



Absicherung unbezahlter Care-Arbeit von Frauen und Männern

Anpassungsbedarf des Sozialstaats in Zeiten
sich ändernder Arbeitsteilung

Care-Arbeit

Eidgenössisches Departement des Innern EDI

Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG

Schweizerische Eidgenossenschaft

Confédération suisse

Confederazione Svizzera

Confederaziun svizra



Titel

Absicherung unbezahlter Care-Arbeit von Frauen und Männern
Anpassungsbedarf des Sozialstaats in Zeiten sich ändernder Arbeitsteilung

Herausgeberin

Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG

Projektleitung

Dr. phil. Ursula Thomet

Gestaltung des Umschlags

www.careof.ch

Foto

Jörg Brandt, Winterthur

Vertrieb

Eidgenössisches Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG
Schwarztorstrasse 51, 3003 Bern
bestellung@ebg.admin.ch
www.gleichstellung-schweiz.ch

Vorwort des Eidg. Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann EBG



Sylvie Durrer, Direktorin

Unbezahlte Care-Arbeit – unverzichtbar und schlecht abgesichert

In unserer Gesellschaft übernehmen Familien einen grossen Teil der Betreuungs-, Sorge- und Pflegearbeit für Kinder und unterstützungsbedürftige erwachsene und alte Menschen, der sogenannten Care-Arbeit.

Care-Arbeit ist unverzichtbar; sie stellt ein Fundament unserer Gesellschaft dar. Sie ist ihr Kitt und ein entscheidender Faktor unseres Lebensstandards und unserer Lebensqualität. Den zeitlichen und ökonomischen Umfang dieser Arbeit hat das EBG 2010 in der Broschüre „Anerkennung und Aufwertung der Care-Arbeit. Impulse aus Sicht der Gleichstellung“ ausgewiesen. Gleichzeitig haben wir die Herausforderungen skizziert, die es zu meistern gilt, damit diese Arbeit auch in Zukunft in dem Mass geleistet wird wie sie angesichts der veränderten Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern und der demographischen Entwicklung in der Schweiz benötigt wird.

Wer heute unbezahlte Care-Arbeit leistet, nimmt eine Reihe von teilweise beträchtlichen und langfristigen Nachteilen für seine soziale Absicherung in Kauf. Weil trotz stetig steigender Erwerbsquote Frauen einen Grossteil dieser Arbeit leisten, sind sie es, die am häufigsten mit diesen nachteiligen Konsequenzen konfrontiert sind. Befragungen nach Erwerbs- und Arbeitszeitwünschen zeigen jedoch, dass auch Männer im Alltag mehr Zeit mit ihren Kindern verbringen und sich an der Unterstützung kranker Angehöriger oder alter Eltern beteiligen wollen. Sie stossen sich ebenfalls an den Hindernissen, die die Kombination dieser Aufgaben mit Erwerbsarbeit erschweren. Unser Ziel: Wer in Zukunft unbezahlte Care-Arbeit übernimmt, soll weder bei der beruflichen Laufbahn noch bei der sozialen Absicherung benachteiligt werden. Das vergrössert die Wahlfreiheit für alle und fördert die ausgeglichene Verteilung dieser Arbeit auf Frauen und Männer und zwischen den Generationen. Denn schliesslich verlangt unsere Bundesverfassung in Art. 8 Abs. 3 nicht nur die rechtliche, sondern auch die faktische Gleichstellung der Geschlechter in Familie, Bildung und Arbeit.

Mit dieser Publikation will das EBG einen Diskussionsbeitrag zur Bedeutung und zur Zukunft der Care-Arbeit in der Schweiz leisten. Wie im Gleichstellungsgesetz vorgesehen (Art. 16 Abs. 2 lit. c GIG), liefern wir damit interessierten Kreisen Grundlagen und Anregungen für weitere Überlegungen und konkrete Massnahmen.

Die Anpassungen, die in den einzelnen Sozialversicherungen zur besseren Absicherung der unbezahlten Care-Arbeit von Frauen und Männern angezeigt sind, haben die Expertinnen Heidi Stutz vom Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS Bern und Caroline Knupfer von der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS im Auftrag des EBG im hier publizierten Grundlagenpapier herausgearbeitet. Die beiden Expertinnen präsentierten Vorschläge für ein umfassendes, pragmatisches und nachhaltiges Vorgehen. Über einzelne konkrete Massnahmen hinaus wird in einem Leitbild aufgezeigt, in welche Richtung Lösungsstrategien zielen sollten.

Im Verlauf der Erarbeitung haben die beiden Autorinnen ihre Analyse mehrfach einer Reihe von Expertinnen und Experten unterbreitet, — denen das EBG hier seinen Dank aussprechen möchte; sie sind im Grundlagenpapier alle namentlich erwähnt. Die Studie ist folglich das Ergebnis einer ersten Diskussion unter Fachleuten. Wir wünschen uns, dass diese Diskussion in viel breiteren Kreisen fortgeführt wird. Denn die Frage, wie Care-Arbeit im 21. Jahrhundert organisiert wird, wer sie zu welchen Bedingungen leistet, stellt uns in ethischer, gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und politischer Hinsicht vor zahlreiche und grosse Herausforderungen. Die Studie regt auch dazu an, intensiv über das Verhältnis von individueller Verantwortung und sozialer Sicherheit nachzudenken, und zwar in Hinblick darauf, dass soziale Sicherheit die persönliche Verantwortung nicht ersetzt, sondern sie im Gegenteil steigert, wie der Träger des Nobelpreises für Ökonomie von 1998, Amartya Sen, es formuliert:

„The argument for social support in expanding people's freedom can, therefore, be seen as an argument for individual responsibility, not against it. The linkage between freedom and responsibility works both ways. Without the substantive freedom and capability to do something, a person cannot be responsible for doing it. But actually having the freedom and capability to do something does impose on the person the duty to consider whether to do it or not, and this does involve individual responsibility. In this sense, freedom is both necessary and sufficient for responsibility.” (Amartya Sen, Development as Freedom. Oxford University Press 1999, p.284)

Wir wünschen den Vorschlägen aus der Studie eine breite und eingehende sozialpolitische Diskussion.



Sylvie Durrer

Grundlagenpapier

Absicherung unbezahlter Care-Arbeit von Frauen und Männern

Anpassungsbedarf des Sozialstaats in Zeiten sich ändernder Arbeitsteilung

Im Auftrag
des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann

Heidi Stutz (BASS), Caroline Knupfer (SKOS)

Bern, Mai 2012

Inhalt

Dank	III
Zusammenfassung	IV
1 Ausgangslage und Zielsetzung	1
2 Erkenntnisse aus der neueren Forschung und Untersuchungsansatz.....	5
2.1 Der Wandel des Sozialstaats als Hintergrund	5
2.2 Wandel des Modells geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung und Sozialstaatsmodell	7
2.3 Der Capability-Ansatz von Amartya Sen.....	11
2.4 Lebenslaufperspektive	14
2.5 Gender&Generation-Ansatz	16
2.6 Fazit und Leitbild	18
3 Soziale Absicherung unbezahlter Care-Arbeit in der Schweiz.....	24
3.1 Haushalte im Care-Clinch	27
3.1.1 Familien und Vereinbarkeit	29
3.1.2 Alleinerziehende und ihre Kinder.....	34
3.1.3 Unbezahlt Pflegende und Menschen mit Pflegebedarf	37
3.1.4 Fazit	42
3.2 Betreuungsinfrastrukturen	43
3.2.1 Kinderbetreuung	44
3.2.2 Unterstützung bei der unbezahlten Pflege und Betreuung Erwachsener.....	47
3.2.3 Fazit	49
3.3 Sozialversicherungen	50
3.3.1 AHV	51
3.3.2 Pensionskassen.....	54
3.3.3 Selbstvorsorge in der Dritten Säule	59
3.3.4 Invalidenversicherung	60
3.3.5 Arbeitslosenversicherung	63
3.3.6 Krankentaggeld.....	66
3.3.7 Unfallversicherung	70
3.3.8 Mutterschaftsversicherung, Projekte zu Vaterschaftsurlaub und Elternzeit	71
3.3.9 Familienzulagen.....	76
3.3.10 Fazit	77
3.4 Bedarfsleistungen.....	79
3.4.1 Ergänzungsleistungen zu AHV und IV	80
3.4.2 Ergänzungsleistungen für Familien	84
3.4.3 Kindersicherung und Alimentenhilfe	93
3.4.4 Sozialhilfe.....	99
3.4.5 Fazit	110
3.5 Umgang des Steuersystems mit Arbeitsteilung und unbezahlter Care-Arbeit.....	112
3.5.1 Angestrebter Zielzustand.....	112
3.5.2 Ist-Zustand und Reformdiskussionen	112
3.5.3 Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten	114
3.5.4 Fazit	114

4	Lösung der Care-Absicherung über eine grundlegendere Sozialstaatsreform?	116
4.1	Modelle eines garantierten Mindesteinkommens.....	116
4.2	Allgemeine Erwerbsversicherung (AEV)	119
4.3	Bezahlung unbezahlter Arbeit	120
5	Synthese und Schlussfolgerungen	122
6	Tabellenverzeichnis	137
7	Abkürzungsverzeichnis	138
8	Literatur	139

Dank

Dieses Grundlagenpapier konnte von Feedbacks verschiedener Expertinnen und Experten profitieren, die kritische Würdigungen vornahmen und ihr Wissen bezüglich spezifischer Aspekte gewinnbringend in das Projekt einbrachten. All diesen Personen sind wir ausserordentlich dankbar. Unsere grosse Anerkennung geht insbesondere an **IREN BISCHOFBERGER**, Professorin an der Hochschule Gesundheit der Kalaidos Fachhochschule und Leiterin des Projekts «work & care»; **MARTINA DE PAOLA**, Eidg. Dipl. Sozialversicherungsfachfrau und Sekretärin der Aufsichtskommission für den Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung im Staatssekretariat für Wirtschaft SECO; **BÉATRICE DESPLAND**, Professorin an der waadtländischen Höheren Fachschule für Gesundheit (Haute École cantonale vaudoise de la santé, HECVSanté) in Lausanne; **ELISABETH FREIVOGEL**, Dr. iur. mit Spezialisierung in Gleichstellungs- und Antidiskriminierungsrecht sowie Familien- und Arbeitsrecht und langjährige Vizepräsidentin der Eidg. Kommission für Frauenfragen EKF; **THOMAS GEISER**, Ordinarius für Privat- und Handelsrecht an der Universität St. Gallen; **GEORGES KÖPFLI**, Präsident der Kommission Richtlinien und Praxishilfen der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS; **SUSANNE LEUZINGER-NÄF**, Bundesrichterin am Eidgenössischen Versicherungsgericht; **SABINA LITTMANN-WERNLI**, Leiterin des Bereichs Forschung und Evaluation im Bundesamt für Sozialversicherungen; **COLETTE NOVA**, Vizedirektorin des Bundesamts für Sozialversicherungen und Leiterin des Geschäftsfeldes Internationale Angelegenheiten; **GABRIELA RIEMER-KAFKA**, Professorin für Sozialversicherung- und Arbeitsrecht an der Universität Luzern und **PIERRE-ANDRE WAGNER**, Leiter des Rechtsdiensts des Schweizer Berufsverbands der Pflegefachfrauen und -fachmänner (SBK). Schliesslich möchten wir **URSULA THOMET**, Stellvertreterin der Direktorin des Eidgenössischen Büros für die Gleichstellung von Frau und Mann, für die kompetente Projektbegleitung und die äusserst konstruktive Zusammenarbeit herzlich danken.

Zusammenfassung

Die Übernahme von unbezahlter Care-Arbeit in der Form von Betreuungs-, Sorge- und Pflegeaufgaben für Kinder sowie für pflege- und betreuungsbedürftige Erwachsene trägt viel zum Wohlstand bei, ist aber gleichzeitig mit beträchtlichen Benachteiligungen verbunden. Sie stellt in der Schweiz heute ein Armutsrisiko dar, denn die soziale Absicherung greift in diesem Bereich oft nicht. Dies kann sich auch als strukturelle Hürde für eine gleichstellungsorientierte Arbeitsteilung von Paaren auswirken.

Unbezahlte Care-Arbeit bleibt eine gesellschaftliche Notwendigkeit. Mit der Zunahme der weiblichen Erwerbsquote stellt sich heute die Frage, wer die unbezahlten Care-Aufgaben, für die bislang in erster Linie Frauen zuständig waren, in Zukunft übernimmt. Die Übernahme solcher Aufgaben kann nur dann gesichert werden, wenn unbezahlt Care-Arbeitende sich in der Arbeitswelt und in der Sozialpolitik für ihren Einsatz nicht länger mit nachteiligen Folgen für ihre soziale Absicherung konfrontiert sehen. Das vorliegende Grundlagenpapier soll die Lücken und Hindernisse im System der sozialen Sicherheit genauer analysieren und aufzeigen, in welche Richtung Lösungsstrategien für eine bessere Absicherung unbezahlter Care-Arbeit von Frauen und Männern zielen sollten. Es orientiert sich an drei **LEITFRAGEN**:

1. Wo steht die Schweiz bezüglich Einkommenssicherung und Wohlstandschancen aufgrund der realen Geschlechterarrangements und sozialstaatlichen Regelungen zwischen einem Alleinernährer- und einem Zweiverdienermodell?
2. Wo zeichnen sich durch die veränderten Arrangements geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung empirisch ersichtliche Absicherungsprobleme ab, die auf Care-Aufgaben zurückzuführen sind?
3. Welcher Handlungsbedarf lässt sich feststellen, wie sähe ein Idealzustand aus und welche Reformoptionen wären zu prüfen?

Dieses Grundlagenpapier bietet eine Auslegeordnung, die bestehende Care-bedingte Armutsrisiken und Gerechtigkeitsprobleme aufzeigt, Handlungsfelder identifiziert sowie Stossrichtungen der Veränderung als **DISKUSSIONSGRUNDLAGE FÜR DIE SOZIALPOLITIK** skizziert. Es werden noch keine auf ihre Kostenfolgen hin analysierten, detaillierten Reformprojekte ausgearbeitet. Diese wären Gegenstand anschliessender Studien.

Die Analyse des Umgangs mit unbezahlter Care-Arbeit im Sozialstaat erfolgt vor dem Hintergrund von zwei dynamischen Entwicklungen: Einerseits sind dies die aktuellen sozialstaatlichen Reformbestrebungen, andererseits der Wandel der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung, der den am Ernährermodell orientierten Sozialstaat zusätzlich herausfordert.

Veränderte wirtschaftliche und insbesondere arbeitsmarktliche Verhältnisse, grössere Diskontinuitäten in Paarbeziehungen, vielfältigere Familienformen und die demografische Alterung führen zu **NEUEN SOZIALEN RISIKEN UND KOSTENDRUCK IM**

SOZIALSTAAT. Breit durchgesetzt hat sich das normative Bild eines «Neuen Wohlfahrtsstaats», der auf Aktivierung im Sinne der Hilfe durch Selbsthilfe aufgrund einer verbesserten Erwerbsintegration, auf frühe Förderung und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf setzt.

Eine **VERÄNDERTE GESCHLECHTSSPEZIFISCHE ARBEITSTEILUNG** im Sinne einer verstärkten Erwerbsintegration der Mütter wird in den neuen wirtschaftspolitischen Strategien vorab der OECD und der EU stark befürwortet. Oft wird davon ausgegangen, dass Kinderbetreuungsinfrastrukturen genügen, um diesen Wandel zu vollziehen. Dass unbezahlte Care-Arbeit nie vollständig in den Marktsektor überführt werden kann, wird dabei oft übersehen. Dadurch besteht die Benachteiligung Care-Arbeitender in einem Zweiverdienermodell weiterhin. Dieses Grundlagenpapier übernimmt daher ein **DUAL EARNER/DUAL CARER-MODELL** als Referenz für die soziale Absicherung, also ein familiäres Arbeitsteilungsmodell, in dem beide Elternteile erwerbstätig sind und sich familiäre Care-Aufgaben teilen.

Ein neuer Umgang mit der unbezahlten Care-Arbeit drängt sich aus sozialpolitischer Sicht aus unterschiedlichen Gründen auf:

- **Gesellschaftliche Notwendigkeit:** Es ist von gesamtgesellschaftlichem Interesse, dass unbezahlte Care-Arbeit geleistet wird. Denn sie trägt entscheidend zur Lebensqualität bei. So selbstverständlich, wie die Übernahme unbezahlter Care-Arbeit lange schien, ist sie heute nicht mehr. Wird unbezahlte Care-Arbeit nicht geleistet, so hat dies neben einschneidenden sozialen Konsequenzen auch Kostenfolgen für die Gesellschaft und das Sozialsystem.

- **Wirtschaftliche Wünschbarkeit:** Die Wirtschaftsleistung der Schweiz lässt sich nur aufrechterhalten, wenn qualifizierte und motivierte Arbeitskräfte zur Verfügung stehen. Viele Länder haben wie die Schweiz Mühe, die Nachfrage nach hochqualifizierten Fachkräften selbst zu decken. Der Fachkräftemangel dürfte sich künftig aufgrund der demografischen Alterung eher verschärfen. Aus volkswirtschaftlicher Sicht kommt daher der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Care-Arbeit immer stärker eine wettbewerbsentscheidende Bedeutung zu. Die Nutzung aller Talente im Erwerbsleben und im Care-Bereich macht die Gesellschaft leistungsfähiger und stabilisiert das Sozial- und Steuersystem.

- **Wünsche und Werte von Vätern und Müttern:** Während die Mütter ihre Erwerbsbeteiligung gesteigert haben, möchten die meisten jungen Männer heute neben einer Berufskarriere ihre Vaterrolle aktiver ausfüllen und Care-Aufgaben übernehmen. 9 von 10 Vätern sprechen sich in einer Schweizer Umfrage für eine Arbeitszeitreduktion aus und sind bereit, einen Preis dafür zu bezahlen.

- **Neuer Grundkonsens:** Die Rahmenbedingungen für die künftige Übernahme unbezahlter Care-Arbeit sind gesellschaftlich neu auszuhandeln. Nicht nur, weil sie nicht vollständig in den Markt überführt werden kann, sondern auch zur Vermeidung einer Retraditionalisierung mit den bekannten Benachteiligungen und Abhängigkeiten. Das Ziel ist nicht eine durchgängige Bezahlung heute unbezahlter Care-

Tätigkeiten. Vielmehr kann durch eine bessere soziale Absicherung und eine breite, geschlechterunabhängige Verteilung der Care-Arbeit das soziale Risiko für die Einzelnen minimiert werden.

Untersuchungsansatz und Leitbild

Aufgrund dieser Überlegungen schlägt das Papier vor, die Rahmenbedingungen für eine gute Lebensgestaltung zwischen Wahlmöglichkeiten und Verpflichtungen im Sinne einer **AKTIVEN LEBENS-LAUF-POLITIK** zu gestalten, die auf einen präventiven Ansatz der Sozialpolitik setzt und die **VEREINBARKEIT VON ERWERB UND UNBEZAHLTEN CARE-VERPFLICHTUNGEN** gegenüber den Kindern und weiteren pflege- und betreuungsbedürftigen Menschen aus dem privaten sozialen Nahraum im Laufe des Lebens garantiert. Ein solcher Ansatz ist nicht nur mit Kosten verbunden, sondern birgt auch wirtschaftliches Potenzial. Grundidee ist nicht ein Ausbau des Sozialstaats, sondern ein Umbau. Insbesondere gilt es mitzudenken, dass auch die Beibehaltung des Status Quo kostet: Übernehmen nämlich immer weniger Personen unbezahlte Care-Aufgaben, so nehmen die Pflege- und Betreuungskosten zu, die zahlungspflichtig anfallen – oder es steigen die individuellen und sozialen Folgekosten der Vernachlässigung von Betreuungsaufgaben.

Ist das Sozialsystem darauf ausgerichtet, dass grundsätzlich alle Menschen im Erwerbsalter den eigenen Unterhalt durch Erwerbsarbeit bestreiten, dann ist die bestehende Anbindung der sozialen Sicherung an den Erwerb ein kleineres Problem. Es muss aber den **ZEITLICHEN KOLLISIONEN ZWISCHEN CARE-AUFGABEN UND ERWERB** in besonders intensiven Care-Phasen besser Rechnung getragen werden. Es sind im Laufe des Lebens zwei Situationen, in denen solche Kollisionen besonders ausgeprägt sind: bei der Erziehung und Betreuung von Kindern und bei der Pflege von kranken Angehörigen.

Veraltetes Leitbild sozialer Sicherung

Das Schweizer Sozialsystem ist in vielen Punkten nach wie vor ausgerichtet auf ein Ernährermodell, was sich insbesondere daran zeigt, dass viele Sozialversicherungen nur den Ausfall des Ernährereinkommens bei Krankheit, Unfall, Invalidität und im Alter absichern. Care-Bedarf dagegen und der Einkommensausfall bei der Übernahme unbezahlter Care-Arbeit sind keine wirklich abgesicherten sozialen Risiken. Insbesondere Care-Arbeitende sind daher - wenn kein Ehepartner sie absichert - häufiger auf Bedarfsleistungen wie die Sozialhilfe angewiesen, die nur das Existenzminimum decken und nicht erlauben, eine gute Alterssicherung aufzubauen.

Im Rahmen des Rechtsetzungsprogramms, das auf die Verankerung gleicher Rechte von Frau und Mann in der Bundesverfassung von 1981 folgte, wurden die geschlechtsspezifischen Ungleichheiten in den Sozialversicherungen thematisiert und wichtige erste Verbesserungen erreicht. Bereits damals zeigte sich jedoch ein Dilemma, das auch heute die Reformbestrebungen prägt: Wird unbezahlte Care-Arbeit über direkte Zahlungen sozial abgesichert, kann dies eine ungleiche geschlechtsspezifische

Arbeitsteilung verstärken, die mit Benachteiligungen für die Care-Arbeitenden verbunden bleibt, weil für die effektive Verteilung von Wohlstandschancen die Erwerbsintegration zentral ist.

Aus heutiger Perspektive ist Absicherung unbezahlter Care-Arbeit nicht einfach ein «Frauenproblem». Es geht vielmehr darum, die Bedingungen der Vereinbarkeit und der Übernahme von Care-Aufgaben auch für Männer zu verbessern, was einem weit verbreiteten Wunsch gerade junger Väter entspricht. Eine gleichberechtigte Verteilung von Erwerb und Care-Arbeit entschärft gleichzeitig auch die Absicherungsprobleme.

Haushalte im Care-Clinch

Drei Kerngruppen sind im Kontext der Care-Thematik sozial besonders verletzlich: Familien mit unmündigen Kindern, Alleinerziehende und ihre Kinder sowie unbezahlt Pflegenden und Menschen mit Pflegebedarf. Als Ziel wird formuliert, dass solche Haushalte nicht aufgrund des hohen zeitlichen Engagements für unbezahlte Care-Arbeit gegenüber anderen Haushalten benachteiligt sein sollen.

Im Fall der **FAMILIEN** bringt der wirtschaftlich gewünschte Übergang zu einer grundsätzlichen Erwerbsintegration beider Eltern mit sich, dass die Deckung des Care-Bedarfs der Kinder neu geregelt werden muss und die Vereinbarkeit von Erwerb und Care an Bedeutung gewinnt. Über Betreuungsinfrastrukturen hinaus sind eine familienfreundliche Arbeitswelt sowie Möglichkeiten einer über eine Versicherung abgedeckten Beurlaubung in besonders Care-intensiven Phasen (Elternzeit und Eltern-geld in der Babyphase und bei Krankheit des Kindes) dafür wichtige Rahmenbedingungen.

Für **ALLEINERZIEHENDE** kommt hinzu, dass die zeitliche Kollision von Erwerb und Care nicht oder nur beschränkt auf zwei Eltern verteilt werden kann. Zudem leben die Kinder oft bei jenem Elternteil, der vor und nach der Trennung den Hauptteil der unbezahlten Care-Arbeit leistet. Das Grundlagenpapier schlägt hier vor, im Unterhaltsrecht und im Sozialsystem neben dem Unterhaltsbeitrag an die Konsumkosten der Kinder explizit auch einen Betreuungsunterhalt anzurechnen, der sowohl für familienergänzende Betreuung als auch durch Eigenleistung der Eltern eingelöst werden kann.

In **HAUSHALTEN MIT PFLEGEAUFGABEN** wird bereits heute der grösste Teil des zeitlichen Gesamtbedarfs an Langzeitpflege und Betreuung durch unbezahlte Care-Arbeit abgedeckt. Und allen Voraussagen nach wird die Bedeutung der Pflege und Betreuung zu Hause in Zukunft nochmals stark zunehmen. Hier führt oft nicht nur die Care-Arbeit, sondern auch der Care-Bedarf zu finanziellen Problemen, wenn in hohem Masse auch bezahlte Pflege in Anspruch genommen wird, die ebenfalls im Sozialsystem nicht voll abgedeckt ist. Je nachdem, ob die unbezahlt Care-Arbeitenden selber im Erwerbsalter oder im Rentenalter stehen und möglicherweise hochbetagt sind, bestehen andere Herausforderungen. Im Erwerbsalter bedingt das Aufrechterhalten eines eigenen Einkommens die noch weit weniger realisierte Vereinbarkeit von «work & care», die oft nicht allein durch Betreuungsinstitutionen bewerk-

stellt werden kann, sondern auch die Möglichkeit von Beurlaubungen bedingt. Im Rentenalter ist das eigene Einkommen gesichert, aber der Entlastungsbedarf steigt.

Betreuungsinfrastrukturen

Die zentrale Bedeutung der Vereinbarkeit macht Betreuungsinfrastrukturen unabdingbar. Bei der **KINDERBETREUUNG** wurden sie in den letzten Jahren ausgebaut, aber ein flächendeckendes erwerbskompatibles Angebot und die Planungssicherheit für die Eltern durch ein verankertes Recht auf einen Betreuungsplatz sind noch nicht voll realisiert. Zudem sind die Elterntarife im internationalen Vergleich sehr hoch, was zu einer unerwünschten Minimalisierung der Erwerbspensen, vor allem von Frauen, führen kann.

Viel rudimentärer und kaum auf die Vereinbarkeit mit einem Erwerb ausgerichtet sind die Tagesbetreuungsangebote für die **PFLEGE UND BETREUUNG ERWACHSENER**. Hier besteht grosser Nachholbedarf.

Sozialversicherungen

Im Sozialversicherungssystem hängen Arbeitsmarktposition und Leistungsniveau sehr eng zusammen. Solidarelemente wie Erziehungs- und Betreuungsgutschriften sind wichtige Korrekturen, gleichzeitig aber von beschränkter Reichweite. Die grösste Wirkung im Hinblick auf eine bessere Absicherung unbezahlt Care-Arbeitender hat eine Verbesserung von deren Arbeitsmarktposition. Zentraler als einzelne Massnahmen erscheint daher, Reformen kongruent auf das Leitbild einer aktiven Lebenslaufpolitik und eines Dual Earner/Dual Carer-Modells auszurichten. Damit ist kein Zwang verbunden, im eigenen Privatbereich dieses oder jenes Arbeitsteilungsmodell zu leben. Es geht lediglich darum, neu zu klären, was die Gesellschaft über den Sozialstaat solidarisch mitfinanziert und welche Anreize er mit der Ausgestaltung seiner Leistungen setzt.

Die Analyse hält für jede Sozialversicherung den angestrebten Zielzustand, den Ist-Zustand und die Reformdiskussionen sowie Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten fest. Daraus werden hier nur die wichtigsten Elemente herausgegriffen.

Die **AHV** kennt wichtige Solidarelemente, die unbezahlt Care-Arbeitenden zugutekommen, wie die Versicherung Nichterwerbstätiger, die Umverteilung zugunsten tiefer Einkommen, das Rentensplitting und die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften. Beim Rentenalter und der Witwenrente sind Frauen aufgrund der traditionellen Arbeitsteilung besser gestellt als Männer, was sich längerfristig kaum aufrechterhalten lässt. Bei der diskutierten Erhöhung des Rentenalters für Frauen im Gegenzug zu einer Flexibilisierung ist darauf zu achten, dass Care-Arbeitende durch ein Lebensarbeitszeitmodell nicht benachteiligt werden. Die Ansprüche bezüglich Witwer/Witwenrente könnten Care-Verpflichtungen statt das Geschlecht berücksichtigen. Langfristig ist der Übergang zu zivilstandsunabhängigen Renten ein Thema. Vorgeschlagen wird auch die Prüfung von Anpassungen bei Hilflosenentschädigung und Betreuungsgutschriften.

Bei den **PENSIONS KASSEN** sind Care-Arbeitende deutlich benachteiligt. Sie würden von einer verbesserten Absicherung tiefer Einkommen über eine Absenkung von Eintrittsschwelle und Koordinationsabzug profitieren. Dies könnte auch die Benachteiligung von Paaren mit egalitärer Arbeitsteilung in diesem Sicherungssystem abbauen. Dagegen sind Erziehungs- und Betreuungsgutschriften sowie ein Rentensplitting im Pensionskassensystem kaum implementierbar. Weitere Themen sind verbesserte Einkaufsmöglichkeiten für Personen mit Carebedingten Beitragslücken sowie ein verbesserter Vorsorgeausgleich bei Scheidung und bei einer einseitigen Aufteilung unbezahlter Kinderbetreuungsaufgaben ausserhalb der Ehe.

Die schlechte Vorsorgesituation unbezahlt Care-Arbeitender ohne Erwerb liesse sich zumindest für Personen mit den entsprechenden Mitteln auch durch eine Öffnung des steuerbegünstigten Sparens in der **SÄULE 3A** ansatzweise verbessern.

In der **INVALIDENVERSICHERUNG** benachteiligen die geltenden Bemessungsmethoden aufgrund familiärer Verpflichtungen Teilzeitarbeitende, je nach Situation aber auch Care-Arbeitende ohne Erwerb. Negativ auswirken dürfte sich auch der Ausschluss von Familienmitgliedern von der Möglichkeit, im Rahmen eines Assistenzbeitrags Angehörige zu betreuen. Die restriktiven Bedingungen für die Anrechnung von Betreuungsgutschriften erscheinen nicht mehr zeitgemäss. Und im Rahmen der vermehrten Erwerbsintegrationsbemühungen ist die Praxis auch mit Blick auf ihren Umgang mit Care-Verpflichtungen zu evaluieren.

Die **ARBEITSLOSENVERSICHERUNG** erachtet die Vereinbarkeit von Beruf und Familie nicht als Punkt, dem es versicherungstechnisch Rechnung zu tragen gilt. Ist sie nicht gegeben, werden die Betroffenen mangels Vermittelbarkeit ausgeschlossen. Ähnliche Grauzonen bestehen bezüglich Zumutbarkeit einer Erwerbstätigkeit. Wieweit etwa der generell als zumutbar erachtete Pendelweg von vier Stunden pro Tag bei Familienpflichten reduziert wird, bleibt den einzelnen RAV-Beratenden überlassen. Eine geschlechtsspezifische Handhabung dieser Punkte wird vom zuständigen Staatssekretariat für Wirtschaft SECO untersucht, aber in der Praxis trotzdem teilweise festgestellt. Für prekär erwerbsintegrierte Care-Arbeitende wäre der Zugang zu allen RAV-Angeboten auch ohne Recht auf Arbeitslosenentschädigung ein weiterer wichtiger Punkt. Zu klären wäre zudem, wieweit die ALV-Fördermassnahmen Care-kompatibel konzipiert sind und Care-Arbeitende integrieren.

Dass kein obligatorisches **KRANKENTAGGELD** besteht, bekommen Care-Arbeitende aufgrund der weniger kontinuierlichen Erwerbsintegration besonders oft zu spüren. Eine erleichterte Weiterführung der Krankentaggeldversicherung bei unbezahltem Urlaub oder vorübergehender Pensenreduktion, aber auch entschädigte Beurlaubungsmöglichkeiten könnten dieses Problem entschärfen. Für nicht oder bleibend prekär erwerbsintegrierte Care-Arbeitende wäre eine staatlich angebotene Summenversicherung zu prüfen.

Ähnliches gilt für die **UNFALLVERSICHERUNG**, wobei hier an die bestehende Möglichkeit der Abredeversicherung angeknüpft werden könnte. Auch eine Senkung der Mindestschwelle bei der Nichtberufsunfallversicherung von derzeit acht Wochenstunden würde erlauben, Care-Arbeitende hier besser zu schützen.

Die **SOZIALVERSICHERUNGSLEISTUNGEN BEI ELTERN SCHAFT**, welche mithelfen, die Care-Arbeit gegenüber den eigenen Kindern abzusichern, sind in der Schweiz rudimentär. Die Mutterschaftsversicherung wurde erst vor fünf Jahren obligatorisch. Rechtsansprüche für einen Vaterschaftsurlaub bestehen nicht, ein Elternurlaub gilt derzeit als chancenlos. Dass Eltern mit kranken Kindern eine beschränkte Zeit bezahlt zu Hause bleiben dürften, ist zwar gesetzlich geregelt, entspricht aber nicht der gelebten Praxis. Bei den **KINDER- UND AUSBILDUNGSZULAGEN** wurde eine nationale Vereinheitlichung gutgeheissen, aber noch immer bekommt nicht jedes Kind eine Zulage, weil beispielsweise nicht mehr angestellte kranke oder in Ausbildung stehende Eltern die Leistung nicht geltend machen können.

Zusammenfassend gab es über die letzten zwei Jahrzehnte im Bereich der Sozialversicherungen **VERBESSERUNGEN UND RÜCKSCHLÄGE** bezüglich der Absicherung von unbezahlter Care-Arbeit. Zu den wichtigen Fortschritten gehören die Einführung einer obligatorischen Mutterschaftsversicherung und die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften bei der AHV. Insbesondere im Rahmen von Sparvorlagen waren auch Rückschläge zu verzeichnen. Dazu zählen in den Revisionen der Arbeitslosenversicherung die Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln. Insgesamt kann **KEINE** Rede davon sein, dass in dieser Hinsicht eine **KONGRUENTE REFORMPOLITIK** betrieben worden wäre, welche die veränderte gesellschaftliche Realität berücksichtigt, in der beide Geschlechter versuchen, Erwerbs- und Care-Verantwortungen zu übernehmen und unter einen Hut zu bringen.

Bedarfsleistungen

Bedarfsleistungen können je nach Ausgestaltung der Anspruchsbedingungen und materiellen Leistungen selber Einfluss auf die innerfamiliäre Arbeitsteilung nehmen, insbesondere dann, wenn die Leistungserbringung an Beratung und Auflagen für den Leistungsbezug gebunden ist.

Im Zeitalter der Aktivierung wird von den Leistungsbeziehenden erwartet, einen eigenen Beitrag zur Behebung ihres materiellen Problems zu leisten. Implizit ist das Ziel oft die (Wieder)aufnahme oder Ausdehnung einer Erwerbstätigkeit. Wer erwerbstätig ist, ist bei den heutigen Bedarfsleistungen in der Regel besser gestellt, als wer keiner Erwerbstätigkeit nachgeht. Dieser Fokus birgt immer die Gefahr, dass Care-Arbeitende benachteiligt werden. Erwerbsanreize sind jedoch gleichzeitig unerlässlich zur Vermeidung von Schwelleneffekten.

Bei den **ERGÄNZUNGSLEISTUNGEN ZU AHV UND IV** ist insbesondere die bessere Absicherung der Pflege und Betreuung durch Angehörige zu prüfen. Die Vor- und Nachteile, welche der Einbezug von Lohn-

kosten privat angestellter Angehöriger bei der Bedarfsrechnung der EL mit sich bringen sind abzuwägen und in Vergleich zu setzen mit der in der Krankenversicherung bestehenden Möglichkeit, Angehörige bei Langzeitpflegeaufgaben via Spitex anzustellen.

Direkt der Entschärfung von Care-bedingten Belastungen dienen sollen **ERGÄNZUNGSLEISTUNGEN FÜR FAMILIEN** mit bescheidenen Einkommen, wie sie einige Kantone kennen und weitere diskutieren. Die effektiven Wirkungen sind stark von der konkreten Ausgestaltung abhängig. Zur Vermeidung negativer Erwerbsanreize sind die Anspruchsbedingungen teilweise sehr restriktiv ausgestaltet und anerkennen Care-Arbeit kaum. Zu prüfen wären hier die Aufweichung von exklusiv an Erwerbseinkommen gekoppelten Eintrittsbarrieren bei gleichzeitiger Definition von Mindeststandards bezüglich der Erwerbsanreize, sinnvolle Altersgrenzen der Kinder sowie die Übernahme familien- und schulergänzender Betreuung.

Besonders verbesserungsbedürftig ist die in 26 kantonalen Erlassen unterschiedlich geregelte **ALIMENTENHILFE**, die nicht nur eine grosse Ungleichbehandlung der Betroffenen zur Folge hat, sondern mancherorts auch eine regelrechte Armutsfalle darstellt. Als Sofortmassnahmen sind eine Harmonisierung auf Bundesebene, eine Orientierung der bevorschussten Maximalbeträge am Bedarf des Kindes, das Vermeiden negativer Erwerbsanreize und eine Professionalisierung des Alimenteninkassos ins Auge zu fassen.

Gleichzeitig bringt dies nur dann eine Verbesserung, wenn auch im **UNTERHALTSRECHT** minimale Kinderunterhaltsbeiträge definiert werden, die jedem Kind zustehen und sich am Bedarf des Kindes orientieren. Es fragt sich daher, ob nicht die derzeitigen Sorgerechtsdebatten den Rahmen bieten, eine grundlegende Reform des Unterhaltsrechts und indirekt der Alimentenbevorschussung ins Auge zu fassen, die auch den Betreuungsunterhalt des Kindes explizit berücksichtigt. Zu denken ist an eine eigentliche Kindersicherung, in der Unterhaltsrecht und Alimentenhilfe so zusammenspielen, dass bei Zahlungsunfähigkeit (ohne Eingriff ins Existenzminimum) oder Zahlungsverweigerung des unterhaltspflichtigen Elternteils der Kindermindestunterhaltsbeitrag plus Betreuungsunterhalt staatlich garantiert ist.

Im Bereich der **SOZIALHILFE** hat die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS mit ihren Richtlinien zur Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe einen grossen Einfluss auf die Praxis. Da diese aber in kantonaler Kompetenz steht und an einigen Orten auch eine relativ starke Gemeindeautonomie herrscht, ist die effektive Reglementierung der Sozialhilfe schwierig. Die Grundlagenarbeit für ein eidgenössisches Rahmengesetz über die Sozialhilfe werden zurzeit von einer Arbeitsgruppe der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Sozialdirektoren und Sozialdirektoren SODK vorangetrieben. In diesem Zusammenhang kann auch an der Bewertung und Absicherung von Care-Arbeit gearbeitet werden. Zentral wären Grundsätze zur Handhabung von Erwerbsanforderungen für Personen, die unbezahlte Care-Arbeit verrichten. Diese Personen

sollten überdies die gleichen Chancen auf Sozialberatung, Laufbahnplanung, Zugang zu Aktivierungs- und Bildungsmassnahmen haben wie Personen ohne Care-Verantwortung. In einem nationalen Gesetz wären ausserdem Gleichbehandlungsgrundsätze zu formulieren.

Handlungsbedarf zeigt sich auch auf der Ebene der kantonalen Bedarfsleistungsgesetze und der SKOS-Richtlinien. Die Forderung nach einer besseren Absicherung von Care-Arbeit in den Bedarfsleistungs- und Sozialversicherungssystemen, die der Sozialhilfe vorgelagert sind, sollte von den Sozialbehörden gestellt werden. Zentral für eine egalitäre Beratung von Care-Arbeitenden und Personen ohne Care-Verpflichtung in der Praxis ist zudem die Sensibilisierung der Sozialarbeitenden. Es gilt ein Bewusstsein zu schaffen, dass Care-Arbeit im Lebensverlauf konzeptualisiert und als geschlechtunabhängige Frage angegangen werden muss. Auf dieser Grundlage wäre dann auch eine stärkere Förderung der Übernahme von Care-Arbeit durch beide Geschlechter möglich. Um die aktuelle Diskriminierung zu beseitigen, könnte bei Qualifizierungsmassnahmen eine prioritäre Vermittlung von Personen mit Care-Verantwortung angeregt werden, wobei die Care-Kompatibilität Voraussetzung ist. Sozialhilfebeziehende nahe dem Rentenalter mit schlechten Arbeitsmarktintegrationschancen könnten zur Anerkennung von Care-Arbeit Zulagen gewährt werden. Auch für Teilzeiterwerbstätige, die unbezahlte Care-Arbeit verrichten, wäre zu prüfen, ob die Ausrichtung einer Zulage zur sozialen Integration sinnvoll wäre. Schliesslich sollten die Erwerbsanreize im Fall von Doppelerwerbstätigkeit von Paaren so ausgestaltet sein, dass sie zwingend höher sind, als wenn nur eine Person im Haushalt erwerbstätig ist.

Im Zuge der Anpassung des Sozialstaats ans Aktivierungsparadigma wurden gewisse Bedarfsleistungen in den letzten Jahren revidiert. Erwerbsarbeit wird durch die Gewährung von Einkommensfreibeträgen belohnt und gleichzeitig wird darauf geachtet, negative Erwerbsanreize in der Form von Schwelleneffekten oder Bevorteilungen von Leistungsbeziehenden gegenüber Schlechtverdienenden zu vermeiden. Implizit wird unbezahlte Care-Arbeit dabei häufig mit Inaktivität gleichgesetzt oder in der Konzeptualisierung der Anspruchsvoraussetzung als mögliches strukturelles Hindernis bei der Ausübung einer Erwerbstätigkeit ganz einfach ausgeblendet.

Dies spiegelt sich in tieferen Leistungen für Care-Arbeitende als für Erwerbstätige. Neue Bedarfsleistungen wie Ergänzungsleistungen für Familien setzen in gewissen Kantonen sogar Erwerbsarbeit als Zugangskriterium voraus. Die Ausblendung unbezahlter Care-Arbeit birgt auch hier Diskriminierungspotenzial.

Bedarfsleistungen können das Care-Dilemma nicht alleine auflösen. Die Absicherung sozialer Risiken von Personen mit Care-Verpflichtung müsste auch über das Sozialversicherungssystem erfolgen, das ein höheres Leistungsniveau aufweist. Gleichzeitig braucht es wie ausgeführt gute Rahmenbedingungen der Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Pflege.

Steuersystem

Das Steuersystem hat auf Bundes- und Kantons-ebene in den letzten Jahren verschiedene Korrekturmassnahmen eingeführt, um Haushalte im Care-Clinch zu entlasten. Elterntarif und Kinderbetreuungsabzug sind Beispiele dafür. Auch in diesem Bereich sind die interkantonalen Disparitäten jedoch gross. In verschiedenen Kantonen ist zudem noch keine vollständige Beseitigung der Benachteiligung von Haushalten mit egalitärer Aufteilung von Erwerbs- und Care-Verantwortung erfolgt und es bestehen weitere familienspezifische Gerechtigkeitsprobleme. Es bleibt vertieft zu prüfen, ob die Behebung dieser Probleme eher mit einem Vollsplitting, mit Individualbesteuerung oder mit einem Familiensplitting erreicht werden kann.

Grundlegendere Reformvorschläge – nicht zwingend ein Gewinn für die soziale Absicherung unbezahlter Care-Arbeit

Dass die Sozialversicherungen am Erwerb anknüpfen und unbezahlt Care-Arbeitende ohne indirekte Absicherung über Partner oder Partnerin allein durch diese Tatsache häufiger auf Bedarfsleistungen verwiesen sind, die nur das Existenzminimum decken, hat immer wieder Anlass gegeben, für die Lösung dieses Problems grundlegendere Reformen des Sozialsystems ins Auge zu fassen. Daher wurde im Rahmen des Grundlagenpapiers auch geprüft, wieweit die bestehenden Absicherungsprobleme durch eine grundlegendere Reform behoben werden könnten. Analysiert werden Modelle eines garantierten Mindesteinkommens, die Idee der Schaffung einer Allgemeinen Erwerbsversicherung AEV sowie der Vorschlag einer generellen Entlohnung von unbezahlter Care-Arbeit gegenüber Kindern und pflege- und betreuungsbedürftigen Angehörigen.

Modelle eines garantierten Mindesteinkommens

Unbestritten ist, dass unbezahlt Care-Arbeitende heute und in absehbarer Zukunft besonders auf eine gute Grundabsicherung angewiesen sind, weil ihre Lebensrisiken von Sozialversicherungen schlecht abgedeckt werden und die partnerschaftliche Mitversicherung oftmals keinen Schutz bietet und auch nicht mehr zeitgemäss ist. Bestehen also in der Grundabsicherung klare Rechtsansprüche und ein gutes Leistungsniveau, kommt dies Care-Arbeitenden entgegen. Ein heikler Punkt ist immer, auf welcher Höhe die Grundabsicherung liegt. Generell wird davon ausgegangen, dass ein Lohnabstandsgebot eingehalten werden muss, also besser gestellt sein soll, wer erwerbstätig ist, als wer vom Staat eine soziale Grundsicherung bezieht. Der zweite heikle Punkt ist, dass ein garantiertes Mindesteinkommen den Erwerbsverzicht erleichtert, ohne gleichwertige Wohlstandschancen wie eine Erwerbstätigkeit zu bieten und dadurch Tendenzen zu einer Zweiklassengesellschaft befördert werden, die auch geschlechtsspezifische Chancenungleichheiten eher zementieren als ausräumen. In den meisten Grundeinkommensmodellen werden die Handlungs- und Verwirklichungschancen der Leistungsbeziehenden nicht weiter betrachtet. So ist etwa die Vereinbarkeit bezahlter und unbezahlter Tätigkeiten sowie deren Verteilung kaum Thema.

Genau diese Punkte aber sind entscheidend für eine effektive Chancengleichheit.

Mit der vom Denknetz lancierten **ALLGEMEINEN ERWERBSVERSICHERUNG AEV** wird eine einheitliche Sozialversicherung vorgeschlagen, die alle Versicherungen ersetzen soll, welche heute das Risiko eines Einkommensausfalls im Erwerbsalter abdecken. Gegenüber heute sieht die AEV zudem eine bessere Absicherung bei schlechter Erwerbsintegration vor. Es lassen sich sechs Vorteile dieser Reformidee ausmachen. Erstens könnte das heutige System der sozialen Sicherheit drastisch vereinfacht werden. Zweitens würde durch die Schaffung einer obligatorischen Krankentaggeldversicherung eine wichtige Lücke geschlossen. Drittens würde Familienarmut dank der Schaffung von nationalen Ergänzungsleistungen für Familien gelindert. Viertens könnte eine schweizweite Vereinheitlichung der Sozialhilfe erreicht werden, da sie Teil der AEV würde. Fünftens kämen auch die bislang schlecht abgesicherten Selbständigerwerbenden in den Genuss der AEV. Sechstens sind in der AEV Erwerbsauszeiten angedacht, jedoch primär als Weiterbildungsurlaub und nicht zur Absicherung von Care-Arbeit.

Die Idee der AEV basiert auf dem Grundprinzip der Gegenleistung, denn die Versicherten müssten bereit sein, im Rahmen ihrer Arbeitsfähigkeit eine zumutbare Arbeit gemäss der Definition von «decent work» der Internationalen Arbeitsorganisation ILO zu erbringen. Die Definition beschränkt sich allerdings auf Erwerbsarbeit und blendet unbezahlte Care-Arbeit aus. Darin spiegelt sich der Schwachpunkt der AEV. Die Absicherung von Care-Bedarf und unbezahlter Care-Arbeit sowie die Vereinbarkeitsthematik bleiben ungelöst.

Die **BEZAHLUNG VON CARE-ARBEIT** im Sinne eines Lohns für Hausarbeit stand in der Schweiz schon in den 1970er Jahren als Forderung der neuen Frauenbewegung auf der Agenda. Allerdings verlangten dies nur gewisse Strömungen, während andere die Forderung aufgrund der Gefahr einer Zementierung der geschlechterhierarchischen Arbeitsteilung explizit ablehnten. Später machten sich konservative Kräfte, die eine Auflösung des traditionellen Familienmodells befürchteten, für ein Erziehungsgeld stark. Im vorliegenden Grundlagenpapier wird auch zur Diskussion gestellt, gewisse Care-intensive Phasen durch direkte finanzielle Entschädigung abzusichern. Von einem Erziehungsgeld unterscheiden sie sich aber in wichtigen Punkten:

- Sie sind entweder in gewissen klar definierten Situationen als **ZEITLICH BEGRENZTE BEURLAUBUNG** von der Erwerbstätigkeit konzipiert, in der ein Ersatzeinkommen bezahlt wird und ein Kündigungsschutz besteht. Dies ist bei den verschiedenen Elternurlaubsmodellen und bei der bezahlten Pflegezeit der Fall.
- Oder sie **VERWANDELN UNBEZAHLTE CARE-ARBEIT IN EINE REGULÄRE ANSTELLUNG**, die über eine Sozialversicherung abgerechnet werden kann und auch mit einem Sozialversicherungsschutz einhergeht. Diese Möglichkeit besteht im Bereich der häuslichen Pflege.

In beiden Punkten erscheint die Bezahlung privater Care-Phasen nicht als Alternative zu einer Erwerbsarbeit. Vielmehr wird der Bezug zur Arbeitswelt durch solche gezielten Entlastungen gestärkt und der Sozialversicherungsschutz ist gegeben.

Synthese und Schlussfolgerungen

Die Synthese fasst die Erkenntnisse nochmals zusammen und bietet tabellarische Übersichten. Als störendste Lücken und daraus abgeleitete Prioritäten aus der Sicht der sozialen Absicherung unbezahlter Care-Arbeit werden folgende Punkte identifiziert:

- Eine bessere Lösung für Einelternfamilien;
- Eine bessere Grundabsicherung für Familien mit tiefen Einkommen und prekärer Erwerbsintegration;
- Soziale Absicherung von unbezahlten Pflegeleistungen gegenüber Angehörigen sowie flexible Unterstützungsangebote im Hinblick auf die Bewältigung des künftigen Pflege- und Betreuungsbedarfs;
- Auszeiten in besonders Care-intensiven Phasen;
- Eine obligatorische Absicherung des Einkommens bei Krankheit und Unfall;
- Ein besserer Zugang zu einer Alterssicherung über dem Existenzminimum gemäss SKOS-Richtlinien;
- Besserer Zugang zu Bildungs-, Integrations- und Qualifikationsmassnahmen für Personen mit Care-Verpflichtungen im Rahmen des Aktivierungsansatzes.

Der im Rahmen dieses Grundlagenpapiers angeregte Wandel ruft nicht ausschliesslich nach staatlichen Reformen oder gesetzgeberischen Massnahmen: Verantwortungsvolle **ARBEITGEBENDE** können in vielen Bereichen auf freiwilliger Basis die Vereinbarkeit von Beruf und Care-Verantwortung fördern und profitieren erst noch davon. **GEWERKSCHAFTEN UND BERUFSVERBÄNDE** sind im Rahmen sozialpartnerschaftlicher Lösungen wichtige Akteure, die den Wandel in Richtung einer aktiven Lebenslaufpolitik vorantreiben können. Auch **PRIVATE NON-PROFIT-TRÄGERSCHAFTEN UND FREIWILLIGENDIENSTE** sind vor allem im Bereich unterstützender Infrastrukturen von zentraler Bedeutung. Es können Viele etwas bewegen.

1 Ausgangslage und Zielsetzung

Das Eidgenössische Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (EBG) hat 2010 eine Grundlagenpublikation mit dem Titel «Anerkennung und Aufwertung der Care-Arbeit – Impulse aus Sicht der Gleichstellung» publiziert. Sie thematisiert, dass diese unverzichtbare Arbeit, die ein Fundament unserer Gesellschaft darstellt, unter zunehmendem Druck und vor grossen künftigen Herausforderungen steht, die sowohl im Kontext der demografischen Entwicklung als auch der veränderten geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung bestehen.

Die Übernahme von unbezahlter Care-Arbeit in der Form von Betreuungs-, Sorge- und Pflegeaufgaben für Kinder sowie für pflege- und betreuungsbedürftige Erwachsene trägt viel zum sozialen Wohlstand in einem Land bei (OECD: Cooking and Caring 2011), ist aber gleichzeitig mit beträchtlichen Benachteiligungen verbunden. Sie stellt in der Schweiz heute ein Armutsrisiko dar. Denn die soziale Absicherung greift in diesem Bereich oft nicht. Das Armutsrisiko wiederum kann sich als strukturelle Hürde für eine gleichstellungsorientierte Arbeitsteilung von Eltern auswirken: Es erscheint ökonomisch rational, wenn wenigstens eine Person aus dem Familienhaushalt sozial gut abgesichert bleibt und damit im Fall von Ehepaaren sogar den oder die andere mit absichern kann. Probleme ergeben sich, wenn dieses Modell nicht mehr funktioniert, beispielsweise aufgrund einer innerfamiliären Veränderung der Haushaltkonstellation wie einer Trennung oder Scheidung.

UNBEZAHLTE CARE-ARBEIT BLEIBT EINE GESELLSCHAFTLICHE NOTWENDIGKEIT. Sie verschwindet nicht mit der zunehmenden Erwerbsintegration der Mütter. Vielmehr dürfte ihre Bedeutung gerade mit dem wachsenden Pflegebedarf in einer alternden Bevölkerung weiter zunehmen. Die Herausforderung ist heute, wer diese Care-Aufgaben in Zukunft wahrnehmen wird. Sie voll durch bezahlte Arbeit abzudecken, ist weder ein Ziel noch möglich. Erwünscht ist dagegen, dass diese Arbeit von möglichst vielen - Männer und Frauen - gemeinsam getragen wird. Dies kann nur gelingen, wenn unbezahlt Care-Arbeitende in der Arbeitswelt und in der Sozialpolitik für ihren Einsatz nicht länger strukturell benachteiligt werden.

Das vorliegende Grundlagenpapier «Absicherung unbezahlter Care-Arbeit von Frauen und Männern» soll diese Benachteiligungen genauer analysieren und aufzeigen, in welche Richtung Lösungsstrategien für eine bessere soziale Absicherung unbezahlter Care-Arbeit von Frauen und Männern zielen müssten.

Care-Arbeit wird in diesem Bericht verstanden als unbezahlte Betreuungs-, Pflege- und Sorgearbeit gegenüber abhängigen Personen wie unmündige Kinder oder Kranken. Care-Arbeit umfasst also nicht jede unbezahlte Tätigkeit, die beispielsweise bei traditioneller Rollenteilung eine Hausfrau für ihren Gatten leistet oder die Einzelpersonen für sich selber erbringen. Sie schliesst jedoch die im Rahmen der Betreuungsverantwortung notwendige Haushaltarbeit mit ein.

Diese Definition von Care-Arbeit entspricht jener der ersten Publikation des EBG (EBG 2010). Fokussiert wird die Frage, wie in der Schweiz die soziale Absicherung von unbezahlter Care-Arbeit von Frauen und Männern im Lebensverlauf zu gewährleisten ist in einer Zeit, in der sowohl die Arrangements geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung als auch die Ausgestaltung des Sozialstaats stark im Wandel begriffen sind.

Notwendigkeit und Charakteristika von Care-Arbeit

In den letzten Jahren ist von verschiedenen Disziplinen her eine wachsende internationale Forschungsliteratur zum Thema Care entstanden. Der englische **BEGRIFF** umfasst sowohl die emotionale als auch die praktische Ebene des Sorgens für andere (Pflege, Betreuung etc.) und ist daher schwer übersetzbar. Ursprünglich entwickelt, um unbezahltes, sogenanntes «weibliches Wirken» als Arbeit zu thematisieren (vgl. Finch/Groves 1983), wurde der Ansatz später auch auf bezahlte Care-Arbeit ausgeweitet. Die jüngere Care-Debatte untersucht explizit die Beziehung **ZWISCHEN BEZAHLTEM UND UNBEZAHLTEM SEKTOR** und diskutiert kontrovers, wieweit erst die Verschiebung von Care-Arbeit in den bezahlten Sektor die Gleichstellung der Geschlechter ermöglicht. Die Literatur umfasst einerseits Ansätze, die einen analytischen Rahmen für die Untersuchung der unbezahlten neben der bezahlten Ökonomie anbieten,¹ und andererseits solche, die innerhalb der Sozialpolitikforschung die **VERANKERUNG VON WOHLFAHRTSREGIMEN IN BESTIMMTEN GESCHLECHTERARRANGEMENTS** aufzeigen (s. unten). Im Kontext der Forschung zu Entwicklungsfragen hat die UNRISD ein grosses international vergleichendes Projekt zur «Political and Social Economy of Care» aufgebaut, das die Schweiz mit einbezieht (Madörin et al. demnächst).

Die wachsende Aufmerksamkeit beruht auf der Erkenntnis, dass Care-Arbeit für eine Gesellschaft unentbehrlich ist und **NIE VOLLSTÄNDIG IN DEN BEZAHLTEN SEKTOR ÜBERFÜHRT** werden kann (Lewis/Giullari 2005). Sie sorgt für das gesundheitliche Wohl und die Sozialisierung der Arbeitskräfte, baut also wirtschaftlich gesprochen Humanvermögen auf, und ist gleichzeitig eine Art Produktionsstätte des Sozialen, produziert Gemeinschaftssinn und Normen, auf die sich die Marktwirtschaft und die soziale Ordnung stützen (Himmelweit 2002). In der unbezahlten Care-Arbeit ist der monetäre Arbeitsanreiz ersetzt durch einen emotionalen, durch menschliche Nähe und Verantwortungsgefühl, die auch auf Reziprozität und geschlechtsspezifischen Normen beruhen. Beahlt oder unbezahlt hat Care-Arbeit ihre eigene Logik (z.B. Folbre/Bittman 2004): Sie ist zeitlich schlecht abgrenzbar. Sie hat **NICHT IMMER EIN KLAR DEFINIERBARES PRODUKT**, weil **ZWISCHENMENSCHLICHE BEZIEHUNGEN TEIL DER TÄTIGKEIT** sind und dadurch Produkt, Produzierende und Produktbeziehende nicht immer klar abzugrenzen sind. Sie ist geprägt von *multi-tasking* und hohem Kommunikations- und Koordinationsbedarf. Sie ist **ÖKONOMISCH NUR BEGRENZT OPTIMIERBAR**, weil die Steigerung der Wertschöpfung durch kapitalintensivere Produktionsmethoden (Automatisierung, Massenproduktion) nur sehr begrenzt möglich ist. Tätigkeiten wie Zuhören und Gesprächsführung etwa können nicht beliebig beschleunigt werden. Diese Eigenheiten der Care-Arbeit erklären, warum unbezahlte Betreuungs- und Pflegearbeit heute **GESELLSCHAFTLICH TIEFER BEWERTET** wird als Erwerbsarbeit. Oftmals wird sie gar überhaupt nicht als Arbeit wahrgenommen.

