängert), das Bundesgesetz über die steuerliche Entlastung von Familien mit Kindern, das interkantonale Konkordat zur Harmonisierung der Volksschule (Harmos), sowie die Einführung eines Vaterschaftsurlaubes von zwei Wochen.

Arbeitgeberschaft gespalten sind. Zu beobachten sind insbesondere zwei Muster quer-verlaufender Konfliktlinien und familienpolitischer Deutungsrahmen, welche solche umfassenden Koalitionen bis ins bürgerliche Lager hinein ermöglichen: arbeitsmarktpolitische Argumente und gesellschaftspolitische Argumente.

Aus arbeitsmarktpolitischer Sicht ist vor allem zu betonen, dass die Mobilisierung der Frauen im Arbeitsmarkt aufgrund des steigenden Fachkräftemangels und der zunehmenden Übervertretung der Frauen in der höheren Bildung in der Schweiz für die Arbeitgeber und die bürgerlichen Parteien an Bedeutung gewonnen hat. Reformen, welche Anreize zur Steigerung der Erwerbsquote enthalten, welche die Anbindung der Frauen am Arbeitsmarkt auch in der Familienphase ermöglichen, und welche die Attraktivität der Arbeitgeber für qualifizierte Arbeitnehmer und vor allem Arbeitnehmerinnen steigern, haben demnach die Chance, auch politische Unterstützung von bürgerlichen Parteien und Arbeitgeberverbänden zu erhalten. Zentrale Beispiele hierfür sind vielfältig. Die obligatorische Mutterschaftsversicherung wurde zum Beispiel erst dann in der Volksabstimmung angenommen wurde, als die Leistungen für nicht erwerbstätige Mütter (die in der 1999 gescheiterten Vorlage noch enthalten waren) aus der Vorlage gestrichen worden waren. Die Anschubfinanzierung für Kindertagesstätten 2003 und ihre zahlreichen Verlängerungen erhielten jeweils ebenfalls Zustimmung aus Arbeitgeberkreisen und aus bürgerlichen Parteien. Auch auf Kantons- und Gemeindeebene gibt es zahlreiche Beispiele solcher „sozial-liberaler“ Reformkoalitionen. In der Stadt Luzern, zum Beispiel, erfolgte zwischen 2004 und 2014 ein grundlegender Politikwandel hin zum Ausbau familienergänzender Betreuungsstrukturen, finanziert u.a. durch subjektfinanzierte Betreuungsgutschriften (für eine Fallstudie, siehe Häusermann und Zollinger 2014). Dieser Politikwandel wurde durch eine heterogene Koalition möglich: Die Sozialdemokratische Partei der Schweiz (SP) unterstützte den Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung aus gleichstellungspolitischen Gründen. Die SP, die Grüne Partei und vor allem auch die CVP unterstützten eine Stärkung der Vereinbarkeitspolitik auch aus sozialpolitischen Gründen, da sie sich positive Auswirkungen auf die soziale Integration von Kindern aus unterschiedlichen sozialen Schichten erhofften. Die FDP unterstützte den Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung vor dem Hintergrund arbeitsmarktpolitischer- und wirtschaftspolitischer Entwicklungsziele: Die Integration von gut ausgebildeten Frauen in den Arbeitsmarkt sollte dadurch gefördert werden. Die Hinwendung zur Finanzierung über Betreuungsgutscheine ermöglichte einen noch direkteren Bezug zum Arbeitsmarkt, weil sie in Abhängigkeit nicht nur des steuerbaren Einkommens, sondern auch des Erwerbssumms erteilt werden.