Die ungleiche gesellschaftliche Wertschätzung von Care-Arbeit gegenüber anderen Arbeiten, die entlohnt erfolgen, widerspiegelt sich selbst bei der bezahlten Care-Arbeit. Die Löhne in Care-Berufen stehen deshalb tendenziell unter Druck, der noch dadurch verschärft wird, dass andere die (fast) gleiche Arbeit gratis machen und dass **CARE-ARBEITENDE ALS «PRISONERS OF LOVE»** erpressbar sind, wie dies Folbre (2008) ausdrückt.

¹ Gute Einführungen bieten Folbre 2001, Jochimsen 2003, England 2005, in Deutsch auch Madörin 2006.

Die Anpassung des Sozialstaats an eine gleichstellungsgerechte Aufteilung bezahlter und unbezahlter Arbeit zwischen Frauen und Männern ist ein wichtiges Thema der internationalen Sozialpolitikforschung wie auch der genderorientierten Forschungsliteratur, die das Zusammenwirken von Wohlfahrtsregimes und Geschlechterarrangements untersucht. Ein Kernpunkt ist die Absicherung von Care-Arbeit. Daher will dieses Grundlagenpapier:

- die **ERKENNTNISSE DER NEUEREN FORSCHUNG** zur Kenntnis nehmen und den eigenen Zugang zum Thema systematisch abstützen (Kapitel 2);
- die dispersen Hinweise auf **KONKRETE PROBLEME DER SOZIALEN ABSICHERUNG** von Care-Arbeit aus zahlreichen empirischen Studien zur Situation einzelner Absicherungssysteme in der Schweiz analysieren und systematisch zusammenzuziehen (Kapitel 3);
- in der Literatur erhobene **LÖSUNGSVORSCHLÄGE** für die bestehenden Probleme skizzieren und auf ihre Vor- und Nachteilen hin untersuchen (Kapitel 4);
- mit Blick auf zukünftige Verbesserungen in der Schweiz **SCHLUSSFOLGERUNGEN** ziehen und im Sinne einer Auslegeordnung aufzeigen, wo heute Wissenslücken liegen und welche Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten bestehen (Kapitel 5).

Unbezahlte Care-Arbeit in der Schweiz

In der Schweiz erhebt das Bundesamt für Statistik den Umfang der unbezahlten Arbeit und führt ein «**SATELLITENKONTO HAUSHALTPRODUKTION**» zur volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung, welches regelmässig dokumentiert, dass der **UNBEZAHLTE SEKTOR** wie in anderen Ländern **VOM UMFANG DER GELEISTETEN ARBEIT HER BEDEUTENDER IST ALS DER BEZAHLTE** (2007: 8,7 Mia. Std. versus 7,3 Mia. Std., BFS Website 8.2.2010). Es liegen auch diverse empirische Untersuchungen zur geschlechtsspezifischen Verteilung und der finanziellen Bedeutung von Care-Arbeit vor. Während der UNRISD-Länderbericht den bezahlten Care-Sektor mit einbezieht, konzentrieren sich die meisten anderen Arbeiten auf die unbezahlte Care-Arbeit (z.B. Stutz/Strub 2006). In Bauer (1998) und Gerfin/Stutz et al. (2008) wurde das Ausmass der Zeitkosten der Mütter und Väter für das Aufziehen von Kindern untersucht. Lucas/Giroux (2006) realisierten ein Forschungsprojekt zu Care Policies in Schweizer Städten sowie deren Begründungen und Folgen.²

Noch sind die Care-Aufgaben in der Schweiz **UNGLEICH ZWISCHEN DEN GESCHLECHTERN VERTEILT**. Obwohl 2006 je nach Alter der Kinder 67 bis 80 Prozent der Mütter in Paarhaushalten erwerbstätig waren, liegt die Hauptverantwortung für die Familien- und Hausarbeit in 83 Prozent dieser Haushalte bei ihnen. Ungleich bleibt dadurch auch der Beitrag ans Haushaltseinkommen. Mütter in Paarhaushalten tragen im Schnitt unter 20 Prozent dazu bei. In den Altersgruppen ab 50 Jahren nimmt die Pflege erwachsener Haushaltsmitglieder einen zunehmenden Anteil an der unbezahlten Care-Arbeit ein. Von den insgesamt gut 30 Millionen unbezahlten Pflegestunden übernehmen Frauen fast drei Viertel.³

² Die Jahreskonferenz des Netzwerks WIDE (Women in Development Europe) 2009 in Basel stand auch unter dem Titel «We Care! Feminist responses to the Care Crises»; die Beiträge sind in Olympe, Heft 30/2009 veröffentlicht.

³ Bundesamts für Statistik 2008, auch Stutz 2006

1 Ausgangslage und Zielsetzung

Das Ziel ist dabei, Grundlagenwissen zu beschaffen bezüglich der **DREI LEITFRAGEN**:

1. **Wo STEHEN WIR** in der Schweiz bezüglich Einkommenssicherung und Wohlstandschancen aufgrund der realen Geschlechterarrangements und sozialstaatlichen Regelungen zwischen einem Alleinernährer- und einem Zweiverdienermodell?
2. Wo zeichnen sich durch die veränderten Arrangements geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung **EMPIRISCH ERSICHTLICHE ABSICHERUNGSPROBLEME** (für Frauen wie Männer) ab, die auf Care-Aufgaben zurückzuführen sind?
3. Welcher **HANDLUNGSBEDARF** lässt sich aufgrund dieser Erkenntnisse in Bezug auf die Absicherung von Care-Arbeit feststellen, wie sähe der Idealzustand aus und welche Reformoptionen wären zu prüfen?

Es geht hier darum, die breite Stossrichtung der mit dem Wandel der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung verbundenen Anpassungsprozesse in der Sozial- und Gesellschaftspolitik aufzuzeigen und erste Vorschläge vorzulegen. Dagegen würde es den Rahmen dieses Grundlagenpapiers sprengen, bereits für jedes einzelne System der sozialen Sicherung im Detail ausgearbeitete Reformprojekte zu präsentieren, die auch die stark von der Ausgestaltung abhängigen Finanzierungsfragen mit umfassen.⁴

⁴ Der Text wurde im Frühjahr 2011 abgeschlossen. Aktuelle Reformen in den einzelnen sozialen Sicherungssystemen entsprechen dem damaligen Stand.

2 Erkenntnisse aus der neueren Forschung und Untersuchungsansatz

Wie spielen der Wandel des Sozialstaats und die realen Veränderungen bei der geschlechtsspezifischen Zuordnung von unbezahlter Care-Arbeit überhaupt zusammen? Um diese Frage zu beantworten, gehen wir zunächst auf neuere Forschungsarbeiten ein, die einerseits die **SOZIALSTAATSREFORMDEBATTEN** (Abschnitt 2.1) und andererseits das Zusammenwirken von **WOHLFAHRTSREGIMES UND GESCHLECHTERARRANGEMENTS** (Abschnitt 2.2) untersuchen. Anschliessend stellen wir unsere Forschungsperspektive vor. Sie stützt sich neben den erwähnten Arbeiten auf den sogenannten **CAPABILITY-ANSATZ** von Amartya Sen, welcher möglichst grosse Handlungs- und Verwirklichungschancen für alle Menschen als Politikziel definiert und damit der Wahlfreiheit der Einzelnen eine wichtige Rolle einräumt (Abschnitt 2.3). Wir betten Sen's Ansatz in eine **LEBENS-LAUF-PERSPEKTIVE** ein (Abschnitt 2.4). Und weil das Thema der Care-Arbeit immer auch die als privat geltenden Beziehungen im sozialen Nahraum betrifft, gilt es gleichzeitig auch dieses generationenübergreifende Netz konsequent in einem **GENDER&GENERATION-ANSATZ** mitzudenken (Abschnitt 2.5). Das abschliessende **FAZIT** (Abschnitt 2.6) verdichten wir zu einem Leitbild, das wir in den folgenden Kapiteln als Richtschnur dafür verwenden, wie Sozial- und Gesellschaftspolitik erneuert werden könnten, um die gesellschaftlich wichtige unbezahlte Care-Arbeit nicht zu marginalisieren, sondern unabhängig vom Geschlecht und dem Zivilstand der Care-Arbeitenden angemessen abzusichern.

2.1 Der Wandel des Sozialstaats als Hintergrund

Der traditionelle Sozialstaat, der Erwerbstätige gegen anerkannte Lebensrisiken wie Alter, Unfall oder Invalidität durch Sozialversicherungen absichert, über Beiträge finanziert und vom Staat gemanagt wird, ist von verschiedenen Seiten unter Druck geraten. Veränderte wirtschaftliche und insbesondere arbeitsmarktliche Verhältnisse, grössere Diskontinuitäten in Paarbeziehungen, vielfältigere Familienformen und die demografische Alterung strapazieren nicht nur die alten sozialen Sicherungsnetze stärker, sondern führen auch zu neuen sozialen Risiken. Frauen sind gemäss verschiedenster Studien tendenziell stärker von diesen neuen Risiken betroffen als Männer. Ein zentraler Erklärungsfaktor dafür ist, dass sie häufiger unbezahlte Care-Arbeit verrichten.

Die Suche nach Alternativen verstärkte das Interesse an vergleichender Sozialpolitikforschung. Eine wichtige Referenz wurde diesbezüglich die von Esping-Andersen 1990 entwickelte Typologie von drei Wohlfahrtsregimen katholisch-konservativer, liberaler und sozialdemokratischer Prägung. Aus dem Zusammenspiel diverser politischer Initiativen und wissenschaftlicher Debatten entstand schliesslich das **NORMATIVE BILD EINES «NEUEN WOHLFAHRTSSTAATS»** (Esping-Andersen 2002) oder «Etat social actif» (Vielle et al. 2005), das von der EU bereits 2000 zur Norm erklärt wurde. In den letzten 20 Jahren haben sich die europäischen Sozialstaaten im Grossen und Ganzen auf diesem Pfad weiterentwickelt. Zum neuen Sozialstaatsansatz gehört die **AKTIVIERUNG**, was die aktive Hilfe zur sozialen und wirtschaftlichen Integration im Sinne von Hilfe zur Selbsthilfe meint. Dieser Ansatz anerkennt grundsätzlich, dass es oft Prozesse von Integration und Ausschluss sind, die in wirtschaftliche Schwierigkeiten führen. Er setzt dieser Tatsache die Befähigung des Individuums für sich selber zu sorgen entgegen. Die Integration wird dabei oft allein als Integration in eine bezahlte Beschäftigung umgesetzt. Werden Care-Verpflichtungen dabei ausgeblendet, ist auch der Aktivierungsansatz mit Diskriminierungsgefahren verbunden. Der Trend zur Aktivierung fällt zusammen mit einer zunehmend stärkeren Erwerbsbeteiligung der Frauen, die vornehmlich auf eine stärkere Erwerbsbeteiligung der Mütter zurückzuführen ist. Die Parallelität bietet Potenziale und Gefahren, je nachdem, wie die Programme in der Praxis gehandhabt werden.

Zum Konzept des neuen Wohlfahrtsstaats gehört auch die **FLEXICURITY**, welche zum Ziel hat, einen flexibel gewordenen Arbeitsmarkt mit sozialer Sicherheit zu verbinden. Sie soll die Personen mit diskontinuierlichen Erwerbsbiografien besser absichern, darf aber gleichzeitig die Arbeitgebenden nicht dazu verleiten, ihr Personal nach Gutdünken einzukaufen und zu entlassen ohne auch soziale Verantwortung zu übernehmen. Flexicurity sollte folglich sorgfältig ausgestaltet werden, um im Tieflohnbereich die Löhne nicht noch verstärkt unter Druck geraten zu lassen (Stutz/Bauer 2003; Böhringer et al. 2007). Denn setzen solche Prozesse ein, verschieben sich bloss Kosten, die früher die Wirtschaft trug, an den Sozialstaat. Vom Flexicurity-Ansatz können Personen, die Care-Verpflichtungen wahrnehmen, potenziell stark profitieren. Dies ist längerfristig allerdings nur dann der Fall, wenn gleichzeitig sichergestellt ist, dass der Arbeitsmarkt sich nicht aufspaltet in bleibend flexibel beschäftigte Outsider mit minimaler Absicherung und gut bezahlte und geschützte Insider, für welche durchgehende Vollzeitbeschäftigung die Norm bleibt.

Der neue Wohlfahrtsstaat nimmt stärker auch langfristige Lebenszusammenhänge zur Kenntnis. Er setzt vermehrt darauf, nicht erst zu reagieren bzw. zu zahlen, wenn Probleme bereits eingetreten sind, sondern im Sinne eines **SOZIALINVESTITIONSANSATZES** schon vorher zu verhindern, dass Probleme entstehen. Dabei stehen zwei Tätigkeitsfelder im Vordergrund, welche die Grenzen des klassischen Sozialstaats sprengen: Das eine ist die stärkere **ABSTIMMUNG VON BILDUNGS- UND SOZIALPOLITIK** mit dem Ziel, dass alle, auch Kinder aus fremdsprachigen, bildungsfernen oder sozial benachteiligten Schichten einen Berufsbildungsabschluss erreichen und dadurch im künftigen Leben bessere Erwerbschancen haben und weniger armutsgefährdet sind. Das andere ist die **VEREINBARKEIT VON FAMILIE UND BERUF** (vgl. z.B. Armingeon/Bonoli 2006), die ebenfalls als Hilfe zur Selbsthilfe von Familien verstanden wird, selber mehr Erwerbseinkommen zu erwirtschaften. Eine Gefahr des Sozialinvestitionsansatzes ist die Tendenz, nur in Bereiche zu investieren, von denen sich der Staat eine Rendite erwarten kann. Menschen mit schlechten Chancen und multiplen Problemen werden dann wenig gefördert.

Generell wird die **TENDENZ ZUR AUSBLENDUNG VON CARE-ARBEIT** teilweise verschärft durch eine stärker ökonomisch argumentierende, weil auf Effizienz ausgerichtete Stossrichtung der jüngeren Sozialpolitikforschung. Wenngleich also die allgemeine Stossrichtung des «neuen Wohlfahrtsstaats» wenig umstritten ist, bleibt die konkrete Umsetzung Gegenstand kontroverser Debatten (z.B. Bonvin/Moachon 2005, Dingeldey 2007, Marten 2007). Das Ziel der Effizienzsteigerung ist auch in den Reformdebatten in der Schweiz sehr präsent (vgl. z.B. Bertozzi/Bonoli/Gay-des-Combes 2005, Tabin et al. 2008, Böhringer et al. 2007, Bonoli/ Bertozzi 2008). Aktivierungsmassnahmen haben sich in der Arbeitslosen- und Invalidenversicherung sowie in der Sozialhilfe als Prinzip etabliert und die Kinderbetreuungsinfrastruktur wird ausgebaut. Der Aktivierungsansatz erzeugt heute ein neues Spannungsfeld, da sich die Ausübung von Care-Arbeit hinderlich auswirkt auf die Wahrnehmung von Integrationsangeboten und auf die Chance, sich aus der Sozialhilfe zu lösen. Gerade die Sozialhilfe, welche zur Leistungsbemessung den gesamten Haushalt betrachtet, widerspiegelt besonders stark die gesellschaftlichen Normen in Bezug auf Erwerbsanforderungen an Frauen und Männer und somit auf die geschlechtstypische Teilung von Erwerb und unbezahlter Care-Arbeit.

2.2 Wandel des Modells geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung und Sozialstaatsmodell

Dass sich die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung verändert hat, ist in erster Linie an der wachsende Arbeitsmarktintegration der Mütter abzulesen. Familien mit zwei erwerbstätigen Eltern sind zum Normalfall geworden. Zurückzuführen ist diese Entwicklung nicht allein auf den **WILLEN JUNGER ELTERN**, eine gleichberechtigte Arbeitsteilung zu leben, wie er aus verschiedenen internationalen Einstellungsbefragungen wie Mikrozensus und Eurobarometer klar hervorgeht. Die Veränderung ist auch **AUS WIRTSCHAFTLICHER SICHT ERWÜNSCHT**. Über eine bessere Arbeitsmarktintegration der Frauen können die vorhandenen Humankapitalinvestitionen besser genutzt und die gesamtwirtschaftliche Produktivität gesteigert werden.

Sowohl die **JOB STRATEGY DER OECD** (z.B. OECD 2006) als auch die **LISSABON-STRATEGIE FÜR WACHSTUM UND BESCHÄFTIGUNG DER EU**⁵, die beide zum Ziel haben, vor dem Hintergrund zunehmender Globalisierung und demografischer Alterung mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen, wollen explizit die Frauenerwerbsquote erhöhen. Sie anerkennen, dass damit die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zum zentralen Faktor wird, mit Einfluss auch auf die Karriere- und Familienplanung und dadurch auf die demografische Entwicklung. Diese Haltung wurde breit rezipiert. In der Schweiz bekennt sich nicht nur der Bundesrat zur Vereinbarkeit als politische Priorität, sondern auch Gewerbeverband und Arbeitgeberverband bezeichnen sie als «bedeutende Herausforderung für die Arbeitswelt der Zukunft» (vgl. Vorworte zum «KMU-Handbuch Beruf und Familie» des SECO von 2007). Aus dem Fokus gerät in diesen an der Arbeitswelt orientierten Überlegungen manchmal, dass ein nicht geringer Teil der unbezahlten Care-Arbeit trotz Kinderbetreuungsplätzen notwendig bleibt. Es braucht Zeit, um Care-Aufgaben im privaten Umfeld wahrzunehmen, wenn nicht die Kinder und die Familie als Ganzes unter der an sich erwünschten vermehrten Erwerbstätigkeit leiden sollen. Und es braucht in späteren Lebensphasen Zeit, um im Bedarfsfall betreuungs- und pflegebedürftige Partner oder Partnerinnen, Eltern oder andere nahestehende Menschen unterstützen zu können.

Zwischen unbezahlter Care-Arbeit und sozialer Wohlfahrt besteht ein enges Zusammenspiel. Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen unterschätzen die soziale Wohlfahrt, wenn sie die unbezahlte Arbeit vergessen, wie der von einer hochkarätigen Ökonomen-Expertengruppe verfasste «Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress» bestätigt. Weisen sie aber Verlagerungen vom unbezahlten in den bezahlten Sektor als Wachstum aus, dann überschätzen sie den Wohlfahrtsgewinn (Stiglitz et al. 2007, 14). Auch die OECD anerkennt heute die grosse Bedeutung unbezahlter Arbeit als Beitrag zur gesellschaftlichen Wohlfahrt, der nicht nur für das gegenwärtige Wohlergehen wichtig ist, sondern gerade im Fall der Kindererziehung auch eine Investition in die Zukunft darstellt (OECD: Cooking and Caring 2011, 24). Umso erstaunlicher erscheint, dass die gängige Wohlfahrtsstaatsforschung lange blind war sowohl gegenüber traditionell weiblichen Wohlfahrtsbeiträgen im Care-Bereich als auch gegenüber den Geschlechterungleichheit produzierenden Wirkungen von Sozialstaatsregimes (z.B. Lewis 1992). Erst mit dem Forschungsstrang der **CARE-REGIMES** wurde das Zusammenspiel von Sozialstaatsmodell und Geschlechterarrangements mitsamt allfälligen Gleichstellungspotenzialen und Diskriminierungsrisiken zum Untersuchungsgegenstand (z.B. Morgan 2008).

Bereits 1994 stellte Nancy Fraser Überlegungen dazu an, welche Herausforderungen das Ende des Alleinernährermodells für die Gleichstellung der Geschlechter und den Wohlfahrtsstaat mit sich bringt. Die Einigkeit, dass das **ALLEINERNÄHRERMODELL** als Referenz der Absicherung von Care-Arbeit zu-

⁵ Vgl. Z.B. http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/index_de.htm.

nehmend versagt, war bereits damals gross. Die Vorstellungen, wodurch es im postindustriellen Wohlfahrtsstaat ersetzt werden solle, blieben jedoch widersprüchlich. Die direkte Absicherung unbezahlter Care-Arbeit über Sozialtransfers stärkt die traditionelle Rollenteilung mit ihren nachteiligen Wirkungen für Frauen. Der Versuch, alle im Sinne eines **UNIVERSAL BREADWINNER MODEL** (auch **ADULT WORKER MODEL** oder **DUAL EARNER MODEL** genannt) gleichberechtigt ins Erwerbsleben zu integrieren und die Care-Arbeit über bezahlte Arbeit im Markt abzudecken, benachteiligt die Frauen jedoch ebenfalls, so Fraser: Weil eine vollständige Verschiebung der Care-Arbeit in den bezahlten Sektor weder überhaupt möglich noch wirklich erwünscht ist, seien es wiederum die in der Care-Arbeit stärker engagierten Frauen, welche der neuen Norm schwerer entsprechen könnten.

Care-Regimes und geschlechtsspezifische Arbeitsteilung

Ein bestimmtes Care-Regime entsteht aus dem **ZUSAMMENSPIEL ZWISCHEN DEM SOZIALSTAATSMODELL UND DER GESCHLECHTSSPEZIFISCHEN ARBEITSTEILUNG**. Im Folgenden ist für jedes in den aktuellen Debatten relevante Arbeitsteilungsmodell kurz ausgeführt, wie es bei der Deckung des Care-Bedarfs mit dem Sozialstaat zusammenwirkt.

- **ALLEINERNÄHRERMODELL:** Der Sozialstaat sichert nur den Erwerbsausfall ab. Care-Bedarf und Care-Arbeit werden über Ernährerlöhne und die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung in der Ehe abgesichert, um den Preis der Abhängigkeit der Frauen von ihren Männern. Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ist unnötig. Absicherungsprobleme entstehen, wenn die Ernährerlöhne nicht hoch genug sind, Arbeitslosigkeit häufiger wird, Ehen nicht lebenslang halten oder der Care-Bedarf nicht im Rahmen von Ehe und Familie abgedeckt werden kann. Zudem besteht typischerweise eine geschlechtsspezifische Lohnungleichheit und Frauen haben im Erwerbsleben als potenzielle Aussteigerinnen beschränkte Karrierechancen.
- **ONE-AND-A-HALF BREADWINNER MODEL:** Dieses Modell wird herangezogen, um die auch in der Schweiz dominante Realität zu beschreiben, dass der Mann vollzeiterwerbstätig bleibt, während die Frau das Pensum an die Familiensituation anpasst. Durch diese in Wirklichkeit vorherrschende Mischung der oben ausgeführten «reinen» Modelle entstehen Widersprüchlichkeiten bei der korrespondierenden sozialen Absicherung, die tendenziell Frauen benachteiligen, weil sie nicht wirklich gleichberechtigt in die Erwerbswelt integriert sind, noch immer den Grossteil der Care-Aufgaben übernehmen, aber sich unter den gegebenen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen nicht auf eine Versorgung durch den Ehemann verlassen können. Der Sozialstaat garantiert typischerweise weder eine effektive Vereinbarkeit von Familie und Beruf noch sichert er Care-Bedarf und unbezahlte Care-Arbeit selber ab.
- **ZWEIVERDIENERMODELL (UNIVERSAL BREADWINNER MODEL, ADULT WORKER MODEL, DUAL EARNER MODEL):** Männer und Frauen bleiben über das ganze Leben hinweg vollzeitlich erwerbstätig. Der Sozialstaat sichert den Erwerbsausfall ab und stellt Infrastrukturen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf zur Verfügung. Care-Arbeit wird vermehrt eingekauft und erfolgt dann in bezahlter Form. Als Vorteile werden die Gleichstellung der Geschlechter und die ökonomische Effizienz durch eine optimale Nutzung des Humankapitals aller Arbeitskräfte gesehen. Ausgeblendet bleibt tendenziell, dass bei gleicher Erwerbsintegration nicht automatisch auch die Care-Aufgaben zwischen den Geschlechtern gleich verteilt werden. Diese lassen sich nie voll über den Markt abdecken, sondern bleiben mit Zeit- sowie Koordinationsbedarf verbunden. Das Ausblenden von Care-Aufgaben führt zu einer Benachteiligung der Care-Arbeitenden.

Zudem stellen oft die Kosten der eingekauften Care-Arbeit ein Problem dar. Subventioniert der Staat sie nicht substantiell, sind Personen, die Care-Verantwortung übernehmen, gegenüber anderen stark benachteiligt und der Druck auf die Löhne der bezahlten Care-Arbeitenden ist hoch. Kinder zu haben wird tendenziell zum Luxus.

- **UNIVERSAL CARER MODEL:** Als Reaktion wurde mit diesem Modell der Fokus auf die Gleichverteilung der Care-Arbeit gelegt und konsequenter durchdacht, dass für die Wahrnehmung von Care-Aufgaben auch Zeit und Koordination eine Rolle spielen. Das Modell analysiert stärker auch den Care-Bedarf. Implizit wird meist davon ausgegangen, dass Männer wie Frauen erwerbstätig bleiben. In welcher Form dies geschieht und was die Anforderungen sind, damit dies gelingen kann, steht meist etwas im Hintergrund. Der Sozialstaat bekommt hier explizit auch die Aufgabe, Care-Bedarf und Care-Arbeit abzusichern.

- **DUAL EARNER/DUAL CARER:** Dieses Arbeitsteilungsmodell, in dem Männer wie Frauen sowohl Verantwortung für ihre Existenzsicherung wie auch für Betreuungsaufgaben gegenüber Angehörigen tragen, wählen wir im vorliegenden Grundlagenpapier als Referenz der sozialen Absicherung. Es erlaubt, wenn eine effektive Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Care-Aufgaben gegeben ist, im Grundsatz allen, ihre Care-Arbeitszeit und ihren Care-Bedarf durch eigene Erwerbsarbeit und daran anknüpfende Sozialversicherungen abzudecken.

Frasers Forderung, die Gender-Dimension in der Arbeitsteilung durch ein **UNIVERSAL CARER MODEL** zu dekonstruieren und die soziale Absicherung darauf abzustimmen, dass Männer wie Frauen Care und Erwerb zu vereinbaren haben, ist seither als Reformideal weiterentwickelt worden, oft unter dem Titel **DUAL EARNER/DUAL CARER MODEL** (z.B. Daly 2003; Gornick/Meyers 2005; Pfau-Effinger/Geissler 2005; Lister 2006, 2009; Sainsbury 1996; Morgan 2008). Nach wie vor ist dieses **IDEAL NIRGENDS REALISIERT**. Das Reformmodell des oben skizzierten Sozialinvestitionsstaats ist implizit auf ein adult worker model ausgerichtet. Einzig die USA und Schweden gehen explizit von diesem Geschlechtermodell aus, wenngleich unter sehr unterschiedlichen Vorzeichen. Denn während Schweden in sozialdemokratischer Tradition die Vereinbarkeitsprobleme über staatliche Politik zu lösen sucht (Elternurlaub, Betreuungsinfrastruktur etc.), überlassen dies die liberal orientierten USA dem Markt (Orloff 2006). In den meisten westeuropäischen Ländern ist ein **ONE-AND-A-HALF BREADWINNER MODEL** vorherrschend (Mann Vollzeit, Frau Teilzeit; Lewis 2007). Die reale Situation spiegelt jedoch nur bedingt die Wünsche betreffend Arbeitsteilung. So hat eine europaweite Befragung (Bielenski et al. 2002) schon vor zehn Jahren gezeigt, dass die Wünsche von Männern und Frauen betreffend Erwerbspensum immer näher zusammenliegen.

Alle Modelle haben durch ihre spezifische Absicherung von Care-Arbeit **GESCHLECHTSSPEZIFISCHE WIRKUNGEN**. Der traditionelle Sozialstaat mit dem Alleinernährermodell sah zumindest für verheiratete Frauen eine Absicherung des unbezahlten weiblichen Care-Wirkens über den Ehemann vor, allerdings gegen den Preis wirtschaftlicher Abhängigkeit. Das *one-and-a-half breadwinner model* ist demgegenüber nur eine graduelle Veränderung, weil die Erwerbsmöglichkeiten der Frauen sich nach ihren Care-Verpflichtungen richten und sich an der geschlechtsspezifischen Verteilung der Care-Arbeit nichts Wesentliches ändert (Morgan 2008). Im *adult worker model*, an dem sich die praktizierte Sozialreformpolitik wie auch die Sozialpolitikforschung mehr oder weniger stark orientieren, dominieren Debatten um die Loslösung der Care-Arbeit von der Familie, indem sie in den Arbeitsmarkt überführt wird. Orloff (2006) spricht in diesem Zusammenhang von einem «farewell to maternalism». Durch die Ausblendung des immer verbleibenden Zeitaufwands für unbezahlte Haus- und Familienarbeit bestehen unberücksichtigte Probleme der zeitlichen Verfügbarkeit, der räumlichen Mobilität und der Koordi-

nation, die dazu führen, dass Personen, mit Verpflichtungen im Care-Bereich im Erwerbsleben strukturell benachteiligt bleiben und sich gleichzeitig die soziale Absicherung ihrer Care-Arbeit gegenüber dem Ernährermodell oft verschlechtert (Lewis/Giullari 2005).

Wie Vielle (2001) in einer europäisch vergleichenden Untersuchung zeigt, haben gleichzeitig die zunehmende Instabilität von Paarbeziehungen und die Pluralisierung der Familienformen die Sichtbarkeit und Anerkennung der individuellen Kosten unbezahlter Care-Arbeit in der Familie erhöht, was sich auf die Konzeptualisierung von sozialen Risiken, Gleichstellung, Solidarität und Elternrollen auswirkte. Das hohe Trennungsrisiko ist in dem Masse mit unterschiedlichen Folgen für die Geschlechter verbunden, als die Verantwortung für Care-Aufgaben vor der Trennung ungleich ist und es nach der Trennung bleibt.

In der **ÖKONOMISCHEN THEORIE** war lange die Haushaltsökonomie von Gary Becker (1981) sehr einflussreich. Er sah die geschlechtsspezifische Arbeitsteilung in der Nutzenfunktion auf Haushaltsebene als rationale Spezialisierung von für das Grossziehen von Kindern mit komparativen Vorteilen ausgestatteten Frauen. Während diese Zuordnung zu Widerspruch unter Ökonominen führte, sind es nur wenige, die wie Nancy Folbre in ihrem Aufsatz «A Theory of the Misallocation of Time» (in Folbre/Bittman 2004) nicht nur den gleichen Zugang zu Erwerbsarbeit fordern, sondern die Care-Arbeit als eigenes wichtiges Thema der Ökonomie untersuchen.

Auch Esping-Andersen ist von der feministischen Kritik an seiner **WOHLFAHRTSREGIME-TYPOLOGIE** nicht unberührt geblieben. Hatte er schon 2002 die Gleichstellungsausrichtung des Wohlfahrtsstaats aufgenommen, so ist sein neustes Buch (2009) ganz diesem Thema gewidmet. Er nennt den Wandel der Geschlechterrollen eine «unvollendete Revolution»: Ein altes Gleichgewicht wurde verlassen, ein neues noch nicht erreicht, was suboptimale Wohlfahrtsresultate generiert. Die Anpassung des Sozialstaats an die neue Rollenteilung erachtet er als zentral für eine nachhaltige Verbesserung der allgemeinen Wohlfahrt. Als Weg sieht er das skandinavische Wohlfahrtsstaatsmodell inklusive egalitärer Aufteilung der unbezahlten Care-Arbeit zwischen den Geschlechtern. Sein Ansatz bleibt aber stark makro-ökonomisch orientiert. Er untersucht nicht weiter, welche konkreten Hindernisse auf dem Weg zur gleichstellungsorientierten sozialen Absicherung zu überwinden sind.

Detailliert empirisch untersuchende Arbeiten zu den geschlechtsspezifischen Auswirkungen von sozialpolitischen Veränderungen sind weniger häufig. Stark beforscht wurden etwa in Deutschland die Wirkungen der Hartz IV-Reformen auf Frauen und Männer. Sie deuten auf Chancenungleichheiten hin, die insbesondere daher rühren, dass Frauen aufgrund von Care-Arbeit weniger für den Arbeitsmarkt aktivierbar sind und die Ablösung aus sozialstaatlicher Unterstützung seltener schaffen (Weinkopf et al. 2009, Betzelt et al. 2009; Achatz/Trappmann 2009).

Auch in der **SCHWEIZ** beschreibt das *one-and-a-half breadwinner model* die Geschlechterarrangements zur Sicherstellung der notwendigen Care-Arbeit treffend (BFS 2008). Gewisse mit dem Geschlechtermodell und der ungleichen Aufteilung von Care-Aufgaben verbundene Armutsprobleme, die z.B. Alleinerziehende, Geschiedene, pflegende Familienangehörige oder Working Poor besonders treffen, sind bekannt (z.B. Streuli/Bauer 2001; Arnold/Knöpfel 2007, Streuli/Kutzner 2005). Die Sozialstatistiken sind durchgängig geschlechtsspezifisch differenziert und erlauben, weitere Geschlechterungleichheiten deskriptiv festzustellen. Die erhöhte Erwerbsbeteiligung der Frauen hat keine grundlegenden sozialpolitischen Reformen herbeigeführt. Der nun obligatorisch bezahlte Mutterschaftsurlaub, gewisse Anpassungen der Steuerpolitik (Kinderbetreuungsabzüge etc.) und der allmähliche Ausbau der Kinderbetreuungsinfrastruktur haben die Voraussetzungen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit für Frauen verbessert, Männer jedoch haben nicht entsprechend mehr Care-Arbeit übernommen (BFS 2009).

Die **GESCHLECHTSSPEZIFISCHEN RECHTSUNGLEICHHEITEN IN DER SOZIALEN SICHERUNG** wurden weitgehend behoben (vgl. Eidg. Frauenkommission 1982, Schweizerischer Bundesrat 1986). Erziehungs- und Betreuungsgutschriften haben sich im System der AHV/IV für Care-Arbeit verrichtende Frauen positiv ausgewirkt. Dennoch bleiben zahlreiche **INDIREKT DISKRIMINIERENDE MECHANISMEN** der sozialen Sicherung bestehen, die bislang insbesondere bei der Arbeitslosenversicherung (Despland 2001), der Invalidenversicherung (Baumann/Lauterburg 2001), den Pensionskassen (Baumann/Lauterburg 2004) und Unterstützungsleistungen an Einelfamilien im Bedarfsfall (Freivogel 2007) diskutiert wurden. In jüngerer Zeit haben Forschungsprojekte die geschlechtsspezifischen Wirkungen von Sozialpolitik auch zweigübergreifend thematisiert. So untersucht Stadelmann-Steffen (2007) die Frage der Beeinflussung der Frauenerwerbstätigkeit durch den sozialpolitischen Kontext, und Ballmer-Cao (2008) zeigt in einem konzeptionell ausgerichteten Artikel, dass das Verhältnis zwischen der Logik des Sozialinvestitionsstaats und der Gleichstellung nicht widerspruchsfrei ist. Eine explorative Untersuchung von Hauss/Nadai (2009) zur Zuweisungspraxis von erwerbslosen Frauen in Programme der beruflichen Integration zeigt ein Spannungsfeld zwischen Empowerment der Frauen und Anpassung an ein prekäres geschlechtsspezifisches Arbeitsmarktsegment auf, das auf Chancen und Risiken des Instruments verweist. Und eine laufende Studie von Keller et al. untersucht für die Westschweiz aufgrund von Interviews mit Sozialarbeitenden, wie die Sozialhilfe über ihre Interventionen normierend auf die Einkommensgenerierung und -verteilung in Familienhaushalten wirkt.

2.3 Der Capability-Ansatz von Amartya Sen

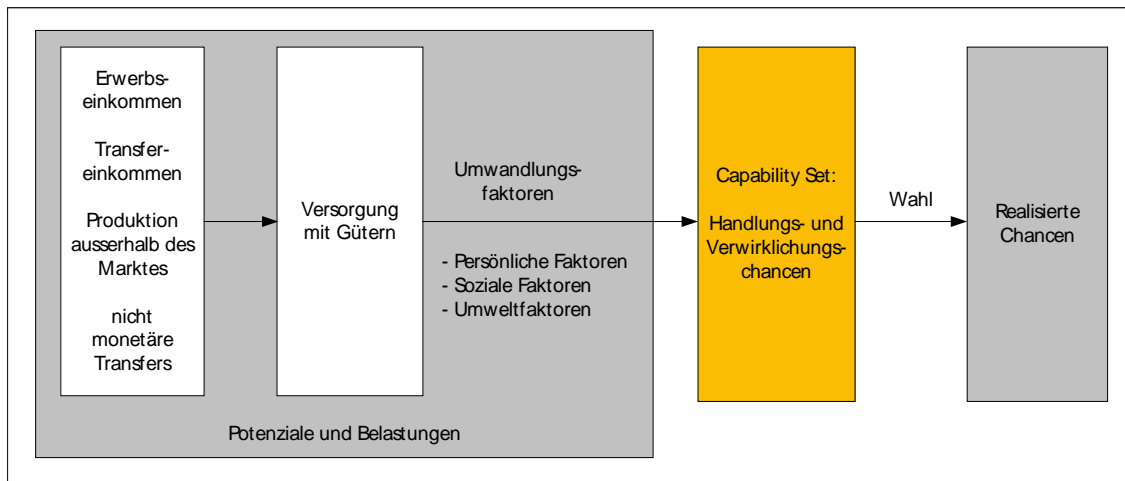
Der in der Wohlfahrtsökonomie wichtige Capability-Ansatz, der vom indischen Ökonomie-Nobelpreisträger Amartya Sen (z.B. 2002) entwickelt wurde, stellt individuelle **HANDLUNGS- UND VERWIRKLICHUNGSCHANCEN** ins Zentrum, konzipiert das Individuum jedoch gleichzeitig als in soziale Beziehungen und Verhältnisse sowie eine Lebensgeschichte eingebettet. Agarwal et al. (2005) haben aufgezeigt, dass er sich dadurch sehr gut eignet, auch genderbezogene Aushandlungsprozesse, Spannungsfelder und Widersprüche zu fassen. Robeyns (2005) und Lewis/Guillari (2005) haben ihn auch bereits auf das Thema Geschlecht und Sozialstaatsreform angewandt.

In seinen Arbeiten zur Entwicklungs- und Wohlfahrtsökonomie erfasst Amartya Sen sozial Benachteiligte nicht als Objekte staatlicher Hilfsprogramme, sondern als Subjekte mit rationalen Absichten und Überlegungen. Gleichzeitig thematisiert er, wie die Rahmenbedingungen die Verwirklichungschancen menschlichen Handelns beeinflussen und wie sie ausgestaltet sein müssten, um möglichst vielen Menschen Möglichkeiten zu geben, durch eigenes Handeln für sie gute Lebensumstände zu realisieren. In dieser Perspektive ist Armut nicht mehr allein eine Folge struktureller Wirkungszusammenhänge. Es treten Ursachen und Dynamiken von Armut ins Zentrum, die eng mit den Lebensperspektiven und Biographien einzelner Menschen verknüpft sind. Der Perspektivenwechsel hat auch Folgen für die Politik: Er macht ersichtlich, wo Ansatzpunkte für eine nachhaltige Bekämpfung sozialer Probleme liegen.

Was aber sind **CAPABILITIES**? Der Begriff wird gewöhnlich als Handlungs- und Verwirklichungschancen übersetzt. Sen geht davon aus, dass ein Mensch aus einem bestimmten Set von capabilities gewisse Optionen auswählt. Bestehen viele Handlungs- und Verwirklichungschancen, so bestehen mehr Wahlmöglichkeiten und die Lebenssituation kann gemäss individuellen Präferenzen verbessert werden. Sen hält dies für die entscheidende Wohstandsdimension. Das **CAPABILITY-SET** eines Menschen ergibt sich aus dem Zusammenwirken zweier Grössen (vgl. **Abbildung 1**): erstens der Güter, die zur Verfügung stehen, und zweitens der **UMWANDLUNGSFAKTOREN** (*conversion factors*), die es erlauben, die Güter auf eine Weise zu verwenden, welche die Handlungsspielräume erweitert. So kann etwa der Besitz eines Autos die Verwirklichungschance eröffnen, einen weit vom Arbeitsort entfernten Wohnsitz

zu wählen, eine Stelle als Aussendienstmitarbeiter anzutreten oder mit der Familie in die Ferien zu fahren. Der Besitz dieses Gutes führt aber nur dann zu einer solchen Erweiterung von Verwirklichungschancen, wenn die Person das Auto auch tatsächlich steuern kann (Ausweis, Gesundheitszustand), wenn vor Ort genügend Treibstoff verfügbar ist und wenn das Strassennetz gut ausgebaut und befahrbar ist. Güter und Umwandlungsfaktoren lassen sich zusammen als **POTENZIALE UND BELASTUNGEN** verstehen, die einer Person zur Verfügung stehen. Sie stecken ihre Handlungschancen ab und bemessen ihre Freiheit, etwas zu erreichen.

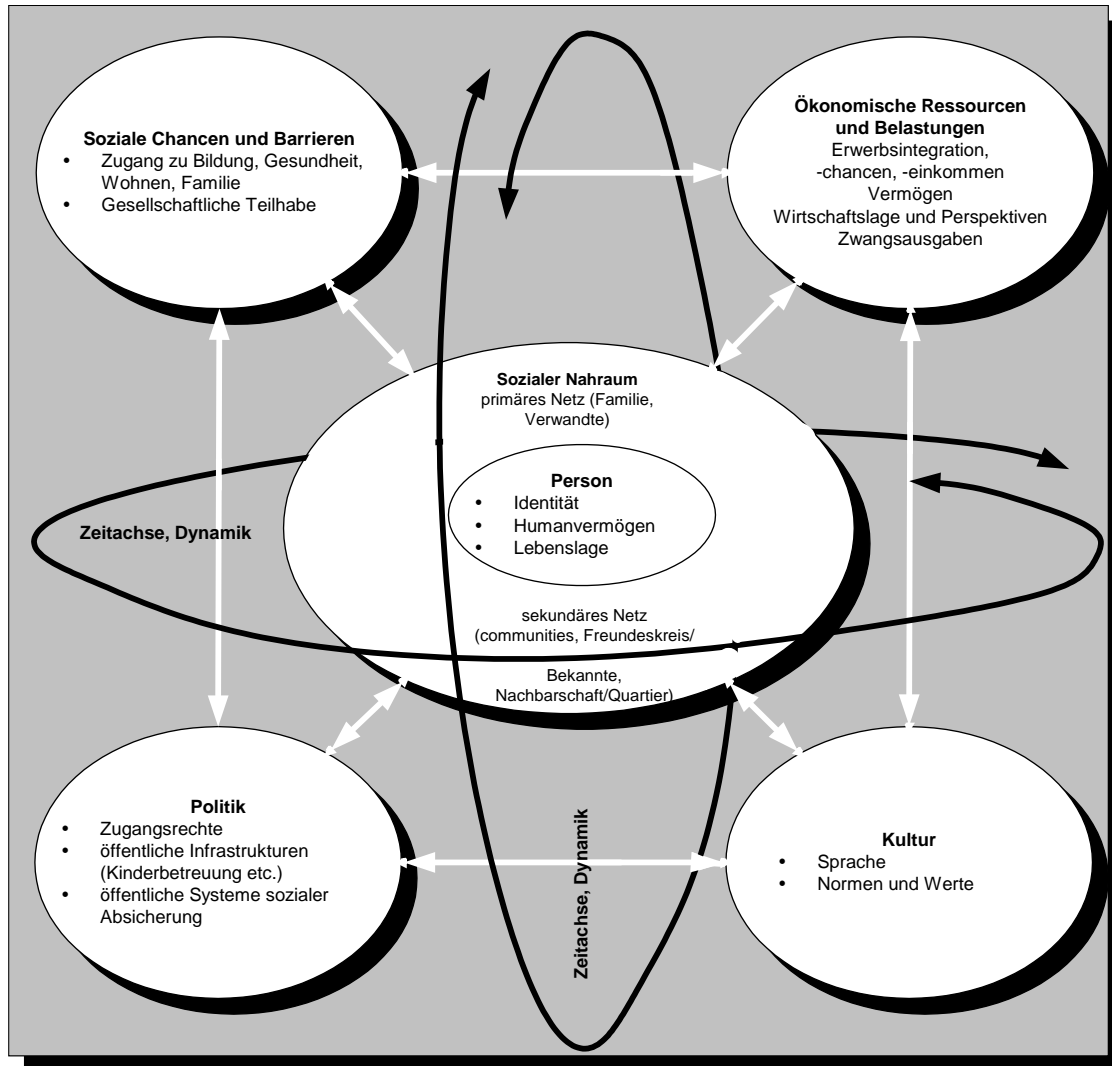
Abbildung 1: Capability-Ansatz von Amartya Sen



Darstellung: BASS; in Anlehnung an Robeyns (2003).

Armut ist in dieser Perspektive definiert als Mangel an Handlungs- und Verwirklichungschancen. Sen's Ansatz hat auch dazu geführt, dass die reine Umverteilung von Wohlstand über Sozialtransfers heute kritischer beurteilt wird. Materielle Sicherung allein sichert die Freiheit nicht ab, so weit als möglich über das eigene Schicksal entscheiden und sein Leben selber in die Hand nehmen zu können. Im Fokus einer nicht auf dauerhafte Ungleichheiten abzielenden Sozialpolitik sollte also der direkte Zugang zu Wohlstandschancen für alle stehen. Damit öffnet sich die Perspektive über den traditionellen Sozialstaat hinaus.

Abbildung 2: Handlungsbestimmende Potenziale und Belastungen



Darstellung: BASS

Potenziale und Belastungen, die Handlungs- und Verwirklichungschancen bestimmen, bestehen auf verschiedenen Ebenen, wie Abbildung 2 zeigt:

- **bei der Person:** Die individuelle Person bringt eine bestimmte Identität mit. Sie verfügt über ein spezifisches Humanvermögen, das sich beschreiben lässt als Vorrat an Fähigkeiten. Sie steht an bestimmten Stationen des Lebenslaufs und ist gleichzeitig durch Geschlecht, Herkunft, sozialen Status und Gesundheit charakterisiert.
- **im sozialen Nahraum:** Die Person ist unterschiedlich eingebettet in einen sozialen Nahraum, also in eine Herkunfts- oder eigene Familie und unterschiedliche so genannte *communities*, denen sie sich zugehörig fühlt, in einen Freundes- und Bekanntenkreis, eine Nachbarschaft. Der soziale Nahraum ist dadurch charakterisiert, dass persönliche Kontakte Beziehungen schaffen und emotionale Bindungen bestehen. Er ist gleichzeitig der Rahmen, in dem unbezahlte Care-Arbeit geleistet wird. Der soziale Nahraum ist jedoch ein ambivalentes 'Solidaritätsnetz', das Unterstützung mobilisieren und mit Belastungen verbunden sein kann. Es ist bekannt, dass die Netze des sozialen Nahraums je nach Umständen sehr leistungsfähig sein oder aber versagen können. Die Bedeutung dieser zwischen Mikro- und Makroebene liegenden Mesoebene des 'Privaten' wird von Sen nicht explizit benannt und in der Sozialpolitik ebenfalls oft ausgeblendet. Für eine Analyse der Absicherung von Care-Arbeit ist der soziale Nahraum jedoch zentral.

• **bei den strukturellen Rahmenbedingungen:** Person wie sozialer Nahraum stehen in vielfachen Wechselbeziehungen zu ihrem weiteren Umfeld, das ihnen ebenfalls Potenziale zur Verfügung stellt, sie aber auch mit Belastungen und Barrieren konfrontiert. Dabei lassen sich vier wichtige Bereiche unterscheiden: **ÖKONOMISCHE CHANCEN UND BELASTUNGEN**, unter denen die Erwerbssituation eine zentrale Rolle spielt; **SOZIALE CHANCEN UND BARRIEREN** bei der sozialen Sicherheit, beim Zugang zu Bildung, zu Leistungen des Gesundheitswesens, zu angemessenem Wohnraum, zu gesellschaftlicher Integration und Anerkennung; **POLITISCHE INSTITUTIONEN UND ZUGANGSRECHTE**, welche die Handlungsmöglichkeiten der Menschen stark mitbestimmen, sowie **KULTUR** als Überbegriff für die Sprache, in der jemand denkt, reden und schreiben kann, und die gruppen- und schichtspezifischen Werte und Normen, die das Handeln mitsteuern.

Wie auszuführen bleibt, erfüllt der Capability-Ansatz von Sen damit viele Kriterien, die für die Aufgabenstellung dieses Grundlagenpapiers wichtig sind: 1. erlaubt er eine dynamische Sicht auf Menschen und ihre Perspektiven in ihrem Lebenslauf, 2. lässt sich eine geschlechtsspezifische Sicht integrieren, 3. sind mit den Handlungs- und Verwirklichungschancen indirekt auch Mechanismen von Integration sowie Ausgrenzung und Diskriminierung angesprochen, 4. lässt sich die bedeutende Rolle des sozialen Nahraums, in dem die unbezahlte Care-Arbeit geleistet wird, einfach mit einbeziehen und 5. gilt dasselbe auch für den Sozialinvestitionsansatz aus der Sozialstaatsreformdebatte.

2.4 Lebenslaufperspektive

Der vom Capability-Ansatz geschärfte Blick auf die Handlungs- und Verwirklichungschancen des Individuums bedingt, es in seinen konkreten Lebensumständen zu betrachten. Und die darin angelegten Dynamiken, die in soziale Schwierigkeiten hineinführen können und mit kleineren oder grösseren Chancen verbunden sind, wieder daraus herauszufinden, sind immer eingebettet in eine Lebensgeschichte. Die Lebensgeschichten sind ihrerseits mitgeprägt von geschlechtsspezifischen Leitbildern, die in verschiedenen Phasen typische Aufgaben für Frauen und Männer vorsehen. Unbezahlte Care-Arbeit wird dabei in der Regel weiblichen Lebenszusammenhängen zugeordnet.

Selbst Probleme wie konjunkturell bedingte Arbeitslosigkeit, die keinen unmittelbaren Zusammenhang mit der betroffenen Person haben, wirken mit dem individuellen Lebenslauf von Frauen und Männern zusammen. So treffen Entlassungen oft zuerst die Jüngsten oder die Ältesten, Teilzeitarbeitende mit Familienpflichten, Tiefqualifizierte, die Migrationsbevölkerung oder die aus gesundheitlichen und sozialen Gründen nicht voll Leistungsfähigen. Früher war es auch nicht ungewöhnlich, als erste die sogenannten doppelverdienenden Ehefrauen zu entlassen.

Sozialpolitik soll den konkreten Lebenssituationen über den ganzen Lebenslauf hinweg Rechnung tragen. Frauen und Männer, mit und ohne Care-Verpflichtungen oder Care-Bedarf sind bei jeder der typischen Lebensaufgaben auf gute Rahmenbedingungen angewiesen, um möglichst selber zu handeln. Das Gutachten für den Ersten Deutschen Gleichstellungsbericht (Sachverständigenkommission 2011) spricht in diesem Zusammenhang von einer **AKTIVEN LEBENS-LAUF-POLITIK** (15).⁶ Es weist noch auf einen weiteren wichtigen Punkt einer Lebenslaufperspektive hin: Weil die einzelnen Lebensphasen nicht isoliert betrachtet werden, sondern in ihren längerfristigen Auswirkungen, werden die kumulativen Wirkungen von Entscheiden und Ereignissen im Laufe des Lebens deutlich.

⁶ «Unter aktiver Lebenslaufpolitik lässt sich ein Politikansatz fassen, der von einem Leitbild künftiger männlicher und weiblicher Lebensläufe ausgeht und versucht, die staatlichen Interventionen in den unterschiedlichen Phasen des Lebensverlaufs so zu strukturieren, dass sie aufeinander abgestimmt sind und sich wechselseitig verstärkend unterstützen.» (Erster Deutscher Gleichstellungsbericht, 29).

Elder et al. (2003) haben fünf pragmatische Prinzipien einer Lebenslaufperspektive skizziert: Erstens das Prinzip der lebenslangen Entwicklung, das betont, dass mit dem Erwachsenwerden der Prozess der Identitätsbildung und des persönlichen Lernens nicht abgeschlossen ist, sondern weiterhin fundamentale Veränderungen möglich bleiben. Zweitens das Prinzip des aktiven Gestaltens, welches den Einfluss von eigenen Entscheiden und Handlungen im Rahmen der historisch und konkret vorgegebenen Möglichkeiten fokussiert. Drittens das Prinzip von Zeit und Ort, das darauf verweist, wie stark der Lebenslauf mit einer räumlichen und zeitlichen Dimension verbunden ist. Viertens das Prinzip des Timings, das besagt, dass gleiche Einflüsse oder Entwicklungen zu unterschiedlichen Zeitpunkten des Lebens andere Konsequenzen haben können. Und fünftens das Prinzip der verbundenen Leben („linked lives“), also die Notwendigkeit, die soziale Einbettung eines Menschen im Laufe des Lebens mit in den Blick zu nehmen und ihn nicht als isoliertes Individuum zu betrachten.

Der Lebenslaufansatz hat auch in der **SCHWEIZER FORSCHUNG** seinen Niederschlag gefunden. So hat der Schweizerische Nationalfonds zur Förderung der Forschung kürzlich einen neuen Nationalen Forschungsschwerpunkt namens «LIVES – Überwindung der Verletzbarkeit im Verlauf des Lebens» bewilligt, der von Forschenden der Universitäten Genf und Lausanne koordiniert wird. LIVES führt comparative Longitudinalstudien sozio-struktureller und individueller Faktoren durch, die Lebensverläufe von etwa 25'000 Personen als Entwicklungsprozesse, als Ergebnis institutioneller Regulierung und Politik und als biographische Konstruktion untersuchen. Ziel ist auch hier die Entwicklung innovativer sozialpolitischer Massnahmen.

Handlungs- und Verwirklichungschancen werden in der Lebenslaufperspektive durch vorgegebene Bedingungen strukturiert, aber nicht determiniert. Zudem sind die Bedingungen selber veränderbar, also auch gestaltbar. Dies tut eine aktive Lebenslaufpolitik. Es sind Entscheide an «**KNOTENPUNKTEN**» des Lebens von Frauen und Männern, die ihre berufliche und privat-familiäre Situation nachhaltig beeinflussen. Das Gutachten für den Ersten Deutschen Gleichstellungsbericht (2011) beschreibt: «Die heutigen Unterschied in männlichen und weiblichen Lebensläufen sind zum einen die Folge von institutionellen Vorgaben, die unzureichende Wahlmöglichkeiten an wichtigen Knotenpunkten des Lebensverlaufs bieten, geprägt. Zu anderen werden sie durch Geschlechterstereotypen, die auf das Handeln von Männern und Frauen einwirken, beeinflusst.» (23) Die Vorstellungen einer «Normalbiografie» seien jedoch zunehmend weder für Männer- noch für Frauenleben passend.

Die Institutionen, die Lebensläufe mitformen, eröffnen Optionen, können sie jedoch auch einschränken. Heute sind es meist spezielle **LEBENSABSCHNITT-POLITIKEN**, die in Notfällen helfen oder kritische Übergänge gestalten. Beispiele sind Stipendien in der Ausbildungsphase, Familienzulagen solange finanziell abhängige Kinder und Jugendliche da sind oder die Alterssicherung, die nach dem Pensionsalter zum Zuge kommt. Wirksamkeit entfalten diese Politiken nicht nur durch Ressourcen, die sie zur Verfügung stellen, sondern auch durch definierte Pflichten und Anreizwirkungen. Die bestehenden Institutionen sind jedoch nicht aus einem Guss, sondern mit **UNTERSCHIEDLICHEN BIS WIDERSPRÜCHLICHEN ANREIZEN** verbunden. Noch immer ermöglichen sie es nur bedingt, dass Frauen und Männer frei darüber entscheiden können, wie sie sich Erwerb und Care-Arbeit aufteilen, ohne sich - je nach Wahl - mit zum Teil gravierenden Nachteilen konfrontiert zu sehen.

2.5 Gender&Generation-Ansatz

Über Handlungs- und Verwirklichungschancen sowie die Lebenslaufperspektive hinaus erscheint ebenfalls wichtig, individuelle Frauen und Männer nicht als isoliert und autonom zu betrachten, sondern als Menschen, die von Geburt an grundlegend **IN BEZIEHUNGEN ZU ANDEREN MENSCHEN EINGEBETTET** sind und im Rahmen dieser Beziehungen sowohl mit Care versorgt werden als auch Care-Verpflichtungen tragen. Dies tun wir hier unter dem Titel eines Gender&Generation-Ansatzes, der in der Literatur allerdings sehr unterschiedlich verwendet wird und dort auch nicht immer die genannten Zusammenhänge umfasst.

Zentral in diesem Ansatz ist die Idee der Einbettung des Individuums in eine **GENERATIONENKETTE**. Darunter wird verstanden, dass Menschen, deren Situation und deren Handeln untersucht werden sollen, als Teil einer Generationenfolge betrachtet werden müssen. Sie haben Eltern, Kinder oder auch nicht. Damit bleibt bewusst, dass Eltern und Kinder lebenslang bis ins fragile hohe Alter sich unterstützen und belasten, den Kontakt aber auch abbrechen können. Nicht nur Müttern und Vätern, sondern auch Söhnen und Töchtern bzw. Schwiegertöchtern können im Kontext dieser Generationenbeziehungen geschlechtsspezifisch Care-Aufgaben zugeordnet sein. So entsteht ein Rahmen, der erlaubt, die Potenziale, Belastungen und Ambivalenzen des sogenannt «Privaten» für Frauen und Männer mit der gesellschaftlichen Ebene im Zusammenspiel zu untersuchen. Es ist gerade auch für eine geschlechtersensible Perspektive ein grosses Plus, wenn «das Private» und die in diesem Rahmen geleistete unbezahlte sogenannte Care-Arbeit nicht einfach eine Blackbox und Restgrösse bleiben. «Gender&Generation» ist in der neueren Forschung denn auch ein Trendthema.

Insbesondere die Auseinandersetzung mit Fragestellungen der **FAMILIENPOLITIK** bringt die Herausforderung mit sich, die Leistungen des familiären Umfelds und auch die Grenzen im Zusammenspiel mit der gesellschaftlichen Ebene zu analysieren. Anknüpfend an die für die Potenziale und Belastungen drei wichtigen Ebenen des Capability-Ansatzes (vgl. Abbildung 1), bedeutet dies: Bereits das Individuum ist Teil einer Generationenkette. Die Charakteristika der Person, ihre Bildung oder ihre Gesundheit, haben mit dieser Generationenkette zu tun. Vor allem aber steht das Individuum darin in Austauschbeziehungen und Verantwortlichkeiten. Oft nicht zeitgleich ausgetauscht werden moralische und praktische Unterstützung, Zeit und Geld. Wenngleich nicht konfliktfrei, handelt es sich doch um die dauerhaftesten und automatischsten Beziehungen, in denen das Individuum steht, aber auch sie können abgebrochen werden.

Um diese Generationenkette herum besteht das **GEFLECHT WEITERER PERSÖNLICHER BEZIEHUNGEN** zu Partner, Partnerin, Verwandten, Bekannten und Freundeskreis. Je nach Lebensphase und -situation ändert sich die Definition, was «meine Familie» ist. Das Geflecht persönlicher Beziehungen kann sehr viel leisten. Aber die Familienpolitik sollte im Auge behalten, dass es dies nicht immer tut. Fehlen nur schon verfügbare Zeit und Geld, so ist das Individuum sozial sehr viel verletzlicher. Trägt das Geflecht gar nicht oder ist es nicht vorhanden, beginnen oft die wahren Schwierigkeiten. Eine gute Einbettung in verlässliche Vertrauensbeziehungen dagegen kann die **RESILIENZ** gegenüber den Wechselfällen des Lebens stark erhöhen. Aber dieses persönliche soziale Netzwerk ist keine isolierte Welt, sondern steht in vielen Wechselbeziehungen zu den strukturellen Rahmenbedingungen.

Was bedeutet dies für eine aktive Lebenslaufpolitik, wie sie im letzten Abschnitt postuliert wurde?

Es gilt erstens nicht aus den Augen zu verlieren, dass **INDIVIDUELLE FRAUEN UND MÄNNER IN BEZIEHUNGEN UND VERANTWORTLICHKEITEN STEHEN**, die gerade im Kontext unbezahlter Care-Leistungen eine zentrale Rolle spielen. Wenn das traditionellerweise oft von den Frauen in der Verwandtschaft gepflegte Beziehungsgeflecht trägt, kann das Individuum bei Bedarf auf Unterstützung zählen. Gewisse Dinge können dieses Geflecht überfordern, zum Beispiel die finanzielle Sicherung im

Alter. Und es macht einen grossen Unterschied, ob enge Bezugspersonen überhaupt vorhanden sind oder nicht. Dies zeigt sich zum Beispiel darin, dass Frauen durch ihre höhere Lebenserwartung weniger häufig auf unentgeltliche Pflege zuhause zurückgreifen können: Werden sie pflegebedürftig, so ist der im statistischen Durchschnitt fünf Jahre ältere Partner meist schon gestorben. So leben 44% der Frauen ab 90 Jahren in einem Alters- und Pflegeheim, aber nur 28% der Männer (BFS Alterssicherung 2011).

Es gilt daher, die Potenziale des sozialen Nahraums, dort, wo sie vorhanden sind, zu nutzen und ihn gleichzeitig vor Überforderung zu schützen. Oft braucht es öffentliche Infrastrukturen wie beispielsweise eine Spitex, damit das private Care-Engagement überhaupt zum Tragen kommen kann. Der Schutz vor Überforderung bedingt auch, dass die strukturellen Rahmenbedingungen auf die familiären Care-Verpflichtungen Rücksicht nehmen.

Der Beziehungsfokus macht zweitens auch deutlich, dass die **VEREINBARKEIT VON FAMILIÄREN AUFGABEN UND ERWERB** ein zentrales Thema im Hinblick auf die Handlungs- und Verwirklichungschancen von Frauen und Männern ist. Für Frauen ist Vereinbarkeit wichtig, weil sie in den privaten Beziehungsnetzen oft Care-Verpflichtungen übernehmen und nur so besseren Zugang zum Arbeitsmarkt finden. Für Männer ist sie wichtig, weil sonst neben dem Erwerb Care-Aufgaben kaum mehr wahrgenommen werden können. Viele Befragungen, unter anderem auch eine kürzlich von Pro Familia (2011) in der Ostschweiz durchgeführte, zeigen nämlich klar, dass Väter mehr Care-Aufgaben übernehmen wollen. Und mit den kommenden demographischen Veränderungen wird auch die Wirtschaft noch mehr auf Männer und Frauen angewiesen sein, die verschiedene Lebensbereiche miteinander kombinieren.

Vereinbarkeit bedingt Betreuungsinfrastrukturen, aber auch eine Arbeitswelt, die in ihren Mobilitäts- und Flexibilitätserfordernissen der Tatsache Rechnung trägt, dass Menschen nicht nur am Arbeitsplatz Verantwortung tragen. Drittens steht das **ZUSAMMENSPIEL ZWISCHEN DER PRIVATEN UND DER GESELLSCHAFTLICHEN EBENE** im Fokus. Oft wird der Privatbereich mit Verweis auf die Eigenverantwortung einfach ausgeblendet. Aber es braucht auch die von den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen abhängige zeitliche Chance, familiäre Verantwortlichkeiten wahrzunehmen. Wie die Zeit zwischen bezahlter und unbezahlter Arbeit aufgeteilt ist, sagt also etwas aus über den Wert, den eine Gesellschaft den sogenannten Care-Aufgaben beimisst.

Viertens gilt es zu berücksichtigen, dass **SOZIALER NAHRAUM UND STRUKTURELLE RAHMENBEDINGUNGEN INTERAGIEREN**. Nehmen die Beziehungsmöglichkeiten im sozialen Nahraum ab, etwa weil mehr Leute keine Kinder haben, weil weniger Geschwister da sind, weil die geografischen Distanzen wachsen oder ein zunehmender Teil der Bevölkerung in anonymen städtischen Gebieten lebt, dann bleibt seine Tragfähigkeit nicht dieselbe. Verwandtschaftliche Beziehungen, gerade die generationenübergreifenden, sind zudem nicht so einfach durch Freundschaften zu ersetzen. Die in öffentlichen Debatten oft vertretene Idee, es habe hier eine grundsätzliche Entsolidarisierung stattgefunden, ist durch die Forschung vielfach widerlegt. Der Punkt ist vielmehr, dass das Zusammenspiel zwischen sozialem Nahraum und gesellschaftlichen Infrastrukturen immer wieder sich ändernden Realitäten angepasst werden sollte. Die Kosten, die bei Verschiebungen von früher «privaten» Care-Aufgaben an die Gesellschaft zum Thema werden, sind nicht grundsätzlich neu, sondern wurden vorher privat (und oft von Frauen) getragen.

2.6 Fazit und Leitbild

Ein neuer Umgang mit der unbezahlten Care-Arbeit drängt sich aus sozialstaatlicher Sicht aus unterschiedlichen Gründen auf:

Gesellschaftliche Notwendigkeit

Es ist von gesamtgesellschaftlichem Interesse, dass unbezahlte Care-Arbeit geleistet wird. Denn dieses mit persönlichen Beziehungen verbundene Engagement trägt sehr viel zur **LEBENSQUALITÄT** von uns allen bei. So selbstverständlich, wie die Übernahme unbezahlter Care-Arbeit lange erschien, ist sie heute nicht mehr. Das machen aktuell insbesondere die Prognosen zum **STEIGENDEN PFLEGE- UND BETREUUNGS-AUFWAND FÜR ALTE MENSCHEN** deutlich (Höpflinger et al. 2011). Es sind weniger Personen im Erwerbsalter da, die solche Aufgaben übernehmen können. Und sie sind stärker erwerbsintegriert, als sie es früher waren. Ähnliches liesse sich auch über die **SINKENDE BEREITSCHAFT** sagen, eine **FAMILIE ZU GRÜNDEN** und damit die zeitlichen Belastungen des Aufziehens von Kindern auf sich zu nehmen. Gewachsen ist auch das Bewusstsein, dass die Familiengründung ein Trennungsrisiko mit sich bringt, das mit einer hohen Armutsgefährdung einhergeht. Generell ist mit zunehmenden Wahlmöglichkeiten die Bereitschaft gesunken, die **SOZIALEN BENACHTEILIGUNGEN UND FINANZIELLEN RISIKEN** in Kauf zu nehmen, die mit der Übernahme unbezahlter Care-Aufgaben heute verbunden sind.

Wird unbezahlte Care-Arbeit nicht geleistet, so hat dies jedoch **KOSTENFOLGEN FÜR DIE GESELLSCHAFT UND DAS SOZIALSYSTEM**. Dies zeigt die durch fehlende Kinder verursachte demografische Alterung. Dies zeigen auch die dadurch zunehmend gesellschaftlich zu tragenden Kosten der Alterspflege. Es liegt also im Eigeninteresse eines Landes, gute Rahmenbedingungen für Frauen und Männer zu schaffen, die sich im Care-Bereich engagieren. Eine **ZENTRALE ROLLE** spielt dabei die **VEREINBARKEIT VON ERWERBS- UND CARE-ARBEIT**. Familien und hier besonders Alleinerziehende sowie Haushalte mit Erwachsenen, die Pflege und Betreuung brauchen, stehen aber auch **UNTER WACHSENDEM ZEITLICHEM UND FINANZIELLEM DRUCK**. Viele sehen sich bei stagnierenden Reallöhnen steigenden Mieten und Krankenkassenprämien gegenüber. Um den Lebensstandard zu halten, bei tiefen Löhnen auch aus existenzieller Notwendigkeit, sind Familien vermehrt auf zwei Einkommen angewiesen, was sich allerdings angesichts der hohen Kosten von Betreuungsinfrastrukturen nur beschränkt lohnt. Gleichzeitig ist die ununterbrochene Erwerbskarriere zum Auslaufmodell geworden und das Risiko, auch einmal die Stelle zu verlieren, markant gestiegen.

Wirtschaftliche Wünschbarkeit

Ohne eine starke Wirtschaft sind Wohlstand und soziale Sicherheit nicht möglich. Die Wirtschaftsleistung der Schweiz lässt sich jedoch nur aufrechterhalten, wenn **QUALIFIZIERTE UND MOTIVIERTE ARBEITSKRÄFTE** zur Verfügung stehen. In einer globalisierten Welt können Hochlohnländer wie die Schweiz ihr Wohlstandsniveau dann halten, wenn die Produktivität ihrer Arbeitskräfte besonders hoch ist. Dies setzt unter anderem voraus, dass die Beschäftigten bildungsintensive Tätigkeiten ausüben können und dafür selber entsprechend ausgebildet sind. Viele europäische Länder haben wie die Schweiz Mühe, die Nachfrage nach gewissen hochqualifizierten Fachkräften selbst zu decken. Die OECD spricht in diesem Kontext von einem weltweiten **«WETTBEWERB UM TALENTE»** (OECD 2008). Daher ist es zu einem wichtigen **STANDORTFAKTOR** geworden zu bieten, was für diese hochqualifizierten Talente zählt. Am Anfang reichen meist gute berufliche Aussichten. Längerfristig aber kommen auch Partner oder Partnerin ins Spiel. Da traditionelle Arbeitsteilung in dieser Schicht eher die Ausnahme bildet, müssen die Pläne beider Seiten aufeinander passen. Die Rahmenbedingungen für **DOPPELKARRIEREPAARE** und die **VEREINBARKEIT VON FAMILIE UND BERUF** sind dabei entscheidend. Und in diesem Bereich hat die Schweiz gegenüber anderen EU- und OECD-Ländern, mit denen sie in Konkurrenz steht, grossen Aufholbedarf.

Der Fachkräftemangel dürfte sich künftig auch aufgrund der demografischen Alterung eher verschärfen. Die Nutzung aller Talente im Erwerbsleben und im Care-Bereich macht die Gesellschaft leistungsfähiger und stabilisiert das Sozial- und Steuersystem. Politik und Wirtschaft müssen jedoch Rahmenbedingungen schaffen, die Frauen wie Männer mit und ohne Care-Verantwortung erlauben, ihre Potenziale gemäss den unterschiedlichen Präferenzen und Möglichkeiten in den einzelnen Lebensphasen auf dem Arbeitsmarkt und im Care-Bereich einzubringen. Vereinbarkeit ist längst nicht nur ein Problem von Frauen. In der erwähnten Pro Familia-Befragung geben **ZWEI DRITTEL ALLER MÄNNER** an, **KONFLIKTE IM BEREICH VEREINBARKEIT** zu haben (Pro Familia 2011). Auch aus volkswirtschaftlicher Sicht kommt der Vereinbarkeit also immer stärker eine wettbewerbsentscheidende Bedeutung zu. Die **NUTZUNG DES VORHANDENEN HUMANKAPITALS** wird dadurch optimiert.

Dass sich gute Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit auf **BETRIEBSEBENE** rechnen, hat bereits die von Arbeitgeber- und Gewerbeverband unterstützte SECO-Publikation «KMU-Handbuch Beruf und Familie» (2007) betont. Der **NUTZEN ÜBERWIEGT DIE KOSTEN**, weil eine höhere Motivation und Leistungsbereitschaft der Mitarbeitenden die Produktivität steigert, weil die Work-Life-Balance sich verbessert, weniger Abwesenheiten und geringere Fluktuationsrate die Kosten für Personalsuche und Einarbeitung senken und das Unternehmen ein besseres Image und höhere Attraktivität auf dem Arbeitsmarkt gewinnt.

SELBST RELATIV TEURE MASSNAHMEN zur Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wie die Einführung eines Elternurlaubs können **WIRTSCHAFTLICH VORTEILHAFT** sein, wenn sie intelligent ausgestaltet sind. So belegen diverse Studien, dass sich mit der Einführung von Elternzeit- und Elterngeld-Modellen die Erwerbsunterbrüche der Mütter verkürzen (Ondrich 1996; Spiess/Wrohlich 2008; Lalive/Zweimüller 2005, Bloom et al. 2006). Auch eine OECD-Studie belegt mögliche Produktivitätssteigerungen, weil ein Ausstieg der Mütter aus dem Erwerbsleben vermieden wird, Humankapital-Investitionen erhalten bleiben und weitergehen. Mehrjährige Erwerbsunterbrüche wie auch verbreitete Teilzeitarbeit, die damit zu tun haben kann, dass der Preis für Kinderbetreuung für die Eltern zu hoch ist, kann die Produktivität dagegen durch die Verringerung der Arbeitszeit und den erschwerten Zugang zu Weiterbildung senken (OECD 2007). Im Kontext der Vereinbarkeit wird die Möglichkeit, eine Elternzeit zu nehmen und Elterngeld zu erhalten, im Zeitpunkt des Entscheids über eine Familiengründung als sehr wichtig erachtet, auch wenn sie bezogen auf das gesamte Aufwachsen der Kinder nur eine kurze Phase betrifft. Die genannte OECD-Studie weist auch darauf hin, dass die Vereinbarkeit einen Einfluss auf die Karriere- und Familienplanung hat und dadurch auf die demografische Entwicklung, die wiederum von wirtschaftlicher Bedeutung ist.

Wünsche und Werte von Vätern und Müttern

Während die Mütter ihre Erwerbsbeteiligung gesteigert haben, möchten die meisten jungen Männer heute neben einer Berufskarriere ihre **VATERROLLE AKTIV AUSFÜLLEN** und Care-Aufgaben übernehmen. Dies machen verschiedene internationale Einstellungsbefragungen wie Mikrozensus und Eurobarometer sehr klar.⁷ Laut einer europaweiten Befragung nach Erwerbs- und Arbeitszeitwünschen von Männern und Frauen (Bielenski et al. 2002) waren die geschlechtsspezifischen Unterschiede in den Idealvorstellungen schon vor zehn Jahren deutlich geringer als in der Realität. Frauen wünschen zwischen 25 und 35 Stunden, Männer reguläre Vollzeit statt überlange Arbeitszeiten. Frauen arbeiten also häufig kürzer und Männer länger als gewollt, was mit Problemen der Kinderbetreuungsinfrastruktur und

⁷ Da die Schweiz sich nicht mehr an diesen internationalen Befragungen beteiligt, sind für unser Land zu dieser Frage keine aktuellen offiziellen Daten verfügbar. Werden Familien jedoch direkt über ihre Vereinbarkeitsprobleme und die Zufriedenheit mit der Rollenteilung befragt, wie dies 2006 in einem Zusatzmodul zur Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE der Fall war, wird die gleiche Diskrepanz zwischen Wunsch und Wirklichkeit auch hierzulande ersichtlich.

der Arbeitsmarktlage zusammenhängt. Auch andere Studien kommen zum selben Resultat, dass Väter in Europa sich gerne stärker in der Care-Arbeit engagieren würden, als dies die reale Arbeitsteilung vermuten lässt.⁸ Das Gutachten zum Deutschen Gleichstellungsbericht (Sachverständigenkommission 2011) verweist in diesem Zusammenhang auf ein erhebliches ungenutztes Potenzial für eine egalitäre Arbeitsteilung. Auch in der Schweiz scheint eine grosse Diskrepanz zu existieren zwischen der Nachfrage von Vereinbarkeits- respektive familienfreundlichen Massnahmen für Männer, die sich immer stärker einer gleichberechtigten Lebensführung bekennen und dafür Zeit und Freiräume seitens der Unternehmen fordern, und dem von den Betrieben bereitgestellten Angebot. Gemäss der erwähnten Pro Familia-Studie, in der 1190 Väter zu ihren Wünschen befragt wurden, fordern 9 von 10 eine Arbeitszeitreduktion und sind bereit, einen Preis dafür zu bezahlen (Pro Familia 2011, 2). Erforderlich sind Rahmenbedingungen, welche die Realisierung dieser Wünsche erlauben.

Besonders intensiv wurde diese **DISKREPANZ ZWISCHEN WUNSCH UND WIRKLICHKEIT** in den letzten Jahren in Deutschland untersucht, wo die demografische Alterung zunehmend als Problem wahrgenommen wird und daher ein grosses Interesse an der Frage besteht, warum sich viele Junge gegen Kinder entscheiden, denn an sich erscheint das Bedürfnis der jüngeren Generation nach Familie durchaus als gross (Borchard et al. 2008). In der Realität erscheinen **VÄTER SEHR AMBIVALENT**: Einerseits streben sie ein neues Rollenmodell an und wünschen sich eine stärkere Einbindung in die Erziehung ihrer Kinder. Andererseits erleben sie tagtäglich, dass dieses Ideal mit den bestehenden Arbeitsbedingungen massiv konkurriert. Gestiegene Anforderungen an Mobilität, Flexibilität, Verfügbarkeit und Einsatzbereitschaft stehen dem Wunsch nach verstärktem Care-Engagement gegenüber. Junge Väter möchten mehr Zeit für sich selbst und die Familie haben, doch sie beobachten das Image, den Spagat und den Karriereknick von Müttern in ihrem Unternehmen – und wagen oft nicht, die ihnen zustehende Elternzeit zu nehmen. Die genannten Phänomene dürften im Grundsatz auch auf Schweizer Väter und Mütter zutreffen.

Neuer Grundkonsens

Unbezahlte Care-Arbeit wird wichtig bleiben. Aufgrund der genannten Herausforderungen sind jedoch die Rahmenbedingungen dafür, dass sie weiterhin geleistet werden kann, gesellschaftlich neu auszuhandeln und weiterzuentwickeln in Richtung eines neuen Grundkonsens'. Eine zentrale Aufgabe wird dabei sein, die unterschiedlichen Zukunftsherausforderungen von Wirtschaft und familiärem Zusammenleben unter einen Hut zu bringen. So können hohe Anforderungen bezüglich Flexibilität, zeitlicher Verfügbarkeit und geografischer Mobilität in der Arbeitswelt die Verwirklichung anderer Ziele wie das Aufziehen von Kindern oder die Pflege zu Hause erschweren. Zu den grossen Themen der Zukunft gehören daher eine effektive Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und anderen Lebensbereichen, die gesellschaftlich unentbehrlich sind und einen Teil unserer Lebensqualität ausmachen sowie die Verknüpfung von Flexibilität im Berufsleben mit sozialer Sicherheit (vgl. auch Gutachten zum Deutschen Gleichstellungsbericht 2011, 30).

Wenn es gilt, Schlüsse zu ziehen, welche soziale Absicherung unbezahlter Care-Arbeit gut ist, so sind **ZWEI DIMENSIONEN** zu unterscheiden: Erstens die **AKTUELLE FINANZIELLE ABSICHERUNG** der unbezahlten Arbeit. Wer mindestens in einem Teil der Arbeitszeit nichts verdient, muss irgendwoher trotzdem über Geld zum Leben verfügen. Zweitens die **SOZIALE ABSICHERUNG IM ENGEREN SINN**. Sie umfasst einer-

⁸ «Auslaufmodell: Familienvater als Alleinverdiener» so fasst aktuell auch die deutsche Bertelsmann Stiftung das Hauptresultat ihrer repräsentativen Umfrage zusammen: 60% der Deutschen äusserten sich in diesem Sinn. Als Grund werden neben Vorstellungen von einer gleichberechtigten Arbeitsteilung auch finanzielle Überlegungen der Eltern angeführt (Bertelsmann-Stiftung 2011).

seits die finanzielle Absicherung bei klassischen Lebensrisiken wie Krankheit, Unfall oder Invalidität und andererseits den Erwerb von Ansprüchen bezüglich der Alterssicherung.

Zudem steht die soziale Absicherung der unbezahlten Care-Arbeit vor einem **GRUNDILEMMA**: Weil der Care-Bereich nach wie vor geschlechtsspezifisch konnotiert ist, kann eine **SOZIALSTAATLICHE FINANZIERUNG** von Care zu einer **RETRADITIONALISIERUNG** der Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern beitragen. Dies ist unerwünscht, weil nach wie vor die Erwerbsintegration für die Verteilung von Wohlstandschancen zentral bleibt. Unbezahlt Care-Arbeitende hätten weiterhin keinen eigenständigen und direkten Zugang zum Wohlstandserwerb, sondern wiederum nur einen indirekten, in dem die Abhängigkeit von der politischen Opportunität unterworfenen Sozialstaatszahlungen die Abhängigkeit vom Ehepartner ablöst. Der Sozialstaat käme in die Situation, als finanzieller Garant einer bleibenden Ungleichheit der Geschlechter aufzutreten.

Nicht nur, weil sie unbezahlbar ist, sondern auch zur Vermeidung einer solchen Retraditionalisierung mit den bekannten Benachteiligungen von Frauen, kann das Ziel nicht eine durchgängige Bezahlung heute unbezahlter Care-Tätigkeiten sein. Vielmehr kann durch eine breite, **GESCHLECHTERUNABHÄNGIGE VERTEILUNG DER CARE-ARBEIT** das soziale Risiko für die Einzelnen minimiert werden. Soll für alle ein gleicher Zugang zu Wohlstandschancen bestehen, so müssen sich möglichst viele im Care-Bereich engagieren. Dies bedingt als Referenz des Sozialsystems ein **DUAL EARNER/DUAL CARER-MODELL** der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung. Es erlaubt, wenn eine effektive Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Care-Aufgaben gegeben ist, im Grundsatz allen, ihre Care-Arbeitszeit und ihren Care-Bedarf durch eigene Erwerbsarbeit und daran anknüpfende Sozialversicherungen abzudecken.

Es geht hier keineswegs darum, bestimmte Lebensformen vorzuschreiben. Pluralität ist vielmehr als Ausdruck unterschiedlicher Präferenzen und der in einer freiheitlichen Gesellschaft selbstverständlichen Entscheidungsfreiheit zu interpretieren.⁹ Im Sinne von Amartya Sen möglichst grossen und möglichst egalitär verteilten **HANDLUNGS- UND VERWIRKLICHUNGSCHANCEN** ist jedoch darauf zu achten, dass die notwendigen individuellen Ressourcen und die erforderlichen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden, um tatsächliche Wahlmöglichkeiten herzustellen. Auch das traditionelle Alleinernährermodell lässt sich mit diesem Ansatz vereinbaren. Die Frage ist nur: **WAS IST DIE GESELLSCHAFT BEREIT, DURCH SOZIALLEISTUNGEN ZU UNTERSTÜTZEN?** Wo hört die Wahlfreiheit bei der sozialen Absicherung auf? Was ist notwendige Care-Arbeit? Welche Anreize werden durch das Sozialsystem gesetzt? Wie gut soll lebenslange Care-Arbeit abgesichert sein? Wer bezahlt mit wessen Geld die Care-Arbeit für diejenigen, die bei der Absicherung nicht für sich selbst aufkommen können? Privatversicherungen können für die Mittel- und Oberschicht ein Weg sein, selber vorzusorgen, nicht aber für Care-Arbeitende mit knappen Finanzen.

Nicht alle denkbaren Wahlmöglichkeiten können gesellschaftlich finanziert werden. **VIELMEHR STEHEN AUS GESELLSCHAFTLICHER SICHT DEN WAHLMÖGLICHKEITEN AUCH VERPFLICHTUNGEN GEGENÜBER**, die angesichts der Verankerung von gleichen Rechten in der Bundesverfassung unabhängig vom Geschlecht für alle gelten sollten. Grundsätzlich umfassen diese Pflichten für alle die finanzielle Verantwortung, für den eigenen Unterhalt zu sorgen. Gleichzeitig müssen aber auch alle an die nie vollständig an den Markt oder öffentliche Institutionen delegierbaren unbezahlten Care-Aufgaben beitragen, die für Eltern gegenüber ihren Kindern bestehen, aber auch unabhängig von eigener Elternschaft gegenüber dem Partner oder der Partnerin, gebrechlichen Eltern und weiteren nahestehenden Personen.

⁹ Diese Haltung vertritt beispielsweise auch der Erste Deutsche Gleichstellungsbericht (2010).

Unbefriedigend ist heute, dass ein Partner, der in der Ehe einer einseitigen Arbeitsteilung zugestimmt hat, **NACH EINER SCHEIDUNG** mit der bestehenden Regelung im Unterhaltsrecht sich weitgehend der Verantwortung für diese Wahl entziehen kann, während die nachteiligen Folgen der klassischen Rollenteilung einseitig die Person treffen, welche die unbezahlte Care-Arbeit übernommen hat. Dies ist nicht nur bei Armutsfolgen ein Problem, wenn anstelle des Partners schliesslich der Sozialstaat einspringen muss. Es ist auch ein Gerechtigkeitsproblem. Andererseits besteht umgekehrt für unbezahlt Care-Arbeitende, die während der Ehe nicht erwerbstätig waren, nach einer Scheidung kein grundsätzliches Recht darauf, nichterwerbstätig zu bleiben. Vielmehr haben sie nach Kräften und soweit es die übernommenen Care-Aufgaben zulassen, durchaus für ihren Unterhalt zu sorgen.

Bis hier eine neue Lösung greift, braucht es jedoch **ÜBERGANGSFRISTEN**. Dies einerseits individuell nach einer Scheidungen oder Trennung. Es gilt andererseits aber auch gesellschaftlich Nachteile für Care-Arbeitende zu vermeiden, die ihr Leben im Rahmen der alten Regelungen und im Vertrauen auf ihr Weiterbestehen geplant haben. Wenn sie keine Chance haben, aus eigener Kraft eventuelle Nachteile aus einer Veränderung der Sozialversicherungsregelung zu kompensieren, haben sie ein Anrecht auf Besitzstandwahrung.

Heute entspricht das Absicherungsmodell für unbezahlte Care-Arbeit über eine lebenslange Ehe mit einem Alleinernährer oft nicht der Realität. Die Realität ist geprägt von einer Vielfalt an Lebensformen. Die Gegenwart ist zudem kein Endzustand, sondern eine Momentaufnahme in einem Prozess des Wandels, in dem sich auch die Wertmuster verschieben in Richtung einer gleichberechtigten Arbeitsteilung. Die Politik versucht reaktiv und über Einzelmassnahmen mit der realen Vielfalt verbundene Probleme zu bewältigen. Doch dies führt zu widersprüchlichen Anreizen der Lebensgestaltung und zu inkongruenten Resultaten. Orientierung kann hier ein explizit formuliertes gesellschaftliches **LEITBILD** im Umgang mit bezahltem Erwerb und unbezahlten Care-Aufgaben bieten, auf das die Politik sich langfristig ausrichten kann. Es erlaubt, grosse Ziele in kleinen Schritten zu erreichen.¹⁰

In diesem Sinne sind auch die Zielsetzungen im vorliegenden Grundlagenpapier und seinen einzelnen Kapiteln gleichermassen ambitioniert wie pragmatisch. Das Nachdenken über die grossen Ziele ist die eine Seite der gebotenen Auslegeordnung, das Skizzieren möglicher kleiner Schritte die andere. Das Papier will bewusst nicht alle Diskussionen vorwegnehmen. Es formuliert zwar, dass Sozialpolitik idealerweise so ausgestaltet sein sollte, dass alle Menschen das Recht haben, nahestehende Personen im Bedarfsfall zu pflegen und dafür in definierten Fällen vom Staat Kompensationsleistungen zu erhalten. Es muss jedoch gesellschaftlich ausgehandelt werden, welche Zeiten als besonders Care-intensiv betrachtet werden und folglich finanziell abgesichert werden sollen. Dabei gilt es, zwischen der Betreuung und Erziehung von Kindern und der Pflege von erwachsenen, kranken Menschen oder Personen mit einer Behinderung zu unterscheiden. Indem minimale Care-Zeiten finanziell über Sozialversicherungen oder Bedarfsleistungen abgesichert werden, definiert die Politik, wie viel Care-Arbeit heute als minimal nötig erachtet wird.

¹⁰ Dass es effektiv ist, ein solches neues Leitbild zu formulieren, um eine kongruente aktive und geschlechtergerechte Lebenslaufpolitik zu entwerfen, zeigt der erste deutsche Gleichstellungsbericht (2010). Die konkrete Ausformulierung ist in dieser Studie jedoch spezifischer auf das Thema der sozialen Absicherung zugeschnitten.

Leitbild

Dieses Grundlagenpapier schlägt vor, die Rahmenbedingungen der Lebensgestaltung im Sinne einer **AKTIVEN LEBENSLAUFPOLITIK** zu gestalten und auf ein ausgewogenes Verhältnis zwischen individuellen Wahlmöglichkeiten und Verpflichtungen zu achten. Es setzt auf einen präventiven Ansatz der Sozialpolitik und auf die **VEREINBARKEIT VON ERWERB UND UNBEZAHLTEN CARE-VERPFLICHTUNGEN** gegenüber Kindern und weiteren pflege- und betreuungsbedürftigen Menschen aus dem privaten sozialen Nahraum im Laufe des Lebens. Eine aktive Lebenslaufpolitik trägt der Tatsache Rechnung, dass Menschen in Generationen- und Pbeziehungen eingebettet sind. Diese Beziehungen decken den Care-Bedarf ein Stück weit ab, bringen meist aber auch Care-Verpflichtungen mit sich. Eine aktive Lebenslaufpolitik berücksichtigt, dass das **ZUSAMMENSPIEL ZWISCHEN SOZIALEM NAHRAUM UND GESELLSCHAFTLICHEN INFRASTRUKTUREN** immer wieder an sich ändernde Realitäten angepasst werden muss. Dies kann zu Kostenverlagerungen aus dem privaten in den gesellschaftlichen Bereich und umgekehrt führen. Eine in dieser Art auf reale Handlungs- und Verwirklichungschancen ausgerichtete aktive Lebenslaufpolitik bringt nicht nur Kosten mit sich, sie birgt auch **WIRTSCHAFTLICHES POTENZIAL**, indem sie ermöglicht, dass Humanvermögen und Fähigkeiten aller Menschen zur wirtschaftlichen Entwicklung beitragen können, ohne dass dadurch die Care-Verpflichtungen gegenüber der nächsten Generation vernachlässigt werden, welche für den Aufbau des künftigen Wirtschaftspotenzials von entscheidender Bedeutung sind.

Das gesellschaftliche **LEITBILD** für eine in diesem Sinne langfristig ausgerichtete Politik, lässt sich damit wie folgt umschreiben:

Politik und Gesellschaft schaffen Rahmenbedingungen, die für alle Menschen Wahlmöglichkeiten eröffnen und sie befähigen, den Lebensunterhalt durch **EIGENE ERWERBSTÄTIGKEIT** zu sichern und eine **EIGENE SOZIALE SICHERUNG** aufzubauen. Damit Frauen oder Männer unbezahlte Care-Verpflichtungen gegenüber Kindern oder im Rahmen anderer Pflege- und Betreuungsaufgaben gegenüber abhängigen Personen in ihrem persönlichen Umfeld wahrnehmen können, sind die Erwerbsmöglichkeiten durch **FÖRDERLICHE RAHMENBEDINGUNGEN ZUR VEREINBARKEIT VON FAMILIÄREN AUFGABEN UND BERUF UNABHÄNGIG VOM GESCHLECHT** für alle gesichert.

Wer aufgrund von zeitlichen Kollisionen zwischen Care-Aufgaben und Erwerb in besonders intensiven Care-Phasen den Erwerbsumfang reduziert, bleibt in gesellschaftlich auszuhandelndem Mass sozial abgesichert. Handelt es sich um eine vorübergehende Reduktion wegen Spitzenbelastungszeiten im Care-Bereich, wie sie zum Beispiel im betreuungsintensiven ersten Lebensjahr eines Kindes bestehen oder bei einer schweren Erkrankung eines Familienmitglieds, existiert für Frauen wie Männer die **MÖGLICHKEIT EINER BEFRISTETEN BEZAHLTEN FREISTELLUNG FÜR CARE-AUFGABEN** mit Arbeitsplatzgarantie (Elternzeit, Pflegezeit). Die Freistellung kann vollzeitlich oder in Kombination mit einem reduzierten Erwerbsumfang bezogen werden. Die Wahrnehmung von Care-Aufgaben durch Väter wird über einen nur ihnen individuell zustehenden Anteil an diesen Freistellungszeiten aktiv gefördert.

Wer sich weitergehend für einen **UNTERBRUCH DER ERWERBSTÄTIGKEIT** aufgrund von unbezahlten Care-Aufgaben entscheidet, verliert Bezahlung und Arbeitsplatzgarantie, hat jedoch die **MÖGLICHKEIT, SICH GEGEN DIE GROSSEN SOZIALEN RISIKEN ALTER, KRANKHEIT UND UNFALL SOZIAL ABZUSICHERN**.

3 Soziale Absicherung unbezahlter Care-Arbeit in der Schweiz

In diesem Kapitel gehen wir zunächst auf die Situation der Haushalte ein, die wir im Kontext der Care-Thematik als sozial besonders verletzlich erachten: Familien mit unmündigen Kindern, Alleinerziehende und ihre Kinder sowie unbezahlt Pflegende und Menschen mit Pflegebedarf (Abschnitt 3.1). Da eine der Erkenntnisse aus der Analyse dieser Haushaltssituationen ist, dass die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Care-Arbeit und mithin unterstützende Betreuungsinfrastrukturen eine zentrale Rolle spielen, geht der zweite Abschnitt auf diese ein (Abschnitt 3.2). Als Drittes führen wir die bestehenden Probleme der einzelnen Sozialversicherungszweige mit der Absicherung von Care-Aufgaben aus (Abschnitt 3.3). Anschliessend folgen die wichtigsten Bedarfsleistungssystemen (Abschnitt 3.4). Und nicht zuletzt zählt, wie das Steuersystem Care-Verpflichtungen berücksichtigt und bestimmte Arbeitsteilungen in Paarhaushalten bevorzugt oder benachteiligt (Abschnitt 3.5).

Die Absicht dieses Grundlagenpapiers ist wie erwähnt nicht, bereits konkrete Reformprojekte zu präsentieren, sondern eine **AUSLEGEORDNUNG**, die bestehende Care-bedingte Armutsrisiken und Gerechtigkeitsprobleme aufzeigt, Handlungsfelder identifiziert sowie Stossrichtungen der Veränderung skizziert. Die Grundidee ist nicht ein Ausbau des Sozialstaats, sondern ein Umbau. Insbesondere gilt es immer mitzudenken, dass auch die Beibehaltung des Status Quo kostet. Übernehmen nämlich immer weniger Personen unbezahlte Care-Aufgaben, so nehmen die Pflege- und Betreuungskosten zu, die zahlungspflichtig anfallen. Auch sie werden zu einem wesentlichen Teil durch Sozialversicherungen und Bedarfsleistungen gedeckt. Neben Armutsbekämpfung und Gerechtigkeitsanliegen spielen im gesellschaftlichen Aushandlungsprozess, den ein solcher Umbau bedingt, selbstverständlich immer auch Überlegungen zur Finanzierbarkeit mit. Es gilt, ihnen nicht auszuweichen. Auch aus einer Kostenoptik gibt es gute Gründe für die skizzierte Veränderung, wie die in Abschnitt 2.6 ausgeführten Empfehlungen und Strategien der OECD und auch der EU zeigen.

Ganz zuerst jedoch möchten wir kurz auf **VORGESCHICHTE UND VORKÄMPFERINNEN** auf dem Weg zu einer geschlechterunabhängigen sozialen Absicherung von unbezahlter Care-Arbeit eingehen und die heutige Ausgangslage skizzieren. Hier wird die starke Verbindung zwischen Care-Arbeit und Frauenarbeit sehr deutlich. Wie in anderen Ländern war in der Schweiz die soziale Errungenschaft des Alleinernährers eine Leitidee, für die sich auch die Linke einsetzte, was Magnin (2002) anschaulich skizziert. Als politischer Konsens fand sie zwischen 1945 und 1960 ihre Verankerung in der zivilstandsabhängigen Ausgestaltung des Sozialstaats. Verheiratete Frauen waren über den Ehemann abgesichert gegen den Preis wirtschaftlicher Abhängigkeit. Berufstätige alleinstehende Frauen hatten einen ähnlichen Zugang zu den Sozialversicherungen wie Männer – ausser, dass sie keine Versorgerrenten auslösen konnten. Geschiedene oder ledige Mütter dagegen kämpften als Care-Arbeit Leistende ohne eheliche Absicherung mit grossen Absicherungsproblemen. Erst mit der Verankerung der gleichen Rechte von Frau und Mann in der Bundesverfassung 1981 kam die Diskussion um Reformen dieser Regelungen im Sozialsystem wirklich in Gang.

Die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF setzte eine Arbeitsgruppe Sozialpolitik ein, die sich nacheinander mit den einzelnen Sozialversicherungen befasste und in diesem Kontext auch Juristinnen mit Gutachten beauftragte, welche die verschiedenen Zweige nun auf geschlechtsspezifische Ungleichheiten hin untersuchten und Reformvorschläge machten (Bigler-Eggenberger 1981; Despland 1990). Die Analysen der juristischen Expertinnen drehten sich um das Spannungsverhältnis zwischen Gleichbehandlung und ihrem möglichen indirekten Diskriminierungspotenzial angesichts der ungleichen Arbeitsteilung der Geschlechter. Die unbezahlten Care-Aufgaben erwiesen sich als eigentlichen Knackpunkt, auch wenn sie noch nicht als solche bezeichnet und oft als geschlechtsspezifisches Problem der Frauen behandelt wurden. Vielmehr versuchen die Expertinnen auf unterschiedliche

Weise den Spagat, sowohl die Gleichbehandlung zu fordern als auch die Rücksichtnahme auf die als weiblich konnotierten Care-Aufgaben.

Die Dilemmen dieser Doppelstrategie in Form unerwünschter Umverteilungswirkungen bezeichnet bereits Bigler-Eggenberger (1981): Die berufstätigen Frauen bezahlen für die nichterwerbstätigen und die alleinstehenden für die verheirateten Frauen mit. Zudem helfen die berufstätigen Frauen das Todesfallrisiko verheirateter Männer abzusichern. Gewisse andere Dinge dagegen geraten bei diesen Rechtsanalysen der Pionierinnen nicht in den Blick. Sie betrachten nur die Sozialversicherungen, nicht aber die Familienpolitik und die Vereinbarkeitsfrage. Und sie beschäftigen sich kaum mit den Bedarfsleistungen, die kantonale, im Falle der Sozialhilfe teilweise sogar kommunal geregelt sind. Aus heutiger Sicht ist klar, dass auch in diesen beiden Bereichen für die soziale Absicherung der unbezahlten Care-Arbeit relevante Schwierigkeiten bestehen.

Der **AKTUELLE STAND DER SOZIALEN ABSICHERUNG VON UNBEZAHLTEN CARE-AUFGABEN** wird jedoch noch durch andere Charakteristika des Schweizer Sozialstaats ungünstig beeinflusst. So stellen sich für die soziale Absicherung von Care-Arbeit weniger Probleme, wenn der Sozialstaat universelle, in der Regel aus Steuergeldern finanzierte Leistungen vorsieht als wenn diese an die Erwerbstätigkeit anknüpfen, also den Gedanken ins Zentrum stellen, dass bei bestimmten Risiken das Erwerbseinkommen durch Sozialleistungen ersetzt werden muss. Letzteres ist jedoch für die Schweizer Sozialversicherungen typisch.

Das **HEUTIGE SOZIALE SICHERUNGSSYSTEM** als über historische Einzelkämpfe entstandenes Konstrukt aus vielen einzelnen Sozialversicherungszweigen und bis auf die Ergänzungsleistungen in kantonaler Kompetenz stehenden Bedarfsleistungssystemen ist in Tabelle 1 im Überblick dargestellt. Ersichtlich ist auch, dass ganz unterschiedliche Träger mit der Umsetzung des Versicherungsschutzes betraut sind und dem Privatsektor eine im internationalen Vergleich sehr grosse Rolle zukommt. Die hohe Komplexität des schweizerischen Sozialsystems ist mit grossen Steuerungsproblemen verbunden. Es ist gekennzeichnet durch interne Widersprüche und macht eine kongruente Gesamtpolitik zur Herausforderung. Dies ist keine einfache Ausgangslage für eine Reformierung des Gesamtsystems im Hinblick auf ein Dual-Earner-Dual Carer-Modell. Sie muss unweigerlich in vielen einzelnen Reformschritten erfolgen, die jedoch auf das skizzierte Leitbild ausgerichtet werden können.

Das **SOZIALVERSICHERUNGSSYSTEM** umfasst die drei Säulen der Alterssicherung, die Risikoversicherungen im Erwerbsalter (Absicherung Hinterbliebener im Todesfall, Invalidität, Arbeitslosigkeit und Unfall) und familienpolitische Leistungen (Familienzulagen, Mutterschaftsversicherung). Bezüglich der **ALTERSSICHERUNG** besteht zwar für Frauen noch ein um ein Jahr tieferes Rentenalter, das reale durchschnittliche Rücktrittsalter hat sich in der Realität jedoch angenähert und liegt bei beiden Geschlechtern um 63 Jahre (BFS Alterssicherung 2011). Bezüglich der **RISIKOVERSICHERUNGEN** fällt auf, dass es keine Sozialversicherung gibt, die den Erwerbsausfall bei Krankheit deckt. Die Betriebe haben zwar eine begrenzte Lohnfortzahlungspflicht und sichern sich selber über private Taggeldversicherungen ab. Doch die Gefahr, bei wenig konstanten Beschäftigungsverhältnissen in Absicherungslücken zu fallen, ist hier besonders gross. In den letzten Jahren ist die Bedeutung der **BEDARFSLEISTUNGEN** stark gewachsen, die ergänzend zu ungenügenden Sozialversicherungsleistungen bezahlt werden oder Menschen absichern, die ganz durch die Maschen des Sozialversicherungsnetzes fallen.¹¹ Da Frauen aufgrund der ungleichen Arbeitsteilung nach wie vor oft schlechter abgesichert sind, sind sie häufiger als Männer aufs Bedarfsleistungssystem angewiesen. Dessen Probleme betreffen sie demnach stärker: So hat lange kaum jemand daran gedacht, dass das Ausblenden einer Bedarfsleistung,

¹¹ Siehe beispielsweise Knufer/Bieri, 2007 oder BFS 2010

3 Soziale Absicherung unbezahlter Care-Arbeit in der Schweiz

wenn das selbst erwirtschaftete Einkommen steigt, den Anreiz zu eigenen Erwerbsanstrengungen unterlaufen kann.

Tabelle 1: Übersicht über die Schweizer Sozialversicherungen und Bedarfsleistungssysteme

Abk.	Rechtsgrundlage	Zweck	Träger	Vollzugsorgane
Sozialversicherungen				
AHV	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, AHVG, vom 20. Dezember 1946	Ersatz des durch Tod oder Alter des Ernäh- rers/ der Ernährerin weggefallenen Er- werbseinkommens, Sichern des Existenz- grundbedarfs.	Bund, Kantone, Verbände	Arbeitgeber, Ausgleichskas- sen, Ausgleichs- stelle
IV	Bundesgesetz über die Invalidenversicherung, IVG, vom 19. Juni 1959	Wiedereingliederung in die Erwerbstätigkeit. Wo nicht möglich oder grosse Einbussen: Sichern des Existenzgrundbedarfs, zur eigenbestimmten Lebensführung Betroffener beitragen.	Bund, Kantone, Verbände	Kantonale IV- Stellen, AHV- Ausgleichskassen
BV	Bundesgesetz über die berufliche Alter-, Hinter- lassenen- und Invaliden- vorsorge, BVG, vom 25.6.1982	Mit Eintritt des Versicherungsfalls (Alter, Tod, Invalidität) zusammen mit AHV/IV- Renten die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise sichern.	Vorsorgeeinrich- tungen	Vorsorgeeinrich- tung (Pensions- kasse)
ALV	Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslo- senversicherung und die Insolvenzschädigung, AVIG, vom 25. Juni 1982	Vermeiden oder Verkürzen der Arbeitslosig- keit. Ggf. Ersatz (eines Teils) des durch Arbeitslosigkeit, Kurzarbeit, witterungsbe- dingte Einflüsse, Insolvenz des Arbeitgebers verminderten Erwerbseinkommens.	Bund, Kantone, Verbände	Arbeitgeber, Ausgleichskas- sen, Ausgleichs- stelle
KV	Bundesgesetz über die Krankenversicherung, KVG, vom 18. März 1994	Beheben oder Mindern der gesundheitli- chen, wirtschaftlichen und immateriellen Folgen von Krankheiten und subsidiär von Unfällen. Übernahme von mutterschaftsspe- zifischen Leistungen.	Krankenversi- cherer mit ent- sprechender Bewilligung	Krankenkassen
UV	Bundesgesetz über die Unfallversicherung, UVG, vom 20. März 1981	Beheben oder Mindern der gesundheitli- chen, wirtschaftlichen und immateriellen Folgen von Unfällen und Berufskrankheiten sowie Unfallverhütung.	Bund, Kantone, Versicherungs- wirtschaft	Suva oder private Versicherer, Ersatzkassen
FZ	Bundesgesetz über die Familienzulagen, FamZG, vom 24. März 2006; Bun- desgesetz über die Fami- lienzulagen in der Land- wirtschaft, FLG, vom 20.6.1952	Teilweiser finanzieller Ausgleich der Famili- enlasten.	Arbeitgeber, Verbände, Bund und Kantone	Familienaus- gleichskassen, Arbeitgeber
EO	Bundesgesetz über den Erwerbsersatz für Dienst- leistende und bei Mutter- schaft, Erwerbsersatzge- setz, EOG, vom 15.9.1952	Ersatz eines Teils der infolge Dienstpflicht für das Schweizer Militär, Zivilschutz ent- standenen Erwerbsausfalls / erwerbstätiger Mütter 14 Wochen nach Niederkunft.	Bund und Kan- tone, teilweise Gemeinden	Kantonale Aus- gleichskassen
MV	Bundesgesetz über die Militärversicherung MVG, vom 19. März 1992	Beheben/Mildern der gesundheitlichen, wirtschaftlichen und immateriellen Folgen von Unfällen und Krankheiten, die durch Einwirkung des Dienstes entstanden sind. Prävention und medizinische Untersuchung vor der Aushebung.	Bund (Staatshaf- tung)	Die Militärversi- cherung ist Teil der Unfallversi- cherung Suva.
Privatversicherungen				
PV	Bundesgesetz vom 2. April 1908 über den Versiche- rungsvertrag (VVG)	Wichtige Rolle beim nicht obligatorischen Krankentaggeld sowie im überobligatori- schen Bereich von KV, UV und BV.	Versicherungs- wirtschaft	Privatversiche- rungen

Bedarfsleistungen				
EL	Bundesgesetz über die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, vom 6.10.2006	Existenzminimum für Personen, die Renten der AHV/IV beziehen.	Bund, Kantone, Verbände	Der Vollzug ist an Kantone delegiert.
FAM-EL	Kant. Gesetze zu Familienergänzungsleistungen	Behebung/Linderung von strukturell bedingter Familienarmut	Einzelne Kantone	Je nach Kanton
Alimentenhilfe	Kantonale Gesetze zur Umsetzung des Rechts auf Alimentenhilfe (Inkasso und Bevorschussung) im ZGB	Bevorschussung und Eintreibung von Unterhaltsbeiträgen im Fall von säumigen Unterhaltspflichtigen	Kantone	Kantone, Gemeinden
Sozialhilfe	Kantonale Gesetze zur Umsetzung der Hilfe in Notlagen (Existenzsicherung) in der Bundesverfassung	Gewährung des Existenzminimums zur Überwindung von individuellen Notlagen	Kantone	Kantone, Gemeinden

Die Systeme wurden häufig so ausgestaltet, dass eine Leistung bei Überschreiten der Bedarfsgrenze plötzlich ganz wegfällt. Überdies führen die Bedarfsleistungen auch im Zusammenspiel mit anderen Kostenfaktoren wie einsetzender Steuerpflicht oder mit dem Einkommen steigenden Kinderbetreuungstarifen oft zu negativen Erwerbsanreizen. Solche Fehlkonstrukte werden heute, wo „Aktivierung“, „Integration“ oder „soziale Investitionen“ den Weg ins Erwerbsleben bahnen wollen, Schritt für Schritt, in mühsamer Kleinarbeit oder im Rahmen aufwändiger Revisionen und Harmonisierungen behoben.

Oft fahren zudem noch heute Ehepaare, die den zeitlichen Aufwand für die Erwerbsarbeit und Kinderbetreuung gleichberechtigt untereinander aufteilen, gegenüber dem Alleinernährermodell nicht nur bei den Steuern, sondern auch bei der sozialen Absicherung schlechter, was den Anreiz für eine solche Arbeitsteilung zusätzlich schmälert. Und wer aufgrund familiärer Verpflichtungen und Pflegeaufgaben das Pensum reduziert oder zeitweise ganz aus dem Erwerbsleben aussteigt, kann sich gegen viele Risiken gar nicht oder nur noch rudimentär absichern. Bei Verheirateten, die ordentlich verdienende Partner oder Partnerinnen haben, ist dies kein existenzielles Problem. Andere Personen mit Betreuungs- und Pflegeaufgaben aber bleiben oft auf die Sozialhilfe verwiesen.

Generell gilt, dass Personen, die Care-Aufgaben übernehmen, stärker auf den Sozialstaat angewiesen sind, also mehr Kosten verursachen. Sie erbringen allerdings auch mehr Solidarleistungen, die im Sozialsystem Kosten vermeiden helfen. Unentgeltliche Care-Aufgaben sind zwar nach wie vor überwiegend geschlechtsspezifisch verteilt, werden aber durchaus auch von Männern übernommen. Die soziale Absicherung dieses Bereichs ist also nicht einfach ein Frauen- oder gar Hausfrauenproblem, sondern bleibt auch dann Thema, wenn diese Aufgaben zwischen den Geschlechtern gleich verteilt sind.

3.1 Haushalte im Care-Clinch

Es gibt im Laufe des Lebens zwei Situationen, in denen sich Probleme der sozialen Absicherung von Care-Aufgaben besonders stellen: bei der Erziehung und Betreuung von Kindern und bei der Pflege von kranken Angehörigen. **KINDER** haben ein Recht darauf, dass ihr Care-Bedarf gesichert ist. Der gemeinsamen elterlichen Verantwortung für den Unterhalt und die Betreuung der Kinder ist in jedem Fall Rechnung zu tragen. Auch nach einer Scheidung oder Trennung der Eltern haben Kinder nicht nur Anspruch auf die Deckung ihrer Konsumkosten, sondern auch auf Betreuungsunterhalt, dem beim Kostenteilungsarrangement zwischen den Eltern explizit Rechnung zu tragen ist. Auch **PFLEGE- UND BETREUUNGSBEDÜRFTIGE** im Erwachsenenalter haben ein Recht darauf, dass ihr Care-Bedarf abgedeckt wird. Und auch in diesem Bereich spielt unbezahlte Care-Arbeit in Familie und sozialem Nahraum eine überragende Rolle. Für den Fall, dass bei Pflege- und Betreuungsaufgaben gegenüber

gesundheitlich beeinträchtigten Personen der eheliche Unterhalt keine genügende finanzielle Absicherung bietet oder kein eheliches Verhältnis gegeben ist, sind daher alternative Absicherungsmöglichkeiten wichtig.

Viele Haushalte, in denen in erheblichem Mass unbezahlte Care-Arbeit geleistet wird, kommen heute in der Schweiz mangels sozialer Absicherung dieser Tätigkeit schneller in finanzielle Schwierigkeiten (vgl. z.B. BFS 2008). Bestehende Gegenmassnahmen wie Kinder- und Ausbildungszulagen oder die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften bei AHV und IV beheben dieses Problem nur zu einem kleinen Teil. Um sich über die Runden zu bringen, sind erstens Familien generell auf gute Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Care-Tätigkeiten angewiesen. Dies gilt besonders, wenn die Kinder noch klein sind (Abschnitt 3.1.1). Zweitens verschärft sich die Situation noch für Alleinerziehende, da sie aufgrund ihrer Care-Aufgaben oft nicht voll erwerbsintegriert sind, aber auch über Alimente - falls sie solche erhalten - nicht zuverlässig gegen Armut geschützt sind (Abschnitt 3.1.2). Drittens kämpfen auch Haushalte oft mit finanziellen Problemen, in denen unbezahlte Pflege und Betreuung von erwachsenen Angehörigen übernommen wird und/oder pflege- und betreuungsbedürftige Erwachsene leben (Abschnitt 3.1.3).

Für wie viele Personen in der Schweiz sich Vereinbarkeitsprobleme zwischen Tätigkeiten im bezahlten und unbezahlten Sektor stellen, haben Branger und Schön-Bühlmann untersucht (2008). Von allen in der Schweiz wohnenden Menschen zwischen 15 Jahren und dem ordentlichen Rentenalter leben im Jahr 2007 36% als Elternpaar in einem Familienhaushalt mit wirtschaftlich abhängigen Kindern, weitere 5% der Frauen und 1% der Männer sind alleinerziehend, rund 5% pflegen Angehörige, gut 8% übernehmen in Verwandtschaft oder Freundeskreis andere unbezahlte Dienstleistungen, vom Rasenmähen übers Putzen bis zur Buchhaltung, 15% aller Frauen und knapp 5% aller Männer im Erwerbsalter hüten regelmässig Kinder von Bekannten und Verwandten. Sie alle sind mit Vereinbarkeitsproblemen konfrontiert, je höher das zeitliche Ausmass des unbezahlten Engagements, desto akuter.

Gesamthaft arbeiten Frauen und Männern in vergleichbarer Familiensituation ähnlich viel, aber in Paaren passen die Mütter das Erwerbspensum an und übernehmen den Grossteil der Care-Aufgaben, während die Väter durchschnittlich immer rund 41 Stunden pro Woche erwerbstätig bleiben. Am stärksten belastet sind Eltern von Kleinkindern: Ist das jüngste Kind weniger als vier Jahre alt, arbeiten beide Elternteile je gegen 75 Stunden pro Woche. Doch während junge Väter durchschnittlich 41 Erwerbsstunden und 34 Stunden unbezahlte Arbeit leisten, sind es bei den Müttern 62 Stunden unbezahlte Arbeit und 11 Erwerbsstunden. Den Spitzenwert punkto Arbeitsbelastung erreichen Alleinerziehende mit 78 Stunden pro Woche (Branger/Schön-Bühlmann 2008). Sie haben also nicht nur oft Geldprobleme, sondern auch ein Zeitproblem.

Unterschiede bestehen im unbezahlten Engagement je nach Tageszeit und Wochentagen. Väter wenden am Wochenende und abends deutlich mehr Zeit für Care-Tätigkeiten auf als an Werktagen und tagsüber. Mütter hingegen arbeiten über den ganzen Tag verteilt unbezahlt und am Wochenende etwa gleich viel wie an Werktagen. Deshalb, so Branger und Schön-Bühlmann, stellt die Vereinbarkeit von Beruf und Familie an Frauen ganz andere Anforderungen als an Männer.

Zu bedenken bleibt, dass die Zahlen nichts darüber aussagen, wie viele Leute sich wegen Vereinbarkeitsproblemen gegen ein unbezahltes Care-Engagement entscheiden. So weist etwa Folbre (in Folbre/Bittman 2004) darauf hin, dass eine rational denkende Frau angesichts einer Scheidungsrate von rund 50% und angesichts der Armutsproblematik bei Alleinerziehenden ihre ökonomische Eigenständigkeit absichern wird. Nach einer immer längeren Ausbildung und Verzögerungen beim schwieriger werdenden Einstieg ins Berufsleben sollte die rational denkende Frau sich schnell beruflich etab-

lieren und ihre Karriere absichern. Diese Phase bezeichnet Folbre als *rush hour*, weil sie genau in die Zeit fällt, in der auch der Kinderentscheid ansteht. Die Frau wird ihn tendenziell aufschieben und später unter Umständen nicht mehr realisieren können.

Der Care-Clinch kann durch eine gute Sozialpolitik entscheidend entschärft werden. Massnahmen wirken sich hier doppelt aus, weil sie gleichzeitig die Situation der Care-Arbeitenden selber wie auch der betreuten Kinder und gepflegten Angehörigen verbessern.