Auch gesellschaftspolitische Argumente können das bürgerliche Lager spalten und zu neuen expansiven Reformkoalitionen führen. Zuletzt liess sich diese Dynamik bei der Diskussion und Volksabstimmung zur Einführung eines Vaterschaftsurlaubs auf nationaler Ebene beobachten. Diese Vorlage ging zurück auf die Volksinitiative „Für einen vernünftigen Vaterschaftsurlaub – zum Nutzen der ganzen Familie“, welche von einer Allianz aus Gewerkschaften, Frauenorganisationen, Männerorganisationen und Familienorganisationen erfolgreich lanciert worden war und einen vierwöchigen Vaterschaftsurlaub forderte. Bundesrat und Parlament stellten der Volksinitiative einen Gegenvorschlag für einen zweiwöchigen Vaterschaftsurlaub entgegen, wonach die Initianten die Initiative zu Gunsten des Gegenvorschlages zurückzogen. Diese moderate Version des Vorschlages kam an die Urne mit der Unterstützung nicht nur der linken und grünen Parteien, sondern auch der CVP, der BDP, sowie nicht weniger als neun kantonaler Sektionen der FDP. Die Argumente im bürgerlichen Lager für den Vorschlag waren gesellschafts- und gleichstellungspolitischer Natur. Die Spaltung verlief hier direkt durch die FDP und das Arbeitgeberlager: bezeichnenderweise fassten die wichtigsten Arbeitgeberverbände Economiesuisse und Schweizerischer Arbeitgeberverband (SAV) keine Parole zu dieser Vorlage und beschlossen Stimmfreigabe. Auf der Gegenseite standen schliesslich SVP, der Gewerbeverband und Teile der FDP.

Diese Akteurskonstellation in der Schweizer Familienpolitik hat zwei Konsequenzen. Erstens impliziert sie, dass Reformen situativ und volatil sind. Die Chancen für wechselnde Allianzen hängen stark von der Dynamik des Parteiensystems, vom Zeitpunkt der Reformprozesse relativ zu den Wahlzyklen und vom ökonomischen Umfeld ab. Insbesondere trägt die weiter zunehmende Polarisierung der Schweizer Parteienlandschaft zu einem politischen Umfeld bei, in dem familienpolitische Reformen eher schwieriger zu realisieren sein dürften. Die zweite Konsequenz ist, dass der Verlauf der Reformpolitik wenig kohärent verläuft, weil Koalitionen nur situativ sind und jeweils durch Kompromisse und Kompensationen erkaufte werden müssen, welche die Reformen an sich dann wieder gefährden. Ein jüngeres Beispiel betrifft die gescheiterte Erhöhung der Kinderabzüge im September 2020. Eine vereinbarungspolitische Koalition wollte diese Abzüge nur für erwerbstätige Eltern bzw. für familienergänzende Betreuung. Gesellschaftlich konservative Kreise hingegen dehnten die Abzüge auf alle Eltern aus, wodurch sie nicht nur einen regressiven fiskalischen Charakter erhielten, sondern auch ihre arbeitsmarktpolitische Bedeutung und Funktion verloren, und so letztlich von linken und teilweise auch von Arbeitgeberkreisen bekämpft wurden.

Diese Beispiele zeigen die Instabilität der politischen Koalitionen für eine modernisierende Familienpolitik in der Schweiz, selbst im Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung.

Insofern verdeutlichen diese Beispiele, dass die Schaffung einer Mehrheitskoalitionen im Bereich der Familienpolitik situativ bedingt ist und stark von der Ausgestaltung der jeweiligen Massnahme abhängen.

5 Perspektiven: Prüfstein Familienpolitik

Wie in den meisten europäischen Ländern ist die Familienpolitik auch in der Schweiz seit den 1990er-Jahren zu einem zunehmend wichtigen und kontroversen Politikfeld geworden. Wir haben in diesem Kapitel ausgeführt, dass sowohl finanzielle Transferzahlungen an Familien als auch die Vereinbarkeitspolitik (Mutterschaftsurlaub und Betreuungspolitik) in der Schweiz tiefgreifende Entwicklungen erfahren haben, die zuvor im politischen Prozess nicht mehrheitsfähig gewesen waren. Diese Reformen wurden möglich, weil die Familienpolitik zunehmend nicht mehr nur als Sozial- und Gesellschaftspolitik, sondern auch als Arbeitsmarktpolitik mit volkswirtschaftlicher Relevanz definiert und wahrgenommen wurde. Diese Mehrdeutigkeit der Familienpolitik ermöglichte die Unterstützung von Reformen durch heterogene Reformallianzen. Der Erfolg dieser Reformallianzen ist jedoch prekär und hängt stark von der spezifischen Ausgestaltung der Massnahmen ab. Trotz dieser Reformen bleibt die Familienpolitik in der Schweiz eine der zentralen Baustellen sowohl in funktionaler als auch in politischer Hinsicht: Das Angebot an familienergänzenden Betreuungsstrukturen deckt den Bedarf (immer noch) nicht, und auf allen drei Staatsebenen werden weiterhin politische Vorstösse und Kontroversen zu diesem Politikfeld verzeichnet. Nicht zuletzt fällt auf, dass die Politikentwicklung in der Schweiz in diesem Bereich innert weniger Jahre deutlich hinter die parallele Entwicklung in den übrigen kontinentaleuropäischen Ländern zurückgefallen ist.