Im Folgenden wird in jedem Abschnitt zunächst ausgeführt, wie der **ANGESTREBTE ZIELZUSTAND** im jeweiligen Bereich aussehen müsste, der in einem Dual Earner/Dual Carer-Modell als ideal betrachtet werden kann. Diese Beschreibung erfolgt zunächst unabhängig von der konkreten politischen Realisierbarkeit der skizzierten Punkte. Als Zweites wird jeweils auf **IST-ZUSTAND UND REFORMDISKUSSIONEN** eingegangen. Als Drittes werden sodann die **HANDLUNGSFELDER UND HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN** aufgezeigt und in einem abschliessenden tabellarischen Zusammenzug aufgeführt, wie umfassend die dazu nötigen rechtlichen Anpassungen wären. Daraus lässt sich gleichzeitig ersehen, ob gewisse Möglichkeiten verhältnismässig unkompliziert und ohne Gesetzesanpassungen realisierbar wären oder ob sogar über einzelne Gesetzesanpassungen hinaus Veränderungen am Gesamtsystem der sozialen Sicherung nötig wären. In solchen Handlungsfeldern brauchen Anpassungen einen längeren Atem, sie lassen sich nicht kurzfristig realisieren.

3.1.1 Familien und Vereinbarkeit

3.1.1.1 Angestrebter Zielzustand

Familien mit Kindern und Jugendlichen in Ausbildung sind nicht häufiger arm als andere Haushalte, auch dann nicht, wenn die Kinder noch klein und der Betreuungsbedarf zeitlich hoch ist. Dazu tragen gute Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf bei. Es bestehen flächendeckend genügend erwerbskompatible Kinderbetreuungsinfrastrukturen von guter Qualität, sowohl im Vorschulalter als auch während der Schulzeit, wo sie insbesondere auch die Schulferien abdecken. Die einkommensabhängigen Betreuungstarife, insbesondere im Vorschulalter, sind prozentual zum Einkommen abgestuft und belasten auch höhere Einkommen nicht übermässig. Die Geschwisterrabatte sind grösser geworden, damit die Erwerbstätigkeit des zweiten Elternteils nicht zum Vornherein unrentabel wird und dieser die Erwerbstätigkeit minimiert. Finanziell entlastend hat sich auch ausgewirkt, dass manche Kantone dazu übergegangen sind, freiwilligen Kindergarten ab drei Jahren anzubieten.

Auch in der Arbeitswelt ist es selbstverständlich mitzudenken, dass die Mitarbeitenden neben dem Beruf noch andere Verpflichtungen haben. Die Betriebe wissen, dass Menschen, die auch ausserberufliche Verantwortung tragen, eine besonders hohe Verlässlichkeit mitbringen. Die Arbeitszeiten werden soweit möglich mit den Bedürfnissen der Eltern abgestimmt. Flexibilität im Umgang mit familiären Verpflichtungen erhöht die Loyalität von Eltern mit der Firma. Eine Folge ist, dass die Erwerbspensen der Mütter aufgrund der verbesserten Vereinbarkeit generell gestiegen sind und die Arbeitgebenden ihnen vermehrt auch Führungsverantwortung übertragen. Dadurch, und weil sie kaum mehr wegen der schwierigen Vereinbarkeit auf unterqualifizierte Tätigkeiten ausweichen müssen, haben die Mütter höhere Löhne.

Viel zur besseren Vereinbarkeit beigetragen hat die Einführung einer bezahlten Elternzeit, die es Müttern oder Vätern erlaubt, in der besonders betreuungsintensiven ersten Lebensphase ihrer Kinder ganz oder teilweise zu Hause zu bleiben (vgl. Abschnitt 3.3.8). Da unabhängig vom Geschlecht fast alle Mitarbeitenden früher oder später in die Lage kommen, solche kinderbedingten Erwerbsreduktionen zu beziehen, ist in den Firmen die Selbstverständlichkeit gewachsen, die notwendigen Personalumdisponierungen flexibel vorzunehmen. Entlastend ist für die Arbeitgebenden auch, dass Tage, an denen die Eltern später wegen kranker Kinder ausfallen, nun im Regelfall über eine entsprechende Versicherung gedeckt werden. Im Wettbewerb um qualifiziertes Fachpersonal sind die Betriebe auch dazu übergegangen, mit kürzeren Regelarbeitszeiten zu werben, die sich besser mit Familienpflichten vereinbaren lassen. Dies hat ein generelles Umdenken auch bezüglich der Anforderungen, Überstunden zu leisten, ausgelöst. Es ist üblicher geworden, bei Auftragsspitzen zusammen mit der Belegschaft Wege zu suchen, wie die Arbeit bewältigt und die Belastung trotzdem in Grenzen gehalten werden kann.

Für Eltern, die keine Erwerbstätigkeit ausüben, weil sie keine Arbeit finden, krank oder verunfallt sind, greifen die Sozialversicherungen besser, weil die Erwerbsunterbrüche seltener und die Erwerbspensen der Mütter höher geworden sind. Reichen die Einkommen trotz allem nicht für die ganze Familie, ist die Erwerbsintegration vielleicht auch unregelmässig und prekär, so können sich die Familien auf eine Mindestabsicherung durch Familienergänzungsleistungen (vgl. Abschnitt 3.4.2) stützen.

3.1.1.2 Ist-Zustand und Reformdiskussionen

Kinder kosten Geld und Zeit. Und darin liegt bereits das Dilemma: Bekommt ein Paar ein Kind, kann es kaum gleichzeitig das Einkommen erhöhen, um die zusätzlichen Kosten zu decken. Ganz im Gegenteil beschränkt die Zeit, welche die Kinderbetreuung braucht, die Erwerbsmöglichkeiten. Steuerliche Entlastung, Kinder- und Ausbildungszulagen decken in der Schweiz die Konsumkosten von Kindern in aller Regel nur zu einem kleinen Teil. Den grössten Teil decken die Eltern durch eigenen Konsumverzicht. Ihr Wohlstandsniveau liegt dementsprechend durchschnittlich unter dem von Paaren ohne Kinder. Die Zeit für die Kinder mobilisieren die Mütter durch die Reduktion ihres Erwerbs. Haben Mütter in Paarhaushalten zwei Kinder, reduziert dies ihr Erwerbseinkommen im Vergleich zu gleichen Frauen ohne Kinder durchschnittlich um 1600 Franken pro Monat. Die stärker erwerbsintegrierten alleinerziehenden Frauen mit zwei Kindern verdienen immer noch 750 Franken weniger als alleinstehende Frauen ohne Kinder (Gerfin/ Stutz et al. 2008). Väter verändern das Erwerbspensum im statistischen Durchschnittsfall kaum, selbst wenn sie alleinerziehend sind. Entsprechend haben sie eher ein leicht höheres als ein tieferes Erwerbseinkommen im Vergleich zu Männern ohne Kinder.

Familien lösen ihr **GELD-ZEIT-DILEMMA**, das die bekannten **VEREINBARKEITSPROBLEME** mit sich bringt, also ganz unterschiedlich. Wie Branger und Schön-Bühlmann (2008) feststellen, hat dabei das Alleinerklärermodell mit seiner radikalen Rollenteilung deutlich an Bedeutung eingebüsst. Selbst von den Paaren mit Kindern unter fünf Jahren leben nur noch 36% nach diesem Modell. Sind die Kinder mindestens zehnjährig, reduziert sich der Anteil auf rund 20%, leben keine Kinder (mehr) im Haushalt, sind es knapp 14%. Das dominante Arbeitsteilungsmodell von Elternpaaren ist heute ein Vollzeit erwerbstätiger Vater und eine Teilzeit beschäftigte Mutter, wobei deren Erwerbspensum mit dem Alter der Kinder steigt und sich generell über die letzten Jahre erhöht hat. Familien mit egalitärer **AUFTEILUNG VON ERWERBS- SOWIE HAUS- UND FAMILIENARBEIT** dagegen machen noch immer nur rund ein Prozent aller Familien aus. Von den Paarhaushalten mit unter fünfjährigen Kindern nutzen die Hälfte und bei Einelternfamilien gar drei Viertel zeitweise familienergänzende Kinderbetreuung.

Familien und Vereinbarkeit in Zahlen

- **FAMILIEN MIT KINDERN** machen nur **32% ALLER HAUSHALTE** in der Schweiz aus, aber **54% ALLER PERSONEN** leben in Familien (2009)
- **70% DER MÜTTER MIT KINDERN UNTER 4 JAHREN** in Paarhaushalten sind **ERWERBSTÄTIG** und die Erwerbsquote steigt mit zunehmendem Alter der Kinder (2009)
- **61% ALLER MÜTTER**, aber nur **7,3% DER VÄTER** arbeiten **TEILZEIT** (2009)

Quelle: BFS

Die Arbeitsbedingungen sind für Mütter nicht unbedingt familienkompatibler als für Väter. Sie sind weder bei der Flexibilität der Arbeitszeiten noch bei der zeitlichen Lage der Erwerbsarbeit bevorteilt, so Branger und Schön-Bühlmann. Sie haben häufiger eine gemischte Arbeitstagsregelung mit Werktagen und Wochenenden, arbeiten öfter am Abend oder in der Nacht oder in wechselnden Schichten. Die Anpassung an die Familiensituation erfolgt eher durch einen Übergang in die Selbständigkeit oder die Reduktion des Pensums.

Die gelebte Arbeitsteilung ist nicht unbedingt das Resultat freier Wahl. Insgesamt 189'000 Mütter von Kindern unter 15 Jahren (26%) nannten 2005 den Wunsch nach einer anderen Organisation der Betreuungs- und Erwerbsarbeitszeiten. Davon gaben rund 44% an, dass die fehlende Kinderbetreuungsinfrastruktur der Grund sei für den Verzicht auf Erwerbsarbeit beziehungsweise auf die Ausdehnung der Erwerbsarbeitszeit (MecoP/INFRAS, 2007). Zusätzlich dürften auch die hohen Kosten familienergänzender Betreuung eine Rolle spielen, die zusammen mit tiefen Betreuungs- und Doppelverdienerabzügen bei den Steuern den Erwerb des zweiten Elternteils unrentabel machen.

Die Rahmenbedingungen zur **VEREINBARKEIT VON FAMILIE UND BERUF** haben sich nur verzögert und stückweise an die neuen Familienrealitäten angepasst. So besteht erst seit 2005 ein gesetzlich geregelter Mutterschaftsurlaub von 14 Wochen. Weitergehende Vaterschafts- und Elternurlaubsvorstösse werden im Bundesparlament derzeit abgelehnt (vgl. Abschnitt 3.3.8). Die Betreuungsinfrastruktur ist deutlich ausgebaut worden, besteht aber noch nicht überall in bedarfsgerechtem Mass (vgl. Abschnitt 3.2.1) und an den meisten Orten besteht kein verankertes Recht auf einen Betreuungsplatz. Ein Problem bleiben auch hohe Elterntarife. In der Arbeitswelt ist das Bewusstsein dafür, dass alle Eltern, insbesondere auch Väter, neben dem Beruf Zeit für ihre Verpflichtungen gegenüber den Kindern brauchen, sehr unterschiedlich. Insbesondere in den Branchen, in denen typische Männerberufe vorherrschen, bleiben die Vereinbarkeitsprobleme der Väter häufig ausgeblendet. Generell erschweren auch die hohen Regelarbeitszeiten in der Schweiz sowie die gestiegenen Anforderungen an Mobilität, Flexibilität, Verfügbarkeit und Einsatzbereitschaft die Vereinbarkeit von Beruf und Familie.

Die Politik hat im Umgang mit den sich ändernden Familienbedürfnissen das Problem, dass in der Schweiz Familien rechtlich weitgehend als Privatsache definiert sind und insbesondere der Bundesstaat wenig verfassungsmässige Kompetenzen hat, im Interesse der Familien tätig zu werden. Diese Tatsache steht familienpolitischen Vorstössen immer wieder im Weg. So hatten bereits im Herbst 2005 fünf Nationalrätinnen aus fünf verschiedenen Fraktionen je eine parlamentarische Initiative eingereicht, die alle darauf abzielten, in Artikel 62 BV festzuschreiben, dass die Kantone für ein flächendeckendes und bedarfsgerechtes Angebot im Bereich der **TAGESSTRUKTUREN** sorgen müssen, wobei der Bund sie bei dieser Aufgabe unterstützen könne. Die Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur (WBK) beider Räte stimmten den Initiativen 2006 zu. Eine Subkommission «Tagesstrukturen» der WBK-NR wurde mit der Ausarbeitung einer Vorlage betraut. Dabei zeigte sich, dass eine grundlegendere Verfassungsänderung nötig ist, wenn die Kantone zu einem Tätigwerden im Sinne der Vorstösse verpflichtet werden sollen.

In der Folge reichte der CVP-Nationalrat Norbert Hochreutener eine parlamentarische Initiative **VERFASSUNGSBASIS FÜR EINE UMFASSENDE FAMILIENPOLITIK** (07.419)¹² ein. 2007 und 2008 stimmten die Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK) beider Räte dieser Initiative zu. Die SGK-N beauftragte daraufhin ihre Subkommission «Familienpolitik» mit der Erarbeitung einer Vorlage. Einen ersten Entwurf unterbreitete diese im Oktober 2009. Er fokussierte im Wesentlichen auf die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit durch Bund und Kantone und die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebots an familien- und schulergänzenden Tagesstrukturen. Weiter stellte die Subkommission eine Bundeskompetenz zur Harmonisierung der Alimentenhilfe zur Diskussion (vgl. Abschnitt 3.4.3). Im Berichts- und Erlassentwurf, den die SGK-N im Oktober 2010 verabschiedete und in Vernehmlassung gab, wurde die Alimentenhilfe nur noch als Minderheitsantrag erwähnt. Offiziell verzichtete die Kommission auf das Vorhaben, um die Vorlage nicht zu überfrachten. Im November 2011 soll die SGK-N erneut darüber befinden.

Parallel hat SP-Nationalrätin Jacqueline Fehr zum wiederholten Mal eine Motion zur Schaffung eines **BUNDESAMTES FÜR KINDER, JUGEND UND FAMILIEN** (09.3666) eingereicht. Begründet wird der Vorstoss mit der Mühe des Bundes, ohne entsprechende Strukturen eine kohärente Familienpolitik zu entwickeln. Die Motionärin verweist auch darauf, dass die Schweiz als einziges modernes Land über kein solches Amt verfüge. Der Bundesrat lehnte das Anliegen ab, und auch der Nationalrat hat es im Juni 2011 abgeschrieben, weil die Motion mehr als zwei Jahre hängig war.

Verschiedene Vorstösse nehmen auch die in jüngster Zeit deutlich geäusserten Anliegen der Väter auf, die mehr Möglichkeiten suchen, Care-Arbeit zu übernehmen. So ist eine Motion des Grünen Nationalrats Alec von Graffenried (10.4155) **EINE MÄNNER- UND VÄTERPOLITIK FÜR DEN BUND** unter anderem mit der Förderung des Engagements der Männer in der Familie und in der unbezahlten Arbeit begründet. Die Motion wurde im Plenum noch nicht behandelt. CVP-Nationalrätin Barbara Schmid-Federer fordert in einem Postulat (10.3267) **WAHLFREIHEIT IN DER ERZIEHUNGSARBEIT NICHT VERHINDERN** vom Bundesrat einen Bericht zu den Hindernissen, welche insbesondere Väter einschränken. In seiner Antwort betont der Bundesrat seine zahlreichen Anstrengungen zugunsten einer besseren Vereinbarkeit. Er erwähnt den Bericht zur Vereinbarkeit von Familie und Studium (Staatssekretariat für Bildung und Forschung 2009) und verweist auf die Prüfung von Massnahmen im Bereich der Förderung von Bildung, Forschung und Innovation und im Weiterbildungsgesetz. Er führt an, dass in der Bundessteuer die Heiratsstrafe für Zweiverdienerehepaare weitgehend eliminiert wurde und ein Kinderbetreuungskostenabzug beschlossen ist, unterstreicht sein Engagement für eine Reduktion der geschlechtsspezifischen Lohndifferenz und für familienfreundliche Arbeitsbedingungen sowie die Anstossfinanzierung für Kinderbetreuung und weitere Projekte zur Verbesserung der Vereinbarkeit. Eine Reduktion des Koordinationsabzugs bei Teilzeitarbeit sei bei der Ersten BVG-Revision in der SGK geprüft, aber beschlossen worden, sie nicht obligatorisch einzuführen. Er schliesst, eine Gesamtsicht sei wenig effizient aus Gründen der hohen Systemkomplexität. Sie würde nicht zu neuen Erkenntnissen führen, zumal gerade ein neues Nationales Forschungsprogramm «Gleichstellung der Geschlechter» lanciert worden sei. Im Plenum wurde das Postulat noch nicht behandelt.

¹² Der aktuelle Stand der parlamentarischen Vorstösse lässt sich in der Geschäftsdatenbank Curia Vista (z.B. über die Nummer) abfragen: <http://www.parlament.ch/d/dokumentation/curia-vista/Seiten/default.aspx>

3.1.1.3 Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten

Für die finanzielle Absicherung von unbezahlter Care-Arbeit ist die Familienpolitik ein zentrales Feld, da Care-Arbeit meist im familiären Rahmen erbracht wird und die Arbeitsteilung von Eltern deren sozialen Risiken direkt tangiert. Dass Familienpolitik in der Schweiz lange als marginal betrachtet und Familie als etwas rein Privates aufgefasst wurde, hat mit dem Ideal des Alleinernährers zu tun. Denn in diesem Modell erscheint die soziale Absicherung unbezahlter Care-Arbeit effektiv als Privatsache, weil der Ehemann unabhängig von staatlichem Handeln die von ihm finanziell abhängige Gattin mit absichern soll und sich aufgrund der radikalen Arbeitsaufteilung theoretisch keine Vereinbarkeitsprobleme ergeben.

In ihrem jüngsten Bericht «Doing Better for Families» führt die OECD (2011, 12ff.) wirtschaftliche Gründe für eine Familienpolitik an, die auf eine egalitäre Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern ausgerichtet ist und insbesondere auch ein vermehrtes Engagement der Väter in der unbezahlten Care-Arbeit anstrebt. Gerade für Länder mit alternder Bevölkerung sei es entscheidend, die Mütter stärker ins Erwerbsleben zu integrieren, um nicht künftigen Wohlstand und die Finanzierbarkeit der Sozialsysteme aufs Spiel zu setzen. Gleichzeitig sei auch klar, dass es falsch wäre, an den Kindern zu sparen. Frühe Investitionen ins Humanvermögen zahlten sich später am stärksten aus. Daher brauche es eine **KOHÄRENTE POLITISCHE STRATEGIE FÜR DIE FRÜHEN KINDHEITSJAHRE**. Insbesondere fordert die OECD hier ein gleiches finanzielles Engagement des Staats für Betreuungsangebote im Vorschulalter wie bei den obligatorischen Schulen. Eine kohärente Politik müsse aber auch durch die ganze Kindheit hindurch aufrechterhalten werden und die Familien darin unterstützen, Familie und Berufsleben zu vereinbaren. Auch entsprechende Massnahmen am Arbeitsplatz zahlten potenziell aus.

In der Schweiz wurde das Alleinernährermodell 1985 mit dem **NEUEN EHERECHT** aufgeweicht, das im ZGB-Artikel 163 bestimmt: «Die Ehegatten sorgen gemeinsam, ein jeder nach seinen Kräften, für den gebührenden Unterhalt der Familie. Sie verständigen sich über den Beitrag, den jeder von ihnen leistet, namentlich durch Geldzahlungen, Besorgen des Haushaltes, Betreuen der Kinder oder durch Mithilfe im Beruf oder Gewerbe des andern.» Allerdings wurde damit nicht der Übergang zu einem Dual Earner/Dual Carer-Modell beabsichtigt, sondern mehr Wahlfreiheit. Das neue Eherecht machte gleichzeitig die Errungenschaftsbeteiligung zum ordentlichen Güterstand. Bei einer Scheidung wird die Errungenschaft, die beide während der Ehe erwirtschaftet haben, inklusive Vorsorgevermögen bei der Pensionskasse aufgeteilt.

Wenn das Ehegesetz aber zumindest theoretisch vorsieht, dass beide Eheleute sowohl Care- als auch Erwerbsverantwortung tragen und damit auch die sozialen Risiken zumindest auf dem Papier etwas egalitärer verteilt sind, dann sind gute Voraussetzungen der **VEREINBARKEIT VON FAMILIE UND BERUF** unabdingbar für eigenverantwortliches Handeln. Die Notwendigkeit, dass beide Eltern grundsätzlich ins Erwerbsleben integriert bleiben, ist auch dadurch gestiegen, dass stabile Einkommen weniger selbstverständlich geworden sind und Zeiten der Erwerbslosigkeit heute oft mit zu einer Berufskarriere gehören. Hinzu kommt die steigende Scheidungswahrscheinlichkeit. Gute Rahmenbedingungen der Vereinbarkeit aber kann die einzelne Familie nicht privat schaffen. Hier ist die Familienpolitik anders gefordert als sie es mit dem auf ein patriarchales Familienmodell abgestützten Alleinernährer war. Die vielen hängigen Vorstösse im Bundesparlament machen deutlich, dass die Familienpolitik auf dem Weg ist, in diese neue Rolle hineinzuwachsen. Viele dieser Vorstösse betreffen Vereinbarkeitsfragen als neues zentrales Geschäft und insbesondere auch gute Möglichkeiten für Väter, Care-Arbeit zu leisten.

Auch in einer auf ein Dual Earner/Dual Carer-Modell abgestützten sozialen Sicherung unbezahlter Care-Arbeit kann die Vereinbarkeit alleine nicht alle Probleme lösen. Sie ist insbesondere kein garan-

tierter Schutz gegen Armut. Wer keine Stelle findet oder aus gesundheitlichen Gründen nicht erwerbstätig sein kann, dem oder der nützen auch Kinderkrippen und Tagespflegeplätze nichts. Der Zugang zu den Sozialversicherungen auch bei Care-Verpflichtungen bleibt daher wichtig und ebenso eine gute Mindestabsicherung, welche Familien nicht allein wegen der Konsum- und Zeitkosten ihrer Kinder ans Sozialamt verweist.

Tabelle 2: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten im Bereich Familien und Vereinbarkeit

Inhaltliche Anpassungen	Ohne Gesetzesanpassung möglich	Gesetzesanpassung nötig
• Kinderbetreuungsinfrastrukturen flächendeckend, qualitativ gut und zu günstigem Preis (vgl. Abschnitt 3.2.1.3)	Ja	Nein
• An Care-Verpflichtungen anschlussfähige Arbeitswelt	Ja	Nein
• Urlaubsmöglichkeiten in Care-intensiven Phasen	Ja, auf freiwilliger Basis und vom Arbeitgeber finanziert	Ja, wenn obligatorisch und über Versicherung gedeckt
• Gute Möglichkeiten auch für Väter , Care-Arbeit zu leisten	Ja, auf freiwilliger Basis und vom Arbeitgeber finanziert	Ja, wenn obligatorisch und über Versicherung gedeckt
• Zugang zu Sozialversicherungen auch bei Erwerbsunterbrüchen oder vorübergehender Pensensreduktion wegen Care-Verpflichtungen	Nein	Ja
• Gute Mindestabsicherung , die Familien nicht allein wegen der Konsum- und Zeitkosten ihrer Kinder auf die Sozialhilfe verweist (vgl. Abschnitt 3.4.2)	Ja, in einigen Kantonen bereits bestehend	Ja, in Kantonen, wo eine solche Leistung noch nicht besteht

3.1.2 Alleinerziehende und ihre Kinder

3.1.2.1 Angestrebter Zielzustand

Einelternfamilien sind nicht häufiger arm als andere Familien. Ihnen kommen die oben ausgeführten guten Rahmenbedingungen für alle Familien besonders zugute. Unterhaltsrecht und Sozialpolitik tragen der Tatsache Rechnung, dass in Einelternfamilien die unbezahlte Care-Arbeit häufig überwiegend oder gar ausschliesslich von der gleichen Person geleistet wird, die auch den Hauptteil des Familienunterhalts erwirtschaften muss. Politik und Recht anerkennen, dass auch bei familienergänzender Betreuung der Hauptteil der Care-Arbeit in der Familie verbleibt. Und sie berücksichtigen in ihren Ausgleichszahlungen den Betreuungsunterhalt der Kinder unabhängig davon, ob sie an Wochentagen tagsüber familienergänzende Betreuungsinstitutionen besuchen, die zu bezahlen sind, oder durch einen Elternteil selbst betreut werden. Finanzprobleme, die durch die Trennung der Eltern entstehen, werden nicht mehr wie früher dem Elternteil aufgebürdet, bei dem die Kinder leben. Vielmehr stockt die Alimentenhilfe - im Fall von mangelnder wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit des zahlungspflichtigen Elternteils – die vom Gericht festgelegten Unterhaltsbeiträge auf den gesetzlich garantierten Minimalbedarf von Kindern auf oder Ergänzungsleistungen für Familien erlauben ein Leben über der Armuts- grenze (vgl. Abschnitte 3.4.3 und 3.4.2).

3.1.2.2 Ist-Zustand und Reformdiskussionen

Was oben zur Problematik der Vereinbarkeit generell gesagt wurde, gilt selbstverständlich auch für Alleinerziehende. Ihr Zeitproblem ist jedoch oft besonders ausgeprägt, und sie haben noch zusätzliche materielle Probleme, die teils vom Unterhaltsrecht herrühren, teils von der darauf abstützenden **ALIMENTENHILFE** und, wenn der getrennt lebende Elternteil nicht die Hälfte der Kinderbetreuung über-

nimmt, auch von ihren Vereinbarkeitsproblemen als alleinige Betreuungsperson. Selbst wenn sie aufgrund ihrer Care-Arbeit-Verpflichtungen nur eine Teilzeitstelle annehmen, finden sie neben Kinderbetreuung und Berufstätigkeit vielfach weder Energie noch Zeit, um sich weiterzubilden und beruflich besser zu qualifizieren. Kein anderer Haushaltstyp weist so hohe Armutsquoten auf. 2006 beispielsweise lebten 27% der Alleinerziehenden-Haushalte unter der Armutsgrenze (BFS Familien in der Schweiz, 2008).

Die erste Krux besteht in der Scheidungsregelung zum Unterhalt (Freivogel 2007). Das **UNTERHALTSRECHT** dient dazu, die wirtschaftlichen Folgen bei Trennung oder Scheidung auf die Eltern zu verteilen. Dabei soll der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Eltern, der effektiven Betreuungssituation der gemeinsamen Kinder sowie dem Kindesbedarf Rechnung getragen werden. Weil demnach laut einem Bundesgerichtsurteil die Alimentenzahlungen das betreibungsrechtliche Existenzminimum nicht tangieren dürfen, werden Personen mit niedrigen Einkommen (auch Selbstständigerwerbende ohne ausgewiesenes Einkommen) zu tiefen Alimenten verpflichtet. Der Elternteil, der sich auf den Erwerb spezialisiert hat, darf das Existenzminimum behalten, weil befürchtet wird, sonst könnte er aufhören zu arbeiten. Der Elternteil, bei dem die Kinder überwiegend leben, dagegen wird – so die implizite Annahme - als «prisoner of love» (Folbre 2008) seine Betreuungstätigkeit nicht so ohne weiteres einstellen, nur weil er bzw. sie aufs Sozialamt muss. Real sind die Alleinerziehenden zu über 90% Frauen. Und die wenigen Männer unter ihnen sind grösstenteils nicht arm. Sie übernehmen häufig Kinder, die schon älter sind, und stehen damit weniger im Clinch zwischen Erwerbstätigkeit und Betreuungsbedarf (Gerfin/Stutz et al. 2008).

Hinzu kommt zweitens, dass offensichtlich die **ARBEITSTEILUNG VOR DER TRENNUNG** für die Armutsgefährdung eine Rolle spielt, auch wenn alleinerziehende Frauen stärker erwerbsintegriert sind als Mütter in Paarhaushalten. Mit gewissen Anpassungen an die neuen Familienrealitäten geht die ungleiche Rollenteilung im Grunde weiter. Doch Ehegattinnen- und -gattenalimente werden nur noch selten festgelegt. Der nacheheliche Unterhalt beschränkt sich in der Regel auf die Bezahlung von Kinderalimenten.¹³

Drittens berücksichtigen die heute praktizierten **METHODEN DER KINDERUNTERHALTSBEMESSUNG** den Erziehungs- und Betreuungsaufwand, also die Zeitkosten von Kindern, generell ungenügend. Die benötigte Zeit der Betreuungsperson wird nicht als Teil der Kinderkosten berücksichtigt und im Rahmen einer Mankoberechnung ausgewiesen (Rumo-Jungo/Stutz 2010). Die frühere finanzielle Abhängigkeit vom Partner kippt, falls sein Geld nicht mehr für alle reicht oder er sonst nicht bezahlt, in eine finanzielle Abhängigkeit vom Sozialstaat. Der Ex-Partner oder die Ex-Partnerin, mit dem bzw. der die Arbeitsteilung früher gemeinschaftlich beschlossen wurde, trägt so das soziale Risiko dieses Arrangements nicht weiter mit.

In der Masse, als die alleinerziehenden Mütter weiter den Hauptteil der unbezahlten Care-Arbeit übernehmen, bleibt auch ihre soziale Absicherung prekär. In ihrer Altersvorsorge klaffen trotz Vorsorgeausgleich zum Zeitpunkt der Scheidung Lücken, wenn sie weiterhin aufgrund tiefer Erwerbspensen nichts oder nur wenig in die zweite Säule einzahlen. In Frage steht auch, ob das Erwerbspensum alleinerziehender Frauen in jedem Fall frei tief gewählt ist oder ob Schwierigkeiten der Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie mit dem Einkommen steigende Betreuungspreise ihnen nicht auch noch Steine in den Weg legen und in gewissen Fällen sogar die Sozialhilfeabhängigkeit aufrechterhalten.

¹³ Im Jahr 2001 erhielten weniger als 30% aller Frauen nach der Scheidung eine Unterhaltsrente oder Kapitalabfindung. (Freivogel 2007, 11)

Alleinerziehende und ihre Kinder in Zahlen

- 2010 gab es **9'596 SCHEIDUNGEN VON ELTERN MIT 15'374 UNMÜNDIGEN KINDERN**
- Bei **51%** der Kinder erhielt die **MUTTER** das **ALLEINIGE SORGERECHT**, in **46%** beide Eltern **GEMEINSAM** in **4%** der **VATER** allein (2010)
- In **89%** der Fälle leben die **KINDER** unter 16 Jahren **BEI DER MUTTER** (2000)
- **84% DER ALLEINERZIEHENDEN MÜTTER MIT KINDERN UNTER 4 JAHREN** sind **ERWERBSTÄTIG**, aber **75%** von ihnen arbeiten **TEILZEIT**, bis die Kinder 14 Jahre alt sind (2009)

Quelle: BFS

Sozialhilfe brauchen Alleinerziehende oft auch dann, wenn Alimente bezahlt oder bevorschusst werden (vgl. z.B. Erster Sozialbericht des Kantons Bern 2008, Bd. 1). Typischerweise können sie ihre finanzielle Situation meist über viele Jahre nicht verbessern, wenn sie nicht wieder eine Partnerschaft eingehen. Das Leben am Existenzminimum ist auch deshalb für Kinder wie Alleinerziehende mit Stress verbunden, weil die Sozialhilfe wachsenden Druck ausübt, in möglichst grossem Umfang erwerbstätig zu sein (vgl. Abschnitt 3.4.4.2).

Betreffend der Aufteilung eines allfälligen finanziellen Mankos bei Scheidungen und Trennungen ist nun eine Motion der SP-Nationalrätin Anita Thanei (09.3519) **EHESCHIEDUNG UND -TRENNUNG. GLEICHBEHANDLUNG IN MANKOFÄLLEN** hängig. Sie verlangt vom Bund, eine Gesetzesvorlage auszuarbeiten, damit ein allfälliger Fehlbetrag bei der Festsetzung von Unterhaltsbeiträgen im Falle von Scheidungen oder Trennungen angemessen auf beide Ehegatten respektive Eltern verteilt wird. Der Bundesrat beantragte die Annahme der Motion. Der Nationalrat aber hat sie im Juni 2011 abgeschrieben, weil sie mehr als zwei Jahre hängig war.

Schliesslich ist von derselben Motionärin eine zweite Motion (09.3847) **MINDESTUNTERHALTSBEITRAG FÜR KINDER** pendent, welche die Einführung von Mindestunterhaltsbeiträgen für Kinder verlangt, die bei einem Elternteil aufwachsen. Unter Verweis auf die obige Motion zur Mankoteilung, welche indirekt eine Verbesserung der Voraussetzung zur Sprechung angemessener Unterhaltsbeiträge bewirken sollte, empfiehlt der Bundesrat die Ablehnung dieses Vorstosses. Diese Motion ist noch hängig.

Im Januar 2011 kündigte Bundesrätin Sommaruga an, die geplante Revision des **ELTERLICHEN SORGERECHTS** mit einer **VERBESSERUNG DES UNTERHALTSRECHTS** bezüglich nahehehlichen Unterhalts zu ergänzen. Mit dieser Erweiterung soll die Situation jenes Elternteils verbessert werden, der die Kinder hauptsächlich betreut. Aus diesem Anlass hat Bundesrätin Sommaruga Verbände und einschlägige Kreise im April 2011 zu einem runden Tisch „Gemeinsame elterliche Verantwortung – das Kind im Zentrum“ eingeladen. Die Botschaft zur Revision der elterlichen Sorge, erweitert um die elterliche Verantwortung, wird auf 2012 erwartet.

Eine inzwischen eingereichte Motion der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats **GEMEINSAME ELTERLICHE SORGE ALS REGELFALL UND NEUFASSUNG DER RECHTSBEZIEHUNGEN ZWISCHEN ELTERN UND KINDERN** (11.3316) verlangt neben einer raschen Verankerung der gemeinsamen elterlichen Sorge als Regel auch, in einer zweiten Phase eine Neuregelung des Unterhalts- und Betreuungsrechts unverheirateter resp. getrennter/geschiedener Eltern und Kinder zu erarbeiten. Dabei sollen für die Gestaltung des familiären Systems das Kindeswohl und ein kooperationsorientiertes Vorgehen der Eltern im Zentrum stehen und heute bestehende Disparitäten beseitigt werden. Die Ausarbeitung dieser Vorlage ist unverzüglich an die Hand zu nehmen und dem Parlament rasch vorzulegen. Der Bundesrat beantragt die Annahme dieser Motion. Im Nationalrat wurde sie noch nicht behandelt.

3.1.2.3 Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten

Die Situation von Alleinerziehenden, die unter besonderem Druck stehen, unbezahlte Care-Aufgaben mit einer Erwerbstätigkeit zu vereinbaren, wird durch die meisten Massnahmen mit verbessert, die Familien generell zu Gute kommen (vgl. Abschnitt 3.1.1) wie bessere Rahmenbedingungen bezüglich der Vereinbarkeit von Familie und Beruf (vgl. auch Abschnitt 3.2.1) oder Familienergänzungsleistungen zur Absicherung gegen Armut (vgl. Abschnitt 3.4.2).

Spezifische Veränderungen sind jedoch auch im Unterhaltsrecht und in der Alimentenhilfe wichtig. Die entsprechenden Vorschläge sind in Abschnitt 3.4.3 ausgeführt. Weiter bräuchte die direkte Zahlung der Kinder- und Ausbildungszulagen an den Haushalt, in dem die Kinder überwiegend leben, in Fällen, wo dies heute nicht so ist, weniger Abhängigkeit vom Ex-Partner und mehr Sicherheit (vgl. Abschnitt 3.4.2).

Da alle Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten bereits andernorts ausgeführt sind, wird darauf verzichtet, sie hier nochmals tabellarisch zusammenzuziehen.

3.1.3 Unbezahlt Pflegende und Menschen mit Pflegebedarf

3.1.3.1 Angestrebter Zielzustand

Das relativ häufig eintretende Lebensrisiko der Langzeitpflege- und Betreuungsbedürftigkeit wird durch eine Sozialversicherung gedeckt, sei es die Krankenkasse, die Hilflosenentschädigung oder eine separate Pflegeversicherung. Pflegende und betreuende Angehörige können sich finanziell besser absichern, wenn sie noch im Erwerbsalter stehen. So besteht einerseits die Möglichkeit, dass sie Pflegeleistungen im Sinne des Krankenversicherungsgesetzes über eine Anstellung bei der Spitex abrechnen können und so ihre soziale Absicherung weiterläuft. Eine direkte Anstellung ist auch im Rahmen von IV- oder EL-pflichtigen Leistungen (vgl. Abschnitte 3.3.4 und 3.3.1) möglich. Andererseits bestehen überall flexible Betreuungsinfrastrukturen und Entlastungsangebote, welche die Pflege zu Hause oft erst ermöglichen und Angehörigen im Erwerbsalter auch erlauben, Pflege und Betreuung mit einer Erwerbsarbeit zu vereinbaren (vgl. Abschnitt 3.3.2).

3.1.3.2 Ist-Zustand und Reformdiskussionen

Die unbezahlt erbrachte **HÄUSLICHE PFLEGE** deckt bereits heute den **GRÖSSTEN TEIL DES ZEITLICHEN GESAMTBEDARFS AN LANGZEITPFLEGE UND BETREUUNG** ab. Für die Zukunft zeigt eine Studie des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums (Obsan), dass aufgrund der demographischen Entwicklung nicht nur die Zahl pflegebedürftiger Menschen stark zunehmen wird, sondern bei den sich abzeichnenden Veränderungen der Art der benötigten Pflege insbesondere die Nachfrage nach Hilfe- und Pflegeleistungen zu Hause (Höpflinger et al. 2011).¹⁴ Angesichts des bereits heute bestehenden Personalmangels in den Pflegeberufen und der zunehmenden Erwerbsintegration der Frauen stellt

¹⁴ Bei den Pflegearrangements zeichnet sich zudem vermehrt ein Zusammenspiel verschiedener Unterstützungsformen ab, sofern diese vorhanden und koordiniert sind. Neue Konzepte kombinieren ambulante und stationäre Angebote. Allein lebende pflegebedürftige alte Menschen können oft nur zu Hause leben bleiben, wenn Spitex und das informelle Netz durch Familie, Freunde und Nachbarn zusammenspielen. Bei zunehmender Pflegebedürftigkeit zeigt sich auch bei pflegenden Partnerinnen und Partnern ein verstärkter Trend, neben der informellen auch professionelle Unterstützung hinzuzuziehen und somit auf eine Kombination verschiedener Unterstützungsformen zurückzugreifen. Dies ist nicht zuletzt auf die starke Zunahme von Demenzerkrankungen zurückzuführen. Denn Demenzerkrankungen erlauben oft nur dann ein Verbleiben zu Hause, wenn eine Kombination von intensiver Angehörigenbetreuung und professioneller Pflege – neben Spitex beispielsweise teilstationäre Betreuung in einem Tagesheim – zum Tragen kommt. (Höpflinger et al. 2011) Zu Bedenken ist allerdings der grosse zeitliche und kommunikative Aufwand der Angehörigen, um die Organisation der Leistungserbringer und die Administration der Kostenträger zu bewältigen. (Bischofberger 2010)

sich die Frage, wer diese Aufgabe übernehmen wird. Bereits hat sich ein Schwarzmarkt von illegal oder legal anwesenden billigeren Arbeitskräften aus dem Ausland entwickelt, die Pflege- und Betreuung in Privathaushalten zu Bedingungen übernehmen, die den Mindeststandards im Arbeitsgesetz nicht entsprechen.

In einer Studie über die Sicherstellung der Langzeitpflege (Colombo et al. 2011) empfiehlt die OECD ihren Mitgliedsländern, in erster Linie die **ANGEHÖRIGEN** bei dieser Aufgabe **STÄRKER ZU UNTERSTÜTZEN**, weil dies eine Win-Win-Lösung darstellt: Es hilft den Pflegenden und reduziert deren Armutsrisiko sowie gesundheitliche Probleme infolge Überlastung. Es hilft den Gepflegten, weil sie vorziehen, ihnen nahestehende Menschen um sich zu haben. Und es hilft den öffentlichen Finanzen, weil es weniger Ausgaben mit sich bringt als frühe Heimeinweisungen. Die Unterstützungsmöglichkeiten einer Regierung, welche die OECD-Studie aufzählt, reichen von monetärer Abgeltung, die jedoch sorgfältig zu konzipieren ist, um nicht falsche Anreize zu setzen, über eine Verbesserung der Work-Life-Balance der Pflegenden durch bessere Bedingungen der **VEREINBARKEIT VON BERUF UND CARE-AUFGABEN** sowie die Mobilisierung von Freiwilligenhilfe, bis hin zu professionellen Unterstützungsdiensten für **ENTLASTUNG, WEITERBILDUNG UND BERATUNG**. Weiter stellt die OECD-Studie klar, dass Angehörigenpflege ein professionelles Pflegesystem nicht ersetzen kann, sondern mit diesem koordiniert werden muss. Bei der **PFLEGEFINANZIERUNG** hält sie eine Versicherungslösung als grundsätzlich effizienter als die Bezahlung von Pflegeleistungen aus dem eigenen Sack.

Unbezahlt Pflegende und Menschen mit Pflegebedarf in Zahlen

- In der Schweiz werden jährlich **52.2 MILLIONEN STUNDEN UNBEZAHLTE PFLEGE UND BETREUUNG** von Erwachsenen geleistet (2007)
- **FRAUEN** übernehmen davon **60%** und **MÄNNER 40%**
- Der **WERT** dieser Arbeit entspricht zu Marktkosten **2777 MILLIONEN FRANKEN**

Quelle BFS

Eine solche obligatorische Absicherung des gesamten Pflege- und Betreuungsbedarfs nach dem Versicherungsprinzip gibt es in der Schweiz nicht. Die Krankenkasse deckt einen begrenzten Teil der Pflege im engeren Sinn, die Hilflosenentschädigung und die Kantone stocken diesen auf. Aber der ganze Aufwand inklusive Betreuung kann nur im Bedarfsfall über die Ergänzungsleistungen abgedeckt werden (vgl. Abschnitt 3.4.1), sonst muss er zusätzlich zu Kostenbeteiligung und Selbstbehalten der Krankenkasse selber berappt werden. Die im Vergleich zu anderen Risiken **SCHLECHTE ABSICHERUNG** hat wohl bereits damit zu tun, dass Langzeitpflege lange als selbstverständliche unbezahlte Care-Aufgabe betrachtet wurde, die «im Privaten» mehrheitlich von weiblichen Angehörigen wahrgenommen wurde. Heute bestehen bei der Absicherung von Pflege und Betreuung drei Probleme, die eng mit dieser früher privaten Lösung verbunden sind:

Das **ERSTE PROBLEM** ist die **FINANZIERUNG DER LANGZEITPFLEGE** im engeren Sinn. Obwohl vorgesehen war, sie über die obligatorische Krankenversicherung zu finanzieren, wurde dieses Ziel nie realisiert. Weil die Umsetzung des gesetzlichen Auftrags mit einer Prämienhöhung in der Grundversicherung verbunden gewesen wäre, beschloss das Parlament stattdessen eine Neuregelung der Pflegefinanzierung, die auf anfangs 2011 in Kraft getreten ist. Ein Ziel war dabei, den Anteil der Krankenversicherer und der Pflegebedürftigen an den Pflegekosten einzugrenzen. Die Krankenkassen zahlen nun pro Pflegestufe einen Fixbetrag, von dem die Pflegebedürftigen zusätzlich zu Franchise und Selbstbehalt maximal 20% übernehmen müssen, allerdings mit einer oberen Grenze, die bei Pflege zu Hause bei maximal 15.95 Fr. und im Heim bei 21.60 Fr. pro Tag liegt. Die Umsetzung der Restfinanzierung ist den Kantonen überlassen, die dafür alle ihre eigenen uneinheitlichen Regelungen geschaffen haben.

Bereits sind im Bundesparlament mehrere Vorstösse zu Problemen der kantonalen Umsetzung hängig.¹⁵

Das **ZWEITE PROBLEM** liegt darin, dass in der Krankenversicherung die Kosten von **PFLEGE UND BETREUUNG** anders behandelt werden. Eine finanzielle Regelung ist im Grundsatz nur für die Pflege vorgesehen. Wer Betreuung braucht, beispielsweise bei langsam zunehmender Demenz im hohen Alter, berappt dies selbst, egal ob im Heim oder zu Hause. Aus pflegewissenschaftlicher Sicht ist diese Trennung von Pflege und Betreuung nicht haltbar. Meist ist der Zeitbedarf der umfassenden Pflege und Betreuung sehr viel höher als was versicherungstechnisch zur Pflege im engeren Sinn gezählt wird. Sind Angehörige da, übernehmen oft nach wie vor sie einen erheblichen Teil dieser Care-Arbeit unbezahlt, insbesondere die Partnerinnen und Partner. Gemäss einer kürzlich publizierten Spitex-Studie liegen ihre Zeitpensen in diesem Fall bei durchschnittlich 60 Wochenstunden (Perrig-Chiello et al. 2010). Allerdings muss, wer keinen Partner mehr und kein Geld hat, weder auf Pflege noch auf Betreuung verzichten. Im Notfall können Personen im AHV-Alter oder mit IV-Leistungen auf Ergänzungsleistungen zurückgreifen. Für die Übrigen zahlt dann die Sozialhilfe (vgl. das Kapitel 3.4 zu den Bedarfsleistungen).¹⁶ Ist der Pflege- und Betreuungsbedarf sehr gross, wird zudem unabhängig von der finanziellen Lage der Betroffenen eine Hilflosenentschädigung von bis zu 928 Fr. pro Monat zur AHV (Abschnitt 3.3.1) und bei IV-Beziehenden, die zu Hause leben, das Doppelte (Abschnitt 3.3.4) bezahlt. Auch diese deckt jedoch die realen Kosten bei weitem nicht.¹⁷

Im statistischen Regelfall wird ein Mann, der im Alter Pflege braucht, so lange wie möglich von seiner Frau zuhause versorgt. Wenn ein Heimeintritt unausweichlich wird, wird das gemeinsame Vermögen eingesetzt, um seine Pflege zu finanzieren. Wird die Frau selber pflege- und betreuungsbedürftig, verfügt sie im statistischen Durchschnitt nicht über eine solche Unterstützung. Lebt der Mann noch, übernimmt er die Pflege zwar genau gleich, aber meistens sind die Männer schon gestorben. Die Frauen müssen darum früher ins Heim und haben höhere Kosten zu tragen, wenn diese nicht durch Ergänzungsleistungen gedeckt werden.

Das **DRITTE PROBLEM** ist die **FINANZIELLE ABSICHERUNG DER UNBEZAHLT PFLEGENDEN**, die oft wiederum Frauen sind. Stehen sie noch im Erwerbsalter, so haben sie meist Probleme, Pflege und Erwerbstätigkeit zu vereinbaren. Sie reduzieren das Pensum, wie auch eine Spitex-Studie (Perrig-Chiello et al. 2010) deutlich macht, und verzichten damit auf Einkommen. Wohnen pflegende Angehörige im gleichen Haushalt oder sehr nahe, erhalten sie wenigstens bei der AHV Betreuungsgutschriften, wenn sie jährlich den entsprechenden Antrag stellen. Einen möglichen Ausweg zeigt ein Urteil des Eidgenössischen Versicherungsgerichts vom 21. Juni 2006 auf: Pflegende Familienmitglieder können sich grundsätzlich bei der Spitex anstellen lassen und haben dann Anrecht auf Vergütung durch die **KRANKENKASSE**. Eine entsprechende gesetzliche Regelung besteht jedoch nur im Kanton Graubünden. Die Sache wird, wie eine Studie von Despland/Ballmoos (2009) zeigt, in den verschiedenen Kantonen sehr unterschiedlich gehandhabt.

Eine Entschädigung der Pflege und Betreuung durch Angehörige ist auch beim Bezug von **ERGÄNZUNGSLEISTUNGEN** je nach Kanton unter Umständen möglich (vgl. Abschnitt 3.4.1). Dagegen

¹⁵ 11.3447 : Probleme bei der Umsetzung der neuen Pflegefinanzierung, Interpellation Weber-Gobet Marie-Thérèse (Grüne); 11.3243 : Ungleich lange Spiesse in der ambulanten Pflege? Interpellation Steiert Jean-François (SP).

¹⁶ Der Zugang zu diesen Bedarfsleistungen unterscheidet sich je nach System und Lebenssituation. Während bei der Sozialhilfe zuerst alles eigene Vermögen aufzubauchen ist, sind bei den Ergänzungsleistungen 60'000 Franken für Ehepaare beziehungsweise 30'000 Franken für Einzelpersonen zugelassen. Das darüber liegende Reinvermögen wird zu einem Zehntel als Einkommen angerechnet. Wird der pflegebedürftige Ehepartner nicht zu Hause gepflegt, sondern in einem Heim untergebracht, wird das Vermögen des Ehepaars gesplittet, es werden also zweimal 60'000 Franken nicht angerechnet. Bei selbstbewohnten Liegenschaften ist nur der 112 500 Franken übersteigende Wert der Liegenschaft beim Vermögen zu berücksichtigen.

¹⁷ Die Regelung für Minderjährige ist komplizierter. Zudem können hier zusätzlich auch Intensivpflegezuschläge bezahlt werden.

dürfen Assistenzbeiträge der **INVALIDENVERSICHERUNG** nicht für die Betreuung durch Angehörige eingesetzt werden (vgl. Abschnitt 3.3.3).

Verschiedene Kantone wie etwa Basel-Stadt, Freiburg oder das Wallis kennen kantonale Entschädigungen für pflegende Angehörige, die jedoch weiterhin keine Anstellung mit entsprechender sozialer Absicherung beinhalten und auch kein minimales Lohnniveau erreichen. Die CVP hat an ihrem Parteitag 2011 ebenfalls gefordert, dass wer sich um pflegebedürftige Angehörige kümmert, eine Betreuungszulage von 50 Franken pro Tag erhalten soll. Das Thema wurde auch vom Caritas-Forum unter dem Titel «Ist Alterspflege Privatsache?» im Januar 2011 aufgenommen und wird angesichts der erwarteten Entwicklung des Pflegebedarfs auf der politischen Agenda bleiben.

3.1.3.3 Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten

Mit der kommenden demografischen Entwicklung und dem medizinischen Fortschritt nimmt die Bedeutung einer guten Absicherung von Pflege und Betreuung sowohl für die Pflege- und Betreuungsbedürftigen als auch für die im Privatumfeld Pflegenden weiter zu. Weil das Risiko, im Alter pflege- und betreuungsbedürftig zu werden, alle gleichermassen betrifft, sollten die **PFLEGE- UND BETREUUNGSLEISTUNGEN** auf dem Versicherungsprinzip beruhen und nicht nur im Bedarfsfall durch Ergänzungsleistungen gedeckt werden. Diese Meinung vertritt beispielsweise auch die St. Galler Wirtschaftsprofessorin Monika Bütler (2009), welche die Fehlanreize des Ergänzungsleistungssystems untersucht hat.

Die Institutionen und Fachverbände des Gesundheitswesens rechnen mit massiven Personalengpässen, welche nicht nur die Situation der Pflegebedürftigen schwieriger macht, sondern auch die **SITUATION DER UNBEZAHLT PFLEGENDEN**, denen eine noch grössere Bedeutung zukommen könnte als sie bereits heute haben. Ihre Lage kann durch verschiedene Massnahmen verbessert werden:

- **Ausbau von flexiblen Angebotsstrukturen:** Der Anpassungsprozess, der bei der Kinderbetreuung inzwischen eingesetzt hat, ist im Bereich der Pflege und Betreuung noch nicht vollzogen, aber genauso notwendig (vgl. Abschnitt 3.2.2).
- **Flexibilität auf Arbeitgeberseite:** Pflege- und Betreuungsbedarf von erwachsenen Angehörigen ist oft weniger vorhersehbar als die Kinderbetreuung. Die pflegenden Angehörigen sind deshalb stärker auf flexible Arbeitgebende angewiesen. In der Schweiz war die Bank Coop eine Pionierin darin, sich früh zu überlegen, wie sie Beschäftigte mit privaten Pflegeaufgaben bei der Vereinbarkeit unterstützen könnte. Sie stellte sich zusammen mit der Schweizerischen Alzheimer Vereinigung als Praxispartnerin im Forschungsprojekt «work & care» zur Verfügung. (Bischofberger et al. 2010)¹⁸
- **Erprobung der Möglichkeiten einer anrechenbaren Anstellung für pflegende Angehörige über die Spitex:** Die Möglichkeit einer Anstellung, wie sie heute im Rahmen der Krankenversicherung gegeben ist, sichert Personen, die einen kranken Partner, eine kranke Partnerin oder Angehörige über lange Zeit pflegen, insbesondere im Erwerbsalter besser ab. Allerdings ist heute unklar, zu welchen familiären Konflikten eine solche Regelung führen könnte. Der Schweizer Spitexverband etwa unterstützt die Idee aus diesem Grund nicht vorbehaltlos. Aber das Modell wird in einzelnen Berner Gemeinden bereits in Pilotprojekten erprobt, und deren Erfahrungen sollten aufmerksam verfolgt werden. Es geht bei dieser Idee nicht darum, dass Angehörige die Leistungen von Fachpersonal ersetzen. Vielmehr können sie die Grundpflege und Aufgaben der Haushaltshilfe übernehmen, während komplexere Pflegeaufgaben Sache des Fachpersonals bleiben. In diese Richtung denken auch bereits die

¹⁸ Das Projekt «work & care» wird durch Finanzhilfen nach dem Gleichstellungsgesetz unterstützt. Detailliertere Informationen finden sich unter www.workandcare.ch.

Fachverbände. Über die Anbindung an die Spitex ist eine Qualitätskontrolle realisierbar: Die pflegenden Angehörigen haben professionelle Bezugspersonen, die den fachlichen Rahmen setzen und die fachliche Verantwortung tragen. Werden die Leistungen nicht erbracht oder sind die Personen für die Pflegeaufgaben nicht geeignet, kann das Beschäftigungsverhältnis aufgelöst oder gar nicht eingegangen werden.

Die Anstellung von Angehörigen führt nicht zwingend zu einem Kostenschub, weil die anrechenbaren Kosten über die Krankenversicherung genau definiert sind sowie die Angehörigen weiterhin auch unbezahlte Zeiten mit den Pflegebedürftigen verbringen und so sicherstellen, dass teure Heimeinweisungen hinausgeschoben werden können. Die Abgeltung einer Anstellung von pflegenden Angehörigen sollte nicht nur im Bereich der Krankenversicherung, sondern auch bei der Invalidenversicherung und bei den Ergänzungsleistungen besser geregelt werden (vgl. Abschnitte 3.3.3 und 3.4.1).

- **Bezahlte Beurlaubung bei schwerer Erkrankung von Angehörigen:** Zu diesem Thema sind im Bundesparlament bereits mehrere Vorstösse hängig, welche die Situation von Eltern mit kranken Kindern betreffen (vgl. Abschnitt 3.3.8). Es wäre zu prüfen, wieweit analoge Rechte auch für Personen bestehen müssten, die – oftmals in späteren Lebensphasen – bei schweren Erkrankungen von erwachsenen Angehörigen einspringen müssen.

- **Möglichkeit des Bezugs einer längeren Pflegezeit:** Nachbarländer wie Deutschland und Frankreich kennen das Recht, eine Pflegezeit von maximal einem halben oder einem ganzen Jahr zu beziehen, ohne den Arbeitsplatz zu verlieren. Eine solche Möglichkeit ist im Hinblick auf die Vereinbarkeit von Beruf und Pflege ebenfalls wichtig. Allerdings ist die finanzielle Absicherung in manchen Ländern inexistent und nirgends sehr ausgebaut. Die Systeme sind zudem nicht überall so konzipiert, dass auch eine pflegebedingte Pensenreduktion abgesichert ist. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass viele sich einen kompletten Ausstieg finanziell nicht leisten können und auch berufliche Nachteile befürchten.¹⁹

- **Betreuungszulagen:** Vor- und Nachteile einer symbolischen finanziellen Abgeltung, wie sie in der Schweiz die CVP vorschlägt, sind sorgfältig abzuwägen. Da es sich nicht um einen existenzsichernden Verdienst handelt und sich auch an der fehlenden eigenen sozialen Absicherung nichts ändert, werden durch eine solche Leistung die Probleme der unbezahlt Pflegenden im Erwerbsalter nicht wirklich gelöst.

- **Eine weniger restriktive Regelung der Betreuungsgutschriften der AHV** ist derzeit in Diskussion. Die Pflege und Betreuung von Angehörigen sollte insbesondere Konkubinatspartner mit umfassen und der Tatsache Rechnung tragen, dass betagte Eltern und erwachsene Kinder kaum mehr zusammenwohnen. Hier ist den sich ändernden Lebensumständen Rechnung zu tragen.

¹⁹ Deutschland sieht daher neu eine sogenannte Familienpflegezeit vor, die Beschäftigten erlaubt, ihre Arbeitszeit maximal zwei Jahre lang auf bis zu 50 Prozent zu reduzieren bei einem Gehalt von in diesem Fall 75 Prozent des letzten Bruttoeinkommens. Zum Ausgleich müssen sie später wieder voll arbeiten, bekommen in diesem Fall aber weiterhin nur 75 Prozent des Gehalts – so lange, bis das Zeitkonto wieder ausgeglichen ist. Die Vorfinanzierung übernimmt der Staat. Wie sich das Modell in der Realität bewährt, muss sich noch weisen (vgl. <http://www.bmfsfj.de/BMFSFJ/aeltere-menschen,did=168478.html>).