Was kann erklären, dass die Modernisierung der Familienpolitik in der Schweiz langsamer verläuft als in anderen Ländern? Der wichtigste Faktor sind wohl die Koordinations-schwierigkeiten, die mit der dezentralen Kompetenzverteilung in diesem Bereich einhergehen. Alle drei Staatsebenen sind in die Politikentwicklung einbezogen, so dass sich politische Debatten oft um institutionelle Zuständigkeiten und Finanzierungsverteilungen drehen, anstatt um inhaltliche Zielsetzungen. In der Literatur wird dieser reformbremsende Effekt des Föderalismus mit dem Bild der Drehtüre illustriert, in der sich die verschiedenen Staatsebenen gegenseitig die Handlungsverantwortung zuschieben (Bonoli und Häusermann 2011). Auch die Vielzahl an Vetopunkten verstärkt diesen Drehtüreffekt, da Reformgegner Initiativen im Bereich der Familienpolitik – wenn sie denn auf einer Staatsebene zu Stande kommen – mit einer Vielzahl von Instrumenten verhindern können. Die dezentrale Aufgabenstruktur kann jedoch die Reformschwierigkeiten nicht vollständig erklären, da andere Länder, wie z. B.

Deutschland, mit ebenfalls föderalistischen Aufgabenverteilungen in diesem Bereich tiefgreifende Reformen vollzogen haben. Im internationalen Vergleich ist daher wohl auch die Nicht-Mitgliedschaft der Schweiz in der EU zu nennen. In der Tat hat die Europäische Union für ihre Mitglieder schon früh Ziele festgelegt – insbesondere die Bereitstellung von Betreuungsplätzen für ein Drittel der Kinder unter drei Jahren (Rat der Europäischen Kommission 2008) –, die den Reformbestrebungen auf nationaler Ebene beträchtlichen Schub verliehen haben (Ahrens et al. 2010). Schliesslich trägt auch die politische Polarisierung des Parteiensystems in der Schweiz durch einen zunehmend starken rechts-konservativen Pol dazu bei, den Ausbau der Familienpolitik zu bremsen, indem die Polarisierung variable, heterogene und punktuelle Allianzen zwischen progressiven und wirtschaftsliberalen Kräften erschwert.

Im Angesicht dieser Herausforderungen kann die Anpassung der Familienpolitik an gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Bedürfnisse durchaus als Prüfstein für die Reformierbarkeit des schweizerischen Sozialstaates gesehen werden. Die politischen Kräfteverhältnisse und die Erfahrungen der letzten drei Jahrzehnte legen die Vermutung nahe, dass der Ausbau familienergänzender Betreuungsstrukturen zumindest im (wachsenden) städtischen Umfeld und gezielt für Familien der gebildeten Mittelschicht gute Chancen haben dürfte. Dies dürfte die stark stratifizierende Wirkung dieser Politiken eher noch verstärken. Weitergehende Reformen, wie wir sie in den meisten anderen europäischen Ländern feststellen, wie Elternzeit oder Rechtsansprüche auf Teilzeitarbeit für Eltern oder auf einen Betreuungsplatz für Vorschulkinder, dürften jedoch weiterhin einen sehr schweren Stand haben.