Tabelle 3: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten im Bereich unbezahlt Pflegende und Menschen mit Pflegebedarf

Inhaltliche Anpassungen	Ohne Gesetzesanpassung möglich	Gesetzesanpassung nötig
• Obligatorische Versicherung für Pflege- und Betreuungsbedarf	Nein	Ja
• Ausbau von Pflege- und Betreuungs-Entlastungsstrukturen (vgl. Abschnitt 3.2.2)	Ja	Nein
• Bezahlte Anstellung für nahestehende Personen , die Pflege und Betreuung übernehmen	Ja, bei Anstellung über die Spitex im Rahmen der Krankenversicherung	Ja, wenn national Ausweitung auf Leistungen der EL und der IV erfolgen soll
• Bezahlte Beurlaubung der Eltern bei kurzzeitiger Krankheit der Kinder: obligatorische Versicherung	Nein	Ja
• Längere Pflegeauszeit oder pflegebedingte Personenreduktion mit finanzieller Absicherung	Ja, auf freiwilliger Basis oder in einem GAV und vom Arbeitgeber finanziert	Ja, wenn obligatorisch über Versicherung gedeckt (Sozialversicherungsrecht) & mit Kündigungsschutz verbunden (Arbeitsrecht)
• Betreuungszulagen : Prüfung der Vor- und Nachteile	Ja	Ja, wenn mit Rechtsanspruch verbundene Zulage
• Betreuungsgutschriften der 1. Säule : weniger restriktive Bedingungen	Nein	Ja

3.1.4 Fazit

Wie wenig der Sozialstaat darauf vorbereitet ist, unbezahlte Care-Arbeit nicht einfach im Sinne des Alleinernährermodells als Privatsache zu betrachten, wird beim Thema Familie besonders deutlich. Es besteht bis heute nicht einmal eine Verfassungsbasis, auf die der Bund sich beziehen könnte, um die Vereinbarkeit von Familie und Beruf voranzutreiben. Und er hat kaum Kompetenzen, um die soziale Absicherung Alleinerziehender zu verbessern, die als alleiniger Elternteil Care- und Erwerbsarbeit gleichzeitig voll gewährleisten sollten. Dass die Verankerung der Familienpolitik in der Verfassung nun im Bundesparlament zur Diskussion steht, könnte den künftigen Spielraum für eine bewusster Gestaltung der Rahmenbedingungen zur Wahrnehmung von unbezahlten Care-Aufgaben erhöhen.

Gleichzeitig fällt die Vielzahl von parlamentarischen Vorstössen in der Familienpolitik auf. Sehr oft geht es darin um eine Verbesserung der Care-Situation, sei es durch Fortschritte bei der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, sei es durch für Care-Arbeit reservierte Auszeiten von der Erwerbsarbeit in der Form von Elternzeit und Elterngeld. Insbesondere fordern vermehrt auch Männer Care-Rechte, vom Vaterschaftsurlaub bis zum gemeinsamen Sorgerecht als Regelfall. Etliche dieser Vorstösse finden derzeit im Bundesparlament keine Mehrheit. Andere, die früher als unmöglich erachtet wurden, rücken der Realisierung näher. Die Wirtschaft – oder wenigstens ein nicht zu übersehender Teil der Arbeitgebenden – treibt den Wandel zusammen mit den jungen Familien voran.

Soll bei zunehmender Erwerbstätigkeit beider Eltern nicht eine Überlastungssituation entstehen, unter der letztlich auch die Care-Aufgaben leiden, so müssen sich die Rahmenbedingungen an die heutigen Familienrealitäten anpassen. Es braucht flächendeckende Betreuungsinfrastrukturen. Die Arbeitswelt muss anschlussfähig werden an den Zeit- und Koordinationsbedarf von Personen mit Care-Verpflichtungen. Und es braucht eine gesellschaftliche Debatte darüber, welche Spitzenbelastungen solidarisch mitgetragen und abgesichert werden sollen – auch im Hinblick auf ein gutes Aufwachsen der Kinder und auf die Lebensqualität älterer Menschen, die pflegebedürftig werden.

Die Absicherung über das eheliche Alleinernährermodell war für Alleinerziehende schon immer prekär. Bis heute sind sie und ihre Kinder besonders häufig auf Sozialhilfe angewiesen. Ihre höheren Erwerbspensen haben die tiefer werdenden Alimente und die dadurch parallel schrumpfende Alimentenbevorschussung kaum kompensiert. Alleinerziehende leisten heute schon von allen Haushaltstypen die höchsten Arbeitspensen und können den Care-Clinch nicht weitergehend alleine lösen. Bessere Lösungen sind nicht zuletzt gefragt mit Blick auf die wachsende Zahl von Kindern, die in solchen Haushalten aufwachsen.

Die Zahl der Haushalte im Erwerbsalter, in denen unbezahlte Pflege- und Betreuungsarbeit gegenüber Erwachsenen erbracht wird, ist vergleichsweise klein, aber sie stehen finanziell vor besonders grossen Problemen. Diese rühren sowohl vom zu finanzierenden Teil der Pflege als auch vom unbezahlten Charakter der selbst geleisteten Care-Arbeit her. Sie können sich auch kaum je auf Infrastrukturen stützen, welche die Vereinbarkeit von Beruf und Pflege ermöglichen. Damit ist auch die eigene soziale Sicherung akut gefährdet. Auch da besteht also dringlicher Handlungsbedarf.

3.2 Betreuungsinfrastrukturen

Wie die Analyse bei den Haushalten im Care-Clinch zeigt, ist für die Care-Leistenden die Vereinbarkeit von unbezahlten Care-Aufgaben mit anderen Lebensbereichen in einem auf ein Dual Earner/Dual Carer-Modell ausgerichteten sozialen Absicherungssystem zentral. Die privaten Haushalte sind, um eigenverantwortlich handeln zu können, in diesem Punkt auf gute Rahmenbedingungen angewiesen. Dazu gehört einerseits die **ANSCHLUSSFÄHIGKEIT DER ARBEITSWELT** an Verpflichtungen im unbezahlten Sektor, die durch arbeitsrechtliche und betriebliche Regelungen (keine überlangen Arbeitszeiten, Flexibilität etc.) und durch Eltern- und Pflegeurlaubsmöglichkeiten in Phasen mit besonders hohem Care-Bedarf sichergestellt werden kann. Ähnliches gilt für die **ANSCHLUSSFÄHIGKEIT DES BILDUNGSSYSTEMS** an familiäre Verpflichtungen. So könnte es beispielsweise volkswirtschaftlich sinnvoller sein, wenn Menschen früher in ihrer Bildungs- und Berufskarriere Kinder hätten, weil ihre temporären Abwesenheiten einfacher zu überbrücken und mit weniger hohen Kompensationszahlungen verbunden wären. Zudem würde dadurch die sogenannte «Rush Hour-Phase» entschärft, in der nach einer langen Ausbildung die Weichenstellungen der beruflichen Etablierung und des Kinderentscheids zeitlich zusammenfallen.

Auch gute Rahmenbedingungen ersetzen jedoch nicht ein flächendeckend vorhandenes Netz von qualitativ guten **BETREUUNGSINFRASTRUKTUREN** zu einem bezahlbaren Preis. Dies ist im Bereich der Kinderbetreuung mittlerweile anerkannt. Betreuungsinfrastrukturen sind jedoch auch für pflege- und betreuungsbedürftige Erwachsene vonnöten. Sie ermöglichen erst, dass betagte Eltern von ihren immer stärker erwerbsintegrierten Kindern mitversorgt werden können. Und sie stellen sicher, dass die Pflege und Betreuung durch den Partner oder die Partnerin länger möglich bleibt. Im Alter steht oft die Vereinbarkeit von Pflege- und Betreuungsaufgaben mit dem eigenen Erholungsbedarf im Vordergrund. Auf beide Betreuungsinfrastrukturen gehen wir im Folgenden näher ein.

3.2.1 Kinderbetreuung

3.2.1.1 Angestrebter Zielzustand

Das Recht auf bedarfsgerechte und erwerbskompatible Kinderbetreuungsmöglichkeiten ist gesetzlich verankert und flächendeckend für alle Altersgruppen realisiert. Nicht zuletzt, um der grossen Bedeutung der frühkindlichen Entwicklung Rechnung zu tragen, sind die notwendigen minimalen Qualitätsstandards national definiert. Dazu zählen insbesondere Anforderungen an die Ausbildung des Personals. Die Betreuungsinfrastrukturen sind stark subventioniert, da eine hohe und mit dem Einkommen steigende Kostenbeteiligung der Eltern zu einer Minimierung der Erwerbspensen führen kann. Die hohen Vollkosten im betreuungsintensiven Vorschulalter werden dadurch gedämpft, dass die Eltern einerseits eine Elternzeit beziehen können und es andererseits möglich ist, die Kinder ab drei Jahren in einen Tageskindergarten zu schicken. Kindergärten wie Schulen bieten auch eine erwerbskompatible Schulferienbetreuung an. Ergänzend zu Kindertagesstätten besteht für ländliche Gebiete oder nicht der Norm entsprechende Arbeitszeiten ein Betreuungsangebot in Tagesfamilien. Auch dort sind die Betreuenden adäquat ausgebildet und entlohnt, und sie müssen minimale Qualitätsstandards erfüllen.

3.2.1.2 Ist-Zustand und Reformdiskussionen

Der **AUSBAU DER KINDERBETREUUNGSINFRASTRUKTUREN** ist in der Schweiz in vollem Gange und je nach Ort in unterschiedlichem Ausmass realisiert. Noch immer besteht aber nur an wenigen Orten ein eigentlicher Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz. Die Nachfrage nach Betreuung ist nach wie vor nicht abgedeckt. Der Bund hat mit seiner Anstossfinanzierung vielerorts zu einem Ausbau des Angebots und zu einer Professionalisierung beigetragen. Kritisch bleibt die Babybetreuung, weil diese Plätze besonders kostenintensiv sind. Ungelöst bleibt oft auch die Ferienbetreuung im Schulalter. Manchmal fehlen auch Angebote für bestimmte Altersgruppen wie Schulkinder ab 10 Jahren. Zudem sind im Vergleich zu den Nachbarländern die von den Eltern zu tragenden Betreuungskosten vor allem im Vorschulbereich für mittlere und höhere Einkommenskategorien sehr hoch.

Die Entwicklung der **RECHTLICHEN GRUNDLAGEN** hinkte der realen Dynamik hinterher. Auf Bundesebene existieren dazu minimalste Regelungen. Der Bereich der familienergänzenden Kinderbetreuung war bislang in der Pflegekinderverordnung mit geregelt. Der Bundesrat will nun eine „Kinderbetreuungsverordnung“ erlassen, welche Mindeststandards für alle Kantone definiert. Nachdem ein erster Entwurf in der Vernehmlassung Schiffbruch erlitt, schickte er die überarbeitete Vorlage im September 2010 in eine zweite Vernehmlassung. Verwandte und enge Freunde der Eltern, aber auch fremde Personen im eigenen Haushalt wie Au-Pairs oder Nannies brauchen für die Kinderbetreuung keine Bewilligung, bezahlte Tageseltern und Betreuungsinstitutionen dagegen schon, wenn sie regelmässig (mehr als 10 Stunden pro Woche, mehr als 12 Wochen im Jahr) Kinder betreuen. Auch ist vorgesehen, eine Statistik zum Thema aufzubauen. Die Resultate der Vernehmlassung werden derzeit ausgewertet. Die Wahrnehmung einer eigentlichen Steuerungsfunktion durch den Bund, beispielsweise durch die Vorgabe von Mindestbetreuungsplätzen oder Maximalkosten, ist aber auch mit dem neuen Gesetz nicht möglich.

Neben dem Ausbau an sich tritt in den politischen Diskussionen heute stärker auch das **SPANNUNGSFELD VON QUALITÄT UND PREIS** in den Vordergrund. Wie beispielsweise die St. Galler Ökonomeprofessorin Monika Bütler gezeigt hat (2007), lohnt sich die Erwerbstätigkeit der Mütter spätestens bei einem zweiten Kind ab einem gewissen Einkommen aufgrund der mit Kinderzahl und Einkommen steigenden Elternbeiträge vielerorts nicht. Insbesondere weil Kinderkrippen ursprünglich als

Sozialangebot für die «armen Mütter» konzipiert wurden, die erwerbstätig sein müssen, galt lange als selbstverständlich, dass Eltern mit guten Einkommen die Vollkosten der Betreuung tragen sollen.

Kinderbetreuung in Zahlen

- **52%** der **PAARHAUSHALTE MIT KINDERN UNTER 6 JAHREN** nehmen **FAMILIENERGÄNZENDE BETREUUNG** in Anspruch, von den **EINELTERNFAMILIEN** sind es **70%** (2009)
- In **MEHR ALS** der **HÄLFTE** der Fälle übernehmen **GROSSELTERN UND WEITERE VERWANDTE** regelmässig die Betreuung
- **GUT EIN DRITTEL** lässt die Kinder in einer **KINDERTAGESSTÄTTE** betreuen, etwa **HALB SO VIELE** in einer **TAGESFAMILIE**

Quelle BFS

Eine Minimierung der Berufstätigkeit der gut ausgebildeten Mütter ist jedoch volkswirtschaftlich und auch mit Blick auf die AHV-Finanzierung nicht erwünscht. Es gibt zwei Wege, die Kosten der Eltern zu senken: Abstriche bei der Betreuungsqualität, wo Einsparungen insbesondere auf der Personalseite erzielt werden müssten, weil die Personalkosten rund drei Viertel des Budgets ausmachen, oder eine stärkere Subventionierung von Staatsseite. Gegen eine Verschlechterung der Betreuungsqualität spricht die grosse Bedeutung der sozialen, kognitiven und persönlichen frühkindlichen Entwicklung für den späteren Bildungserfolg, der auch aus ökonomischer Perspektive als entscheidende Ressource gilt. Bekannt ist, dass gerade für sozial benachteiligte oder fremdsprachige Kinder qualitativ gute Vorschulbetreuung die **STARTCHANCEN STARK VERBESSERT**. Daher ist sie auch von Sozialreformer/innen, die auf den heute mehrheitsfähigen Investitionsansatz in der Sozialpolitik setzen, als wichtiges Instrument entdeckt worden.

Mit der Sicht auf die Kinder und nicht nur auf die entlasteten Eltern ist institutionelle Kinderbetreuung stärker als Bildungsangebot positioniert worden und hat auch mancherorts die zuständige Direktion in Richtung Erziehungsdepartement gewechselt. Damit liegen die Parallelen zu Kindergarten und Schule näher und damit zu Angeboten, deren Kosten von der öffentlichen Hand selbstverständlich übernommen werden. Die Schweizerische UNESCO-Kommission hat sich zum Ziel gesetzt, die frühkindliche Bildung in der Schweiz nachhaltig auf die politische und öffentliche Agenda unseres Landes zu setzen und sie zu einem integrierten Bestandteil der schweizerischen Bildungspolitik zu machen. Diese Haltung vertreten auch verschiedene Akteure, unter anderen die Städteinitiative Sozialpolitik, die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen EKFF und die Eidgenössische Kommission für Migration EKM in entsprechenden Positionspapieren.²⁰ Für eine analoge Subventionierung der frühkindlichen Bildung spricht sich auch die erwähnte Ökonome Professorin Monika Bütler aus.²¹

Im August 2009 haben auch der Verband Kindertagesstätten der Schweiz (KiTaS) und der Verband des Personals öffentlicher Dienste VPOD eine Petition für eine faire Finanzierung der Kinderbetreuung lanciert. Der Bundesrat wird darin aufgefordert, die Grundlagen für eine ausreichende Finanzierung der familienergänzenden Kinderbetreuung zu schaffen. Als Zielgrösse nennen sie 1% des Bruttoinlandsproduktes BIP für die Kinderbetreuung generell zu reservieren. Diese Zahl entspricht der Empfehlung von EU, OECD und UNICEF.

²⁰ Frühförderung. Empfehlungen der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen EKM (2009), Frühförderung – wichtiger Beitrag zur Chancengerechtigkeit. Thesen und Forderungen der Städteinitiative Sozialpolitik (2010), Familien- und schulergänzende Kinderbetreuung. Eine Bestandsaufnahme der Eidgenössischen Koordinationskommission für Familienfragen EKFF (2008).

²¹ Statement an der Herbsttagung «Auf dem Weg zu einer nachhaltigen Generationenpolitik» der Schweizerischen Akademie der Wissenschaften SAGW vom 18. November 2010 in Bern.

In vielen anderen europäischen Ländern ist die Kostenfrage durch zwei Massnahmen entschärft worden: Erstens steht im besonders betreuungsintensiven Babyalter ein **ELTERNURLAUB** zur Verfügung, der die Selbstbetreuung von Kleinstkindern und ihren älteren Geschwistern erlaubt (vgl. Abschnitt 3.3.8). Er deckt oft das erste Lebensjahr mehr oder weniger ab. Und zweitens besteht oft die Möglichkeit, die Kinder **AB 3 JAHREN IN DEN KINDERGARTEN** zu schicken, der meist auch mit Tagesstrukturen ausgestaltet ist, was das Familienbudget in der Regel stark entlastet. Dies ist beispielsweise in Deutschland und Frankreich der Fall, aber auch im Kanton Tessin, wo dieses Angebot ebenfalls besteht, ist die Nachfrage sehr gross.

3.2.1.3 Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten

Folgende Massnahmen sind geeignet, die Kinderbetreuungsinfrastruktur in einer Richtung weiterzuentwickeln, die einem Dual Earner/Dual Carer-Modell Rechnung trägt:

- **Rechtliche Verankerung** eines bedarfsgerechten Betreuungsangebots für alle Altersgruppen, wie dies in einigen Städten und Kantonen bereits erfolgte. Die Selbstverpflichtung des Staats ist für die Planungssicherheit der Eltern wichtig.
- **Dämpfung der Kostenbelastung der Eltern** durch stärkere Subventionierung der Betreuung nicht nur bei den untersten Einkommen und durch eine Kürzung der Zeitspanne, in der zwischen Elternurlaub und dem freiwilligem Kindergarten ab drei Jahren die teure Tagesbetreuung für Kleinkinder benötigt wird. Die Einsparmöglichkeiten in den Betreuungsinstitutionen selber, die nicht zu einer problematischen Beeinträchtigung der Betreuungsqualität führen, dürften demgegenüber beschränkt sein. Je nach Ort sind auch zu geringe Geschwisterrabatte zu erhöhen, um eine durchgängige Erwerbstätigkeit beider Eltern finanziell zu erleichtern.
- **Professionalisierung der Tagesfamilien:** Wer Tagesbetreuung in der eigenen Familie anbietet, soll bei voller Auslastung einen vollen Lohn erreichen. Dies dürfte auch helfen, das heute vielerorts mangelnde Angebot zu erhöhen. Im Gegenzug sind Mindeststandards bei der Betreuungsqualität einzuhalten.
- **Verbesserte Ferienbetreuung:** Vielerorts bestehen erste Ferienbetreuungsangebote für Kindergarten- und Schulkinder, aber sie sind längst nicht immer durchgängig und erwerbskompatibel ausgestaltet. Ein Kind kann beispielsweise nicht jede Woche in ein anderes Angebot mit wechselnden Betreuungspersonen und Gruppenzusammensetzungen versetzt werden. Eine engere Anbindung an die in der Schulzeit bestehenden Betreuungsangebote erscheint hier wünschenswert.

Tabelle 4: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten im Bereich Kinderbetreuung

Inhaltliche Anpassungen	Ohne Gesetzesanpassung möglich	Gesetzesanpassung nötig
• Rechtliche Verankerung eines bedarfsgerechten Betreuungsangebots (Rechtsanspruch auf Betreuungsplatz)	Nein	Ja
• Dämpfung der Kostenbelastung der Eltern durch stärkere Subventionierung der Betreuung nicht nur bei den untersten Einkommensschichten	Ja	Nein
• Höhere Löhne und Mindeststandards bei Kinderbetreuung in Tagesfamilien	Ja	Nein
• Freiwilliger Kindergarten ab 3 Jahren	Nein	Ja
• Verbesserte erwerbskompatible Ferienbetreuung im Schulalter	Ja	Nein

3.2.2 Unterstützung bei der unbezahlten Pflege und Betreuung Erwachsener

3.2.2.1 Angestrebter Zielzustand

Es bestehen die nötigen Infrastrukturen, Unterstützungs- und Entlastungsangebote sowie das Bewusstsein und die Rahmenbedingungen in der Arbeitswelt, die erlauben, die Pflege und Betreuung von nahestehenden Menschen mit einer Erwerbstätigkeit oder einer Ausbildung zu vereinbaren. Der angestrebte Zielzustand bezüglich der finanziellen Absicherung von Pflege und Betreuung ist in Abschnitt 3.1.3 ausgeführt.

3.2.2.2 Ist-Zustand und Reformdiskussionen

Spitex-Dienste, welche Private bei der Pflege zu Hause unterstützen, bestehen inzwischen überall, die öffentliche Spitex ist aber nicht flächendeckend in ausreichendem Mass verfügbar. Auch private Anbieter übernehmen daher quantitativ umfängliche Betreuung zuhause. **PROFESSIONELLE UNTERSTÜTZUNG** macht oft weitere unbezahlte Pflege und Betreuung zu Hause erst möglich. Welche Leistungen über die Krankenkasse abgerechnet werden können, ist jedoch eng begrenzt und beschränkt sich auf die Pflege im engeren Sinn. Dass die Leistungen der Spitex oft vergütungsorientiert und weniger bedarfsorientiert angeboten werden, ist mit ein Grund, warum die Angehörigen auf Alternativen ausweichen. Ein verstärkt aufkommendes Phänomen ist auch angesichts der hohen Pflegekosten die private Anstellung von Migrantinnen, zurzeit vor allem aus Osteuropa, die legal oder ungemeldet bezahlte Betreuungsarbeit in Privathaushalten verrichten. Damit eröffnet sich ein neues Feld von Care-Aufgaben in prekären Arbeitsverhältnissen. Dazu wird derzeit im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 60 «Gleichstellung der Geschlechter» von Annegret Wigger und Nadia Baghdadli eine Studie erarbeitet.

Häufig übernehmen **PFLEGENDE ANGEHÖRIGE** zeitlich den Hauptteil der Betreuung nach wie vor unbezahlt. Dieses relativ neue Zusammenspiel von professioneller und privater Pflege hat in den letzten Jahren geholfen, einen Heimeintritt immer länger aufzuschieben, wenn Angehörige für diese Aufgabe verfügbar sind. Statistisch gesehen ist dies wie erwähnt für Männer häufiger der Fall als für Frauen, weil sie häufig bereits Witwen sind, wenn sie gebrechlich werden. Die Nachkommen können oft nicht im gleichen Mass Betreuungsaufgaben für die betagten Eltern übernehmen.

Unterstützung bei der unbezahlten Pflege und Betreuung Erwachsener in Zahlen

- Weil die Zahl und der Anteil der über 80-Jährigen **STEIGT**, wächst auch der **PFLEGEBEDARF VON 125'000** Pflegebedürftigen im Jahr **2010 AUF ZWISCHEN 170'000 UND 230'000** im Jahr **2030**
- Die **ZAHL DER DEMENZERKRANKTEN** dürfte im gleichen Zeitraum **UM 75% ANSTEIGEN**

Quelle: Höpflinger et al. 2011

Dass auch dann, wenn es um die Pflege und Betreuung von Erwachsenen geht, **VEREINBARKEITSPROBLEME** bestehen, die gelöst werden müssen, hat in der Schweiz lange kaum Beachtung gefunden. Vielmehr wurde lange als selbstverständlich vorausgesetzt, dass sich (in der Regel weibliche) Angehörige finden, die diese Aufgabe übernehmen und die damit verbundene Einbusse beim Erwerbseinkommen privat tragen. Für die wenigen Ausnahmen, wo dies nicht aufging, wurden in der Regel hohe Unterbringungskosten in Institutionen in Kauf genommen. Mit der zunehmenden **ERWERBSINTEGRATION DER MÜTTER UND EHEFRAUEN** ist diese Strategie zunehmend in Frage gestellt. Hinzu kommt die **DEMOGRAFISCHE ENTWICKLUNG** samt der Tatsache, dass allmählich mehr Menschen ins hohe Alter kommen, die keine Nachkommen haben oder deren Nachkommen weit weg wohnen.

Die **ANGST VOR EINER KOSTENEXPLOSION** hat ermöglicht, dass mehr zum Thema der Angehörigenpflege geforscht wird.

Das **FORSCHUNGS- UND ENTWICKLUNGSPROGRAMM «WORK & CARE»** der Kalaidos-Fachhochschule (z.B. Bischofberger & Höglinger 2008; Bischofberger 2009) fokussiert direkt auf die Vereinbarkeitsthematik. Ausgewertet werden einerseits Erfahrungen von pflegenden Angehörigen, die ein Arrangement entwickeln, um Betreuungsaufgaben und Beruf in verschiedenen Krankheitskontexten zu vereinbaren. Dabei zeigt sich, dass die Vereinbarkeitsfragen nicht dieselben sind wie bei Familien mit Kindern, weil sich die Dynamik der Krankenbetreuung und die Struktur der Betreuungsangebote erheblich unterscheiden. Andererseits wird zusammen mit mehreren Arbeitgebenden eine Online-Umfrage bei der Belegschaft konzipiert und durchgeführt, um aus betrieblicher Sicht, Art, Umfang und Dauer von Vereinbarkeitssituationen der Mitarbeitenden zu erfassen. Auf dieser Basis werden weitere Praxistools für Betriebe und Arbeitnehmende entwickelt. Daneben arbeitet auch dieses Programm die sogenannte „Pendelmigration“ von professionell Pflegenden aus dem Ausland in zwei Projekten aus Sicht der Angehörigen und aus Sicht der öffentlichen Spitex auf.

Ein weiteres Forschungsprojekt von Pasqualina Perrig-Chiello et al. im Auftrag des Spitex-Verbands untersuchte die Situation der pflegenden Angehörigen von älteren Menschen, die im Pflegefall zu zwei Dritteln zu Hause betreut werden. Die Befragung von Angehörigen und Spitex-Mitarbeitenden wurde zuerst für die Deutschschweiz (SwissAgeCare, 2010) und dann auch in der Romandie und im Tessin (AgeCare-SuisseLatine, 2011) durchgeführt.

Primäres Ziel dieser Studie ist es, die Angebote der Spitex optimal auf die Bedürfnisse der Angehörigen abzustimmen. Da am häufigsten der Partner oder die Partnerin einen Grossteil der Pflege und Betreuung übernimmt, steht hier nicht die Vereinbarkeit mit einer Berufstätigkeit im Vordergrund, sondern die Vereinbarkeit mit eigenen Erholungspausen, liegen die Betreuungspensen doch im Schnitt bei 60 Wochenstunden. Die Autor/innen gehen gleichzeitig davon aus, dass bei abnehmender Übernahme von Betreuungsaufgaben durch die Nachkommen die Partner/innen künftig tendenziell noch stärker belastet werden.

Zeitweise wurden auch von Seiten des Bundes grosse Hoffnungen in eine auf nationaler Ebene einzuführende, nicht-zeitgleiche Zeittauschbörse gesetzt, bei der ältere Menschen freiwillig Betreuung, Begleitung und/oder Pflege im Altersbereich gegen die Abgabe von Zeitgutschriften leisten würden, welche sie in einem späteren Zeitpunkt gegen ähnliche Leistungen eintauschen könnten (Zeitgutschriftensystem). Eine dazu in Auftrag gegebene Studie (Künzi/Oesch 2009) zeigte jedoch, dass die Deckung des erhöhten Bedarfs an Betreuungs- und Pflegeleistungen über ein solches System nicht zu bewältigen ist. In lokalem Rahmen dagegen können gut gemanagte Zeittauschbörsen den Heimeintritt von alten Menschen aufschieben helfen. Die Potenziale dieser Form von Freiwilligenarbeit im Alter sollen nun in einem Pilotversuch weiter abgeklärt werden.

3.2.2.3 Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten

Wer nahestehende Personen unbezahlt betreut und pflegt, ist auf **UNTERSTÜTZUNG UND ENTLASTUNG** angewiesen. Dies auch dann, wenn nicht die Vereinbarkeit von Beruf und Care-Aufgaben im Vordergrund steht, wie dies bei vielen alten Paaren der Fall ist, von denen beide im Pensionsalter stehen. Aber zeitliche Entlastung ist natürlich erst recht wichtig, wenn die Pflegenden und Betreuenden selbst noch im Erwerbsalter stehen. Genauso wie bei der Kinderbetreuung ist auch für diese wachsende Gruppe von unbezahlt Care-Arbeitenden eine flächendeckende Betreuungsinfrastruktur wichtig, die einerseits die Erwerbszeiten abdeckt und andererseits Ferien und damit für Menschen mit und ohne

Erwerbsengagement ermöglicht, sich von der oft hohen zeitlichen Beanspruchung in einem meist fortgeschrittenen Alter zwischendurch zu erholen.

Daneben ist auch ein flexibles Entlastungsangebot für pflegende Angehörige wichtig, bei dem Freiwillige viele Aufgaben übernehmen können. Es reicht vom Mahlzeitendienst über Kurzzeitbetreuung im Haushalt der zu Betreuenden bis zu Haushaltsaufgaben und Spaziergängen. Und entscheidend erscheint auch, dass die unbezahlt Pflegenden und Betreuenden mit ihrem Engagement nicht allein gelassen werden. Ihre Aufgabe ist anspruchsvoll. Sie müssen auf niederschwellige Beratung und Schulung zurückgreifen können, und sie brauchen in ihrer oftmals auch emotional schwierigen Situation Menschen, mit denen sie sich austauschen können.

Tabelle 5: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten im Bereich unbezahlte Pflege und Betreuung

Inhaltliche Anpassungen	Ohne Gesetzesanpassung möglich	Gesetzesanpassung nötig
• Tagesbetreuungsstrukturen: flächendeckender Ausbau	Ja	Nein
• Ferienbetreuung: Erholungspausen für die Angehörigen ermöglichen	Ja	Nein
• Flexible Entlastungsangebote für pflegende Angehörige, evt. auch durch Freiwillige	Ja	Nein
• Betreuung der Pflegenden: Beratung und Schulung, Austauschmöglichkeiten	Ja	Nein

3.2.3 Fazit

In den letzten Jahren wurde die Kinderbetreuungsinfrastruktur zwar stark ausgebaut, aber Planungssicherheit haben berufstätige Eltern nach wie vor keine: An den meisten Orten besteht kein Recht auf einen Betreuungsplatz. Die angebotenen Plätze reichen nicht immer aus, decken nicht überall alle Altersgruppen ab, und teilweise bestehen Lücken, beispielsweise bei der Ferienbetreuung im Schulalter. Ein weiteres Problem sind die mit dem Einkommen stark steigenden Elternbeiträge in der Vorschulbetreuung. In Kombination mit der höheren Besteuerung bei einer stärkeren Erwerbsbeteiligung des zweiten Elternteils können sie dazu führen, dass sich ein egalitäres Arbeitsteilungsmodell nicht lohnt.

Dass auch flexible Angebotsstrukturen für die Vereinbarkeit von Beruf und Pflege- und Betreuungsaufgaben angesichts der demografischen Alterung und der stärkeren Erwerbsintegration der Frauen eine wichtiger werdende Rolle spielen, scheint politisch noch kaum erkannt. Hier ist der Nachholbedarf gross, wenn der künftige Pflege- und Betreuungsbedarf familiennah gemeistert werden soll.

3.3 Sozialversicherungen

Das Kapitel behandelt die bestehenden Sozialversicherungssysteme Zweig für Zweig. Es beginnt mit den drei Säulen der Alterssicherung²²: der AHV (Abschnitt 3.3.1), der beruflichen Vorsorge (Abschnitt 3.3.2) und dem steuerbegünstigten Sparen in der Dritten Säule (Abschnitt 3.3.3). Dann folgen die Versicherungen gegen die weiteren klassischen Risiken: Invalidenversicherung (Abschnitt 3.3.4) und Arbeitslosenversicherung (Abschnitt 3.3.5), Krankentaggeld (Abschnitt 3.3.6) sowie Unfallversicherung (Abschnitt 3.3.7). Aus dem Bereich der Familienpolitik werden Mutterschaftsversicherung (Abschnitt 3.3.8) und Familienzulagen (Abschnitt 3.3.9) ausgeführt. Vernachlässigt werden die Kleinstzweige der Militärversicherung sowie der Erwerbsersatzordnung (ausser Mutterschaft). Ebenfalls kein Thema sind die durch die Krankenkassen abgedeckten Heilungskosten. Wiederum ist bei jedem Versicherungszweig zunächst kurz ausgeführt, wie der **ANGESTREBTE ZIELZUSTAND** aussehen müsste. Dem werden **IST-ZUSTAND UND REFORMDEBATTEN** gegenübergestellt und schliesslich abgeleitet, wo heute **HANDLUNGSFELDER UND HANDLUNGSMÖGLICHKEITEN** bestehen.

Generell lässt sich festhalten, dass für eine gerechte **AUSGESTALTUNG DER RENTENSYSTEME** in den Sozialversicherungen die ungleiche Erwerbsintegration der Geschlechter aufgrund der Rollenteilung bezüglich Care-Aufgaben den eigentlichen Knackpunkt bildet, wie dies auch Marin und Zólyomi (2010) ausführen. Sie bezeichnen viele Ausgestaltungsmöglichkeiten als **AMBIVALENZEN**, da immer das, was unbezahlte Care-Arbeit besser absichert, gleichzeitig als Anreiz für Frauen wirken kann, schlechter erwerbsintegriert zu bleiben, wodurch die Investitionen in ihre Ausbildung und ihr Humankapital abgewertet werden und sie trotzdem keine gleichwertige soziale Absicherung wie Männer aufbauen können: «Weder genderneutrale noch gendersensible Rentenprogramme werden immer verhindern können, dass Frauen niedrigere Leistungen als Folge ihrer (aktuell noch immer genderspezifischen) schwächeren **ARBEITSMARKTPPOSITION** erhalten. Deshalb können Rentensysteme der Benachteiligung von Frauen nur teilweise Abhilfe schaffen.» (Marin/Zólyomi 2010). Ein möglichst gerechtes, genderneutrales Rentensystem muss gemäss Marin/ Zólyomi folgende **KRITERIEN** erfüllen: Es bestraft niemanden für ein längeres Leben, für Kindererziehung und Pflegephasen, für eine Heirat oder keine Heirat, für ein Konkubinat, eine Scheidung oder Verwitwung. Mit anderen Worten gehen sie davon aus, dass nur eine individuelle und zivilstandsunabhängige soziale Absicherung gleichzeitig das Care- und das Gleichstellungsproblem lösen kann.

Wir kommen bei den einzelnen Versicherungszweigen auf diese Überlegungen zurück. Nicht diskutiert werden in diesem Kapitel dagegen grundsätzliche Alternativen zum heutigen System der sozialen Sicherung. Dies bleibt dem folgenden Kapitel 4 zu den bestehenden grundsätzlicheren Lösungsansätzen vorbehalten.

²² Einen Überblick über die verschiedenen Sozialversicherungszweige bietet das Dokument «Übersicht über die schweizerische soziale Sicherheit» des Bundesamts für Sozialversicherungen (<http://www.bsv.admin.ch/shop/00005/00011/index.html?lang=de>).

3.3.1 AHV

3.3.1.1 Angestrebter Zielzustand

Frauen und Männer haben einen individuellen, zivilstandunabhängigen Anspruch auf AHV-**ALTERSRENTEN**. Zeit, die unbezahlt für die Betreuung von Kindern oder pflege- und betreuungsbedürftigen Erwachsenen eingesetzt wird, ist über **ERZIEHUNGS- UND BETREUUNGSGUTSCHRIFTEN** anrechenbar. Bei beiden Arten von Gutschriften wird weder eine Blutsverwandtschaft noch eine Ehe mit der unbezahlt betreuten Person vorausgesetzt. Sie kann zudem auch nahestehend sein, ohne zwingend im gleichen Haushalt zu leben.

Diese auf Care-Aufgaben zugeschnittene Absicherung hat die zivilstandsabhängige **SPLITTING-REGELUNG** abgelöst, die für Ehepaare eine gemeinsame Rentenfinanzierung und -berechnung, aber eine separate Auszahlung kannte.²³ Der Systemwechsel wurde jedoch erst vollzogen, nachdem die Erwerbsintegration der Mütter so stark war, dass mehr Frauen vom Systemwechsel profitierten als dabei verloren. Im Gegenzug zu einer egalitäreren Aufteilung der Care-Aufgaben und bezahlten Care-Beurlaubungsmöglichkeiten wurde das Rentenalter der Frauen an das der Männer angepasst.

WITWEN- UND WITWERRENTEN sind nach einer Übergangsfrist, die Verhaltensanpassungen erlaubte, auf Personen beschränkt worden, die durch Erziehungs- und Betreuungsaufgaben in ihrer Erwerbsfähigkeit eingeschränkt sind. Sie werden jedoch nicht mehr nur an Ehepartnerinnen und -partner bezahlt, sondern an alle von dem oder der Verstorbenen wirtschaftlich abhängigen Personen. Die **WAISENRENTEN** sind unverändert. Die **HILFLOSENENTSCHÄDIGUNG** für Menschen, die auf dauernde Hilfe Dritter angewiesen sind, wird bei der AHV analog zur IV verdoppelt, wenn jemand zu Hause lebt.

3.3.1.2 Ist-Zustand und Reformdiskussionen

Die AHV deckt im Unterschied zur zweiten Säule der Alterssicherung grundsätzlich Nichterwerbstätige mit ab, was für unbezahlt Care-Arbeitende ein wichtiges Systemelement ist, auch wenn die AHV-Renten erst im Zusammenspiel mit Ergänzungsleistungen (vgl. Abschnitt 3.4.1) die Existenz wirklich sichern.

AHV in Zahlen

- In der Schweiz leben **804'743 AHV-ALTERSRENTNERINNEN** und **568'999 AHV-ALTERSRENTNER** (2010)
- Ihre **DURCHSCHNITTSRENTE** liegt für **MÄNNER** bei **1782 FRANKEN** und für **FRAUEN** bei **1824 FRANKEN**
- **478'400 FRAUEN** und **480'800 MÄNNERN** wurden **ERZIEHUNGSGUTSCHRIFTEN** an die Altersrente angerechnet
- **1400 MÄNNERN** und **2400 FRAUEN** wurden **BETREUUNGSGUTSCHRIFTEN** an die Altersrente angerechnet
- **30'921 FRAUEN** und **14'190 MÄNNER** erhalten eine **HILFLOSENENTSCHÄDIGUNG**
- **49'644 FRAUEN** erhalten eine **WITWENRENTE**, **1'901 MÄNNER** eine **WITWERRENTE** *Quelle: BSV 2010*

Im Hinblick auf die 10. AHV-Revision, in der ab 1997 **WICHTIGE FRAUENPOSTULATE REALISIERT** wurden, wurde die AHV eingehend auf geschlechtsspezifische Regelungen und Effekte hin untersucht. Die

²³ Im heute gültigen Splittingmodell erhalten Eheleute eine gesplittete Ehepaarrente, die insgesamt höchstens 150% der maximalen einfachen Altersrente entspricht, während Konkubinatspaare auf 200% kommen können. Dafür können nichterwerbstätige Ehefrauen ihre Beitragspflicht über die vom Mann bezahlten Beiträgen abgelten lassen, müssen also nicht wie andere Nichterwerbstätige AHV-Beiträge einzahlen.

EINFÜHRUNG DES SPLITTINGS, die **ERZIEHUNGS- UND BETREUUNGSGUTSCHRIFTEN** sowie verschiedene kleinere Anpassungen bedeuteten einen wichtigen Schritt weg vom Alleinernährermodell hin zu einer eigenständigeren Absicherung der Frauen und unbezahlter Care-Arbeit. Zu AHV-Zahlungen sind denn auch nicht nur die Erwerbstätigen verpflichtet, sondern alle Personen im Alter von 20 bis 64 bzw. 65 Jahren. Diese **MITABSICHERUNG DER NICHTERWERBSTÄTIGEN** ist ein wichtiges Element der Solidarität in der AHV. Ein bedeutender Erfolg dieser Reformen ist sicher, dass sich heute die Höhe der AHV-Altersrenten von Frauen und Männern kaum mehr unterscheidet (AHV-Statistik 2010). Der Preis dafür war die Erhöhung des Frauenrentenalters von 62 auf 64 Jahre. Frauen kommt zugute, dass das Solidarprinzip in der AHV generell stark ausgebaut ist. Das Problem bleibt allerdings, dass die AHV **NICHT EXISTENZSICHERND** ist. Reicht das Einkommen im Alter nicht, dann schliessen Ergänzungsleistungen (EL) die Lücke zum Existenzminimum (vgl. Abschnitt 3.4.1). Betreffend Höhe der ausgelösten Renten entschied der Nationalrat kürzlich, einer parlamentarischen Initiative der CVP-Nationalrätin Lucrezia Meier-Schatz (10.410)²⁴, die verlangte, die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften so anzuheben, dass sie zu einer AHV-Maximalrente führen, keine Folge zu geben.

Das noch immer um ein Jahr tiefere **RENTENALTER** der Frauen ist politisch umstritten aufgrund ihrer höheren Lebenserwartung und wird früher oder später fallen.²⁵ Wurde einst versucht, als „Gegengeschäft“ für diese Verschlechterung Gleichstellungspostulate zu verwirklichen, so konzentriert sich die heutige politische Debatte darauf, eine vorzeitige Pensionierung für finanziell Schlechtergestellte zu erleichtern. SP und CVP bringen neuerdings ein **LEBENSARBEITSZEITMODELL** ins Spiel. Konkret soll, wer 42 Beitragsjahre aufweist, ein Anrecht auf eine AHV-Altersrente haben. Die Überlegung dahinter ist, dass Personen mit längerer Ausbildung, die später ins Erwerbsleben einsteigen, länger arbeiten sollen.

Während heute grundsätzlich jedes Jahr ab dem 20. Altersjahr (für Erwerbstätige ab dem 18. Altersjahr) als Beitragsjahr zählt, müsste mit dem neuen Modell differenziert werden zwischen anrechenbaren und nicht anrechenbaren Zeiten. Denn werden keine Einschränkungen gemacht, so entspricht das Modell schlicht einem generellen Recht auf die Pensionierung mit 62 Jahren. Für Menschen, die unbezahlte Care-Arbeit übernehmen, kann eine solche Differenzierung Verschlechterungen mit sich bringen. Je nach konkreter Ausgestaltung besteht die Gefahr, dass die aufgrund von Care-Aufgaben schlechter und prekärer Erwerbsintegrierten ein höheres Rentenalter haben werden als durchgehend Vollzeiterwerbstätige.

Explizite geschlechtsspezifische Unterschiede, die eng mit der traditionellen Zuordnung von unbezahlten Care-Aufgaben zu tun haben, bestehen nach wie vor auch zwischen **WITWER- UND WITWENRENTE**, die in der ersten Säule an Personen im Erwerbsalter bezahlt wird. So haben verheiratete Frauen immer Anspruch auf eine Witwenrente, wenn sie Kinder haben oder beim Tod des Mannes mindestens 45 Jahre alt und 5 Jahre verheiratet waren. Bei geschiedenen Frauen gilt beides nur, wenn die Ehe mindestens 10 Jahre dauerte oder wenn das jüngste Kind sein 18. Lebensjahr vollendet, nachdem die geschiedene Mutter 45 Jahre alt ist. Sonst haben sie nur Anspruch auf eine Witwenrente bis zum 18. Geburtstag des jüngsten Kindes. Witwer dagegen erhalten generell nur so lange eine Witwerrente, als sie aus der Ehe Kinder unter 18 Jahren haben.

²⁴ Der aktuelle Stand der parlamentarischen Vorstösse lässt sich in der Geschäftsdatenbank Curia Vista (z.B. über die Nummer) abfragen: <http://www.parlament.ch/d/dokumentation/curia-vista/Seiten/default.aspx>

²⁵ Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit hat am 31. März 2011 beschlossen, einer parlamentarischen Initiative von FDP-Ständerätin Erika Forster „AHV 65/65“ (10.524) Folge zu geben, welche eine Anhebung des Frauenrentenalters fordert. Eine gleichnamige parlamentarische Initiative der Fraktion von FDP und Liberalen (10.510) ist auch im Nationalrat hängig.

Nachdem die 11. AHV-Revision im Oktober 2010 im Parlament scheiterte, hat der Bundesrat im Dezember die unumstrittenen Punkte zuhanden des Parlaments in einer Vorlage zur Verbesserung der Durchführung dem Parlament postwendend wieder unterbreitet, um sie trotzdem schnell umsetzen zu können. Dazu gehört auch eine **KORREKTUR BEI DEN BETREUUNGSGUTSCHRIFTEN**: Bestand der Anspruch bislang nur für Personen, die Verwandte mit einem Anspruch auf eine Hilflosenentschädigung der AHV oder der IV betreuen (Art. 29septies Abs. 1), soll er neu auch bei einer Hilflosenentschädigung der obligatorischen Unfallversicherung oder der Militärversicherung gelten. Zudem wurde bislang vorgeschrieben, dass die betreute Person im gemeinsamen Haushalt mit der betreuenden Person oder in deren unmittelbaren Nachbarschaft leben muss (Art. 29septies Abs. 3). Neu soll nur noch vorausgesetzt werden, dass die betreute Person ohne weiteres erreicht werden kann. Das Parlament hat diese Punkte im Juni 2011 akzeptiert. Nach wie vor keine Betreuungsgutschriften werden bei leichter Hilflosigkeit sowie bei der Pflege von unverheirateten Lebenspartner/innen oder Personen aus Nachbarschaft und Freundeskreis ausgelöst.

3.3.1.3 Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten

Eine sorgfältig durchdachte **FLEXIBILISIERUNG DES RENTENALTERS** ist für Care-Arbeitende besonders wichtig. Einerseits beruht das derzeit als mehrheitsfähig erscheinende Lebensarbeitszeitmodell stark auf der Konzeption einer Normalerwerbsbiografie mit durchgehend hohem Beschäftigungspensum und könnte daher je nach konkreter Ausgestaltung Care-Arbeitende durchaus benachteiligen. Andererseits haben Care-Arbeitende oft eine schlechtere Alterssicherung als durchgängig mehr oder weniger Vollzeit Erwerbstätige und können sich daher einerseits vorzeitige Pensionierungen seltener leisten. Sie wären darauf angewiesen, allenfalls auch nach dem regulären Rentenalter ihre Alterssicherung noch verbessern zu können. Eine gute Grundsicherung in der AHV selber ist für sie besonders wichtig. Zwar besteht im Bedarfsfall die Möglichkeit, Ergänzungsleistungen (EL) zu beziehen, um im Alter das Existenzminimum zu sichern (vgl. Abschnitt 3.4.1). Dies ist jedoch keine gleichwertige Lösung, weil EL ausserhalb der EU nicht exportierbar sind. Viele Care-Arbeitende in bescheidenen finanziellen Verhältnissen sind aber Migrantinnen aus Südosteuropa, für welche die Wahlfreiheit, nach der Pensionierung in die Heimat zurückzukehren, wichtig ist.

Mittel- bis längerfristig ist sicher ein Ziel, auch von anderen geschlechtsspezifisch und zivilstandsabhängig definierten Unterschieden in der AHV wegzukommen, welche aufgrund der traditionellen Zuteilung von unbezahlten Care-Aufgaben entstanden sind. Dies betrifft einerseits die **EHEPAARRENTE** mit der Möglichkeit, die Beiträge eines nichterwerbstätigen Teils über den Ehepartner oder die Ehepartnerin zu finanzieren.²⁶ Und es betrifft andererseits die Unterschiede zwischen **WITWER- UND WITWENRENTE**. Heikel ist bei diesen Korrekturen das genannte Dilemma, dass eine längerfristig für Care-Arbeitende bessere Lösung kurzfristig genau jene benachteiligen kann, die bisher mehr Care-Aufgaben übernehmen. Daher ist wichtig, solche Veränderungen mit einer Übergangsfrist zu beschliessen: Es soll niemand bestraft werden, der oder die im Vertrauen auf das alte System der sozialen Absicherung eine bestimmte Arbeitsteilung gewählt hat und im Nachhinein nicht mehr die Chance hat, dies zu korrigieren. Vielmehr muss lange genug im Voraus bekannt sein, dass die Spielregeln ändern werden, um den Betroffenen die Chance zu geben, ihr Verhalten anzupassen. Nur dann ist die

²⁶ Beim heute geltenden Splitting darf die Summe der beiden Einzelrenten eines Ehepaares höchstens 150% der AHV-Maximalrente betragen. Wird dieser Höchstbetrag überschritten, müssen die Einzelrenten entsprechend gekürzt werden. Dafür gilt der AHV-Beitrag gilt nichterwerbstätiger Eheleute als bezahlt, wenn der erwerbstätige Ehepartner auf seinem Einkommen mindestens den doppelten Mindestbeitrag (Mindestbeitrag = CHF 475 - Stand 2011) an die AHV entrichtet. Das Gleiche gilt für Versicherte, die im Betrieb des Ehegatten oder der Ehegattin mitarbeiten, ohne einen Barlohn zu beziehen.

Verlässlichkeit und Planbarkeit gewährleistet, der im System der sozialen Sicherheit grosse Bedeutung zukommt.

Wichtig ist im Gegenzug, dass Pflege- und Betreuungsbedarf wie auch unbezahlte Erziehungs- und Betreuungsarbeit weiterhin über die AHV mit abgesichert werden. Beim Pflege- und Betreuungsbedarf scheint eine Harmonisierung mit den in der IV bestehenden Regelungen zur

HILFLOSENTSCHÄDIGUNG adäquat. Sie sehen im Unterschied zur AHV eine finanzielle Unterstützung auch bei leichter Hilflosigkeit vor, wobei der Betrag mit dem Grad der Hilflosigkeit steigt. Und die Unterstützung wird jeweils bei Pflege und Betreuung zu Hause verdoppelt. Bei den Betreuungsgutschriften wäre analog auch eine leichte Hilflosigkeit als Voraussetzung anzuerkennen und eine Ausdehnung auf die Pflege und Betreuung weiterer nahestehender Personen sinnvoll, die nicht Verwandte sind.

Tabelle 6: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten bei der AHV

Inhaltliche Anpassungen	Ohne Gesetzesanpassung möglich	Gesetzesanpassung nötig
• Flexibilisierung des Rentenalters, die auch Care-Arbeitenden zu Gute kommt	Nein	Ja
• Langfristig Übergang zu zivilstandsunabhängiger Rente	Nein	Ja
• Kriterium Care statt Geschlecht bei der Witwen- und Witwenrenten Abschaffung der Unterschiede mit Übergangsfrist	Nein	Ja
• Verdoppelung der Hilflosenentschädigung bei Pflege zu Hause analog der IV	Nein	Ja
• Ausdehnung der Betreuungsgutschriften auf unverheiratete Lebenspartner/innen und weitere nahestehende Personen	Nein	Ja
• Betreuungsgutschriften auch bei leichter Hilflosigkeit	Nein	Ja

3.3.2 Pensionskassen

3.3.2.1 Angestrebter Zielzustand

Die Vorteile des gemischten Finanzierungssystems in der Schweizer Alterssicherung, die neben dem Umlageverfahren der AHV auch das Kapitaldeckungsverfahren der Pensionskassen kennt und so die Risiken besser verteilt, kommt allen zu Gute. Auch Care-Arbeitende mit reduzierten Erwerbspensen haben dazu Zugang. Wie andere Schlechterverdienende werden sie nicht mehr durch hohe Einkommensschwellen und Koordinationsabzüge von einer Verbesserung ihrer Alterssicherung ausgeschlossen, die von den Arbeitgebern mitfinanziert wird. Das Pensionskassensystem ist zudem so ausgestaltet, dass die Absicherung sich nicht verschlechtert, wenn ein Paar die Erwerbs- und Familienarbeit egalitär aufteilt. Bei einer Scheidung erfolgt ein vollständiger Vorsorgeausgleich.

3.3.2.2 Ist-Zustand und Reformdiskussionen

Bei den Pensionskassen spiegelt sich die Ungleichheit der Erwerbseinkommen ganz direkt. Die Rente wird hier an die Person ausbezahlt, die einbezahlt hat. So gibt es beispielsweise **KEIN**

RENTENSPLITTING bei Ehepaaren wie in der AHV, erst eine Witwen- oder Witwerrente. Diese jedoch wird im Unterschied zur ersten Säule hier auch im Alter bezahlt. Pensionskassen kennen zudem **KEINE ERZIEHUNGS- UND BETREUUNGSGUTSCHRIFTEN**. Personen, die unbezahlte Care-Arbeit und dadurch nur

wenig Erwerbsarbeit leisten, haben im Alter oder bei Invalidität keine oder nur eine kleine eigene Pension.

Die Möglichkeit, Gleichstellungspostulate im BVG umzusetzen, wurde von den Pionierinnen der Gleichstellung in Sozialversicherungsfragen relativ pessimistisch eingeschätzt (Bigler-Eggenberger 1981, 2000, Leuzinger 1988, Aeschbacher et al. 1994). Immerhin gelang es 2000, den obligatorischen **VORSORGEAUSGLEICH BEI SCHEIDUNGEN** im Scheidungsrecht zu verankern: Während der Ehe erworbene Altersguthaben bei der Pensionskasse müssen seither im Scheidungsfall grundsätzlich hälftig geteilt werden. Bis dahin waren Scheidungen ein wichtiger Grund für Altersarmut bei Frauen. Wie eine Studie 2004 nachwies, wurde die Teilung der Pensionskassenguthaben in der Praxis aber oft nicht umgesetzt, mitunter, weil Frauen selber eine Verzichtserklärung unterschrieben. Ein weiteres Problem ist bis heute, dass die Teilung nicht mehr vorgesehen ist, wenn bereits eine Rente bezogen wird. Dann wird nur eine „angemessene Entschädigung“ gesprochen, die je nach Finanzlage gar nicht geleistet werden kann (Baumann/Lauterburg 2004). Ein Expertenbericht hat im Mai 2009 nun neue Vorschläge vorgelegt, die eine solche Teilung auch, wenn bereits Renten ausbezahlt werden, vorsieht. Zudem werden die Voraussetzungen für eine nichthälftige (auch überhälftige) Teilung geklärt, aber ein Verzicht nicht verunmöglicht. Verbessert werden sollen die Bedingungen für die Wiedereinzahlung der Pensionskassengelder. In einer Vernehmlassung des Berichts wurde die Stossrichtung weitgehend akzeptiert. Das Bundesamt für Justiz muss nun bis Ende 2011 eine Botschaft zur entsprechenden Revision des Zivilgesetzbuchs vorlegen.

Ein Teil der heutigen Probleme liegt auch direkt in der ursprünglichen Idee, dass in der Alterssicherung die AHV die Grundsicherung übernimmt und die Pensionskasse höhere Einkommen auch im Alter sicherstellt. Daher wurde nämlich ein **KOORDINATIONSABZUG** (2011 bei 24'360 Fr.) und eine **EINTRITTSSCHWELLE** bei einem Mindestverdienst (2011 bei 20'880 Fr.) eingeführt, weil in diesem Lohnbereich die AHV als genügend ausgebaute Versicherung betrachtet wurde. Wie Bigler-Eggenberger (2000) klarstellt, kamen die hohe Eintrittsschwelle und der grosse Koordinationsabzug erst mit dem Bundesobligatorium der beruflichen Vorsorge 1982 zustande und hatten in den vorher bestehenden Pensionskassen selten in dieser Höhe existiert.

Pensionskassen in Zahlen

- Die **DURCHSCHNITTliche Pensionskassen-ALTERSRENTE** an **MÄNNER** lag im Jahr 2008 bei rund **3100 FRANKEN** pro Monat, bei **FRAUEN** bei **1600 FRANKEN**.²⁷
- **FRAUEN** haben vor allem aufgrund der von ihnen häufiger wahrgenommenen Care-Aufgaben eine **DREIMAL HÖHERE WAHRSCHEINLICHKEIT ALS MÄNNER, DEM BVG-OBLIGATORIUM NICHT ZU UNTERSTEHEN**.

Quelle: Pensionskassenstatistik

Bereits 1996 verlangte eine Motion des SP-Nationalrats Ruedi Rechsteiner, die Abschaffung des Koordinationsabzugs zu prüfen, weil kleine Einkommen sonst ungenügend versichert seien. Zudem profitierten sie nicht von freiwilligen Leistungen der Arbeitgebenden in der zweiten Säule, könnten nicht in gleichem Mass steuerfrei Altersguthaben ansparen und Teilzeitarbeit werde diskriminiert. Nach dem Splitting in der AHV argumentierte er: «Die Abschaffung des Koordinationsabzugs ist der logische nächste Schritt hin zur Gleichberechtigung der Geschlechter und zur Flexibilisierung der Arbeitsteilung innerhalb der Familie.» 1997 doppelte CVP-Nationalrätin Rosmarie Zapfl mit einer Parlamentarischen Initiative nach, die verlangte, den Koordinationsabzug wenigstens bei Teilzeitarbeit zu senken.

²⁷ Indirekt, aber eben nur indirekt, kommen die Männerrenten in vielen Fällen auch Ehefrauen zu Gute. Es darf also nicht auf einen im gleichen Masse unterschiedlichen Lebensstandard der Geschlechter geschlossen werden.

Diese Anliegen flossen in die Diskussion um die **ERSTE BVG-REVISION** ein. Die zuständige Sozial- und Gesundheitskommission des Nationalrats schlug 2002 ein Modell vor, das eine Senkung der Eintrittsschwelle auf 12'360 Fr.²⁸ vorsah und einen als 40% des Lohns definierten Koordinationsabzug. Mit dem Prozentwert würden Teilzeitarbeitende besser gestellt und das Problem der Absicherung von Personen mit mehreren Arbeitgebern gelöst, ohne gleichzeitig eine Ungleichheit gegenüber Vollzeit-Arbeitenden mit tiefen Löhnen zu schaffen. In der Ratsdebatte betonte die Kommissionssprecherin, FDP-Nationalrätin Christine Egerszegi, der Kompromiss sei parteipolitisch von SP- bis SVP-Vertreter/innen breit abgestützt. Auf Betreiben der Arbeitgeberseite wurde er im Plenum trotzdem abgelehnt. Angeführt wurden Kostengründe, obschon der Systemübergang zu einem prozentualen Koordinationsabzug sich bis auf die Verwaltungskosten kostenneutral gestalten liesse. Stattdessen wurde mit der ersten BVG-Revision, die 2005 in Kraft trat, der Koordinationsabzug um gut 3000 Franken gesenkt und die Einkommensschwelle um gut 6000 Franken, was neuen Gruppen den Eintritt ins Versicherungssystem ermöglichte.

Die **WIRKUNGEN DIESER VERÄNDERUNG** wurden nach fünf Jahren evaluiert (Bertschy et al. 2010). Sie führte dazu, dass 140'000 Personen neu obligatorisch in einer Pensionskasse versichert wurden (3.9% aller Lohnbeziehenden). Knapp 80% davon sind Frauen, mehrheitlich über 35-Jährige und drei Viertel Verheiratete, etwa zu gleichen Teilen mit und ohne Kinder unter 15 Jahren. Von den neu versicherten Frauen arbeiten 58% Teilzeit unter 50% und weitere 35% zwischen 50% und 90%. Doch nach wie vor bleiben deutlich mehr Frauen als Männer nicht BVG-versichert (26.3% gegenüber 10.8% der abhängig Beschäftigten).

Die Evaluation zeigt weiter, dass sich die Alterssicherung durch die Reform bei vielen Neuversicherten nicht wirklich verändert hat. Bei rund einem Drittel der neu Versicherten hat die Herabsetzung der Eintrittsschwelle kaum Einfluss auf das spätere Altersrentenniveau. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn jemand nur kurze Zeit wenig verdient. Für ein weiteres Drittel der neu BVG-Versicherten erhöht sich das Niveau der Pensionskassenleistungen im Alter, aber das gesamte Altersvorsorgenniveau bleibt trotzdem unverändert: Es handelt sich dabei um neu BVG-Versicherte mit lebenslang tiefen Erwerbseinkommen, die Ergänzungsleistungen zur AHV erhalten. Sie verdienen nun aufgrund der BVG-Beiträge netto weniger, ohne im Alter effektiv von ihren Beiträgen profitieren zu können, da die EL sowieso ergänzend das Existenzminimum decken muss.²⁹ Nur beim letzten Drittel – fast ausschliesslich Frauen – ergibt sich direkt eine Erhöhung bei der Alterssicherung. Beim Risikoteil der Pensionskassensicherung sieht das Bild in der Evaluation anders aus: Alle neu obligatorisch BVG-Versicherten sind nun gegen die Risiken Tod und Invalidität abgesichert. Ihre BVG-Invaliditätsrenten sind zwar teilweise klein, verbessern aber bei der Hälfte das Renteneinkommen. Dies gilt insbesondere für verheiratete Frauen, deren Haushaltseinkommen über der EL-Anspruchsgrenze liegt.

Die Pensionskassen kennen **OBLIGATORISCHE UND ÜBEROBLIGATORISCHE LEISTUNGEN**. Ein wichtiger Unterschied zwischen den zwei Bereichen sind die gesetzlichen Schutzbestimmungen. Im obligatorischen Teil sind beispielsweise ein minimaler Zinssatz und der Umwandlungssatz vorgeschrieben. Im überobligatorischen Bereich dagegen werden die Leistungen von den Versicherern frei definiert. Es bestehen also nicht die gleichen Garantien. Dies trifft Personen, die sich teilweise vom Arbeitsmarkt zurückziehen, weil sie Care-Aufgaben übernehmen, anders als durchgängig mit hohen Pensen Erwerbstätige: Wollen sie sich einkaufen, um Absicherungslücken auszugleichen, dann können sie dies

²⁸ In der politischen Diskussion spielten dabei allerdings die Kompensation des gleichzeitig abgesenkten Umwandlungssatzes eine wichtige Rolle.

²⁹ Allerdings vernachlässigt die Evaluation bei dieser Einschätzung, dass Ergänzungsleistungen bislang nicht exportierbar sind, es aber gerade für schlechtverdienende Migrant/innen durchaus einen Unterschied macht, ob sie ihren Lebensabend wahlweise auch im Heimatland verbringen können.

nur im Rahmen des Überobligatoriums tun. Sie geniessen also nicht den gleichen gesetzlichen Schutz wie Personen ohne Absicherungslücken.

Zusammenfassend hat die Revision für unbezahlt Care-Arbeitende also Fortschritte gebracht, aber sie ging nicht weit genug. Die heutige BVG-Konzeption ist mit verschiedenen Problemen für Personen verbunden, die wegen Care-Aufgaben tiefe Pensen und Löhne aufweisen:

- Es wird gerade bei den auf hohe Flexibilität angewiesenen Menschen mit Care-Verpflichtungen üblicher, für **MEHRERE ARBEITGEBER** tätig zu sein, von denen oft jeder unter dem Minimum keine Pensionskassenbeiträge abrechnet. Die Aufteilung der Stellen in tiefe Arbeitsvolumen ermöglicht den Betrieben gleichzeitig, Sozialbeiträge zu sparen. Laut geltendem Recht besteht zwar die Möglichkeit, bei einer Erwerbstätigkeit für mehrere Arbeitgeber auf der Gesamtsumme Pensionskassenbeiträge abzurechnen. Doch diese Regelung ist wenig bekannt und funktioniert in der Realität nur in einzelnen Berufszweigen:
- Die geltende Pensionskassen-Regelung ist **NICHT NEUTRAL GEGENÜBER DER ART, WIE SICH EIN PAAR DIE ERWERBS- UND FAMILIENARBEIT AUFTEILT**. Sie verschlechtert vielmehr die Altersabsicherung von Paaren, die sich die Erwerbsarbeit teilen. Selbst wenn beide das Minimaleinkommen erreichen, wird zweimal der volle Koordinationsbetrag abgezogen, bei Alleinernährer-Haushalten dagegen nur einmal.
- Personen, die aufgrund unbezahlter Care-Aufgaben zeitweise nicht oder nicht voll erwerbstätig sind, können dies über **FREIWILLIGE EINKÄUFE** ein Stück weit wettmachen, aber **NUR IM RAHMEN DES ÜBEROBLIGATORIUMS**, wo der Schutz der Versicherten bedeutend kleiner ist.
- Erwerbstätige mit einem **LOHN UNTER DER BVG-EINTRITTSSCHWELLE** sind **ZU 80 PROZENT FRAUEN**. Dies ist hauptsächlich auf Teilzeitarbeit zurückzuführen, die gewählt wird, um familiäre Care-Aufgaben mit einem Erwerb vereinbaren zu können.

3.3.2.3 Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten

Aus heutiger Sicht scheint eine freiwillige Anschlussmöglichkeit für Hausfrauen an die berufliche Vorsorge, wie sie in der SNF-Studie „Durch's Netz gefallen“ (Aeschbacher et al. 1994) noch gefordert wurde, nicht mehr vordringlich, da nur mehr sehr wenige unbezahlt Care-Arbeit Leistende dauernd nichterwerbstätig sind. Wichtiger ist eine geschlechtsneutrale, **VERBESSERTE ABSICHERUNG TIEFER EINKOMMEN** insbesondere auch bei Teilzeitarbeit.

Folgende Massnahmen werden in diesem Zusammenhang immer wieder diskutiert:

A) Absenkung der Eintrittsschwelle

B) Korrektur des Koordinationsabzugs: Diskutiert werden drei Varianten:

- Reduktion des Koordinationsabzugs parallel zum Beschäftigungspensum. Etliche Pensionskassen machen dies heute schon freiwillig.
- Übergang zu einem prozentualen statt fixen Koordinationsabzug (also einer bestimmten Anzahl Prozenten des Lohns) oder
- Absenkung des Betrags bis hin zur Abschaffung des Koordinationsabzugs.

C) Rentensplitting analog zur AHV: Dies wird von Pensionskassen-Fachleuten jedoch unisono als technisch kaum machbar und rechtlich schwer durchsetzbar eingestuft und daher hier nicht weiter ausgeführt. Da das in diesem Papier skizzierte Fernziel zudem eine zivilstandsunabhängige Regelung ist, scheint dieser Punkt nicht vordringlich.

Alle genannten Massnahmen haben neben den erwähnten Vorteilen auch Nachteile und müssten zudem hinsichtlich ihrer nicht intendierten Effekte genauer untersucht werden. Es sind vor allem zwei Punkte, die dabei ins Gewicht fallen:

- **Administrationsprobleme der Pensionskassen:** Im Gegensatz zur AHV gibt es bei den Pensionskassen nicht einfach einen grossen Prämiengeldpool, in dem Zahlungen mühelos hin- und hergeschoben werden können, sondern nahezu jeder Betrieb hat seine eigene Pensionskasse mit Konten für alle Mitarbeitenden und muss den Versicherten bei Beendigung des Arbeitsverhältnisses Freizügigkeitsleistungen mitgeben. Schon von daher steht der Administrativaufwand bei kleinen Summen und kurzzeitigen Arbeitsverhältnissen in keinem Verhältnis zu den Prämienzahlungen und dadurch ausgelösten Leistungen. Erschwerend kommt hinzu, dass die Pensionskassen keine reine Alterssicherung sind, sondern auch einen Risikoteil für Todesfall und Invalidität mit umfassen, der bei den einzelnen Konten komplexe versicherungsmathematische Berechnungen und Anpassungen bei Rückstellungen und Reservenbildung bedingt. Dass die Eintrittsschwelle höher angesetzt ist als bei der AHV scheint daher systemimmanent, wobei über die genaue Höhe trotzdem diskutiert werden kann.

- **Stärkere Belastung tiefer Einkommen durch Sozialabgaben:** Wie oben ausgeführt, führt die stärkere Belastung tiefer Einkommen durch die zusätzlichen Sozialabgaben nicht immer zu höheren Leistungen. Oft wird angeführt, die Ergänzungsleistungen, die im Bedarfsfall zum Tragen kämen, seien solidarischer, da sie über Steuermittel finanziert sind. Diese Überlegung stellt jedoch nicht in Rechnung, dass den Schlechtverdienenden auch Arbeitgeberbeiträge und Steuervorteile verloren gehen und ein vielleicht vorübergehend tiefes Einkommen nicht mit bleibender Bedürftigkeit gleichzusetzen ist. Gerade bei Teilzeitarbeit können die Lohnvolumen im Laufe des Lebens stark variieren. Das Gegenargument lautet daher, dass Leuten mit tiefen Einkommen heute die Möglichkeit vorenthalten wird, sich unter den vergleichsweise geschützten Bedingungen des BVG eine über die AHV hinausgehende Alters- und Risikoversicherung anzusparen.

Trotz **VORSORGEAUSGLEICH NACH EINER SCHEIDUNG** oder bei unverheirateten Eltern ganz generell bleibt jedoch das Problem bestehen, dass bei einer ungleichen Teilung der Kinderbetreuung der Elternteil, der mehr Care-Arbeit übernimmt, beim Aufbau einer eigenen Alterssicherung in der Zweiten Säule benachteiligt bleibt. Auch hier wären gerechtere Lösungen zu prüfen.

Tabelle 7: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten bei den Pensionskassen

Inhaltliche Anpassungen	Ohne Gesetzesanpassung möglich	Gesetzesanpassung nötig
• Verbesserte Absicherung tiefer Einkommen inkl. Teilzeitarbeit. Prüfung einer Absenkung von Eintrittsschwelle und Koordinationsabzug	Nein	Ja
• Beseitigung der Benachteiligung von Paaren mit egalitärer Arbeitsteilung durch doppelten Koordinationsabzug	Nein	Ja
• Verbesserte Einkaufsmöglichkeiten für Personen mit Care-bedingten Beitragslücken: Schutzbestimmungen analog dem Obligatorium	Nein	Ja

<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserter Vorsorgeausgleich bei Scheidung: Teilung des Altersguthabens bei bereits eingetretenem Vorsorgefall, Möglichkeit eines Verzichts nur in eng definierten Sonderfällen, bessere Absicherung und Wiedereinzahlungsmöglichkeiten von Freizügigkeitsleistungen 	Nein	Ja, im Unterhaltsrecht zu realisieren, Anpassung auch im Freizügigkeitsgesetz nötig
<ul style="list-style-type: none"> • Vorsorgeausgleich ausserhalb der Ehe: bei überhäufiger Übernahme unbezahlter Care-Aufgaben bei unverheirateten Eltern oder nach einer Trennung oder Scheidung 	Nein	Ja, im Unterhaltsrecht zu realisieren, Anpassung auch im Freizügigkeitsgesetz nötig

3.3.3 Selbstvorsorge in der Dritten Säule

3.3.3.1 Angestrebter Zielzustand

Personen, die unbezahlte Care-Arbeit leisten, werden bei den Möglichkeiten, steuerbegünstigt eine Selbstvorsorge in der Säule 3a aufzubauen, Erwerbstätigen gleichgestellt. Dies ist eine Erleichterung für Care-Arbeitende in besseren finanziellen Verhältnissen. Wer sich die entsprechenden Einzahlungen nicht leisten kann, bleibt auf die Absicherung in den anderen zwei Säulen angewiesen.

3.3.3.2 Ist-Zustand und Reformdiskussionen

Die gebundene Selbstvorsorge in der Säule 3a wird durch Massnahmen der Fiskal- und Eigentumspolitik gefördert. Sie wird dadurch **STEUERLICH PRIVILEGIERT**, dass die Beiträge an die anerkannten Vorsorgeformen bis zu jährlich 6'682 Franken mit 2. Säule und 33'408 Franken ohne 2. Säule (2011) abzugsfähig sind. Das Geld muss erst bei der Auszahlung zu einem reduzierten Satz versteuert werden. Die so angesparten Mittel können bei Invalidität und im Alter, aber auch bei einem Einkauf in die 2. Säule, bei der Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit oder beim Erwerb von Wohneigentum bezogen werden. Von der Säule 3a können jedoch nur Erwerbstätige profitieren. Wer in Care-intensiven Phasen nicht erwerbstätig ist, hat keinen Zugang zu dieser Form der geförderten Selbstvorsorge, auch wenn gerade solche Personen schon in der 2. Säule oft schlecht abgesichert sind.

Eine parlamentarische Initiative (96.412) der FDP-Nationalrätin Lili Nabholz verlangte 1996, die gebundene Selbstvorsorge auch für Personen zu öffnen, die ohne Entlohnung Erziehungs- und Betreuungsaufgaben wahrnehmen oder aus gesundheitlichen Gründen nicht erwerbstätig sind.³⁰ Der Vorstoss wurde 1997 im Nationalrat mit grosser Mehrheit überwiesen, im Folgejahr jedoch einem Kostenmoratorium unterstellt. Danach wurde seine Behandlung in der zuständigen Kommission durch Fristverlängerungen immer wieder hinausgeschoben, bis die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats 2009 erfolgreich den Antrag stellte, ihn abzuschreiben, da das Anliegen besser im Rahmen neuerer Vorstösse zu behandeln sei. Einen Streitpunkt bildete im Hintergrund immer die Frage, ob mit dieser Massnahme wirklich Benachteiligte gestärkt oder nur Steueroptimierung für Vermögende betrieben werde.

3.3.3.3 Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten

Aus der Sicht von stark in unbezahlter Care-Arbeit engagierten Personen ist die bestehende Regelung stossend, die ihnen nicht nur den Zugang zur 2. Säule der beruflichen Vorsorge verwehrt, sondern auch die steuerlich begünstigte private Selbstvorsorge. Einzahlungen in die Säule 3a könnten auch im naheheiligen Vorsorgeausgleich dann eine Rolle spielen, wenn ein Elternteil aufgrund der von ihm

³⁰ Gefordert wurde damals auch der Zugang für Arbeitslose, der inzwischen gegeben ist.

weiterhin übernommenen Care-Aufgaben keine oder nur eine kleine 2. Säule aufbauen kann (Freivogel 2007).

Tabelle 8: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten bei der Dritten Säule

Inhaltliche Anpassungen	Ohne Gesetzesanpassung möglich	Gesetzesanpassung nötig
• Öffnung der Säule 3a für unbezahlt Care-Arbeit Leistende ohne Erwerb	Nein	Ja

3.3.4 Invalidenversicherung

3.3.4.1 Angestrebter Zielzustand

Frauen und Männer erhalten im Falle einer Invalidität gleiche Unterstützung bei der Erwerbsintegration und der Wahrnehmung von familiären Care-Aufgaben. Sie haben im gleichen Ausmass Zugang zu entsprechenden Umschulungs- und Fördermassnahmen sowie Hilfsmitteln. Bei der Bemessung ihrer Renten wird Care-Arbeit mit dem Ersatzlohnansatz in Rechnung gestellt, das heisst, es wird den Kosten Rechnung getragen, die entstehen, wenn eine Ersatzperson angestellt werden muss. Der Invaliditätsgrad wird bei Erwerbs- und Care-Tätigkeiten in analoger Weise festgestellt.

Pflege- und Betreuungsleistungen von nahestehenden Personen gegenüber IV-Beziehenden werden nicht im Rahmen einer Schadensminderungspflicht als selbstverständlich vorausgesetzt, sondern für alle Altersgruppen und alle Arten von Behinderungen in gleich definierter Weise entschädigt. Angehörige sind dabei nicht schlechter zu stellen als nichtverwandte Betreuungspersonen.

3.3.4.2 Ist-Zustand und Reformdiskussionen

Nach einer frühen Analyse von Susanne Leuzinger-Naef (1988) gab die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF **1990 ZWEI GUTACHTEN** zur Situation der Frauen in der IV in Auftrag (Despland 1990; Georges Pestalozzi-Seger 1990) und leitete daraus Verbesserungsvorschläge ab (EKF 1990). Auch im SNF-Forschungsprojekt von Aeschbacher et al. (1994) wurden die Gleichstellungsanliegen in der IV thematisiert. Obschon daraufhin analog zur AHV Reformen erfolgten, gelten zwei damals festgestellte Hauptprobleme nach wie vor: Erstens bestehen zwischen Männern und Frauen laut IV-Statistik (2010) nach wie vor gewisse Unterschiede bezüglich der Rentenhöhe. Zwar existieren auch in der IV Erziehungs- und Betreuungsgutschriften, die zu ähnlicher Rentenhöhe bei vergleichbarem Invaliditätsgrad führen. Doch die Beurteilung dieses Invaliditätsgrads, der im Falle von unbezahlten Care-Aufgaben auf dem Mass der Beeinträchtigung im bisherigen Aufgabenbereich abstellt, führt offenbar zu anderen Resultaten als die Einschätzung der Erwerbsfähigkeit. So erhalten Frauen etwas seltener eine volle Rente (70% gegenüber 74% bei den Männern) und etwas häufiger nur eine halbe (17% gegenüber 15%).

Auch wenn die Unterschiede viel geringer sind als vor 20 Jahren, bleiben die Bewertungsprobleme im Bereich der Care-Arbeit bestehen. So ist im **BEWERTUNGSSCHEMA FÜR HAUSFRAUEN** Kinderbetreuung ohne Berücksichtigung von Zahl und Alter der Kinder mit maximal 30 Prozent der Gesamtarbeitszeit vermutlich unterbewertet. Zudem geht die Einschätzung dahin, dass Hausfrauen trotz Gesundheitsschäden meist noch irgendetwas erledigen können und folglich kein Anrecht auf eine volle Rente haben. Besonders oft erhalten sie nur eine Viertelrente. Bei **TEILZEITERWERBSTÄTIGEN** mit Betreuungspflichten führt die sogenannte **GEMISCHTE INVALIDITÄTSMESSE** zu stossenden Resultaten (Baumann/Lauterburg 2001, 85f.). Entspricht die verbleibende Arbeitsfähigkeit einer Person dem früher ausgeübten Pensum, so resultiert nämlich ein Invaliditätsgrad von 0%. Hatte also beispielsweise eine

Mutter mit kleinen Kindern ihr Pensum auf 50% reduziert, bevor der Invaliditätsfall eintrat, und beträgt ihr Invaliditätsgrad nun 50%, so erhält sie sehr oft keine IV-Rente.³¹ Die IV-Regelungen tragen auch der Möglichkeit zu wenig Rechnung, dass momentan Teilzeitbeschäftigte oder Hausfrauen ohne Invalidität später in den meisten Fällen wieder ein höheres Erwerbspensum übernommen hätten.

Zweitens kamen Personen, die unbezahlte Care-Arbeit leisteten, in der IV gemäss den erwähnten älteren Studien weniger häufig in den Genuss von **FÖRDERMASSNAHMEN UND UMSCHULUNGEN**. Wenn sie vor der Invalidität gar nicht oder reduziert erwerbstätig waren, wurden kaum Anstrengungen unternommen, sie wieder stärker ins Erwerbsleben zu integrieren. Erst seit 2008 besteht die gesetzliche Vorschrift, diese Unterstützung unabhängig von einer früheren Erwerbstätigkeit (Art. 8, Abs. 1bis) und unabhängig davon, ob es sich um eine Eingliederung ins Erwerbsleben oder um einen anderen gleichwertigen Aufgabenbereich handelt (Art. 8, Abs. 2) zu gewähren. Hier wäre vertiefter abzuklären, wie diese Änderung greift und wie im Rahmen der neuen Regelung damit umgegangen wird, dass familienbedingte Erwerbsunterbrüche und Pensenreduktionen von den meisten Frauen als vorübergehend geplant sind.

Invalidenversicherung in Zahlen

- In der Schweiz leben **112'000 FRAUEN** und **129'000 MÄNNER** mit einer **INVALIDENRENTE** (2010)
- Eine **VOLLE IV-RENTE** liegt **ZWISCHEN 1160 UND 2320 FRANKEN** pro Monat, zusätzlich können jedoch Kinderrenten, Leistungen der Pensionskasse und der Ergänzungsleistungen ausgelöst werden.
- Bei **12%** geht die Invalidität auf ein **GEBURTSGEBRECHEN** zurück, bei rund **80%** auf eine **KRANKHEIT**, der **REST** auf **UNFÄLLE**, wobei dies bei Männern fast doppelt so häufig ist wie bei Frauen

Quelle: IV-Statistik

Personen mit Pflege- und Betreuungsbedarf sind in der IV besser abgesichert als in der AHV. So sind bei einer **HILFLOSENENTSCHÄDIGUNG** im Gegensatz zur Regelung im Alter die Beträge doppelt so hoch, wenn sie nicht im Heim leben, sondern zu Hause betreut werden. Zudem können sie in gewissen Fällen über einen **ASSISTENZBEITRAG** eine Betreuungsperson anstellen. Davor gab es nur Zusatzrenten für Ehegattinnen oder auch -gatten. Voraussetzung für eine solche Zusatzrente war der frühere Erwerb des invaliden Partners und die Ehe, nicht aber ein effektiver Betreuungs- und Pflegebedarf. Sie war also am Alleinernährermodell und nicht direkt an Care-Aufgaben festgemacht. Mit diesem Argument wurde die Zusatzrente für Gattinnen und Gatten in der 4. und 5. IV-Revision abgeschafft und der Übergang zu einem Assistenzbeitrag bei ausgewiesenem Pflege- und Betreuungsbedarf in Aussicht gestellt. Im Vernehmlassungsverfahren zum Entwurf der 4. IV-Revision wurde die Zustimmung zur Aufhebung der Zusatzrenten denn auch von verschiedenen Seiten an die Bedingung geknüpft, dass eine substantielle Assistenzentschädigung eingeführt werde.³²

Inzwischen nahm die Entwicklung jedoch eine weitere Wende. Nach einer Pilotversuchsphase werden Assistenzbeiträge mit dem Massnahmenpaket A der 6. IV-Revision nun definitiv eingeführt. IV-Beziehende, die zu Hause leben, können fortan in vielen Konstellationen eine Person ihrer Wahl anstellen, die sie unterstützt. **VON DIESER ANSTELLUNGSMÖGLICHKEIT** wurden jedoch aus Kostengründen

³¹ Der Bundesgerichtsentscheid BGE 134 V9 hat sich dieser Thematik angenommen. Die dortige Lösung ist jedoch restriktiv und kaum praktikabel.

³² Die Aufhebung der Zusatzrente hiess nicht automatisch, dass die betroffenen Paare um den Gesamtbetrag schlechter gestellt wurden. Hatte die gesundheitlich beeinträchtigte Person nämlich neben der IV-Rente auch Anspruch auf Leistungen der obligatorischen Unfallversicherung und/oder der beruflichen Vorsorge, so wurden diese beim Bezug einer Zusatzrente für Ehepartner zur Vermeidung von Überentschädigungen vielfach gekürzt, was nach dem Wegfall rückgängig gemacht werden musste. Zudem besteht für IV-Beziehende und ihre Familien ein Recht auf Ergänzungsleistungen.

PARTNER UND PARTNERINNEN SOWIE ELTERN ODER GROSSELTERN SOWIE KINDER ODER GROSSKINDER EXPLIZIT AUSGESCHLOSSEN.³³ Beahlt wird nur ausserfamiliäre Betreuung - die mit Sicherheit teurere Lösung. Dies war im Pilotversuch anders und wird vom Behinderten-Selbsthilfeverband Agile nun wieder gefordert.

Eine weitere Ungleichheit befürchtet in ihrer hängigen Interpellation **BESTIMMUNG DES HYPOTHETISCHEN EINKOMMENS NACH INVALIDITÄT. UNGLEICHHEIT ZWISCHEN MÄNNERN UND FRAUEN** SP-Nationalrätin Maria Roth-Bernasconi (10.3933), die den Bundesrat auffordert, die Berechnung der IV-Rentenhöhe nicht auf geschlechtsspezifische Daten der Lohnstrukturerhebung abzustützen, weil diese diskriminierende Lohnunterschiede reflektierten. Wie der Bundesrat in seiner Antwort ausführt, ist dadurch jedoch kaum je eine Benachteiligung gegeben.

3.3.4.3 Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten

ASSISTENZBEITRÄGE wären ein sehr wirksames Instrument, um die Pflege- und Betreuungsarbeit im Familienkreis für Behinderte finanziell besser abzusichern. Die Abschaffung der Zusatzrenten ohne adäquaten Ersatz hat die finanzielle Situation von Familien mit selber gepflegten behinderten Haushaltmitgliedern vielfach verschlechtert, auch wenn ein hoher unbezahlter Arbeitseinsatz geleistet wird. Daher ist anzustreben, dass es IV-Beziehenden ermöglicht wird, auch Partner, Partnerin oder Familienmitglieder im Rahmen von Assistenzbudgets für Care-Aufgaben anzustellen. Dann nämlich sind diese sozial abgesichert im Hinblick aufs Alter, bei möglicher späterer Arbeitslosigkeit sowie bei Krankheit und Unfall.

Ein weiteres Anliegen ist, die **BEWERTUNGSMETHODEN DER IV** bei der Rentenbemessung gegenüber Care-Arbeitenden zu überprüfen. Dies gilt einerseits bei der Rentenbestimmung für Hausfrauen, die auf aktuelle Zeitverwendungserhebungen abstützen sollte. Und es gilt ganz besonders für die gemischte Berechnungsmethode im Falle von Teilzeiterwerb, die durch ein gerechteres Verfahren ersetzt werden sollte. Darüber hinaus ist vor dem Hintergrund der laufenden Reformen die IV-Praxis im Auge zu behalten. Wie alle stark auf Erwerbsintegration ausgerichteten Massnahmen läuft sie Gefahr, Care-Aufgaben nicht im gleichen Mass Rechnung zu tragen. Wichtig erscheint in diesem Kontext, dass die Wirkungen der Reformen geschlechtsspezifisch differenziert evaluiert werden und dabei Care-Verpflichtungen die nötige Aufmerksamkeit geschenkt wird. Überdies ist der Aufbau eines permanenten Controllings zu diesen Fragen zu prüfen.

Tabelle 9: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten bei der IV

Inhaltliche Anpassungen	Ohne Gesetzesanpassung möglich	Gesetzesanpassung nötig
• Möglichkeit, über den Assistenzbeitrag auch Angehörige anzustellen	Nein	Ja
• Überprüfung und Anpassung der Bemessungsmethoden bei unbezahlt Care-Arbeitenden	Ja	Nein
• Weniger restriktive Bedingungen für Betreuungsgutschriften (analog Forderungen unter AHV, vgl. Abschnitt 3.3.1)	Nein	Ja
• Beobachtung der Praxis bezüglich Handhabung von Care-Aufgaben, insb. im Zusammenhang mit den IV-Revisionen (stark auf Erwerbstätigkeit ausgerichtet)	Ja	Nein

³³ Der neue Art. 42quinquies b schreibt vor, dass die angestellte Person „weder mit der versicherten Person verheiratet ist, mit ihr in eingetragener Partnerschaft lebt oder eine faktische Lebensgemeinschaft führt noch in gerader Linie mit ihr verwandt ist.“

• Geschlechtsspezifische Evaluation der IV-Revisionen bzgl. Handhabung Care-Arbeit und Prüfung eines permanenten Monitorings	Ja	Nein
---	----	------

3.3.5 Arbeitslosenversicherung

3.3.5.1 Angestrebter Zielzustand

Frauen und Männer mit und ohne Care-Verpflichtungen sind unabhängig von ihren Erwerbsformen, ihren Lebenssituationen und ihrem Vereinbarkeitsbedarf gegen das Risiko von Arbeitslosigkeit abgesichert und erhalten auch die gleiche Unterstützung bei der Arbeitssuche und – falls nötig - der Verbesserung ihrer Erwerbschancen. Die Absicherung bei Arbeitslosigkeit berücksichtigt die Notwendigkeit, Erwerb und unbezahlte Care-Aufgaben im Laufe des Lebens vereinbaren zu können. Sie stellt in ihrer Definition zumutbarer Arbeit keine Bedingungen bezüglich geografischer Mobilität und zeitlicher Verfügbarkeit, welche die Wahrnehmung familiärer Verpflichtungen verunmöglichen und eine traditionelle Arbeitsteilung erzwingen. Sie lehnt keine Personen als nicht vermittelbar ab, weil sie neben der Berufstätigkeit Care-Aufgaben zu bewältigen haben, sondern fördert tragbare Vereinbarkeitslösungen.

Die Arbeitslosenversicherung ist nicht auf eine männlich geprägte Norm-Laufbahn ausgerichtet, sondern unterstützt auch Personen, die phasenweise für die Übernahme von Care-Aufgaben das Erwerbspensum reduziert oder den Erwerb unterbrochen haben. Care-Arbeitenden stehen im Hinblick auf einen Wiedereinstieg oder auf die Übernahme eines höheren Erwerbspensums insbesondere auch die Beratungs- und Vermittlungsleistungen der Regionalen Arbeitsvermittlungsstellen RAV sowie auf ihre Bedürfnisse zugeschnittene arbeitsmarktliche Massnahmen offen.

3.3.5.2 Ist-Zustand und Reformdiskussionen

Die Wahrnehmung unbezahlter Care-Aufgaben kann bei der Arbeitslosenversicherung zu Zugangsproblemen führen. Dies zeigt sich heute, wo Frauen häufiger solche Aufgaben wahrnehmen, statistisch beim Geschlechtervergleich, wenngleich erst auf den zweiten Blick: Die erste Bemessungsart nämlich besteht im Zählen der registrierten Arbeitslosen. Dieser Wert ist die offizielle Schweizer **ARBEITSLOSENQUOTE**. Sie lag im Juni 2009 für beide Geschlechter bei 3.6%. Die zweite Art ist, aufzunehmen, wie viele Personen sich selber als unfreiwillig ohne Erwerb bezeichnen. Dieser zweite Wert ist die **ERWERBSLOSENQUOTE**. Sie liegt generell höher und dokumentiert gleichzeitig, wie viele Erwerbslose keine Arbeitslosentaggelder beziehen. Im gleichen Zeitpunkt waren 4,5% der Frauen und 3,7% der Männer erwerbslos, was zeigt, dass Frauen seltener ALV-Ansprüche einfordern (können).

Warum der Unterschied? Das Zugangsproblem beginnt damit, dass Frauen aus familiären Gründen häufiger in prekären Arbeitsverhältnissen mit wechselnden Erwerbsvolumen (Arbeit auf Abruf, Solo-Selbständigkeit, gelegentliche Beschäftigung, Mehrfachbeschäftigung etc.) arbeiten und dadurch mehr Mühe haben, einen klaren Erwerbsausfall geltend zu machen. Es hängt aber auch mit längeren Erwerbsunterbrüchen und häufigeren Pensenwechseln zusammen, die den Zugang zu Versicherungsleistungen einschränken, und mit Vereinbarkeitsproblemen, welche die von der Arbeitslosenversicherung geprüfte Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt einschränken. Dass die Rahmenfrist für die Beitragszeit sich bei familienbedingten Erwerbsunterbrüchen unter bestimmten Voraussetzungen um zwei Jahre pro Kind verlängert (Art. 9b AVIG), vermag diese Nachteile offensichtlich nicht zu kompensieren.

Wie Care-Aufgaben Rechnung getragen werden kann, war in der Arbeitslosenversicherung von Anfang an ein Thema (Aeschbacher et al. 1994, Leuzinger 1995, 1998, Bigler-Eggenberger 1998). „Familienarbeit und Arbeitslosenversicherung - ein Widerspruch?“ fragte etwa ein Gutachten von

Despland 2001. Es wurde argumentiert, dass – wie in den Umländern üblich – Erziehungs- und Betreuungszeiten an die Rahmenfrist anzurechnen seien. Im Schweizer Gesetz von 1982 war, wer nach einer Scheidung, der Invalidität oder dem Tod des Ehegatten oder aus ähnlichen Gründen eine Erwerbstätigkeit aufnehmen musste, von der Beitragspflicht ganz befreit, desgleichen Mütter in der Zeit rund um eine Niederkunft. 2003 wurde das System für die Anrechnung von Erziehungszeiten geändert. Vorher wurden Erziehungszeiten direkt als Beitragszeiten angerechnet, dies aber nur, wenn eine wirtschaftliche Zwangslage die Erwerbsaufnahme erforderte. Neu muss für alle genügend Beitragszeit vorliegen. Die Rahmenfrist für die Beitragszeit wird jedoch wegen der Erziehung von Kindern für mindestens zwei Jahre verlängert. Mit der Mutterschaftsversicherung und der häufiger werdenden Erwerbstätigkeit von Müttern vor und nach Geburten haben sich die Probleme rund um die Niederkunft generell entschärft.

Arbeitslosenversicherung in Zahlen

- **FRAUEN MIT KINDERN** unter 9 Jahren sind **HÄUFIGER ERWERBSLOS ALS ALLEINLEBENDE** (2007: knapp 6% gegenüber gut 3%). **BEI DEN MÄNNERN** ist dies **UMGEKEHRT** (knapp 2% gegenüber gut 3%).³⁴
- Die Zahl der **UNTERBESCHÄFTIGTEN** gibt an, wie viele Teilzeitbeschäftigte gerne höhere Pensen übernehmen. Der Anteil erreichte bei **FRAUEN MIT KINDERN** 2007 **SPITZENWERTE ÜBER 18%, BEI DEN VÄTERN** dagegen **KNAPP 2%**. Unterbeschäftigte beziehen kaum je Leistungen der Arbeitslosenkasse.

Quelle: SAKE

Als häufiger Stolperstein erwies sich dagegen die Beurteilung der **VERMITTELBARKEIT** durch die RAVs. So wurde nur schon das **STILLEN** (wiewohl laut Arbeitsgesetz erlaubt) häufig als Einschränkung der Vermittelbarkeit taxiert. Vor allem aber war die Praxis, von Müttern, aber nicht von Vätern den **NACHWEIS** zu verlangen, **DASS DIE KINDER WÄHREND DER ARBEITSZEIT BETREUT SIND**, weit verbreitet. Daher verlangte die SP-Nationalrätin Susanne Leutenegger Oberholzer 2004 in einer Motion, im Gesetz oder der Verordnung explizit festzuschreiben, dass arbeitslose Versicherte mit betreuungspflichtigen Kindern in der Arbeitslosenversicherung nicht diskriminiert werden dürften und darum bei der Prüfung der Vermittlungsfähigkeit von Frauen oder Männern mit Kindern auf den Nachweis eines Betreuungsplatzes zu verzichten sei.

Der Bundesrat hielt fest, das Problem seien weder Gesetz noch Verordnung noch die klar anderslautenden Kreisschreiben der Aufsichtsbehörde SECO, sondern die Praxis in den Kantonen. Er war bereit, einen Bericht des SECO dazu erstellen zu lassen, der 2006 das Problem bestätigte. Er hielt fest: „Als Aufsichtsbehörde sieht das SECO immer wieder in Verfügungen der Vollzugsbehörden, dass die Vermittlungsfähigkeit von Frauen oft wegen angeblich fehlender Kinderbetreuung verneint wird. Soweit das SECO in die Dossiers von Versicherten Einblick hat, fällt auch auf, dass eine indirekte Diskriminierung von Frauen stattfindet, weil mehrheitlich Frauen Kinder betreuen, respektive man davon ausgeht. Von Vätern mit betreuungspflichtigen Kindern wird - im Gegensatz zu Frauen - in der Regel kein Nachweis verlangt – insbesondere, wenn er sich zu 100% zur Arbeitsvermittlung stellt.“ (SECO 2006, 5)

Das SECO erliess im Januar 2007 ein präzisierendes Kreisschreiben zur Arbeitslosenversicherung, das festhielt: Eine versicherte Person mit betreuungsbedürftigen Kindern muss hinsichtlich der Vermittlungsfähigkeit, namentlich in Bezug auf die Verfügbarkeit, die gleichen Bedingungen erfüllen wie alle anderen Personen. Es liegt an ihr, das Privat- und Familienleben so zu gestalten, dass sie nicht

³⁴ BFS, Familien in der Schweiz 2008, S. 21.

daran gehindert ist, im Umfang des geltend gemachten Beschäftigungsgrades einer Erwerbstätigkeit nachzugehen.

Kann eine versicherte Person aus persönlichen oder familiären Gründen ihre Arbeitskraft nicht so einsetzen, wie es ein Arbeitgeber normalerweise verlangt, ist sie nicht vermittlungsfähig. Der Umstand, dass eine versicherte Person sich im Hinblick auf anderweitige, namentlich familiäre Verpflichtungen, oder besondere persönliche Umstände, lediglich während gewisser Tages- oder Wochenstunden dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stellen will, führt jedoch nicht ohne Weiteres zur Vermittlungsunfähigkeit. Diese tritt erst ein, wenn der versicherten Person bei der Auswahl des Arbeitsplatzes so enge Grenzen gesetzt sind, dass das Finden einer Stelle «aufgrund von Bindungen und Dispositionen» sehr ungewiss ist. Bei der Beratung arbeitsloser Mütter ist auf dieselbe Art und Weise wie bei allen anderen Versicherten vorzugehen. Ein Nachweis der Vermittlungsfähigkeit darf nur im Zweifelsfall (ungenügende Arbeitsbemühungen, Ablehnung zumutbarer Arbeit etc.) und nicht bereits bei der Anmeldung zum Taggeldbezug eingefordert werden. Zudem wurden zwei Sensibilisierungstagungen für die RAV abgehalten und Artikel in Fachzeitschriften publiziert. Aktuell halten sich die Kantone gemäss Schätzung des SECO zu 90% an die Gesetzesbestimmungen, die Weisungen und das Kreisschreiben. Die Steuerungs- und Aufsichtsinstrumente zur Integration des Anliegens würden immer wieder überprüft und verbessert.³⁵

Neben der Vermittelbarkeit ist die zweite Hürde für alle Arbeitslosen, die Care-Aufgaben übernehmen, die **ZUMUTBARKEIT** einer Arbeit. So wird im Gesetz ein Pendelweg von vier Stunden im Tag grundsätzlich als zumutbar festgelegt.³⁶ Sollen Arbeit und Familienaufgaben vereinbart bleiben, sprengt diese Vorschrift jeden Rahmen. Das Gesetz beurteilt zwar eine Arbeit als unzumutbar, wenn sie den persönlichen Verhältnissen nicht angemessen ist (Art. 16, Abs. 2 lit. c). Das Kreisschreiben über die Arbeitslosenentschädigung RZ B287-B291 enthält jedoch die Präzisierung: «Betreuungspflichten gegenüber Kindern stellen grundsätzlich keinen persönlichen Grund dar. Dieser Pflicht kann die versicherte Person nachkommen, indem sie die Kinder einer Drittperson in Obhut gibt.» (RZ B288). Auch wer aus Vereinbarkeitsgründen Heimarbeit geleistet hat und diese verliert, muss in der Regel bereit sein zu jeder anderen Erwerbsform.³⁷

Da Care-Arbeitende öfter keinen Zugang zur Arbeitslosenversicherung haben, stehen für sie im Falle von Erwerbslosigkeit oder Unterbeschäftigung auch die dort möglichen **FÖRDERMASSNAHMEN** und **EINARBEITUNGS- SOWIE AUSBILDUNGSZUSCHÜSSE** tendenziell seltener zur Verfügung.

3.3.5.3 Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten

Der Schutz des Familienlebens ist in der Arbeitslosenversicherung ungenügend verankert, die Vereinbarkeitsthematik nicht durchdacht. Dies war nicht nötig, solange implizit von einem Alleinernährermodell ausgegangen wurde, das allenfalls noch eine Zuverdienerin vorsah. Es ist aber heute nicht mehr zeitgemäss und führt zu einer Diskriminierung von Care-Arbeitenden beiderlei Geschlechts. Hier wären insbesondere diskriminierungsfreie Spielregeln bezüglich der Vermittelbarkeit und der Zumutbarkeit nicht nur zu beschliessen, sondern auch durchzusetzen.

³⁵ Mails Seco vom 20.5.2011 und 7.9.2011

³⁶ Artikel 16 des AVIG bestimmt, dass grundsätzlich jede Arbeit zumutbar sei und definiert dann einige Ausnahmen, darunter in Abschnitt f eine Arbeit, die «einen Arbeitsweg von mehr als zwei Stunden je für den Hin- und Rückweg notwendig macht und bei welcher für den Versicherten am Arbeitsort keine angemessene Unterkunft vorhanden ist oder er bei Vorhandensein einer entsprechenden Unterkunft seine Betreuungspflicht gegenüber den Angehörigen nicht ohne grössere Schwierigkeiten erfüllen kann».

³⁷ Ausnahmen vgl. Art. 14 Abs. 2 AVIV und Kreisschreiben über die Arbeitslosenentschädigung RZ B257.

Die **ANRECHNUNG VON ERZIEHUNGSZEITEN** sollte zudem der Tatsache Rechnung tragen, dass Mütter in der Schweiz häufig nicht gänzlich auf einen Erwerb verzichten, sondern tiefe Erwerbspensen wahrnehmen. Es setzt falsche Anreize in einer Sozialversicherung, nur den gänzlichen Verzicht auf eine Erwerbstätigkeit zu belohnen. Die **ANRECHNUNG VON PFLEGE- UND BETREUUNGSAUFGABEN** gegenüber Erwachsenen an die Rahmenfrist ist heute im Unterschied zu Erziehungszeiten gar nicht vorgesehen. Hier gilt es in Analogie zu den parallelen Regelungen bei den Erziehungs- und Betreuungsgutschriften AHV/IV eine Lücke zu schliessen.

Zudem sind Möglichkeiten zu prüfen, wie Unterbeschäftigte und Menschen in prekären und flexibilisierten Arbeitsverhältnissen besser abgesichert werden können. Auch sie sind oft aufgrund von Vereinbarkeitsproblemen mangelhaft erwerbsintegriert. Eine Mindestmassnahme könnte hier sein, ihnen in der Arbeitslosenversicherung neben der Beratung in definierten Fällen zumindest den **ZUGANG ZU FÖRDERMASSNAHMEN UND ZU EINARBEITUNGS- SOWIE AUSBILDUNGSZUSCHÜSSEN** zu öffnen. Gleichzeitig müssten die Erfolgskontrollen der RAV so ausgestaltet sein, dass auch die Vermittlung von Personen ohne Arbeitslosenentschädigung als Erfolg zählt. Zudem sollte darauf geachtet werden, dass Massnahmen generell so konzipiert sind, dass Personen mit Care-Aufgaben sie in gleichem Masse wie alle anderen wahrnehmen können.

Tabelle 10: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten bei der Arbeitslosenversicherung

Inhaltliche Anpassungen	Ohne Gesetzesanpassung möglich	Gesetzesanpassung nötig
• Care-kompatible Regelung betreffend Vermittelbarkeit: Einführung und Durchsetzung von diskriminierungsfreien Anforderungen und Verfahren	Ja, kein Gesetzes- sondern ein Durchsetzungsproblem	Nein
• Care-kompatible Regelung zur Zumutbarkeit: Explizite Berücksichtigung der Familienpflichten beim Pendelweg für beide Geschlechter	Ja, nur Präzisierung einer bestehenden Gesetzesregelung	Nein
• Anrechnung von Erziehungszeiten auch bei Care-bedingter Pensenreduktion	Nein	Ja
• Zugang zu Fördermassnahmen auch für Unterbeschäftigte und Menschen in prekären Arbeitsverhältnissen ohne ALV-Berechtigung	Nein	Ja
• Anrechnung von Pflege- und Betreuungsaufgaben an die Rahmenfrist analog zu Betreuungsgutschriften AHV/IV	Nein	Ja
• Care-kompatible Konzeption von Massnahmen	Ja	Nein

3.3.6 Krankentaggeld

Die Heilungskosten, die von der Krankenversicherung abgedeckt werden, fallen hier ausser Betracht, weil das Grundlagenpapier die Gesundheitspolitik nicht mit abdeckt. Betrachtet wird nur die Absicherung des Einkommens im Krankheitsfall.

3.3.6.1 Angestrebter Zielzustand

Die Krankentaggeldversicherung ist für alle Betriebe und Selbständigerwerbenden bei jedem AHV-pflichtigen Pensum obligatorisch und sichert über eine Abredeversicherung auch Einkommen und Existenz bei vorübergehenden Care-bedingten Pensenreduktionen und Erwerbsunterbrüchen ab. Längere Zeit Nichterwerbstätige oder nur marginal Erwerbsintegrierte können sich einer staatlichen Summenversicherung anschliessen, die nur bei längerdauernden ernsthaften Erkrankungen zahlt.

3.3.6.2 Ist-Zustand und Reformdiskussionen

Als einziges klassisches Lebensrisiko ist in der Schweiz der Ausfall des Erwerbseinkommens und die Existenzsicherung bei Krankheit nicht durch eine obligatorische Sozialversicherung abgesichert. Es besteht nur eine begrenzte Lohnfortzahlungspflicht. Die Regelung des Krankentaggelds ist komplett den Arbeitgebenden und den Privatversicherern überlassen und gesetzlich so rudimentär geregelt, dass die Absicherung nicht nur bei den Nichterwerbstätigen nicht greift, sondern auch bei einem wachsenden Anteil der Erwerbstätigen. Je stärker die traditionelle Arbeitsteilung und das in diesem Modell auf die Männer zugeschnittene Normalarbeitsverhältnis bei ununterbrochenem Erwerb nicht mehr der Realität entspricht, desto grösser werden die Probleme:

- **Rudimentäre Absicherung von nicht langjährigen Mitarbeitenden:** Eine Krankentaggeldversicherung, die den Lohnausfall deckt in der Zeit, bis allenfalls die Invalidenversicherung einsetzt, ist wie erwähnt nicht obligatorisch. Die Lohnfortzahlungspflicht bei Krankheit oder Schwangerschaft besteht für eine beschränkte Zeit, deren Dauer sich nach Anzahl der Dienstjahre richtet. Ist nichts anderes geregelt, gilt das sehr rudimentäre Obligationenrecht, das im ersten Dienstjahr nur drei Wochen absichert.³⁸

- **Absicherungslücken und Fehlanreize für Betriebe:** Wird jemand in der Kündigungsfrist krank und ist noch nicht wieder gesund, wenn das Arbeitsverhältnis ausläuft, oder wird jemand gerade vor dem Stellenantritt bei einem neuen Arbeitgeber krank, kann er oder sie zwischen Stuhl und Bank fallen. Gesundheitsvorbehalte der Versicherer zwingen zudem die oft finanzschwächsten kleineren Betriebe und auch Selbständige dazu, die höchsten Risiken selber zu tragen, wenn sie Neuangestellte mit gesundheitlichem Vorbehalt nicht einfach entlassen. Einzelne teure Fälle treiben zudem ihre Taggeldprämien in die Höhe. Wer aufgrund von Care-Verpflichtungen das Pensum variiert oder in eine selbständige Tätigkeit wechselt, ist von all diesen Negativeffekten stärker betroffen.

- **Probleme bei Erwerbspausen und vorübergehenden Pensenreduktionen:** Wer (vorübergehend) nicht erwerbstätig ist, kann sich zudem bei keiner Kollektiv-Taggeldversicherung gegen künftigen gesundheitsbedingten Erwerbseinkommensausfall absichern, weil das gegenwärtige Erwerbseinkommen immer die Obergrenze der möglichen Absicherung bildet. Es geht also nicht, bei einer vorübergehenden Pensenreduktion den vorher und nachher höheren Lohn abzusichern. Wer in einer Familienpause (oder Ausbildungsphase) krank wird, geht absolut leer aus, auch wenn davor lange Erwerbsjahre lagen und danach weitere folgen sollen. Eine Privatversicherungslösung bleibt theoretisch denkbar, ist jedoch unerschwinglich teuer.

Krankentaggeld in Zahlen

- Wie viele Menschen in der Schweiz gegen Erwerbsausfall bei Krankheit versichert sind, wird **VON KEINER STATISTIK ERFASST**
- Bekannt ist, dass die **KRANKENTAGGELDVERSICHERUNGEN** jährlich **2.2 MILLIARDEN FRANKEN** für Krankheitsausfälle zahlen (2007)
- Darüber hinaus tragen die Betriebe über **LOHNFORTZAHLUNGEN** Krankheitsausfallkosten in unbekannter Höhe

Quelle: BAG, Finma

³⁸ OR 324 a, Abschnitt 2: Sind durch Abrede, Normalarbeitsvertrag oder Gesamtarbeitsvertrag nicht längere Zeitabschnitte bestimmt, so hat der Arbeitgeber im ersten Dienstjahr den Lohn für drei Wochen und nachher für eine angemessene längere Zeit zu entrichten, je nach der Dauer des Arbeitsverhältnisses und den besonderen Umständen. OR 324 b bestimmt, dass die Lohnfortzahlungspflicht abgegolten ist, wenn mindestens 80% des Bruttolohnes versichert sind (was in etwa dem Nettolohn entspricht) und der Arbeitgeber mindestens 50% der Prämien übernimmt.

Eine vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund SGB 1998 lancierte «**VOLKSINITIATIVE FÜR EIN SICHERES EINKOMMEN IM KRANKHEITSFALL**», die ein Obligatorium beim Krankentaggeld forderte, ist bereits im Sammelstadium wieder aufgegeben worden. Eine gleichnamige Petition des Christlichnationalen Gewerkschaftsbunds der Schweiz (CNG) wurde 1999 mit 17'000 Unterschriften eingereicht und von beiden Räte dem Bundesrat zur Kenntnisnahme überwiesen. Es folgten diverse parlamentarische Vorstösse und eine Standesinitiative des Kantons Jura zum Thema. Schliesslich wurde 2004 ein Postulat der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) (04.3000) überwiesen, das den Bundesrat aufforderte, das bestehende System zu evaluieren und Reformvorschläge zu prüfen. Dass hier effektiver Handlungsbedarf besteht, wurde auch im **FLEXICURITY-BERICHT** (Böhringer et al. 2007) festgestellt, der im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen verfasste wurde.

Der Bundesrat legte 2009 in Erfüllung eines Postulats der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (04.3000) einen Bericht «**EVALUATION UND REFORMVORSCHLÄGE ZUR TAGGELDVERSICHERUNG BEI KRANKHEIT**» vor. Darin werden zwei Varianten eines Obligatoriums geprüft, die eine angelehnt an die bestehende Unfallversicherung, die andere im Sinne einer Grundversicherung analog zu AHV und IV. Der Bericht gewinnt beiden Varianten gegenüber der aktuellen Situation klare Vorteile ab, so eine wesentliche Verbesserung des Versicherungsschutzes, eine leichtere Koordination mit anderen Sozialversicherungen in der Schweiz und der EU sowie eine Förderung der Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt. Am Schluss hält er einen Wechsel dennoch nicht für opportun, denn für einen Grossteil der unselbstständig Erwerbstätigen reiche der Versicherungsschutz und es gebe bei Krankenversicherung und Pflege akuten Handlungsbedarf. Die Situation der Nicht- oder nur rudimentär Versicherten hat in dieser Argumentation kein Gewicht.

Dass dieses Vorhaben politisch nicht vom Tisch ist, zeigt die 2010 eingereichte Motion **WIRKSAME TAGGELDVERSICHERUNG BEI KRANKHEIT** der CVP-Nationalrätin Ruth Humbel (10.3821). Sie will den Bundesrat beauftragen, dem Parlament eine entsprechende Gesetzesrevision vorzulegen. Dieser empfiehlt die Ablehnung. Im Rat wurde der Vorstoss aber noch nicht behandelt. Im Frühling 2011 hat zudem die SP-Nationalrätin Jacqueline Fehr eine Interpellation (11.3246) eingereicht, in der sie dem Bundesrat Fragen zu möglichen Einsparungen aufgrund einer obligatorischen Krankentaggeldversicherung durch Prävention und Wiedereingliederung sowie bei IV und Sozialhilfe und in heute stark belasteten Branchen stellt. In seiner Antwort betont der Bundesrat die Kostenfolgen eines obligatorischen Krankentaggeldes. Er geht davon aus, dass durch Früherfassung und Wiedereingliederung weniger Kosten gespart werden könnten als bei der Unfallversicherung, weil die Ursachen für Krankheiten nicht so klar zuordenbar seien. IV und Sozialhilfe würden leicht entlastet. Dasselbe gelte für Branchen, die das Arbeiten schon bei leichter gesundheitlicher Beeinträchtigung nicht mehr zulassen. Zahlen liessen sich ohne konkrete Ausgestaltung der Versicherung kaum nennen. Die Interpellantin erklärt sich von dieser Antwort nicht befriedigt. Die Diskussion im Rat erfolgte noch nicht.

3.3.6.3 Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten

Viele der erwähnten Probleme, welche die schlechter in den Arbeitsmarkt integrierten Personen mit Care-Verpflichtungen besonders treffen, lassen sich mit einem **OBLIGATORIUM** beim Krankentaggeld lösen, das dann auch keine gesundheitlichen Ausschlusskriterien mehr zuliesse. Auch mit einem Obligatorium nicht geregelt ist die finanzielle Absicherung in Care-bedingten Erwerbspausen oder bei vorübergehender Pensenreduktion zur besseren Vereinbarkeit von Care-Aufgaben und Beruf. Hier können zwei Ansätze weiterhelfen:

- **Erleichterte Weiterführung der Krankentaggeldversicherung bei unbezahltem Urlaub oder vorübergehender Pensenreduktion:** Diese nicht nur in Care-intensiven Zeiten, sondern beispielsweise auch bei Weiterbildungsvorhaben denkbare Variante ist nicht mit einer direkten finanziellen Absicherung verbunden, hilft aber, den Sozialversicherungsschutz aufrecht zu erhalten und finanzielle Probleme im Alter zu verhindern. Ansätze zu einer solchen Regelung bestehen bereits mit der Abredeversicherung im Unfallversicherungsgesetz, bei der Weiterführung der Sozialversicherungen im Falle von Arbeitslosigkeit und bei den Regelungen der beruflichen Vorsorge für Pensenreduktionen kurz vor der Pensionierung. Wie eine solche Regelung rechtlich sinnvoll konzipiert werden könnte, müsste vertieft abgeklärt werden.
- **Entschädigte Auszeiten für Care-Aufgaben** wie Mutterschaftsurlaub und Elternzeit und Elterngeld (vgl. Abschnitt 3.3.8) oder auch eine Pflegezeit (vgl. Abschnitt 3.1.3): In diesen Zeiten gelten die für Care-Aufgaben Freigestellten grundsätzlich als erwerbstätig und bleiben somit auch mit einem Krankentaggeld versichert.
- **Prüfung einer staatlichen Summenversicherung** als Option für die Absicherung von Care-Arbeit bei massiven Gesundheitsproblemen Nichterwerbstätiger: Wer trotz den oben skizzierten Massnahmen im Zusammenhang mit aktuellen oder früheren Care-Verpflichtungen prekär erwerbintegriert bleibt, hat oft nicht die Mittel, bei einer Privatversicherung eine teure Einzelpolice abzuschliessen, welche im Falle ernsthafter Gesundheitsprobleme die Existenz und Ersatzlösungen für den eigenen Ausfall im Care-Bereich sichert. Nicht jede Privatversicherung nimmt zudem insbesondere jene Personen auf, die aufgrund früherer Krankheitsgeschichten eine solche Absicherung am dringendsten bräuchten. Weil in diesem Punkt der Markt versagt, wäre im Sinne eines behelfsmässigen «Heftpflasters» auch die Möglichkeit zu prüfen, ob hier der Staat als Träger einspringen sollte und mit einer einfachen Versicherungslösung eine wichtige Lücke schliessen könnte. Denkbar wäre eine reine Summenversicherung, wie sie auch in den Krankenkassen bereits für den Todes- und Invaliditätsfall besteht. Sie müsste nicht jeden Krankheitsfall decken, könnte aber Grossrisiken wie einen mehrmonatigen gesundheitsbedingten Ausfall mit einer je nach gewählter Prämienhöhe variablen Versicherungssumme abdämpfen.

Tabelle 11: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten beim Krankentaggeld

Inhaltliche Anpassungen	Ohne Gesetzesanpassung möglich	Gesetzesanpassung nötig
• Einführung einer obligatorischen Krankentaggeldversicherung ohne Ausschlusskriterien	Nein	Ja
• Erleichterte Weiterführung der Krankentaggeldversicherung bei unbezahltem Urlaub oder vorübergehender Pensenreduktion (analog Abredeversicherung in der Unfallversicherung)	Nein	Ja
• Prüfung einer staatlich angebotenen Summenversicherung für nicht oder prekär Erwerbsintegrierte	Ja, aber nur die Prüfung	Ja, für die Realisierung
• Entschädigte Care-Auszeiten (vgl. Abschnitte 3.3.8 und 3.1.3)	Nein	Ja

3.3.7 Unfallversicherung

Die Heilungskosten, die von der Krankenversicherung abgedeckt werden, fallen hier ausser Betracht, weil das Grundlagenpapier die Gesundheitspolitik nicht mit abdeckt. Betrachtet wird nur die Absicherung des Einkommens nach einem Unfall.