Literaturverzeichnis

- Abrassart, Aurélien and Giuliano Bonoli (2015): Availability, Cost or Culture? Obstacles to Childcare Services for Low-Income Families. *Journal of Social Policy* 44(4), 787–806.
- Ahrens, Regina, Sonja Blum und Irene Gerlach (2010): Introduction: Family Policies in the German-Speaking Countries – Reforms and Explanations. *German Policy Studies* 6(3), 1–12.
- Armingeon, Klaus, Fabio Bertozzi und Giuliano Bonoli (2004): Swiss Worlds of Welfare. *West European Politics* 27(1), 20–44.
- Ballestri, Yuri und Giuliano Bonoli (2003): L'Etat social suisse face aux nouveaux risques sociaux: Genèse et déterminants de l'adoption du programme d'impulsion pour les structures de garde pour enfants en bas âge. *Revue Suisse de Science Politique* 9(3), 35–58.
- Beramendi, Pablo, Silja Häusermann, Herbert Kitschelt und Hanspeter Kriesi (2015). *The Politics of Advanced Capitalism*. Cambridge and New York: Cambridge University Press.
- Bonoli, Giuliano (2005): The Politics of the New Social Policies: Providing Coverage Against New Social Risks in Mature Welfare States. *Policy & Politics* 33(3), 431–449.
- Bonoli, Giuliano und Silja Häusermann (2011): The Swiss Welfare State Between Retrenchment and Expansion. In: Mach, André und Christine Trampusch (Hrsg.): *Switzerland in Europe, Europe in Switzerland. Continuity and Change in the Swiss Political Economy*. London: Routledge, 186–204.
- Bradshaw, Jonathan und Naomi Finch (2010). «Family Benefits and Services», in Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger, Christopher Pierson (Hrsg.). *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, 462-478.
- Bundesamt für Sozialversicherungen (2005–2012): *Arten und Ansätze der Familienzulagen (Archiv)*. <http://www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00059/01561/index.html?lang=de> [08.02.2021].
- Bundesamt für Sozialversicherungen (2011): *07.419 Parlamentarische Initiative. Verfassungsbasis für eine umfassende Familienpolitik; Entwurf eines neuen Verfassungsartikels zur Familienpolitik. Bericht über die Ergebnisse der Vernehmlassung*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.
- Bundesamt für Sozialversicherungen (2018): *Evaluation Anstossfinanzierung: Entspricht das bestehende Angebot an familienergänzender Kinderbetreuung der Nachfrage?* <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/finanzhilfen/kinderbetreuung/publikationen/evaluations.html> [14.10.2020].
- Bundesamt für Sozialversicherungen (2020): *Finanzhilfen für die Schaffung von familienergänzenden Betreuungsplätzen für Kinder: Bilanz nach 17 Jahren*. <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/finanzhilfen/kinderbetreuung.html> [14.10.2020].
- Bürgisser, Reto (2022): The Partisan Politics of Family and Labor Market Reforms in Southern Europe, in Julian Garritzmann, Silja Häusermann und Bruno Palier (Hrsg.). *The World Politics of Social Investment Volume II*. Oxford: Oxford University Press.
- Dafflon, Bernard und Roberto Abatti (2003): *La Politique Familiale en Suisse, Enjeux et Défis*. Lausanne: Réalités sociales.
- Ecoplan (2008): *Kosten Kindertagesstätten. Erhebung der effektiven Kosten der ASIV-Kindertagesstätten und Vergleich mit den Normkosten*. Bern: Sozialamt des Kantons Bern (SOA) & Generalsekretariat des Justiz-, Gemeinde und Kirchendirektion (JGK).