3.3.7.1 Angestrebter Zielzustand

Berufs- und Nichtberufsunfallversicherung sind für alle Betriebe und Selbständigerwerbenden bei jedem AHV-pflichtigen Pensum obligatorisch und sichern über die Abredeversicherung auch Einkommen und Existenz bei vorübergehenden Care-bedingten Pensenreduktionen und Erwerbsunterbrüchen ab. Längere Zeit Nichterwerbstätige oder nur marginal Erwerbsintegrierte können sich einer staatlichen Summenversicherung anschliessen.

3.3.7.2 Ist-Zustand und Reformdiskussionen

Die soziale Absicherung im Falle eines Unfalls bewährt sich in weiten Teilen gut. Es gibt jedoch einerseits Bestrebungen, die Leistungen zurückzufahren, und andererseits, das Modell und die Institution einer staatlichen Versicherungsanstalt (SUVA) auf andere Versicherungszweige zu übertragen. Dies spiegelte sich in der geplanten Revision des Unfallversicherungsgesetzes UVG, die auf acht parlamentarische Vorstösse zurückging und vom Bundesrat im Mai 2008 zu einer Botschaft zu Händen des Parlaments gebündelt wurde. Das Paket beinhaltete zwei Vorlagen: Die eine betraf Anpassungen betreffend die Leistungen und die Durchführung der Versicherung, die auch Leistungskürzungen beinhalteten. Die andere Vorlage enthielt Anpassungen bezüglich Organisation und Nebentätigkeiten der SUVA, welche dieser mehr Kompetenzen erteilt hätten, Privatversicherer zu konkurrenzieren und eigene Reha-Kliniken zu betreiben. Diese Mischung scheiterte letztlich im Parlament. Die Vorlage wurde vom Nationalrat im September 2010 und vom Ständerat im März 2011 an den Bundesrat zurückgewiesen. Keines der Reformanliegen betraf die finanzielle Absicherung von unbezahlt Care-Arbeitenden. Dieses Problem bleibt ungelöst.

3.3.7.3 Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten

Wie bereits beim Krankentaggeld in Abschnitt 3.3.6 ausgeführt, kann die Absicherung von unbezahlt Care-Arbeitenden durch **ENTSCHÄDIGTE CARE-AUSZEITEN** und die **WEITERVERSICHERUNG BEI BEFRISTETEN ERWERBSPAUSEN ODER PENSENREDUKTIONEN** stark verbessert werden. Zu prüfen ist, für eine wie lange Zeitspanne der zweite Punkt in der Unfallversicherung allenfalls über einen Ausbau der Abredeversicherung realisiert werden könnte. Heute ist eine solche Weiterversicherung während maximal sechs Monaten möglich. Im Interesse der Care-Arbeitenden müsste auch die Mindestschwelle von 8-Wochenstunden bei der **VERSICHERUNG VON NICHTBERUFSUNFÄLLEN** fallen. Hier ist als Vereinfachung ein analoger Mindestverdienst wie bei AHV und Berufsunfällen anzustreben. Für nicht oder prekär Erwerbsintegrierte müsste wiederum eine separate Lösung gefunden werden, die in einer genaueren abzuklärenden Summenversicherung bestehen könnte.

Tabelle 12: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten bei der Unfallversicherung

Inhaltliche Anpassungen	Ohne Gesetzesanpassung möglich	Gesetzesanpassung nötig
• Entschädigte Care-Auszeiten (vgl. Abschnitte 3.3.8 und 3.1.3)	Nein	Ja
• Verlängerte Abredeversicherung bei unbezahltem Urlaub oder vorübergehender Pensenreduktion prüfen	Ja, auf freiwilliger Basis	Ja, Definition des obligatorischen Minimums
• Senkung der NBU-Mindestschwelle von 8 Wochenstunden	Nein	Ja
• Prüfung einer staatlich angebotenen Summenversicherung für nicht oder prekär Erwerbsintegrierte (vgl. Abschnitt 3.3.6)	Ja, aber nur die Prüfung	Ja, für die Realisierung

3.3.8 Mutterschaftsversicherung, Projekte zu Vaterschaftsurlaub und Elternzeit

3.3.8.1 Angestrebter Zielzustand

Da alle Eltern die eigene Existenz durch ein Erwerbseinkommen selber sichern können sollen, sind in besonders Care-intensiven Phasen Entlastungsmöglichkeiten vorgesehen, die eine effektive Vereinbarkeit von Kleinkindphase und Beruf ermöglichen. Der Mutterschaftsurlaub dient der Erholung der Mutter von der Geburt und in der ersten Stillphase. Damit auch Väter von Anfang an eine enge Beziehung zum Kind aufbauen können, haben sie anschliessend an die Geburt Anrecht auf einen zweiwöchigen Vaterschaftsurlaub. Nach dem Mutterschaftsurlaub besteht ein Anrecht auf eine durch Elterngeld auch finanziell gut abgesicherte Elternzeit, die von Vater oder Mutter bezogen werden kann, wobei ein Teil für die Väter reserviert ist. Die Elternzeit kann in Absprache mit den Arbeitgebenden auch in mehrere Abschnitte aufgeteilt oder mit Teilzeitarbeit kombiniert werden. Bei Teilzeitarbeit verlängert sich die Bezugsphase entsprechend.

3.3.8.2 Ist-Zustand und Reformdiskussionen

Nach 40-jährigem Kampf und mehreren verlorenen Abstimmungen ist es schlussendlich gelungen, auf den 1. Juli 2005 eine obligatorische **MUTTERSCHAFTSVERSICHERUNG** von 14 Wochen für erwerbstätige Mütter zu realisieren. Das Bundesamt für Sozialversicherungen BSV hat nach den Erfahrungen der ersten fünf Jahre eine Wirkungsanalyse zur Mutterschaftsentschädigung in Auftrag gegeben, die gleichzeitig abtasten soll, wie es mit der Bereitschaft der Unternehmen aussieht, die Leistungen bei Elternschaft so zu erweitern, dass sie zumindest dem EU-Minimalstandard entsprechen. Die Analyse soll Ende 2011 vorliegen.

Mutterschaftsversicherung in Zahlen

- Die Mutterschaftsversicherung zahlte 2010 **725 MILLIONEN FRANKEN** für den Erwerbsausfall von **67'329 MÜTTERN**.
- Die Leistungen **STIEGEN** gegenüber dem Vorjahr **UM 7%** und damit deutlich stärker als die Geburtenzahl, was spiegelt, dass Mütter in der Schweiz immer stärker erwerbsintegriert sind.

Quelle: EO-Statistik 2010

Offene Fragen bezüglich der Umsetzung der Mutterschaftsversicherung bestehen gemäss BSV insbesondere im Bereich der Selbständigerwerbenden, der Temporärbeschäftigten sowie der atypischen, prekären Beschäftigungsverhältnisse (Heimarbeit, Arbeit auf Abruf, befristete Verträge etc.). Darüber hinaus ist die Regelung der Referenzzeit für die Berechnung der Entschädigung umstritten, die auf

den letzten Monat vor der Geburt Bezug nimmt. Diese Regelung ist einerseits manipulierbar und benachteiligt andererseits Mütter, die (auch im Interesse des Betriebs) zu einem Fixtermin vor der Geburt aufhören zu arbeiten. Ebenfalls ungelöst ist die Einkommensabsicherung bei Aufschub des Mutterschaftsurlaubs: Muss das Neugeborene länger im Spital bleiben, hat die Mutter zwar das Recht, den Mutterschaftsurlaub auf den Tag aufzuschieben, an dem sie das Kind nach Hause nehmen kann. Dann beginnen die 14 Wochen Taggeldzahlungen ab diesem Moment zu laufen. Da sie aber gemäss Gesetz verpflichtet ist, acht Wochen nach der Niederkunft nicht zu arbeiten, entsteht für sie dort eine nicht abgegoltene erwerbslose Zeit. Die grüne Nationalrätin Franziska Teuscher verlangt in einem Postulat (10.4125), dass der Bundesrat hier eine Lösung vorschlägt. Der Vorstoss wurde im Juni 2011 vom Nationalrat akzeptiert.

Ein gesetzlicher **VATERSCHAFTSURLAUB** besteht bis heute nicht. Im März 2007 wurde die Motion von SP-Nationalrat Roger Nordmann (06.3662), welche die Einführung eines mehrwöchigen bezahlten Vaterschaftsurlaubs forderte, von der grossen Kammer angenommen; im Dezember 2007 indes vom Ständerat abgelehnt. Der Bundesrat sprach sich in der Folge immer wieder gegen die Einführung eines Vaterschaftsurlaubs aus, weil sich die sozialpartnerschaftliche Lösung bewähre und er aus sozialpolitischer Sicht keine Priorität habe. Im Rat abgelehnt wurde auch das Postulat der grünen Nationalrätin Franziska Teuscher (08.3953), das den Bundesrat einlud, verschiedene Modelle für einen Vaterschaftsurlaub auszuarbeiten. Abgelehnt wurden auch verschiedene Vorstösse, die versuchten einen Teil des Mutterschaftsurlaubs den Vätern zur Verfügung zu stellen. Zur Prüfung eines unbezahlten Vaterschaftsurlaubs (teilüberwiesenes Postulat der CVP-Nationalrätin Barbara Schmid-Federer 08.3007) zeigte sich der Bundesrat dagegen bereit. Noch hängig ist eine Motion der EVP-Nationalrätin Marianne Streiff-Feller (10.3700) mit 35 Mitunterzeichnenden, die wiederum zwei Wochen bezahlten Vaterschaftsurlaub verlangt. Der Bundesrat lehnt dies ab, im Plenum wurde der Vorstoss noch nicht behandelt. Ein Vaterschaftsurlaub wird nicht nur im Parlament diskutiert. Laut einer Umfrage des Gewerkschaftsdachverbands Travail.Suisse gewähren die Hälfte der Kantone und grossen Schweizer Städte bereits einen Vaterschaftsurlaub von fünf bis zehn Tagen. Der Verband fordert einen 20-tägigen bezahlten, flexibel beziehbaren Vaterschaftsurlaub. Der Schweizerische Arbeitgeberverband (SAV) lehnt dies ab.

Bereits 2008 gelangte der Kanton Genf mit einer Standesinitiative (08.330) ans Bundesparlament mit dem Anliegen, es solle mit entsprechenden Gesetzgebungsmassnahmen dafür sorgen, dass die Kantone, die dies wünschen, einen über die paritätischen Beiträge der kantonalen Mutterschaftsversicherung finanzierten **ELTERNURLAUB** einführen können. Das Anliegen wurde im Kanton von allen politischen Parteien unterstützt, auf nationaler Ebene jedoch von beiden Räten abgelehnt. Argumentiert wurde aber teilweise, dass es im Gegensatz zur Einschätzung des Kantons Genf rechtlich bereits möglich sei, einen kantonalen Elternurlaub einzuführen. Inzwischen hat sich erwiesen, dass diese Annahme falsch war. Einen rechtlich zwingenden Elternurlaub kann ein Kanton nicht im Alleingang verfügen. Er kann nur durch die Bezahlung von Beiträgen entsprechende Anreize für die freiwillige Gewährung einer Elternzeit setzen.

Vom Nationalrat zurückgewiesen wurde auch eine 2009 eingereichte Motion des Genfer Liberalen Hugues Hiltbold (09.3187), die als Minimalregelung zusätzlich zum Mutterschaftsurlaub einen zweiwöchigen Elternurlaub vorsah. Im Herbst 2010 hat auch die Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen ein eigenes **EKFF-MODELL FÜR ELTERNZEIT UND ELTERNGELD** in die politische Debatte eingebracht. Die EKFF fordert die Einführung einer an den Mutterschaftsurlaub anschliessenden Elternzeit von 24 Wochen, die sich die Eltern aufteilen können, wobei Mütter und Väter einen individuellen Anspruch auf je vier Wochen haben. Wie bei der Mutterschaftsversicherung soll die Lohnersatzrate bei 80% liegen mit einem Maximum von 196 Franken pro Tag. Bei Teilzeitarbeit bzw. Teilbezug

ist ein entsprechend längerer Bezug möglich. Die Kosten werden auf 1.1 bis 1.2 Milliarden Franken geschätzt. Im Frühling 2011 hat die Grüne Fraktion eine parlamentarische Initiative «Vorwärtsmachen mit Elternzeit und Elterngeld» (11.405) in den Nationalrat eingebracht, die fordert, das Modell der EKFF umzusetzen. Sie ist noch nicht behandelt.

Eine weitere Variante für die Realisierung einer Elternzeit in Form einer steuerbefreiten Familienvorsorge für junge Eltern brachten im Mai 2011 Männerorganisationen zusammen mit einer überparteilichen Parlamentariergruppe ins Spiel. Analog zum steuerbefreiten Sparen für die Altersvorsorge sollen Arbeitnehmende und Selbständigerwerdende im Sparmodell «e» wie Elternschaft oder Elternzeit mit einem frei wählbaren Prozentsatz des Lohnes oder mit jährlichen Zahlungen ein Elternzeitguthaben aufbauen, mit dem sich bei Elternschaft eine Arbeitszeitreduktion finanzieren lässt (z.B. wer vier Jahre fünf Lohnprozente einzahlt, kann ein Jahr auf 80% reduzieren). Arbeitnehmende mit tiefem Einkommen profitieren von dieser Lösung allerdings wenig, und auch die Frage der sozialen Absicherung ist nicht wirklich gelöst.

Weiter fordert eine 2010 eingereichte Motion des Waadtländer SP-Nationalrats Roger Nordmann (10.4117) mit 44 Mitunterzeichnenden einen **BETREUUNGSURLAUB**, der jedem Elternteil eine bestimmte Anzahl von Werktagen für die Betreuung des Kindes zur Verfügung stellt, beispielsweise 20 Tage, verteilt auf die ersten vier Lebensjahre des Kindes. Der Bundesrat hat das Ansinnen bereits abgelehnt. Im Rat wurde der Vorstoss noch nicht behandelt.

Einen **BESSEREN SCHUTZ FÜR ERWERBSTÄTIGE ELTERN KRANKER KINDER** verlangten immer wieder parlamentarische Vorstösse. In der heutigen Diskussion noch relevant ist ein Postulat (09.4199) der CVP-Ständerätin Anne Seydoux-Christe für einen ausreichend langen bezahlten Urlaub für Eltern von schwerkranken Kindern. Sie schloss an die Motionen der SP-Ständerätin Gisèle Ory 08.3839 und der SP-Nationalrätin Liliane Maury Pasquier 08.3838 an, die eine ähnliche Stossrichtung verfolgten. Der Bundesrat verweist in seiner Stellungnahme auf das Arbeitsrecht, das den Arbeitgeber verpflichtet, auf Familienpflichten Rücksicht zu nehmen und insbesondere bei Vorliegen eines Arztzeugnisses Eltern bis zu drei Tage für die Pflege kranker Kinder frei zu geben. Wie im Krankheitsfall sei für eine beschränkte Zeit, die bei ausserordentlichen Umständen auch verlängert werden könne, auch der Lohn geschuldet. Er sieht daher keinen Handlungsbedarf. Der Ständerat dagegen hat im Frühling 2010 das Postulat Seydoux-Christe überwiesen, die Motionen Ory und Maury-Pasquier aber abgelehnt. Seither hat auch der Kanton Bern in einer Standesinitiative (10.322) Rechtsgrundlagen zur Einführung eines bezahlten Urlaubs für Eltern von schwerkranken Kindern verlangt. Sie wurde noch nicht behandelt.

Generell ist davon auszugehen, dass eine schnelle Realisierung der Vaterschafts-, und Elternurlaubsanliegen nicht wahrscheinlich ist, die politischen Debatten um das Anliegen aber weitergehen werden. Mittelfristig dürften die EU-Mindeststandards eine stark normierende Kraft haben, der sich im durch die Personenfreizügigkeit internationalisierten Arbeitsmarkt auch die Schweiz nicht völlig entziehen kann. Nachdem in der EU bereits 1995 berufstätigen Eltern das Recht auf Elternzeit aufgrund einer Vereinbarung zwischen europäischen Sozialpartnern eingeräumt wurde, hat der Rat der EU 2010 eine neue Richtlinie (2010/18/EU vom 8. März 2010) erlassen, welche die früheren Ansprüche verbessert und künftig folgende in den meisten Punkten weit über dem EKFF-Vorschlag liegende Mindeststandards setzt:³⁹

³⁹ Dieser Elternurlaub ist einem mindestens 14-wöchigen Mutterschaftsurlaub nachgelagert, der ebenfalls in einer EU-Richtlinie garantiert ist.

- Elternzeit als individuelles Recht, auf das ein Anspruch besteht, bis das Kind acht Jahre alt ist.
- Minstdauer von vier Monaten pro Elternteil. Der Anspruch sollte prinzipiell nicht übertragbar sein, die genaue Ausgestaltung ist bis auf einen zwingend individuellen Monat jedoch den Mitgliedstaaten überlassen.
- Verbesserungen bei Arbeitsplatzgarantie, Kündigungsschutz, Weiterlaufen der Sozialversicherungen.
- Mindestabgeltung von 66% des letzten Erwerbseinkommens.

Nicht nur die EU verspricht sich durch eine effektive Vereinbarkeit mit durchgängigem Erwerb beider Eltern, der ohne Elternurlaub kaum möglich ist, wirtschaftliche Vorteile. Einen **POSITIVEN EFFEKT VON ELTERNURLAUB AUF DIE PRODUKTIVITÄT** stellt auch eine OECD-Studie fest, die im «OECD Employment Outlook 2007» vorgestellt wird. Sie differenziert zwischen bezahlter und unbezahlter Elternzeit und kommt zum Schluss, dass beide die Produktivität erhöhen, eine bezahlte Elternzeit aber deutlich stärker. Die Gründe für dieses Phänomen sieht die OECD (2007, 79ff.) in einer erhöhten Motivation und einem verbesserten Commitment der Eltern, aber auch darin, dass die Erwerbsunterbrüche der Mütter kürzer werden und sie häufiger im selben Betrieb verbleiben.

Waren früher mehrjährige Elternurlaubsmöglichkeiten das politische Ziel, so hat diesbezüglich ein generelles Umdenken stattgefunden. Einerseits ist es eher möglich ist, über eine kurze Zeit eine Entschädigung in einer Höhe zu zahlen, die auch einkommensschwächeren Familien erlaubt, den Elternurlaub effektiv zu beziehen. Und andererseits kann eine jahrelange Auszeit, die dann meist die Mütter nehmen, tendenziell auch zu einem Karriereknick führen (EKFF 2010).

3.3.8.3 Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten

Mutterschafts-, Vaterschafts- und Elternzeit sowie eine gute Regelung zur Betreuung kranker Kinder sind – wie auch der im Abschnitt 3.1.3 zu Haushalten mit Pflegebedarf erwähnte Pflegeurlaub – in einer sozialen Absicherung, die auf ein Dual Earner/Dual Carer-Modell zugeschnitten ist, unabdingbare Elemente zur Gewährleistung der Vereinbarkeit von Care-Aufgaben und Beruf. In dem Masse, als die Realität sich von einer traditionellen Arbeitsteilung wegbewegt, führt das Fehlen solcher sozialpolitischer Massnahmen zu einer Prekarisierung von unbezahlt Care-Arbeit Leistenden. In manchen Ländern waren auch tiefe Geburtenzahlen oder hohe Kosten für professionelle Betreuungsangebote im Babyalter Gründe dafür, die Möglichkeit für Care-Auszeiten auszubauen. So waren beispielsweise in Schweden die hohen (dort vom Staat berappten) Krippenkosten für Kleinstkinder mit ein Grund für die Einführung eines Elternurlaubs.

Genauso wichtig wie die Entschädigung in dieser Zeit ist die Sicherung des Arbeitsplatzes, wie sie zum Beispiel während dem Mutterschaftsurlaub durch den Kündigungsschutz im Obligationenrecht gegeben ist. Eigentliche Arbeitsplatzgarantien gibt es bislang im Schweizer Arbeitsrecht jedoch nicht. Nach Ablauf des Urlaubs kann auch eine junge Mutter auf die Strasse gestellt werden. Weitergehende Garantien dürften politisch auch nicht ohne weiteres realisierbar sein. Trotzdem muss die soziale Absicherung von Care-Auszeiten eng mit dem Arbeitsrecht zusammenspielen, damit sie praktikabel wird. Sie sollte insbesondere die Verpflichtung der Arbeitgebenden, solche Care-Auszeiten zu gewähren, klar regeln.

Die **KONKRETE AUSGESTALTUNG ALLER CARE-AUSZEITEN**, die im gleichen System oder in unterschiedlichen Regimen geregelt sein können, bestimmt stark mit, ob sie in der Praxis zu einer Retraditionalisierung der Rollenteilung oder zu einer egalitären Aufteilung der Care-Aufgaben beitragen. Grundsätzlich gilt es zu vermeiden, dass Frauen im Arbeitsmarkt benachteiligt werden, weil meist sie Elternzeit be-

ziehen. Aus diesem Grund und auch, um die Wahlfreiheit der Männer gegenüber heute zu erhöhen, ist es Familien zu ermöglichen, dass auch der Vater beruflich kürzer tritt. Dazu sind folgende Ausgestaltungsmerkmale wichtig:

- **Individueller Anspruch für Väter** auf eine bestimmte Beurlaubungsperiode: Männer stehen am Arbeitsplatz tendenziell stärker unter Druck als Frauen, den ihnen bei frei wählbarer Aufteilung zwischen den Eltern an sich zustehenden Anteil einer Elternzeit nicht zu beziehen. Ihre Verhandlungsposition verbessert sich deutlich, wenn die Leistung bei Nichtbezug einfach verfällt, wie dies auch die EU-Mindeststandards vorsehen.
- **Gute rechtliche Absicherung, aber auch gute Planbarkeit und flexible Handhabbarkeit für den Betrieb:** Zentral ist der Arbeitsplatzerhalt beim Bezug von Elternurlaub. Ihn gilt es möglichst gut abzusichern. Darüber hinaus kann es sich als Bumerang erweisen, zu viele Rechte wie beliebige Teilzeitpensen oder die Aufteilung in mehrere Elternurlaubstranchen fix festzuschreiben. Entstehen für den Betrieb zu grosse organisatorische Probleme, liegt es nahe, keine Leute anzustellen, die demnächst Eltern werden könnten. Sinnvoller ist, ein klares Recht festzuschreiben, den Urlaub am Stück zu beziehen nach einer bestimmten Vorankündigungsfrist, und ansonsten im System zuzulassen, dass bei gegenseitigem Einverständnis flexible Regelungen wie Teilzeit oder ein Urlaub in mehreren Stücken ausgehandelt werden können.
- **Kombinierbarkeit mit Teilzeitarbeit:** Oft macht Sinn, mehr Zeit für das Kleinkind zur Verfügung zu haben, ohne die Erwerbstätigkeit ganz zu unterbrechen. Auch das kommt gerade Vätern stark entgegen. Wichtig ist, dass sich die Elternzeit entsprechend verlängert, wenn sie nur teilzeitlich bezogen wird.
- **Hohe Einkommensersatzraten:** Da die Männer oft mehr verdienen, ist der Einkommensausfall für die Familie grösser, wenn die Väter Elternzeit beziehen. Daher gilt bei beschränktem Budget generell: Lieber eine kürzere, aber besser bezahlte Beurlaubung als umgekehrt. Im EKFF-Modell ist eine Ersatzrate von 80% des Erwerbseinkommens vorgesehen wie bei der Mutterschafts- oder der Arbeitslosenversicherung.

Das von der EKFF präsentierte Modell wird diesen Kriterien gerecht und bietet daher eine gute Reformbasis.

Tabelle 13: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten im Bereich Mutterschaftsversicherung, Vaterschaftsurlaub, Elternzeit

Inhaltliche Anpassungen	Ohne Gesetzesanpassung möglich	Gesetzesanpassung nötig
<ul style="list-style-type: none"> • Einführung von Care-Auszeiten mit individuellem Anspruch für Väter, guter rechtlicher Absicherung (Kündigungsschutz, Arbeitsplatzgarantie), aber auch guter Planbarkeit und flexibler Handhabbarkeit für den Betrieb, mit hohen Einkommensersatzraten und Kombinierbarkeit mit Teilzeitarbeit 	Ja, auf betrieblicher Ebene und in Gesamtarbeitsverträgen	Ja, Schaffung einer gesetzlichen Grundlage und einer entsprechenden Anpassung des OR für ein Obligatorium

3.3.9 Familienzulagen

3.3.9.1 Angestrebter Zielzustand

Für jedes Kind erhalten die Eltern zuerst eine Kinder- und später eine Ausbildungszulage, egal in welcher Form sie selber erwerbstätig sind oder nicht, ob sie noch in Ausbildung stehen oder aus Gesundheitsgründen nicht erwerbstätig sind. Sind die Eltern getrennt, wird die Zulage an jenen Haushalt ausbezahlt, in dem die Kinder hauptsächlich leben. Die Zulage hilft die finanzielle Mehrbelastung von Familien im Vergleich zu Erwachsenen ohne Kinder ein Stück weit auszugleichen. Damit die Unterstützung nicht über die Zeit an Wert verliert, wird sie laufend an Teuerung und Lohnentwicklung angepasst.

3.3.9.2 Ist-Zustand und Reformdiskussionen

Die vom Volk gutgeheissene Bundesregelung für einheitliche Kinder- und Ausbildungszulagen von 200 respektive 250 Franken, die auf 2009 in Kraft trat, stellte für den Familienlastenausgleich einen Meilenstein dar, wenngleich entgegen der ursprünglichen Absicht der Initiantinnen nicht alle Kinder in den Genuss einer Zulage kommen. Der damalige CSP-Nationalrat Hugo Fasel reichte aus diesem Grund 2006 eine parlamentarische Initiative (06.476) ein, die verlangt, das Prinzip **EIN KIND – EINE ZULAGE** in einem zweiten Schritt doch noch zu verwirklichen. Das Anliegen wurde in den Kommissionen beider Räte gutgeheissen, aber auf die Selbständigerwerbenden begrenzt. Aufgrund einer Ausbildung oder einer Krankheit nichterwerbstätige Eltern gehen also auch mit dieser Lösung leer aus. Der Nationalrat hat der Vorlage ebenfalls zugestimmt, der Ständerat dagegen lehnte ab und ist erst in der Differenzvereinbarung darauf eingetreten. Allerdings wies er den Vorschlag an die beratende Kommission zurück. Streit entbrannte, ob auch Bauernfamilien neu Beiträge an die Familienausgleichskasse zahlen sollten. Bisher zahlte ihnen der Bund die Zulagen aus Steuergeldern. Im zweiten Anlauf hat die Vorlage aber auch diesen Rat passiert, ohne Anpassung bei den Bauernfamilien.

Familienzulagen in Zahlen

- **KINDERZULAGEN** von mindestens **200 FRANKEN** und **AUSBILDUNGSZULAGEN** von mindestens **250 FRANKEN** werden an alle angestellten Eltern ausbezahlt.

CVP-Nationalrat Luc Barthassat verlangt in einer parlamentarischen Initiative (10.438) spezielle Familienzulagen für Mütter und Väter, die für das Kind ihre Berufstätigkeit aufgeben. Die nationalrätliche Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit (SGK-N) beantragt, der Initiative keine Folge zu geben. Das Plenum hat sie noch nicht behandelt. CVP-Nationalrat Meinrado Robbiani verlangt zudem in einer Motion (09.3571) die Verbesserung des Anspruchs auf Kinderzulagen bei Krankheit. Er verweist darauf, dass eine entsprechende Regelung im Unfallversicherungsgesetz bereits vorgesehen ist. Der Bundesrat sieht die Kantone in der Pflicht und beantragt Ablehnung. Der Rat hat das Anliegen im Juni 2011 abgeschrieben, da es mehr als zwei Jahre hängig war. Eine Standesinitiative des Kantons Genf (09.321) verlangt, dass bei getrennten Eltern Familienzulagen immer direkt an die Person bezahlt werden, welche die Kinder tatsächlich betreut. Dies ist heute oft nicht der Fall, wenn der andere Elternteil stärker erwerbsintegriert ist, und kann zu Konflikten führen. Die Kommissionen für Soziales und Gesundheit beider Räte lehnen das Anliegen jedoch ab. Auch der Ständerat hat es bereits abgelehnt. Damit dürften die Chancen einer Annahme im Nationalrat gering sein.

3.3.9.3 Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten

Kinder- und Ausbildungszulagen sind ein wichtiges Instrument, um den Erwerbsdruck von Eltern etwas zu mildern, vor allem, wenn mehrere Kinder in der Familie leben. Damit wird in den ersten Jahren der Kindheit etwas mehr Zeit frei für unbezahlte Care-Aufgaben. Später bilden die Zulagen hauptsächlich einen Beitrag an die steigenden Konsumkosten der Kinder. Wie hoch der konkrete Betrag sein soll, ist eine politische Frage. Kinder kosten auch, wenn ihre Eltern in Ausbildung stehen oder krank sind. Auch diese Eltern stehen unter Finanzierungsdruck, dies oft noch stärker als andere. Das «Prinzip ein Kind – eine Zulage» ist daher ebenfalls ein wichtiges Ziel, wenn es gilt, familiären Care-Aufgaben in allen Lebenssituationen ein kleines Stück weit Rechnung zu tragen. Wünschenswert wäre auch, dass die Zulagen immer an den Haushalt bezahlt werden, in dem die Kinder effektiv leben.

Tabelle 14: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten bei den Familienzulagen

Inhaltliche Anpassungen	Ohne Gesetzesanpassung möglich	Gesetzesanpassung nötig
• Ein Kind – eine Zulage auch für Eltern in Ausbildung oder bei Krankheit	Nein	Ja
• Direkte Zahlung an den Haushalt, in dem die Kinder überwiegend leben	Nein	Ja

3.3.10 Fazit

Plakativ ausgedrückt ist das schweizerische Sozialversicherungssystem so aufgebaut, dass **UNBEZAHLTE CARE-ARBEIT ALS SELBSTVERSTÄNDLICHE LEISTUNG VORAUSGESETZT** wird und **CARE-BEDÜRFTIGKEIT FOLGLICH NICHT ALS ABZUSICHERNDES LEBENSRIKO WAHRGENOMMEN** wird. Vielmehr sind die Sozialversicherungen darauf fokussiert, bei verschiedenen Lebensrisiken den möglicherweise damit verbundenen Erwerbseinkommensausfall zu kompensieren. Sie knüpfen an die Erwerbsarbeit an und nicht an die Arbeit allgemein. Vielmehr gilt die unbezahlte Care-Arbeit in dieser Sicht immer als über einen erwerbstätigen Ernährer automatisch mitabgesichert.

Es ist letztlich diese **GRUNDAUSRICHTUNG, DIE ZU VIELEN FOLGEPROBLEMEN FÜHRT**. Diese sind nicht wirklich neu. Aber durch veränderte Lebens- und Familienformen und generell brüchiger gewordene Erwerbsbiografien sind sie vermehrt zu Risiken für die gesamte Bevölkerung geworden, auch für Männer.

Die Care-Bedürftigkeit ist insbesondere dann nicht abgesichert, wenn die «Sozialversicherung Familie» kein leistungsfähiges Netz mit hoher zeitlicher Verfügbarkeit darstellt. Dies wird etwa im Bereich der Betreuung und Pflege im Alter deutlich. Hier macht das **VORHANDENSEIN ODER FEHLEN VON PARTNER ODER PARTNERIN** einen entscheidenden Unterschied aus, der **DEMOGRAFISCHE ÜBERGANG** wirkt sich durch eine sinkende Zahl oder das völlige Fehlen von (nahe wohnenden) Nachkommen, die einspringen könnten, aus und die **STÄRKERE ERWERBSINTEGRATION DER TÖCHTER UND SCHWIEGERTÖCHTER** schränkt deren früher vorhandene Zeitressourcen zunehmend ein. Hier macht sich die Sozialversicherungslücke beim Risiko der Pflege- und speziell der Betreuungsbedürftigkeit immer deutlicher bemerkbar. Die Leistungen der Krankenversicherungen und Kantone beschränken sich weitgehend auf eine Teilfinanzierung der Pflege ohne den oft zeitintensiveren Betreuungsanteil. Für den Rest kann nur im Bedarfsfall auf Ergänzungsleistungen zurückgegriffen werden (vgl. 3.4.1). Ähnliche Probleme bestehen bezüglich des **EBENFALLS VON KEINER VERSICHERUNG GEDECKTEN RISIKOS VON KINDERN, DASS IHRE ELTERN SICH TRENNEN** und dadurch elterliche Betreuungszeit und Unterhalt finanziell nicht mehr gesichert sind (vgl. Abschnitt 3.1.2 und 3.4.3).

Viele der Verbesserungen, die unter dem Titel „gleiche Rechte von Frau und Mann“ ab den 1990er Jahren erreicht wurden, haben gleichzeitig mitgeholfen, Care-Arbeit besser abzusichern. Ein Paradebeispiel dafür sind die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften in der AHV. Die Notwendigkeit unbezahlter Care-Arbeit und die Frage wie Care-Aufgaben künftig mit einer Erwerbstätigkeit kombiniert werden sollen, wurden aber beim vorgeschlagenen Umbau des Sozialstaats noch nicht konsequent mitgedacht und auch Care-Aufgaben nicht immer klar vom Geschlechtscharakter unterschieden. Dieser zweite Schritt steht heute an. Es gilt im Sozialsystem verbliebene Unterschiede nach Geschlecht und Zivilstand durch das **CARE-KRITERIUM, DAS HEISST DIE FRAGE, OB JEMAND CARE-AUFGABEN WAHRNIMMT ODER NICHT**, zu ersetzen. Wer unbezahlte Pflege- und Betreuungsaufgaben wahrnimmt oder wahrnahm, verdient unabhängig davon, ob es sich um eine Frau oder einen Mann handelt und ob die Aufgabe im Rahmen einer Ehe oder eines Konkubinats anfällt, einen zusätzlichen Schutz.

Soll es vermehrt möglich sein, **CARE-AUFGABEN DURCH EINE VERBESSERTE EIGENE ERWERBSINTEGRATION ZU FINANZIEREN**, ist die **VEREINBARKEIT** wie erwähnt zentral. Sie bedingt nicht nur **BETREUUNGSINFRASTRUKTUREN UND ANPASSUNGEN IN DER ARBEITSWELT**. In Spitzenbelastungszeiten ist auch der Sozialstaat gefordert, abgesicherte Möglichkeiten für **CARE-AUSZEITEN UND CARE-BEDINGTE PENSENREDUKTIONEN** für eine effektive Vereinbarkeit von Erwerb und unbezahlten Care-Aufgaben zur Verfügung zu stellen (vgl. Abschnitt 3.1.3 und 3.3.8). Sind solche Entlastungsphasen nicht für beide Geschlechter gleichermassen und ohne Karriereeinbussen zugänglich, werden Care-Verpflichtungen immer mit Benachteiligungen im Arbeitsmarkt verbunden sein. Sie wären es selbst dann noch, wenn die unbezahlten Care-Aufgaben gleich auf beide Geschlechter verteilt wären.

Eine zusätzliche finanzielle Bestrafung kann anfallen, wenn eine Care-bedingt prekäre, unregelmässige, selbständige oder zeitlich begrenzte Erwerbsintegration mit entsprechend tieferem Verdienst auch noch in den Sozialversicherungen schlechter abgedeckt ist, wie dies heute ausser bei der AHV fast durchgängig der Fall ist. Hier kommen Menschen mit Care-Verpflichtungen alle Massnahmen entgegen, die Working Poor im Sozialversicherungssystem besserstellen. **BESONDERS UNBEFRIEDIGEND** ist diesbezüglich die Situation bei den **PENSIONS KASSEN** (Abschnitt 3.3.2) und der **KRANKENTAGGELDVERSICHERUNG** (Abschnitt 3.3.6).

Auch in den Sozialversicherungen gewinnt zudem der **AKTIVIERUNGSANSATZ** (vgl. Abschnitt 2.1) derzeit an Bedeutung. Aus einer Care-Perspektive bietet er eine **CHANCE MIT DISKRIMINIERUNGSPOTENZIAL**. Die Chance besteht darin, dass Fördermassnahmen insbesondere auch Personen zu Gute kommen, die aufgrund von gegenwärtiger oder früherer Care-Arbeit mehr Schwierigkeiten haben, im Erwerbsleben Fuss zu fassen. Dies erweitert im Sinne des Capability-Ansatzes von A. Sen ihre Handlungsoptionen. Das Diskriminierungspotenzial liegt im Übersehen oder Übergehen von Care-Aufgaben, indem Doppelbelastungen und Vereinbarkeitsprobleme nicht angemessen berücksichtigt werden oder Hilfestellungen einseitig nur dann geboten werden, wenn eine unmittelbare Erwerbsintegration möglich erscheint.

Über die letzten zwei Jahrzehnte betrachtet, gab es bezüglich der sozialen Absicherung von unbezahlter Care-Arbeit **VERBESSERUNGEN UND RÜCKSCHLÄGE**. Zu den wichtigen Fortschritten gehören die Einführung einer obligatorischen Mutterschaftsversicherung und die Erziehungs- und Betreuungsgutschriften bei der AHV. Insbesondere im Rahmen von Sparvorlagen waren aber auch Rückschläge zu verzeichnen. Dazu zählen in den Revisionen der Arbeitslosenversicherung die Verschärfung der Zumutbarkeitsregeln punkto Arbeitsweg auf bis zu vier Stunden täglich ohne klare Schutzbestimmungen für Familien, welche die Vereinbarkeit von Beruf und Familie absichern.

Insgesamt kann **KEINE** Rede davon sein, dass eine **KONSISTENTE REFORMPOLITIK** betrieben worden wäre im Hinblick auf eine gesellschaftlich veränderte Realität, in der beide Geschlechter versuchen,

Erwerbs- und Care-Verantwortungen zu übernehmen und unter einen Hut zu bringen. Welche Schritte im Hinblick auf dieses Ziel in den einzelnen Sozialversicherungszweigen unternommen werden müssten, ist in **Tabelle 20** auf Seite 130 nochmals im Überblick zusammengestellt.

3.4 Bedarfsleistungen

Gerade weil die Sozialversicherungen an der Erwerbsarbeit anknüpfen, fallen Frauen und Männer, die in bedeutendem Mass unbezahlt Care-Arbeit leisten, häufiger durch die Maschen dieses Sicherheitsnetzes. Sie sind in besonderem Masse auf Bedarfsleistungen angewiesen, die bei ausgewiesener Bedürftigkeit ein je nach Leistungssystem unterschiedliches Existenzminimum abdecken. In der vorliegenden Untersuchung beschränken wir uns auf Bedarfsleistungen, die in allen Kantonen existieren oder deren Einführung national diskutiert wird. Überdies werden nur Leistungen berücksichtigt, bei denen sich ein expliziter Bezug zum Thema Care-Arbeit herstellen lässt⁴⁰ Neben den **ERGÄNZUNGSLEISTUNGEN ZUR AHV/IV** (Abschnitt 3.4.1) und den in bestimmten Kantonen bestehenden oder geplanten **ERGÄNZUNGSLEISTUNGEN FÜR FAMILIEN** (Abschnitt 3.4.2) werden die **ALIMENTENHILFE** (Abschnitt 3.4.3) und das letzte Netz der sozialen Sicherheit, die **SOZIALHILFE** (Abschnitt 3.4.4) analysiert.

Bedarfsleistungen bemessen sich in der Regel nicht am individuellen Bedarf, sondern **AUF HAUSHALTBASIS**. Dies wird von feministischen Wissenschaftlerinnen und Praktikerinnen kritisiert, weil es die Abhängigkeiten in Partnerschaften verstärke und dem Ansatz einer eigenständigen Existenzsicherung von unbezahlt Care-Arbeitenden widerspreche (Rudolph 2007, 25). Andererseits können Bedarfsleistungen je nach Ausgestaltung der Anspruchsbedingungen und der materiellen Leistung selber auch **EINFLUSS AUF DIE INNERFAMILIÄRE ARBEITSTEILUNG** bzw. die in einem Haushalt gewählte Aufteilung von Care- und Erwerbsarbeit ausüben. Am klarsten können Verhaltensänderungen im Rahmen der Sozialhilfe gefordert werden, da diese nicht nur finanzielle Anreize zu Erwerb oder Care-Arbeit setzt, sondern auch über **BERATUNG UND AUFLAGEN** für den Leistungsbezug bestimmte Verhalten und Rollenkonstellationen innerhalb der Bedarfsgemeinschaft beeinflussen kann.

Bedarfsleistungen können daher eine **NORMIERENDE WIRKUNG AUF DAS VERHALTEN** der Anspruchsgruppen ausüben. Im Unterschied zu Sozialversicherungen erfüllen sie keine Funktion der Schadensminderung, sondern lindern einen spezifischen Bedarf, der für die Betroffenen aufgrund ihrer individuellen Situation oder mangels entsprechendem institutionellen Angebot nicht versicherbar ist. Menschen, die Bedarfsleistungen brauchen, sind folglich immer Bittstellende und müssen bestimmte Auflagen erfüllen. Im Zeitalter der **AKTIVIERUNG** wird von ihnen erwartet, einen eigenen Beitrag zur Behebung ihres materiellen Problems zu leisten. Implizit ist das Ziel oft die **(WIEDER)AUFNAHME ODER AUSDEHNUNG EINER ERWERBSTÄTIGKEIT**. Die Verknüpfung der Leistung mit einer Gegenleistung in Form von Erwerbsarbeit oder Quasierwerbsarbeit im Zweiten Arbeitsmarkt birgt grundsätzlich jedoch immer die **GEFAHR, DASS CARE-ARBEITENDE BENACHTEILIGT WERDEN**. Auch dies ist eine typische Ambivalenz: Erwerbsanreize sind unerlässlich zur Vermeidung von Schwelleneffekten, sie führen aber fast unweigerlich zu einer Diskriminierung von unbezahlt Care-Arbeitenden.

Konkret bestehen im Schweizer Bedarfsleistungssystem zwei monetäre Massnahmen zur Förderung der Erwerbstätigkeit von Leistungsbeziehenden: Erstens die Gewährung eines **EINKOMMENSFREIBETRAGS** bei der Bedarfsprüfung und zweitens die Behandlung von **KINDERBETREUUNGSKOSTEN** als Erwerbsunkosten. Solche Massnahmen wurden im Rahmen einzelner

⁴⁰ Dies ist beispielsweise nicht der Fall bei folgenden Leistungen: Rechtshilfe, Opferhilfe (Entschädigungen), Stipendien, Zuschüsse an Sozialversicherungsbeiträge (Krankenversicherung/AHV/IV/EO), Wohnbeihilfen.

Revisionen eingeführt, sind aber nicht flächendeckend umgesetzt. Um das Ziel der Arbeitsmarktpartizipation der Anspruchsberechtigten zu erreichen, genügen finanzielle Anreize jedoch keineswegs. Gleichzeitig braucht es **RAHMENBEDINGUNGEN, WELCHE DIE VEREINBARKEIT VON ERWERB UND CARE-ARBEIT ERLAUBEN**. Dazu zählen Betreuungsinfrastrukturen (vgl. Abschnitt 3.2) und Beurlaubungsmöglichkeiten in besonders Care-intensiven Phasen (vgl. Abschnitte 3.3.8 und 3.1.3), eine moderate Besteuerung tiefer Einkommen, Lohngleichheit zwischen den Geschlechtern und Mindestlöhne, die für eine Einzelperson über der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe liegen.

In jüngster Zeit geht die Tendenz dahin, bereits als Bedingung für den Bezug von Bedarfsleistungen die Ausübung einer Erwerbstätigkeit vorauszusetzen. Dies ist zum Beispiel in verschiedenen kantonalen Systemen von Ergänzungsleistungen für Familien der Fall. Für Personen, die aufgrund von Betreuungspflichten keine Erwerbstätigkeit ausüben, insbesondere für Alleinerziehende, können zwar Ausnahmen festgelegt werden. Generell wird aber die Ausübung von Care-Arbeit für die Festlegung des Anspruchs auf eine Bedarfsleistung entweder überhaupt nicht berücksichtigt oder tiefer gewertet als bezahlte Erwerbsarbeit. Eine effektive Gleichbehandlung von Care- und Erwerbsarbeit besteht für Bedarfsleistungsbeziehende nicht. Diesbezüglich spiegeln die Bedarfssysteme die gesamtgesellschaftliche Realität vorherrschender Normen.

In diesem Grundlagenpapier werden die bestehenden Bedarfsleistungen einzeln betrachtet. Auch die vorgeschlagenen Handlungsansätze zur Reform der Leistungen in Richtung eines Dual Earner/Dual Carer Modells setzen bei der einzelnen Leistung an. Mögliche Widersprüche zwischen den Leistungen werden aufgezeigt, ohne hier den Anspruch zu erheben, sie aufzulösen. Dies würde den Rahmen des vorliegenden Grundlagenpapiers sprengen. Dennoch gilt es immer zu fragen, welche möglichen Nebeneffekte die Revision einer Leistung auf weitere Leistungen hat und ob sich ohne Anpassung des Gesamtsystems allenfalls neue, nicht intendierte Ungerechtigkeiten ergeben könnten.

3.4.1 Ergänzungsleistungen zu AHV und IV

3.4.1.1 Angestrebter Zielzustand

Die Garantie des Existenzminimums durch Ergänzungsleistungen (EL) zu AHV und IV bleibt wichtig, da auch in einem Dual Earner/Dual Carer-Modell die Sozialversicherungen primär an die Erwerbsarbeit anknüpfen. Die Erwerbsintegration aber ist nicht für alle Menschen gleich einfach, unter anderem auch deshalb, weil sie in unterschiedlichem Mass unbezahlte Care-Aufgaben wahrnehmen. Die zweite Funktion der Ergänzungsleistungen, die Sicherstellung der Pflegefinanzierung im Bedarfsfall, besteht ebenfalls weiterhin. Die EL werden allerdings entlastet durch eine obligatorische Pflegeversicherung für alle (vgl. Abschnitt 3.1.3). Gleichzeitig gelten für den Anspruch auf EL keine unterschiedlichen Vermögensgrenzen mehr zwischen Paaren, bei denen eine oder beide Partner in einem Heim oder Spital leben und solchen, die zu Hause gepflegt werden. Das seit längerem bei in einem Heim oder im Spital gepflegte Personen angewandte Vermögenssplitting gilt als Regel für alle EL-Beziehenden mit Hilfflosenentschädigung.

Über die Vergütung der Krankheits- und Behinderungskosten durch EL kann im Bedarfsfall auch die Arbeit von nahestehenden Personen, die Pflegeleistungen erbringen, entschädigt werden - und dies unabhängig von Verwandtschaftsgrad und Zivilstand. Die Pflegenden haben die Möglichkeit, sich von den Pflegebedürftigen selber oder über die Spitex anstellen zu lassen, sind somit sozialversichert und haben nötigenfalls Anspruch auf Arbeitslosentaggelder, wenn die Pflegeleistung nicht mehr benötigt wird.

3.4.1.2 Ist-Zustand und Reformdiskussionen

Die Ergänzungsleistungen zu AHV und IV sind in der Schweiz das **FINANZIELL BEDEUTSAMSTE BEDARFSLEISTUNGSSYSTEM**. Sie sind etabliert, leisten einerseits einen wesentlichen Beitrag zur **ABSICHERUNG DES MINIMALEN LEBENSBEDARFS IM ALTER, FÜR HINTERBLIEBENE UND BEI INVALIDITÄT**, wenn die Rente nicht reicht, und sichern andererseits die **PFLEGEFINANZIERUNG IM BEDARFSFALL**, soweit sie nicht von Krankenkassen und Kantonen übernommen wird (vgl. Abschnitt 3.1.3). Zwei Drittel der EL-Berechtigten leben heute in einem Privathaushalt, gut ein Drittel in einem Pflegeheim. Die hohen Betreuungskosten können von vielen Heimbewohnenden nicht allein finanziert werden.

Die Betroffenen haben einen festen Rechtsanspruch auf EL.⁴¹ Die EL sind die einzige Sozialleistung, die in den letzten Jahren ausgebaut wurde, indem die maximalen Leistungen sowie die Einkommens- und Vermögensgrenzen erhöht wurden. Dies jedoch im Gegenzug zu Einschränkungen von Sozialleistungen ohne Bedarfsklauseln in IV und Pflegebereich.

Auch Personen, die nie oder nur geringfügig erwerbstätig waren, haben im Alter sowie beim Tod von Eltern oder Ehegatten Anspruch auf EL. Damit leisten EL heute einen zentralen Beitrag zur sozialen Absicherung von Care-Arbeitenden in diesen Situationen. Etwas anders verhält es sich für IV-Rentnerinnen und -Rentner. Im Fall von Teilinvalidität werden nämlich für den Bezug von EL hypothetische Einkünfte aus einer zumutbaren Erwerbstätigkeit angerechnet (Art. 9, al. 5c, ELG). Die Anrechnung eines hypothetischen Einkommens bedeutet, dass ungeachtet der effektiven Lohnsituation des Haushalts im Rahmen der Leistungsberechnung ein bestimmtes Erwerbseinkommen als effektiv vorhanden angenommen und die Leistung entsprechend reduziert wird. Gemäss gängiger Verwaltungs- und Gerichtspraxis sind für die Frage, ob in solchen Situationen ein hypothetisches Erwerbseinkommen anzurechnen ist, jedoch verschiedene Faktoren zu berücksichtigen, unter anderem Pflege- und Betreuungsaufgaben sowie Kinderbetreuung (Carigiet/Koch, 2009:158).

Ergänzungsleistungen (EL) zu AHV/IV in Zahlen

- 2009 bezogen **13.9% DER ALTERSRENTNERINNEN UND 8,6% DER RENTNER EL**. Die EL-Quote ist besonders hoch für geschiedene oder getrennte Frauen.
- Während sich der Bezug von EL zur IV gleichmässig auf beide Geschlechter verteilt, sind die **EL-BEZIEHENDEN BEI DER AHV ZU MEHR ALS ZWEI DRITTELN FRAUEN**.
- Mehr noch als auf tiefere Einkommen ist der Unterschied auf die **HÖHERE WAHRSCHEINLICHKEIT EINES PFLEGEHEIMAUFENTHALTS** zurückzuführen. Bei den **ÜBER 84-JÄHRIGEN** wird diese im Jahr 2008 für **MÄNNER auf 9% und für FRAUEN 16%** geschätzt

Quelle: Statistik der Ergänzungsleistungen; Höpflinger et al. 2011

Gemäss Prognosen des Gesundheitsobservatoriums Obsan dürften sich aufgrund der demografischen Entwicklung die **KOSTEN FÜR DIE LANGZEITPFLEGE BIS INS JAHR 2030 VERDOPPELN** und 2.8% des BIP entsprechen (Höpflinger et al. 2011). Die höhere Erwerbsbeteiligung der in der unbezahlten Pflege und Betreuung traditionell engagierten Töchter und Schwiegertöchter dürfte tendenziell für einen weiteren Kostenschub sorgen. Bereits **HEUTE** werden **17% DER GESAMTEN PFLEGEKOSTEN DURCH EL ZUR AHV BEZAHLT** (BSV 2008). Auch die finanzielle Belastung der EL wird also weiter zunehmen. Diese Tendenz, die das System der EL mittelfristig unter politischen Druck bringen könnte, wird durch die

⁴¹ Ausländer/innen, die nicht Staatsangehörige von Mitgliedstaaten der EU und der EFTA sind, allerdings erst nach zehnjährigem Wohnsitz in der Schweiz. EL sind zudem nicht exportierbar. Nun will eine Parlamentarische Initiative des FDP-Nationalrats Philipp Müller (08.428) zudem EL-Beziehenden den Familiennachzug verbieten.

Entwicklungen in der IV noch verstärkt. Dort nämlich erfolgt aufgrund der letzten IV-Revision eine Absenkung vieler Teilrenten. Die Rentenausfälle müssen im Bedarfsfall ebenfalls aus EL-Geldern gedeckt werden. Die Einführung einer obligatorischen Absicherung von Pflege- und Betreuungsbedarf nach dem Versicherungsprinzip (vgl. Abschnitt 3.1.3) würde wie erwähnt finanzielle Entlastung schaffen und könnte auch mögliche Fehlanreize entschärfen (Bütler 2009).⁴²

Heute existieren unterschiedliche Vermögensgrenzen für Paare, die einen Anspruch auf EL geltend machen wollen: Wenn einer der beiden Partner oder sogar beide in einem Heim leben oder im Spital gepflegt werden, wird ein Vermögenssplitting vorgenommen und die Vermögensgrenze ist individuell für jeden Partner bei 60'000 Franken (Referenz 2011) angesetzt. Lebt das Ehepaar jedoch zu Hause, gilt dieselbe Vermögensgrenze für den gesamten Haushalt. Damit kann es zu unerwünschten Fehlanreizen kommen, die Leute in ein über die EL zu bezahlendes Heim abzuschieben anstatt Lösungen für eine Pflege zu Hause zu suchen.

Bereits heute existiert - zumindest **IN EINEM TEIL DER KANTONE** - aufgrund der kantonalen EL-Gesetzgebung die Möglichkeit, **FÜR FAMILIENANGEHÖRIGE**, welche die Erwerbstätigkeit zu Gunsten der Pflege aufgeben oder reduzieren, eine **ENTSCHÄDIGUNG UNTER DEM TITEL DER VERGÜTUNG VON KRANKHEITS- UND BEHINDERUNGSKOSTEN** geltend zu machen. Die Regelung dieser Frage liegt seit 2008 in der Kompetenz der Kantone und ist entsprechend uneinheitlich. So steht in der Verordnung des Kantons St. Gallen beispielsweise, dass die Pflege und Betreuung von Familienangehörigen, jedoch nicht von den in der EL-Berechnung eingeschlossenen Ehegattinnen oder Ehegatten wahrgenommen und über EL entschädigt werden kann (Carigiet/Koch 2009, 217). Die pflegebedürftige Person kann mit dem gesprochenen Geld ihre Angehörigen anstellen, sodass sie sozialversichert sind. Damit können die pflegenden Angehörigen nach beendetem Pflegeverhältnis falls nötig Arbeitslosengeld beziehen.

Als wichtige Voraussetzung gilt in der Regel, dass die pflegende Person eine tatsächlich länger andauernde, wesentliche Erwerbseinbusse erlitten hat und diese nachweisen kann. Können pflegende Angehörige keine Erwerbseinbusse nachweisen, kann also kein Anspruch auf Entschädigung über EL geltend gemacht werden. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn pflegende Angehörige diese Aufgabe bereits vor Erreichen der Volljährigkeit der gepflegten Person wahrgenommen haben. Analog zum Assistenzbeitrag in der IV (vgl. Abschnitt 3.3.4) wird damit der Anreiz gesetzt, anstelle der kostengünstigen familiären Pflege teure Heimlösungen zu wählen. Überdies ist im Zusammenhang mit der Regelung der Pflege durch Familienangehörige der Begriff der Familienangehörigkeit nicht näher definiert. In der Regel handelt es sich um Eltern, die ihr behindertes, erwachsenes Kind pflegen, oder umgekehrt, die Kinder ihre Eltern (Carigiet/Koch 2009, 218).

3.4.1.3 Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten

Die EL zu AHV/IV sind ein zentrales Instrument der Bekämpfung der Altersarmut, der Armut von Hinterbliebenen und der Armut von Personen mit einer Behinderung. Die durchaus erwarteten, teilweise **AUS UMLAGERUNGEN AUS DEN SOZIALVERSICHERUNGEN RESULTIERENDEN KOSTENSTEIGERUNGEN** der letzten Jahre dürfen nun nicht zu einem Abbau der Leistungen auf dem Rücken der finanzschwachen EL-Beziehenden benutzt werden. Vielmehr können Verbesserungen bei den Versicherungsmöglichkeiten des Pflegerisikos (Abschnitt 3.1.3) sowie Korrekturen am Pensionskassensystem (Abschnitt 3.3.2) die EL stark entlasten.

⁴² Kürzlich hat der Beobachter auf den stossenden Fall aufmerksam gemacht, dass sich auch junge IV-Beziehende ihre IV-Freizügigkeitsleistung auszahlen lassen können und dann nach Verbrauch der entsprechenden Geldleistung einen Anspruch auf Ergänzungsleistungen zur IV erwirken können (siehe Beobachter 17/10, „Freipass für Verprasser“).

Um Fehlanreize zu verhindern, müsste auch die aktuelle Regelung der unterschiedlichen Vermögensgrenzen für den Anspruch von EL bei Ehepaaren mit Pflegebedarf je nach Wohnsituation hinterfragt werden. Dass das Vermögenssplitting auf Personen in Heimen oder im Spital beschränkt wird, kann den unerwünschten Nebeneffekt haben, dass aus finanziellen Gründen schneller eine Heimlösung gewählt wird.

Ausserdem wäre eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Frage anzuregen, ob die Verminderung oder der Verzicht auf Erwerbstätigkeit von Angehörigen zu Gunsten der Pflege in gewissen Fällen nicht sinnvoll ist. In diesem Zusammenhang wäre auch eine schweizweite Regelung ihrer Entschädigung im Rahmen der kantonsweise bereits bestehenden Möglichkeit, Lohnkosten von privat angestelltem Betreuungspersonal bei der Bedarfsrechnung für die EL anzurechnen, zu prüfen. Sowohl volkswirtschaftliche als auch persönliche Argumente liessen sich zu Gunsten einer solchen Lösung in bestimmten Fällen durchaus anführen. Dennoch müssten die Konsequenzen einer **ENTLÖHNUNG DER BISLANG UNBEZAHLTEN CARE-ARBEIT VON ANGEHÖRIGEN** auch kritisch untersucht werden und die damit verbundenen Risiken, insbesondere was das Lohndumping betrifft und die finanzielle Abhängigkeitssituation von der gepflegten Person, diskutiert werden. Heute kommt die Möglichkeit der Abrechnung der Löhne von Angehörigen Care-Arbeitenden noch selten zur Anwendung, weil sie wenig bekannt ist und nicht überall in gleicher Art besteht. Eine entsprechende Bekanntmachung könnte, im Fall einer positiven Beurteilung dieser Möglichkeit, den Care-Arbeitenden zu einer deutlich besseren sozialen Absicherung verhelfen.