- Esping-Andersen, Gøsta (1999): *The Social Foundations of Post-industrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (2015). “The Return of the Family”, in Pablo Beramendi, Silja Häusermann, Herbert Kitschelt und Hanspeter Kriesi (Hrsg.). *The Politics of Advanced Capitalism*. Cambridge and New York: Cambridge University Press, 157-177.
- European Council (2000): *Presidency Conclusions. Lisbon European Council. 23 and 24 March 2000*. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm [08.02.2021].
- European Council (2017): *The European Pillar of Social Rights*. <https://op.europa.eu/s/oLMZ> [08.02.2021].
- Eurostat (2020): *EU-SILC: Durchschnittliche wöchentliche Nutzung formaler Kinderbetreuung nach Altersklassen – Kinder mit und ohne Nutzung formaler Kinderbetreuung*. http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_camnforall&lang=de [13.10.2020].
- Garritzmann, Julian, Silja Häusermann und Bruno Palier (2022). *The World Politics of Social Investment I: Welfare States in the Knowledge Economy*. Oxford and New York: Oxford University Press.
- Häusermann, Silja (2006): Changing Coalitions in Social Policy Reforms: the Politics of New Social Needs and Demands. *Journal of European Social Policy* 16(1), 5–21.
- Häusermann, Silja (2007): Different Paths to Family Policy Modernization in Continental Welfare States. Changing Dynamics of Reform in Swiss and German Family Policies Since the Mid-1970s. Paper presented at the *Annual Conference of the Swiss Political Science Association* 2007.
- Häusermann, Silja (2018): The Multidimensional Politics of Social Investment in Conservative Welfare Regimes: Family Policy Reform Between Social Transfers and Social Investment. *Journal of European Public Policy* 25(6), 862–877.
- Häusermann, Silja und Daniel Kübler (2010): Policy Frames and Coalition Dynamics in the Recent Reforms of Swiss Family Policy. *German Policy Studies* 6(3), 163–194.
- Häusermann, Silja und Christine Zollinger (2014): Familienpolitik. In: Knoepfel, Peter, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter und Silja Häusermann (Hrsg.): *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: NZZ Libro.
- Hemerijck, Anton (2013): *Changing Welfare States*. Oxford: Oxford University Press.
- Iten, Rolf, Susanne Stern, Sarah Menegale, Massimo Filippini, Silvia Banfi, Daniela Pioro, Mehdi Farsi, Sergio Tassinari und Ria Schrottmann (2005): *Familienergänzende Kinderbetreuung in der Schweiz: Aktuelle und zukünftige Nachfragepotenziale. Wissenschaftlicher Bericht*. Bern: Schweizerischer Nationalfonds.
- Kübler, Daniel (2007): Understanding the Recent Expansion of Swiss Family Policy: An Idea-Centered Approach. *Journal of Social Policy* 36(2), 217–237.
- Leimgruber, Philippe, Dominik Hangartner und Lucas Leemann (2010): Comparing Candidates and Citizens in the Ideological Space. *Swiss Political Science Review* 16(3), 499–531.
- Leitner, Sigrid (2019). “Familienpolitik”, in Herbert Obinger and Manfred Schmidt (eds.). *Handbuch Sozialpolitik*. Springer VS. pp. 739-760.
- Lewis, Jane (1992): Gender and the Development of Welfare Regimes. *Journal of European Social Policy* 2(3), 159–173.

OECD (2004): *Babies and Bosses. Reconciling work and family life. New Zealand, Portugal and Switzerland*. Vol. 3, Paris: OECD.

OECD (2007): *Babies and Bosses – Reconciling Work and Family Life: A Synthesis of Findings for OECD Countries*. Vol 5, Paris: OECD.

OECD (2011). *Doing Better for Families*, Paris: OECD.

OECD: *Family Database*. <http://www.oecd.org/els/family/database.htm> [08.02.2021].

Palier, Bruno (2005): *Ambiguous Agreement, Cumulative Change: French Social Policy in the 1990s*. In: Streeck, Wolfgang und Kathleen Thelen (Hrsg.): *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economies*. Oxford: Oxford University Press, 127–144.

Palier, Bruno (2010): *A Long Good-Bye to Bismarck? The Politics of Welfare Reform in Continental Europe*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Preisüberwachung PUE (2011): *Maximaltarife in Kindertagesstätten*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.

Prognos AG (2009): *Analyse und Vergleich der Kosten von Krippenplätzen anhand einer Vollkostenrechnung*. In: Eidgenössisches Departement des Innern (Hrsg.): *Beiträge zur Sozialen Sicherheit*. Bern: Schweizerische Eidgenossenschaft.

Rat der Europäischen Union (2008): *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: «Umsetzung der Barcelona-Ziele auf dem Gebiet der Betreuungseinrichtungen für Kinder im Vorschulalter»*. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st13/st13978.de08.pdf> [08.02.2021].

Schlanser, Regula (2011): *Qui Utilise les Crèches en Suisse? Logiques Sociales du Recours aux Structures d'Accueil Collectif pour la Petite Enfance*. Travail de mémoire. Chavannes-Lausanne: IDHEAP.

Stadelmann-Steffen, Isabelle (2007): *Policies, Frauen und der Arbeitsmarkt. Die Frauenerwerbstätigkeit in der Schweiz im internationalen und interkantonalen Vergleich*. Wien: LIT.

Stadelmann-Steffen, Isabelle und Dominique Oehrli (2013): *Familienergänzende Kinderbetreuung in 60 Schweizer Gemeinden*. Draft Working Paper vom 28.03.2013. Universität Bern: Institut für Politikwissenschaft.

Thoenen, Olivia (2010b): *Reconciliation of Work and Family Life in Switzerland. German Policy Studies* 6(3), 13–48.

Valarino, Isabel (2020). «Familienpolitik», in Jean-Michel Bonvin, Pascal Maeder, Carlo Knöpfel, Valérie Hugentobler, Ueli Tecklenburg (Hrsg.). *Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik*. Zürich: Seismo. pp 162-164.