Ausserdem müsste das Zusammenspiel zwischen der privaten Anstellung pflegender Angehöriger bei der Bedarfsrechnung der EL und der Möglichkeit, bei Pflegeleistungen im Rahmen der Krankenversicherung Angehörige via Spitex anzustellen, genauer geprüft werden. Erfahrungen mit den Vor- und Nachteilen beider Möglichkeiten wären systematisch zu evaluieren. Allenfalls könnte es sinnvoll sein, in dieser Frage mittelfristig eine einheitliche Lösung auszuarbeiten.

Tabelle 15: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten bei den Ergänzungsleistungen zu AHV und IV

Inhaltliche Anpassungen	Ohne Gesetzesanpassung möglich	Gesetzesanpassung nötig
• Vermögenssplitting für Ehepaare auch bei häuslicher Pflege von Hilfflosen	Nein	Ja (ELG Art. 9 Abs. 3)
• Bessere Absicherung der Pflege und Betreuung durch Angehörige: Prüfung der Vor- und Nachteile, welche der Einbezug der Lohnkosten von privat angestellten Angehörigen bei der Bedarfsrechnung der EL bringt. Vergleich zur Möglichkeit, angehörige Pflegenden via Spitex anzustellen im KVG.	Ja, nur Prüfung	Ja, bei effektiver Umsetzung, welche die Anpassung der kantonalen EL-Gesetzgebungen verlangt

3.4.2 Ergänzungsleistungen für Familien

3.4.2.1 Angestrebter Zielzustand

Ergänzungsleistungen für Familien spielen eine zentrale Rolle bei der Linderung von strukturell bedingter Familienarmut – dies neben einer gerechten Familienbesteuerung, Familienzulagen, einem erschwinglichen familien- und schulergänzenden Betreuungsangebot und einer guten Absicherung der Kinder im Scheidungsfall. Die **BUNDESGESETZLICH GEREGLTEN** Ergänzungsleistungen für Familien orientieren sich an den Ergänzungsleistungen zu AHV und IV, die sich im Kampf gegen die Armut von betagten und behinderten Menschen bewährt haben, bereits gesetzlich verankert sind und identische Leistungen für alle in der Schweiz wohnhaften Rentnerinnen und Rentnern in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen vorsehen. Die konkrete Leistungsausgestaltung ist jedoch den spezifischen Bedürfnissen von Familien angepasst.

Der **ZUGANG** zu Ergänzungsleistungen für Familien ist nicht an die Ausübung einer Erwerbstätigkeit gekoppelt. Eltern sollen nicht wegen Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit oder spezifischen Familienumständen, die ihnen die Ausübung einer Erwerbsarbeit verunmöglichen, diskriminiert werden. Nur wenn die Eltern aus freien Stücken nicht erwerbstätig sind, wird ihnen bei der Abklärung des Unterstützungsbedarfs ein hypothetisches Einkommen abgezogen.

Die **ERWERBSINTEGRATION** ist aber durchaus ein Ziel. Eltern sollen daher möglichst gute Rahmenbedingungen vorfinden, um ihren Lebensunterhalt selbständig durch die Ausübung einer Erwerbstätigkeit bestreiten und gleichzeitig eine gute Balance zwischen Care- und Erwerbsarbeit herstellen zu können. Auch die Ergänzungsleistungen für Familien fördern die Erwerbstätigkeit über finanzielle Anreize für Erwerbstätige: Sie sind so ausgestaltet, dass der unterstützten Familie ein Teil des verdienten Erwerbseinkommens in Form eines Erwerbsfreibetrags nicht abgezogen wird, sondern zur freien Verfügung bleibt. Zweielternpaare erhalten im Fall der Erwerbstätigkeit beider Eltern einen höheren Freibetrag, als wenn derselbe Lohn nur von einem Elternteil erworben wird.

Eine zentrale Wirkung auf den Erwerbsanreiz hat auch die Übernahme der Kosten für die familien- und schulergänzende Kinderbetreuung: Diese werden im Rahmen der Bemessung der Ergänzungsleistungen für Familien als Gestehungskosten angerechnet. Ausserdem wird auf die Koordination der Ergänzungsleistungen für Familien mit den übrigen Sozialversicherungen, Transferleistungen und mit dem Steuersystem geachtet, weil sonst negative Erwerbsanreize entstehen könnten.

3.4.2.2 Ist-Zustand und Reformdiskussionen

Die Betreuung von kleinen Kindern ist zeitintensiv und nur in den ersten 14 Wochen über den Mutterschaftsurlaub finanziell abgesichert. Die Zeitkosten fallen für die Familien in der Form ausfallender Erwerbseinkommen und benötigter familienergänzender Betreuung an. Beides belastet das Familienbudget und führt mehr noch als die direkten Konsumkosten der Kinder zu einer erhöhten Armutsgefährdung von Familien (Gerfin/Stutz 2008). Auch wenn heute in der Mehrheit der Familien beide Eltern nach der Niederkunft eines Kindes erwerbstätig bleiben, bestehen in der Arbeitsteilung weiterhin grosse geschlechtsspezifische Unterschiede. Die Mütter passen das Pensum der Familiensituation an und arbeiten Teilzeit. Die Väter hingegen bleiben in der Regel Vollzeit erwerbstätig. Trotz dieser Anpassungsmechanismen bleibt gerade auch angesichts steigender Fixkosten bei Mieten und Krankenkasse die finanzielle Situation von vielen Familien schwierig, besonders wenn mehrere kleine Kinder da sind und die eigene Erwerbsintegration prekär ist.

Bereits 1997 hat daher der **KANTON TESSIN** zur Linderung der Familienarmut als erster Kanton Ergänzungsleistungen für Familien eingeführt. Diese leisten einen effizienten Beitrag zur Bekämpfung der

Familienarmut, wie der vergleichsweise tiefe Anteil der Sozialhilfe beziehenden Familien in diesem Kanton zeigt. Bei den Tessiner Ergänzungsleistungen für Familien handelt es sich um eine Leistung, deren Anspruchsbedingung nicht zum Vornherein an die Ausübung einer Erwerbstätigkeit gebunden ist.

BIS ZUM 15. GEBURTSTAG können **ERGÄNZENDE KINDERZULAGEN** (*assegno integrativo*) beantragt werden. **BIS ZUM 3. ALTERSJAHR DES JÜNGSTEN KINDES** garantieren die **KLEINKINDERZULAGEN** (*assegno di prima infanzia*) zusätzlich zu den ergänzenden Kinderzulagen die Existenzsicherung der gesamten Familie. Ab drei Jahren können die Kinder den kostenlosen Kindergarten besuchen, sodass die Eltern mehr Spielraum haben, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen. Diesen Familien werden daher nur noch ergänzende Kinderzulagen gewährt, die den Unterhalt des Kindes sichern. Das Erlöschen des Anspruchs auf Kleinkinderzulagen führt dazu, dass Familien bei Erreichen des dritten Altersjahres des jüngsten Kindes einen deutlichen Rückgang im verfügbaren Einkommen erfahren, sofern sie nicht zu genau diesem Zeitpunkt das Erwerbseinkommen erhöhen können. Allenfalls sind sie dadurch sogar auf Sozialhilfe in Ergänzung zur ergänzenden Kinderzulage angewiesen.

Den Eltern wird nicht zwingend vorgeschrieben, eine Erwerbstätigkeit auszuüben. Erreichen in Zweielternfamilien die Eltern zusammengezählt jedoch nicht mindestens ein volles Erwerbspensum, wird im Rahmen der Leistungsberechnung bei den ergänzenden Kinderzulagen ein **HYPOTHETISCHES EINKOMMEN** (Art. 18, *Legge sugli assegni di famiglia LAF* – 18. Dezember 2008) abgezogen, ausser es liegen „berechtigte Gründe“ vor. Darunter fallen Arbeitsunfähigkeit in Folge von Krankheit oder Unfall (*un „infornutio“*), Arbeitslosigkeit (Art. 22 und 23 *Regolamento sugli assegni di famiglia, Reg. LAF* – 23. Juni 2009) oder eine Ausbildung. Eine analoge Regelung für Alleinerziehende besteht nicht.

Wer mehr verdient, erhält im Tessiner Modell bei der ergänzenden Kinderzulage um den gleichen Betrag weniger Unterstützungszahlungen. Die **ERWERBSANREIZE** sind also **BESCHRÄNKT** und dürften insbesondere für Frauen keinen grundlegenden Ansporn bieten, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Obschon im Gesetz keine Auflagen gemacht werden, von wem das minimale Erwerbseinkommen verdient werden soll, dürfte es sich in der Praxis vorwiegend um Männer handeln, die diese Bedingung durch die Ausübung einer Vollzeitstelle erfüllen. Gleichzeitig drückt das Tessiner Gesetz eine totale Wahlfreiheit in der Aufteilung von Erwerbs- und Care-Arbeit aus und eine bis auf das Mindesterwerbspensum völlige Gleichwertigkeit der beiden Tätigkeiten in den ersten drei Lebensjahren der Kinder. Fehlt es an Erwerbseinkommen, so wird die Ausübung von Care-Arbeit über die Kleinkinderzulage finanziert. Um Erwerbstätige nicht zu benachteiligen, werden andererseits die Kosten für familienergänzende Betreuung während der Erwerbstätigkeit der Eltern übernommen.

Auf **BUNDESEBENE** entschied der Nationalrat im Jahr 2001, **ZWEI PARLAMENTARISCHEN INITIATIVEN** zu Ergänzungsleistungen für Familien nach dem Tessiner Modell Folge zu geben (parlamentarische Initiative Fehr Jacqueline 00.436 und Meier-Schatz Lucrezia 00.437). Die zuständige Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) hat daraufhin eine Subkommission „Familienpolitik“ eingesetzt, die 2002 eine erste Gesetzesvorlage vorbereitet hat. Auf der Basis der Vorlage wurde ein Bericht mit verschiedenen Modellen von Ergänzungsleistungen für Familien erstellt und 2004 verschiedene Varianten der Ausgestaltung von Ergänzungsleistungen für Familien in Vernehmlassung gegeben. Zur Diskussion wurden **DREI MODELLOPTIEN** gestellt, die unterschiedliche Prioritäten setzten. Ein erstes Modell sah die Ergänzungsleistungen für die ganze Familie mit Anrechnung eines hypothetischen Einkommens vor, ein zweites Modell nur Kinder-Ergänzungsleistungen zur Deckung von deren Unterhalt ohne Berücksichtigung des Mietzinses und ein drittes Modell dasselbe mit Berücksichtigung des Mietzinses. In der Vernehmlassung sprach sich eine Mehrheit für das erste Modell aus. Gefordert wurde jedoch gleichzeitig auch eine Gesamtstrategie zur Bekämpfung der Familienarmut: die Erhöhung der Familienzulagen und ihre Erweiterung auf alle Kinder, bessere Bedin-

gungen der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, ein Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuungsinfrastrukturen, eine gerechte Familienbesteuerung, Mindestlöhne und Lohngleichheit sowie Ausbildungsmassnahmen.

Danach wurden die **ARBEITEN IN DER KOMMISSION SISTIERT**, weil die Vorlage zur Einführung national einheitlicher Familienzulagen politisch Priorität genoss. Bei Wiederaufnahme der Arbeit verlangte die Kommission eine Neuberechnung der Kosten und der Kostenverschiebungen von der Sozialhilfe zu den geplanten Ergänzungsleistungen für Familien. In Zusammenarbeit mit den Kantonen, insbesondere der Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK, wurde ein Kostenverteilungsschlüssel ausgearbeitet und die konkrete Ausgestaltung der nationalen Ergänzungsleistungen für Familien angegangen. Dabei kam man überein, neben einem hypothetischen Einkommen zur Verbesserung der Erwerbsanreize auch einen bescheidenen Einkommensfreibetrag vorzusehen. Das vorgeschlagene Modell unterschied diesbezüglich zwischen Eineltern- und Zweielternfamilien und Kindern unter und über 3 Jahren. Die Anforderungen an die Erwerbstätigkeit waren für Einelternfamilien deutlich tiefer als für Zweielternfamilien.

Aufgrund der Beratung zum Soziallastenausgleich im Rahmen des Nationalen Finanzausgleichs in der Kommission wurden die Arbeiten erneut unterbrochen. Schliesslich beschloss die Kommission im Jahr 2008 die **DETAILBERATUNG** zu Modell 1 aufzunehmen. In diesem Zusammenhang wurde die Frage der Verfassungsmässigkeit der Vorlage sowie der Exportierbarkeit der Leistung ins Ausland erneut diskutiert und die Arbeiten in Folge eines Ordnungsantrags wieder sistiert. Dieser verlangte eine Gesamtschau und brachte die Frage der Priorität eines Bundesrahmengesetzes zur Existenzsicherung anstelle von Ergänzungsleistungen für Familien in die Diskussion. Ausserdem verlangte er, die Leistung auf erwerbstätige Familien zu konzentrieren, die Exportierbarkeit der Leistung auszuschliessen und eine minimale Wohnsitzdauer in der Schweiz vorzusehen.

Das Bundesamt für Sozialversicherungen (BSV) erstellte dazu einen Bericht und die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-N) führte ein **HEARING** zu den Fragen der Exportierbarkeit und der Verfassungsmässigkeit durch. Im Anschluss daran entschied die Kommission, die Frist der Behandlung dieses Geschäfts nicht nochmals zu verlängern und im Juni 2011 hat der Nationalrat die Vorlagen **ABGESCHRIEBEN**. Die während elf Jahren blockierte Situation auf Bundesebene und die jeweils knappen Mehrheiten für eine Weiterführung der entsprechenden Arbeiten bis zur Abschreibung können als Gründe angeführt werden, warum verschiedene Kantone inzwischen an der Erarbeitung von kantonalen Ergänzungsleistungen für Familien sind bzw. solche bereits eingeführt haben.

Der **KANTON SOLOTHURN** kennt seit 2010 ähnlich wie der Kanton Tessin kantonale Ergänzungsleistungen für Familien. Die konkreten Leistungen unterscheiden sich jedoch stark von jenen im Tessin. So beschränken sich die Solothurner Ergänzungsleistungen für Familien auf **ERWERBSTÄTIGE FAMILIEN MIT KINDERN UNTER 6 JAHREN**. Es wird ein **MINDESTERWERBSEINKOMMEN VORAUSGESETZT**, das die Familie verdienen muss, um Anspruch auf die Leistung zu haben. Überdies wird für die Berechnung der Leistungshöhe ein **HYPOTHETISCHES EINKOMMEN** angerechnet, jedoch ist dieses im Unterschied zum Kanton Tessin auf eine bestimmte Höhe festgelegt und wird ausnahmslos für die Leistungsberechnung angenommen. Wer weniger verdient, erhält entsprechend reduzierte Leistungen.

Für **EINELTERNFAMILIEN** ist das geforderte Mindesteinkommen sowie das hypothetische Einkommen nach Alter des jüngsten Kindes abgestuft: Während für Alleinerziehende mit Kindern unter 3 Jahren mindestens 7'500 Franken eigenes Einkommen vorausgesetzt wird, sind es bei Kindern über 3 Jahren mindestens 15'000 Franken. Gleichzeitig werden für Einelternfamilien mit Kindern unter 3 Jahren 10'000 Franken hypothetisches Einkommen, für solche mit Kindern über 3 Jahren 20'000 Franken

angerechnet. Wer diese willkürlich gesetzten Beträge nicht erreicht, bleibt in der Sozialhilfe oder fällt allenfalls in sie zurück. Die Erwerbssituation Alleinerziehender reflektiert in der ersten Zeit nach einer Trennung in der Regel die Arbeitsteilung während der häuslichen Gemeinschaft beider Elternteile. Die tief angesetzten Mindesteinkommen tragen der Care-Arbeit, welche die Alleinerziehenden neben der Erwerbsarbeit verrichten, Rechnung. Die aus diesem Grund eingeschränkte Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt und die folglich tiefen Erwerbseinkommen reflektieren sich in einem angemessenen Rahmen in den festgelegten Mindesteinkommen. Eine Auswertung der Löhne von Alleinerziehenden in der Sozialhilfe kommt jedoch zum Schluss, dass bezüglich der Höhe des Erwerbseinkommens von Alleinerziehenden kein statistischer Unterschied zu verzeichnen ist, ob eine Alleinerziehende Kinder betreut, die jünger oder älter als drei Jahre sind.⁴³ Dies kann als Hinweis gedeutet werden, dass die nach Alter des Kindes abgestuften Mindesteinkommen zu hinterfragen sind. Ausserdem sind Alleinerziehende, die ihr Erwerbseinkommen bei Erreichen des 3. Alterjahres des Kindes nicht bis zum geforderten Mindesteinkommen erhöhen können, plötzlich auf Sozialhilfe angewiesen. Ihr verfügbares Einkommen sinkt dann stark.

Bei **ZWIELTERNFAMILIEN** wird unabhängig vom Alter der Kinder ein Mindesterwerbseinkommen von 30'000 Franken und ein hypothetisches Einkommen von 40'000 Franken vorausgesetzt. Diese Werte scheinen der Erwerbssituation von Zweielternfamilien im Tieflohnbereich zu entsprechen.

Das Solothurner Modell setzt **ZUSÄTZLICHE ERWERBSANREIZE**, indem die Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung bis zu einer festgelegten Obergrenze als Gestehungskosten angerechnet werden und ein kleiner Einkommensfreibetrag gewährt wird. Die Kehrseite von Modellen mit starken Erwerbsakzenten ist, dass ein Teil der Familien nicht abgesichert wird. So bedeutet ein Mindesteinkommen ohne Ausnahmen eine Ungerechtigkeit für alle Eltern, die nicht in der Lage sind, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen aufgrund von gesundheitlichen Problemen, Arbeitslosigkeit oder anderen berechtigten Gründen. Nicht erwerbsintegrierte Eltern oder solche mit sehr unregelmässigen und prekären Einkommen verbleiben in der Sozialhilfe. Zudem sind aufgrund der Anrechnung der hypothetischen Einkommen die im Kanton Solothurn gewährten Ergänzungsleistungen für Familien oftmals sehr tief, so dass besonders Alleinerziehende teils noch zusätzlich von der Sozialhilfe unterstützt werden müssen.⁴⁴

Insgesamt führt die Kombination von Mindesteinkommen und hypothetischem Einkommen dazu, dass im Kanton Solothurn **NUR WENIGE FAMILIEN** dank der Ergänzungsleistungen von der Sozialhilfe abgelöst werden können. Diesen Sachverhalt zeigt auch die Simulation des Verlaufs des frei verfügbaren Einkommens mit und ohne Familienergänzungsleistungen für eine Familie mit zwei Kleinkindern in **Abbildung 3**.⁴⁵ Ersichtlich ist, wie die Leistung erst beim vorausgesetzten Mindesteinkommen einsetzt.⁴⁶ Haushalte mit tieferen Einkommen müssen Sozialhilfe (rot) beziehen. Besteht jedoch ein Anspruch auf Ergänzungsleistungen (grün), ist die Familie damit finanziell meist deutlich besser gestellt (ab rund 32'000 Bruttolohn im Beispiel). Ab einem Bruttolohn von 43'000 Franken verläuft das frei verfügbare Einkommen waagrecht, weil die Einkommensgrenze des Freibetrags erreicht ist. Folglich führt ab diesem Einkommen zusätzliches Erwerbseinkommen nicht zu mehr Geld im Portemonnaie. Die steigende Steuerbelastung führt für Familien mit Einkommen über 67'000 Franken Bruttolohn so-

⁴³ Angeforderte Spezialauswertung der Sozialhilfestatistik 2009, BFS.

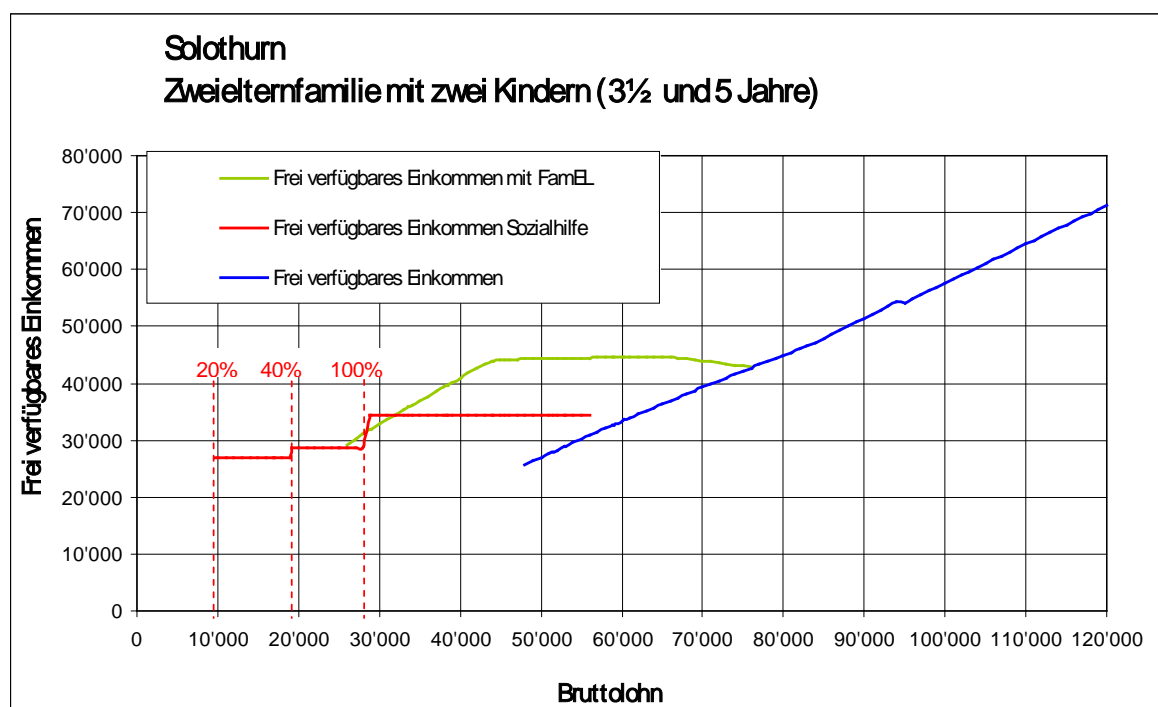
⁴⁴ Mündliche Auskunft von Sozialarbeitenden aus dem Kanton Solothurn anlässlich eines Hearings zu den Familien-EL, das die SKOS im Januar 2011 durchgeführt hat.

⁴⁵ Das frei verfügbare Einkommen ist jener Betrag, der einem Haushalt verbleibt nachdem vom Bruttolohn die Miete, Krankenversicherungsprämie und Steuern abgezogen sind und die Ansprüche auf Krankenversicherungsprämienverbilligung, Familien-Ergänzungsleistungen, allfällige weitere Sozialleistungen und Sozialhilfe geltend gemacht wurden (Knupfer/Bieri, 2007).

⁴⁶ Das Mindesteinkommen setzt sich aus dem Bruttolohn von 26'000 Franken und den Kinderzulagen von 4'800 Franken zusammen.

gar zu leicht **NEGATIVEN ERWERBSANREIZEN**: Wer mehr verdient, hat bis zu einem Bruttolohn von rund 80'000 Fr. etwas weniger im Portemonnaie.

Abbildung 3: Bruttolohn und verfügbares Einkommen von Familien in Solothurn (2009) (Quelle SKOS)



Im **KANTON GENÈVE** wurde anfangs 2011 ein nochmals anderes Modell von Ergänzungsleistungen für Familien vom Parlament akzeptiert. Es ist **EBENFALLS AUF ERWERBSTÄTIGE FAMILIEN BESCHRÄNKT**, setzt jedoch nicht ein Mindesteinkommen, sondern ein **ZEITLICH DEFINIERTES MINDESTERWERBSPENSUM** voraus. Familien müssen folglich mindestens einen bestimmten Erwerbsgrad aufweisen, um überhaupt Anspruch auf Ergänzungsleistungen zu erhalten. Für Einelternfamilien liegt das Mindesterwerbspensum bei 40%, für Zweielternfamilien bei 90%. Arbeiten Eltern nur Teilzeit oder ist bei Zweielternfamilien ein Elternteil nicht erwerbstätig, wird zudem ein hypothetisches Einkommen angerechnet. Die gewählte Ausgestaltung des hypothetischen Einkommens führt dazu, dass das verfügbare Einkommen mit zunehmendem Erwerbseinkommen leicht zurückgeht. Wer eine vollzeitliche Erwerbstätigkeit ausübt, hat keinen Anreiz ein höheres Einkommen zu verdienen, da mehr Lohn zu einer Reduktion der Leistung in gleicher Höhe führt.⁴⁷

Das Mindesterwerbspensum setzt zwar Anreize zur Erwerbstätigkeit, zieht aber wiederum eine willkürliche Grenze zwischen Familien mit Anspruch auf Sozialhilfe und auf Ergänzungsleistungen. Damit wird ausserdem eine Ungleichbehandlung geschaffen zwischen Haushalten, die den geforderten Erwerbsgrad knapp nicht erreichen und solchen, die ihn just erreichen. Haushalte, die das Mindestpensum erreichen sind nämlich dank der Ergänzungsleistungen für Familien deutlich besser gestellt als solche, die es gerade nicht erreichen.

Der Leistungsanspruch erstreckt sich **BIS ZUR VOLLJÄHRIGKEIT DER KINDER** und bei Kindern in Ausbildung bis zum 25. Altersjahres. Die Kosten für die familien- und schulergänzende Betreuung werden bis zu einem gesetzlich festgelegten Maximalbetrag übernommen.

⁴⁷ Eine Lohnerhöhung kann jedoch unter Umständen zum Erlöschen des Leistungsanspruchs führen.

In dieser kantonalen Leistung wird Care-Arbeit für den Leistungsanspruch insofern berücksichtigt, als nur eine Teilzeiterwerbstätigkeit als Eintrittsbarriere gesetzt wird. Bestraft werden wiederum jene Haushalte, die nicht freiwillig auf Erwerbstätigkeit verzichten, sondern wegen Krankheit, Arbeitslosigkeit oder anderen Gründen nicht fähig sind, einer Erwerbsarbeit nachzugehen. Implizit liegt den Genfer Ergänzungsleistungen für Familien das Adult-Worker-Modell zu Grunde: Nur bei 100% Erwerbstätigkeit beider Eltern kann die volle Leistungshöhe ausgeschöpft werden, womit gleichzeitig postuliert wird, dass Care-Arbeit einem Vollzeiterwerb nicht im Wege steht, sondern problemlos im erforderlichen Mass eingekauft werden kann. Selbständig Erwerbstätige sind in Genf von der Leistung ausgeschlossen. Dies ist in Bezug auf die Gleichbehandlung aller Familienformen problematisch, umso mehr, als diese Gruppe bereits durch die Sozialversicherungen schlechter abgesichert ist als Angestellte.

Im **KANTON WAADT** hat das Volk im Mai 2011 eine vierte Variante von Ergänzungsleistungen für Familien angenommen. Das waadtländische Modell setzt anders als Genf und Solothurn **KEINE FIXE EINTRITTSBARRIERE IN FORM EINES MINDESTERWERBSGRADS ODER EINES MINDESTEINKOMMENS**, sondern beschränkt sich auf die Anrechnung eines **HYPOTHETISCHEN EINKOMMENS**. Damit werden Schwelleneffekte zwischen Sozialhilfe und Familienergänzungsleistungen vermieden. Die Höhe des hypothetischen Einkommens orientiert sich an der Familienform und liegt für Einelternfamilien bei 12'700 Franken und bei Zweielternfamilien bei 24'370 Franken. Ist ein Haushalt jedoch wegen Krankheit oder spezifischen anderen Gründen nicht fähig, das geforderte hypothetische Einkommen zu erwirtschaften, wird es nicht abgezogen. Zur Förderung der Erwerbstätigkeit wird auf alle Erwerbseinkommen ein bescheidener **EINKOMMENSFREIBETRAG** von 5% gewährt. Der Vereinbarkeit von Beruf und Familie wird durch die bis zu einem gesetzlich festgelegten Maximalbetrag übernommenen Kinderbetreuungskosten Rechnung getragen. Aufgrund des bescheidenen, aber durchgehenden Erwerbsanreizes können Anspruchsberechtigte auch Teilzeit arbeiten, wobei sich die Erhöhung des Einkommens dennoch leicht auszahlt.

Das Waadtländer Modell unterscheidet ähnlich wie das Tessiner Modell zwischen der Sicherung des Lebensunterhalts der Familie und jenem des Kindes. Diese Unterscheidung materialisiert sich bei Erreichen des 6. Lebensjahres des Kindes. Falls die Familie dann ihr Erwerbseinkommen nicht deutlich erhöhen kann, riskiert sie fortan, von der Sozialhilfe unterstützt werden zu müssen. Mit Erreichen des 16. Lebensjahres des jüngsten Kindes erlischt der Leistungsanspruch. Steht es in einer Ausbildung, wird es jedoch durch das ausgebaute Stipendiensystem übernommen.

Mit der Anrechnung eines hypothetischen Einkommens setzt auch der Kanton Waadt einen klaren Akzent auf die Erwerbstätigkeit. Wer wegen Zeit- und Koordinationsproblemen, welche Care-Arbeit mit sich bringen kann, nur eingeschränkt erwerbstätig ist, wird in diesem Modell nicht systematisch vom Leistungsbezug ausgeschlossen. Die um das hypothetische Einkommen reduzierte Leistung ist aber unter Umständen nicht existenzsichernd, und da Sozialhilfeleistungen und Familienergänzungsleistungen in der Waadt nicht kombiniert werden können, dürften solche Haushalte oftmals in der Sozialhilfe verbleiben.

In **ANDEREN KANTONEN** scheiterten Versuche, analoge Leistungen einzuführen. Im Kanton **ZÜRICH** wurde eine Volksinitiative zur Schaffung von Ergänzungsleistungen für Familien im Jahr 2007 vom Volk abgelehnt. Grund dafür dürfte u.a. sein, dass sich die Leistungen an alle Familien und nicht nur an Erwerbstätige richteten. Argumentiert wurde in der Abstimmung auch damit, es sei klüger, auf eine Bundeslösung zu warten. Im Kanton **SCHWYZ** wurde eine bereits in die Vernehmlassung gegebene Vorlage vom Parlament verworfen. Als Gründe wurden falsche Erwerbsanreize, Mehrausgaben und befürchteter Sozialtourismus genannt. Eine Volksinitiative, über die noch 2011 abgestimmt werden sollte, bringt dieselbe Forderung nochmals auf das politische Parkett. Weitere Kantone wie beispiels-

weise Schaffhausen haben einen entsprechenden Vorstoss bereits im Parlament zurückgewiesen. **SCHAFFHAUSEN** wartet auf eine allfällige Bundeslösung. Auch die Kantone **OBWALDEN** und **JURA** haben kantonale Lösungen geprüft, die Projekte wurden aber 2006 in beiden Kantonen abgelehnt oder zumindest auf Eis gelegt. Anders im Kanton **BERN**, der aufgrund einer Motion zur Erarbeitung eines Gesetzesvorschlages verpflichtet wurde, der noch nicht vorliegt.

Wenn die Schaffung von Ergänzungsleistungen für Familien in alleiniger Kantonskompetenz steht, entstehen **NEUE UNGLEICHHEITEN** zwischen analogen Familien mit unterschiedlichen Wohnorten. Eine bundesgesetzliche Lösung, wie sie die Initiantinnen der entsprechenden parlamentarischen Initiativen im Nationalrat ursprünglich gefordert hatten, wäre diesbezüglich die bessere Lösung. Ein ebenfalls diskutiertes Bundesrahmengesetz, das den Kantonen die Freiheit gelassen hätte, kantonale Familien-EL zu schaffen oder auch nicht und nur gewisse Mindeststandards betreffend Ausgestaltung definierte, hätte eine minimale Harmonisierung erreicht, aber die kantonalen Ungleichheiten nur bedingt reduziert. Beide Ansätze haben seit der Abschreibung der parlamentarischen Initiativen auf Bundesebene wohl keine mittelfristige politische Relevanz mehr.

Verblieben sind die von der **KONFERENZ DER KANTONALEN SOZIALDIREKTORINNEN UND SOZIALDIREKTOREN SODK** im Jahr 2010 verabschiedeten **EMPFEHLUNGEN ZUR AUSGESTALTUNG VON ERGÄNZUNGSLEISTUNGEN FÜR FAMILIEN** mit dem Ziel, die Entwicklungen auf kantonaler Ebene zu begleiten und die interkantonale Disparität der Modelle zu beschränken. Die SODK-Empfehlungen regen die Kantone zur Schaffung von Ergänzungsleistungen **FÜR ERWERBSTÄTIGE ELTERN** an, betonen die Notwendigkeit der **VEREINBARKEIT** von Beruf und Familie, der **ERWERBSANREIZE**, der **VERMEIDUNG VON SCHWELLENEFFekten** sowie der Koordination mit anderen Sozialleistungen.⁴⁸ Sie könnten bei Bedarf als Grundlage für die Schaffung eines interkantonalen Konkordats dienen.

Durch die Einschränkung der Leistung auf erwerbstätige Familien blenden auch die SODK-Empfehlungen Care-Arbeit, immer dann, wenn sie sich nicht mit einem Erwerb kombinieren lässt, aus. Zum Beispiel alleinerziehende Mütter bekunden oftmals Schwierigkeiten, wegen der zu leistenden Care-Arbeit eine angemessene Erwerbsarbeit zu finden, vor allem wenn sie kleine Kinder haben. Ähnliche Schwierigkeiten können bei kranken oder behinderten Kindern bestehen. Indem hingegen die Anrechnung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuungskosten und ein Einkommensfreibetrag empfohlen werden, sind mit den SODK-Empfehlungen die notwendigen Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Care-Arbeit gesetzt.

Auch die **SCHWEIZERISCHE KONFERENZ FÜR SOZIALHILFE SKOS**, die seit Jahren für die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien eintritt, hat kürzlich ein **EIGENES MODELL** in die Diskussion eingebracht. Neben der Besserstellung von Familien mit tiefen Einkommen, um die Familienarmut effektiv zu bekämpfen, besteht für die SKOS auch das Ziel einer Entlastung der Sozialhilfe, da diese u.a. im Bereich der Working-Poor-Familien ein strukturelles Armutsrisiko auffängt, wofür sie weder gedacht noch gerüstet ist. Die SKOS spricht sich konkret **FÜR DIE ANRECHNUNG EINES HYPOTHETISCHEN EINKOMMENS AUS, JEDOCH OHNE WEITERE EINTRITTSBARRIEREN WIE MINDESTVERDIENST ODER –PENSUM.**

⁴⁸ Man spricht von einem **SCHWELLENEFFEKT**, wenn eine geringfügige Erhöhung des Erwerbseinkommens zu einer überproportional höheren Reduktion der Transferleistungen führt. Die Beurteilung von Schwelleneffekten geschieht in der Regel in einer Nettosicht. Das bedeutet, dass ein Schwelleneffekt dann vorliegt, wenn dem Haushalt nach einer Erhöhung des Erwerbseinkommens nicht mehr im Portemonnaie verbleibt, weil er gewisse Ansprüche auf Transferleistungen verliert oder zusätzliche Zwangsausgaben hat. Ein Schwelleneffekt entsteht folglich durch den Abbau oder die Anspruchsbeendigung einer bedarfsabhängigen Sozialleistung oder durch die Ausgestaltung von Zwangsausgaben wie z.B. mit dem Einkommen steigenden Krippentarifen. Auch die Steuern führen zu einem Schwelleneffekt, wenn bei Haushalten in der Sozialhilfe oder gerade über der Anspruchsgrenze der Sozialhilfe die Steuerbeträge abrupt einsetzen und schnell ansteigen. Schwelleneffekte sind zu unterscheiden von **NEGATIVEN ERWERBSANREIZEN**, die nicht nur eine Stagnation, sondern einen Rückgang des frei verfügbaren Einkommens bei steigendem Eigenverdienst bezeichnen.

Somit kann die Sozialhilfe zumindest teilweise entlastet werden und auch tiefe Einkommen können durch die Ergänzungsleistungen für Familien besser gestellt werden. Hierzu sollte das hypothetische Einkommen auf einer sozialpolitisch sinnvollen Höhe angesetzt werden, wobei eine Orientierung an der Einkommensverteilung in der Sozialhilfe vorgeschlagen wird. Ausserdem sollte die Anspruchskonkurrenz von Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen für Familien geregelt werden, da es sonst zu einem Doppelbezug und entsprechend hohem Administrativaufwand kommt. Damit sich Arbeit für alle Familien mit Anspruch auf Ergänzungsleistungen lohnt, wird ein **ALS PROZENTWERT DEFINIERTER EINKOMMENSFREIBETRAG** gefordert. Zur Gewährung der Vereinbarung von Erwerbsarbeit und Care-Arbeit sollen ausserdem familien- und schulergänzende **BETREUUNGSKOSTEN ALS GESTEHUNGSKOSTEN ÜBERNOMMEN** werden, wie dies die bereits realisierten Ergänzungsleistungsmodelle alle vorsehen. Die Leistung soll gemäss SKOS von Familien mit **KINDERN UNTER 16 JAHREN** beansprucht werden können, **DANACH** sollen **STIPENDIEN** Ausbildungskosten und Existenz der Jugendlichen decken.

3.4.2.3 Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten

Ergänzungsleistungen für Familien sind je nach Ausgestaltung ein geeignetes Instrument zur Bekämpfung von Armut unter Familien, die ihrerseits eng mit den Zeitkosten für die Betreuung der Kinder zusammenhängt. Die Anerkennung der in Familien geleisteten unbezahlten Care-Arbeit und die materielle Absicherung eines guten Aufwachsens von Kindern rechtfertigen, dass diesen Haushalten wie bei den EL zu AHV und IV ein höheres Grundsicherungsniveau gewährt wird als es die Sozialhilfe kennt. Allen Modellen von Familien-Ergänzungsleistungen liegt ein bestimmtes Modell der Vereinbarkeit von bezahlter Erwerbstätigkeit und Care-Arbeit zu Grunde. Während das Tessiner Modell die grösste Wahlfreiheit in der Arbeitsteilung lässt, Erwerbsarbeit aber insofern stärkt, als die Kinderbetreuungskosten übernommen werden, drückt das Genfer Gesetz am deutlichsten den Geist eines Adult-Worker-Modells aus.

Angesichts der Abschreibung der parlamentarischen Initiativen auf Bundesebene scheinen die Chancen zur Schaffung einer gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene in absehbarer Zeit gering. Aufgrund der neuen Ausgangslage ist jedoch zu erwarten, dass weitere Kantone Ergänzungsleistungen für Familien schaffen werden. Damit dürfte ein verstärkter Koordinationsbedarf entstehen, für den eine **INTERKANTONALE KONKORDATSLÖSUNG** die am ehesten realisierbare Lösung wäre. Ein Konkordat mit freiwilligem Beitritt der Kantone wäre einem Bundesrahmengesetz sehr ähnlich. In einer Konkordatslösung wären gewisse Kantone ähnlich wie bei einer Bundesrahmengesetzlösung gezwungen, ihre kantonalen Gesetze anzupassen. Allenfalls wären die Minimalstandards aber noch geringer, da diese zwischen den Kantonen ausgehandelt werden müssten, während das Bundesrahmengesetz vom Bund als Gesetzgeber erlassen wird.

Als Vorstufe eines Konkordats wäre aus Gerechtigkeitsgründen **ZUMINDEST EINE NATIONALE KOORDINATION** der kantonalen Initiativen anzustreben. Aufgrund der Verschiedenheit der bestehenden vier kantonalen Familien-EL-Gesetze dürfte sich aber auch dieses Unterfangen schwierig gestalten. Die Notwendigkeit der Festlegung einheitlicher Standards betrifft erstens die Festlegung der Leistungsvoraussetzung und der Leistungshöhe auf nationaler Ebene. Diesbezüglich können die von den Kantonen verabschiedeten Empfehlungen der SODK - ergänzt in gewissen Punkten durch die im SKOS-Modell angestellten Überlegungen - als Referenz gelten. Problematisch ist bei dieser Lösung, dass sie keinerlei rechtliche Folgen hat und von daher nur sehr beschränkte Wirkung entfalten kann. Soll der sozialen Absicherung der in den Familien geleisteten Care-Arbeit konsequent Rechnung getragen werden, sollten im Konkordat oder in den Empfehlungen folgende Aspekte beachtet werden:

- Familienergänzungsleistungen können und sollen nicht die Erwerbstätigkeit der Eltern ersetzen. Vielmehr sollte darauf geachtet werden, dass für beide Elternteile der **ERWERBSANREIZ** bestehen bleibt

und jeder Elternteil seinen Beitrag an den Familienunterhalt leisten kann. Es ist auch richtig, Erwerbstätigkeit zu belohnen, indem ein gewisser Anteil des Lohns nicht mit der Leistung verrechnet wird, sondern als kontinuierlicher Freibetrag zur eigenen Verwendung überlassen wird (z.B. 10%).

- Die FamEL-Gesetze sollten definieren, was unter einer zumutbaren Erwerbstätigkeit verstanden wird. Diesbezüglich müsste berücksichtigt werden, dass der finanzielle Beitrag an den Familienunterhalt von der Familiensituation, dem Alter der Kinder, der familien- und schulergänzenden Betreuungsinfrastruktur sowie den konkreten beruflichen Chancen der Eltern abhängen kann. Aus diesem Grund erscheint eine **BESCHRÄNKUNG DER LEISTUNG AUF BEREITS ERWERBSTÄTIGE FAMILIEN FRAGLICH**.

- Zudem darf **CARE-ARBEIT** als nicht vollständig über den Markt einkaufbare Tätigkeit, die Vereinbarkeitsprobleme mit einer Erwerbstätigkeit aufweisen kann, in der Ausgestaltung der Leistung **NICHT AUSGEBLENDET** werden. Modelle, die implizit eine Vollzeitenerwerbstätigkeit beider Elternteile anstreben, verdienen daher ebenfalls eine kritische Beurteilung. In Care-intensiven Familienphasen ist es aber auch nicht immer sinnvoll, dass Eltern überhaupt erwerbstätig sind. Daher sollte es in definierten Situationen wie Babyzeiten oder ernsthaften Erkrankungen von Familienmitgliedern möglich sein, sich von der Anrechnung eines hypothetischen Einkommens befreien zu lassen. Die Abgrenzungen zwischen Familien-EL und Elternurlaubsregelungen bzw. Urlaubsregelungen für die Pflege kranker Angehöriger (vgl. Abschnitte 3.3.8 und 3.1.3) müssen im konkreten Fall definiert werden. Allfällige Doppelspurigkeiten sind zu vermeiden.

- Die **ABGRENZUNG** zwischen Ergänzungsleistungen für Familien und der in diesem Bericht vorgeschlagenen **KINDERSICHERUNG UND ALIMENTENHILFE** (vgl. Abschnitt 3.4.3) muss ebenfalls geklärt werden. Je nach konkreter Ausgestaltung wäre auch denkbar, die Kindersicherung für Kinder getrennter Eltern in ein Familien-Ergänzungsleistungssystem zu integrieren.

- Um zu **VERHINDERN**, dass Ergänzungsleistungen für Familien zu einer **RETRADITIONALISIERUNG** der geschlechtsspezifischen Rollenteilung führen, ist die Festlegung der Erwerbsanreize auf Personen- statt auf Haushaltsebene vorzuziehen. Konkret könnte sich dies beispielsweise im Fall von Zweielternfamilien durch die Gewährung eines höheren prozentualen Freibetrags auf das eigene Lohneinkommen auswirken, wenn beide Eltern arbeiten, als wenn nur ein Teil von ihnen erwerbstätig ist. Gleichzeitig müssten aber auch die Bestrebungen zur Eliminierung der Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern vorangetrieben werden.

- Von willkürlich festgelegten **ALTERSGRENZEN DER KINDER** für die Bemessung der Leistungshöhe ist abzusehen. Wird verlangt, dass Eltern ab dem festgesetzten Alter mehr eigenes Einkommen erwirtschaften, müssen auch die nötigen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Kindergarten- oder Schuleintritt verändern die Betreuungssituation nur dann wirksam, wenn flächendeckend erwerbskompatible Betreuung angeboten wird. Ohne solche Rahmenbedingungen gibt es keine empirische Evidenz, dass Kinder, die älter als drei Jahre sind, grundsätzlich weniger Betreuung bräuchten als Kleinkinder. Ausserdem braucht es bei Beendigung des Anspruchs auf Ergänzungsleistungen für Familien Anschlusslösungen, beispielsweise indem existenzsichernde Stipendien zur Deckung der Ausbildungskosten beantragt werden können.

- Zur besseren **VEREINBARKEIT VON BERUF UND FAMILIE** wäre insbesondere von der Plafonierung der durch die Familienergänzungsleistungen übernommenen Kinderbetreuungskosten unterhalb der effektiv zu zahlenden Krippentarife abzusehen. Werden Betreuungskosten nur teilweise gedeckt, wird nämlich implizit ein Anreiz zur Minimierung des Erwerbspensums gesetzt.

Tabelle 16: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten bezüglich Ergänzungsleistungen für Familien

Inhaltliche Anpassungen	Ohne Gesetzesanpassung möglich	Gesetzesanpassung nötig
<ul style="list-style-type: none"> • Nationale Koordination der bestehenden kantonalen Familien-Ergänzungsleistungen 	Nein	Ja, die Umsetzung der schweizweit harmonisierten Standards sowie der Erlass eines Konkordats erfordern die Anpassung kantonalen Gesetze
<ul style="list-style-type: none"> • Anerkennung der Care-Arbeit in der Familien-EL-Gesetzgebung: Aufweichung starrer, exklusiv an Erwerbseinkommen gekoppelter Eintrittsgrenzen, Definition von Mindeststandards bezüglich Erwerbsanreize, Altersgrenze der Kinder sowie Übernahme familien- und schulergänzender Betreuung 	Nein	Ja, Konkordat oder nationales Rahmengesetz und Anpassung einzelner kantonalen Gesetze

3.4.3 Kindersicherung und Alimentenhilfe

3.4.3.1 Angestrebter Zielzustand

Alle Kinder mit getrennten Eltern können auf eine Kindersicherung in Form eines Kindermindestunterhaltsbeitrags plus eines Betreuungsunterhalts zählen. Auf diese Kindersicherung, welche die materiellen Folgen von Trennung und Scheidung absichert, hat jedes Kind einen Rechtsanspruch, unabhängig davon, ob die Eltern zur Bezahlung fähig sind oder nicht und ob sie ihrer Unterhaltungspflicht effektiv nachkommen. Der erste Teil der Kindersicherung in der Form eines **Kindermindestunterhaltsbeitrags** orientiert sich am minimalen direkten finanziellen Bedarf eines Kindes (inkl. Wohnkostenanteil). Als Referenzgrösse dient die einfache Waisenrente der AHV.

Der zweite Teil der Kindersicherung in Form eines **Betreuungsunterhalts** gilt die aufgrund von Care-Arbeit eingeschränkten Erwerbsmöglichkeiten des betreuenden Elternteils und/oder die Kosten familienergänzender Betreuung finanziell zur Hälfte ab. Er berücksichtigt damit, dass Betreuungspersonen aufgrund ihrer Care-Verpflichtungen höhere Gestehungskosten oder einen Erwerbsausfall sowie Einschränkungen im beruflichen Fortkommen in Kauf nehmen. Teilen sich die getrennten Eltern die Betreuungsarbeit effektiv und insbesondere auch in der für die Vereinbarkeit wichtigen Zeit unter der Woche zu gleichen Teilen auf, so fliessen ihre Care-Anteile als Naturalleistungen in die Berechnung ein und es ist gegenseitig kein Betreuungsunterhalt geschuldet.⁴⁹

Ist der zahlungspflichtige Elternteil aufgrund seiner finanziellen Lage nicht oder nur teilweise fähig, den gesetzlich festgelegten minimalen Kinderunterhaltsbeitrag plus den geschuldeten Betreuungsunterhalt zu leisten, deckt der Staat via Alimentenhilfe den restlichen Teil und garantiert so jedem Kind die Kindersicherung.⁵⁰ Dasselbe gilt für Kinder, deren Vater nicht bekannt ist. Der Anspruch ist unabhängig vom Wohnort, was den Vollzug vereinfacht und schweizweit harmonisiert hat. Daneben deckt die Alimentenbevorschussung ohne Bedarfsprüfung die minimale Kindersicherung, wenn die geschuldeten Alimente nicht bezahlt werden. Ausserdem betreibt der Staat eine professionalisierte Alimenteninkassostelle.

⁴⁹ Die Gewährung des Betreuungsunterhalts zusätzlich zur Kindermindestunterhalt in Höhe der maximalen einfachen Waisenrente würde stellt die Kinder getrennter Eltern besser als Waisen. Diese Ungleichbehandlung wird aber teilweise behoben durch die Möglichkeit von Waisen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen, EL geltend zu machen. Ausserdem kommt Waisen allenfalls noch eine weitere Rente der Pensionskasse oder einer private Lebensversicherung zugute.

⁵⁰ Speziell zu prüfen ist der Fall, wenn Alimentenpflichtige nicht zahlungsfähig sind und gleichzeitig keinen Anteil an die Kinderbetreuung leisten wollen.

Die zu bezahlenden Alimente sind so bemessen, dass sie dem zahlungspflichtigen Elternteil das Existenzminimum belassen. Damit kann eine Schuldenspirale vermieden werden, die allenfalls zu einer jahrelangen Sozialhilfeabhängigkeit führt. Die Mehrkosten dieser Regelung entsprechen weitgehend den früheren Sozialhilfekosten der Alleinerziehenden. Nur wenn die Eltern nicht fähig sind, ihr persönliches Existenzminimum selbständig zu decken, kommt die Sozialhilfe zum Zug. Sobald in allen Kantonen Ergänzungsleistungen für Familien existieren, ist denkbar, die Kindersicherung als Teil dieser Leistung auszugestalten. Solange separate Leistungssysteme bestehen, müssen Abgrenzungen und Übergänge zwischen Familien-EL und Alimentenhilfe sorgfältig durchdacht sein.

3.4.3.2 Ist-Zustand und Reformdiskussionen

Kommt ein zahlungspflichtiger Elternteil seiner Unterhaltspflicht nicht nach, kann der unterhaltsberechtigte Elternteil ein staatliches **ALIMENTENINKASSO** und unter Umständen **ALIMENTENBEVORSCHUSSUNG** beantragen, letzteres allerdings mit Ausnahme der Kantone Bern und Tessin nur im Bedarfsfall. Der Anspruch des Kindes auf Erfüllung seiner Unterhaltsbeiträge ist im Zivilgesetzbuch festgeschrieben, die konkrete Konzeption der Alimentenhilfe steht jedoch **IN KANTONSKOMPETENZ**. Von Kanton zu Kanton sind daher die Anspruchsvoraussetzungen, die Leistungen und Dauer der Unterstützung sehr unterschiedlich geregelt. Dies führt dazu, dass gleiche Ausgangslagen je nach Kanton ungleich behandelt werden.

In den 24 Kantonen, in denen die Alimentenbevorschussung als einkommensabhängige Leistung ausgestaltet ist, liegt die Einkommensgrenze knapp über der Sozialhilfeanspruchsgrenze, in wenigen Kantonen klar höher. Die **BANDBREITE IST GROSS**. Ausserdem werden in den kantonalen Gesetzen maximale Bevorschussungsbeträge festgelegt, die ebenfalls grosse Unterschiede aufweisen. In einzelnen Kantonen sind sie ausgesprochen tief und decken die effektiven Kinderkosten bei weitem nicht. In vielen Kantonen orientieren sie sich jedoch an der maximalen einfachen Waisenrente. Bevorschusst werden meist **NUR KINDERALIMENTE**. Ehegattinnen- und Ehegattenalimente können nur in der Romandie und im Kanton Zug bevorschusst werden.

Der Bezug von Alimentenbevorschussung kann in gewissen Kantonen in eine **ARMUTSFALLE** führen, wenn der betreuende Elternteil das Erwerbseinkommen erhöht. So haben einzelne Kantone ihre Anspruchsregelung so ausgestaltet, dass die Überschreitung einer bestimmten Einkommensgrenze zum Wegfall der gesamten Leistung führt.⁵¹ Bei einer nur geringfügigen Überschreitung der Anspruchsgrenze kann dann das effektiv verfügbare Einkommen deutlich unter jenem mit Bevorschussung liegen. Zudem lohnt sich die Erhöhung des Erwerbseinkommens für Leistungsbeziehende mit Einkommen im Anspruchsbereich oftmals nur beschränkt, da Einkommensfreibeträge, wie sie in der Sozialhilfe und bei den Ergänzungsleistungen für Familien üblich sind, hier noch in vielen kantonalen Gesetzen fehlen oder äusserst bescheiden sind.

In einzelnen Kantonen ist der Anspruch auf Alimentenbevorschussung ausserdem zeitlich befristet im Sinne einer Übergangslösung bis zur finanziellen Stabilisierung der Situation. Nach Ablauf der Anspruchsdauer riskiert die unterhaltsberechtigte Familie folglich auf Sozialhilfe angewiesen zu sein. Die familien- und schulergänzenden Betreuungskosten werden zudem in der Berechnung der Bevorschussung nicht in allen Kantonen als Gestehungskosten anerkannt. Ist dies nicht der Fall, entsteht für den betreuenden Elternteil ein negativer Erwerbsanreiz und indirekt ein Ansporn, Care-Arbeit vollständig selber zu leisten.

⁵¹ Es handelt sich um Kantone, die keine sog. Teilbevorschussung kennen.

Überdies variieren auch die Altersgrenzen in den kantonalen Gesetzen zur Alimentenbevorschussung: Während manche Kantone die Bevorschussung bis zum Erreichen des 18. Altersjahres gewähren bzw. bis zum Abschluss einer Erstausbildung, legen andere 20 oder 25 Jahre fix als maximale Obergrenze fest.⁵² Ausserdem muss das Kind bei Erreichen der Mündigkeit das Gesuch auf Bevorschussung aus rechtlichen Gründen in der Regel selber stellen. Dies kann dazu führen, dass das unterhaltsberechtigten Kind seinen Anspruch nicht geltend macht, weil es nicht gegen einen Elternteil klagen will, oder dass es den Anspruch aufgrund der kantonalen Altersgrenze vor Erstabschluss einer Berufsausbildung verliert. Wenn in solchen Fällen keine existenzsichernden Stipendien beantragt werden können, kann die fehlende Alimentenbevorschussung einen Anreiz zum Abbruch von Ausbildungen bzw. zur Wahl von kostengünstigen, kurzen und tief qualifizierenden Ausbildungsgängen setzen.

Die **UNGLEICHE TEILUNG DES MANKOS BEI EINER SCHEIDUNG** und die dadurch tiefen oder gänzlich fehlenden Alimente (vgl. Abschnitt 3.1.2) wirken sich auch auf die Alimentenbevorschussung aus. Es können nämlich nur Beträge bevorschusst werden, die im Scheidungsurteil oder der Trennungvereinbarung festgelegt wurden, auch wenn diese weit unter den kantonalen Höchstbevorschussungsbeträgen liegen. Der **KINDERBEDARF KANN FOLGLICH OFTMALS AUCH NICHT ÜBER DIE ALIMENTENBEVORSCHUSSUNG GEDECKT WERDEN**.⁵³ In solchen Fällen ist die Unterstützung durch die **SOZIALHILFE** für die unterhaltsberechtigten Einzelternfamilie oft die einzige Lösung. Unabhängig von der Einkommenssituation des Elternteils, der sich hauptsächlich um die Kinder kümmert, entsteht im Fall von säumigen Unterhaltspflichtigen ein gesetzlicher Anspruch auf Inkassohilfe. Dies bedeutet, dass eine je nach Kanton unterschiedlich ausgestaltete, professionelle Fachstelle oder Laienbehörde beauftragt ist, die geschuldeten Unterhaltsbeiträge einzutreiben. Der **UMFANG UND DIE QUALITÄT DER INKASSOHILFE VARIIEREN SEHR STARK** zwischen den Kantonen, was in einem vom Bund erarbeiteten Bericht zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des -inkasso deutlich zum Ausdruck kommt (Postulatsbericht Alimentenbevorschussung und -inkasso 2011, 22). Dies bedeutet, dass unterhaltsberechtigten Eltern und ihre Kinder je nach Kanton unterschiedliche Ausgangslagen haben in Bezug auf die Hilfe, welche ihnen zur Durchsetzung ihres Unterhaltsanspruchs angeboten wird. Indirekt resultiert aus mangelhaftem Alimenteninkasso eine weitere Diskriminierung von Care-Arbeitenden, deren Erwerbseinschränkung schon sonst sozialpolitisch wenig abgesichert ist.

Zurzeit sind auf Bundesebene verschiedene **VORSTÖSSE** hängig, welche eine Neuregelung bzw. eine Harmonisierung der aktuellen Alimentenhilfe (Alimentenbevorschussung und -inkasso) verlangen:

- Der im Mai 2011 vom Bundesrat vorgelegte Bericht zur Erfüllung eines Postulats der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) (06.3003) formuliert Empfehlungen zur Behebung der Mängel in der Alimentenbevorschussung und strebt grundsätzlich eine **INTERKANTONALE HARMONISIERUNG** an. Er äussert sich darin aber noch nicht, wie eine solche Harmonisierung konkret erreicht werden soll. Die Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren SODK hat sich hingegen klar für eine Harmonisierung der Alimentenbevorschussung **IM BUNDESRECHT** ausgesprochen. Bezüglich Inkassohilfe erklärt sich der Bundesrat überdies bereit, dem

⁵² Die Unterhaltspflicht der Eltern kann gemäss Scheidungsurteil oder Trennungskonvention bereits bei Erreichen des 18. Lebensjahrs erlöschen. Dann kann auch keine Bevorschussung mehr beantragt werden. In diesem Fall müsste das unterhaltsberechtigten Kind gegen den pflichtigen Elternteil klagen. Dies wird oftmals aus emotionalen Gründen nicht gemacht. Expertinnen und Experten fordern heute aus diesem Grund, dass Kinder die nötigen Durchsetzungshilfen zur Geltendmachung ihres Anspruchs erhalten.

⁵³ In diesem Zusammenhang ist der veränderten Gerichtspraxis seit Inkraftsetzung des neuen Scheidungsrechts besondere Aufmerksamkeit beizumessen: Während sich die Bemessungspraxis der Kinderalimente früher am effektiven materiellen Bedarf der Kinder orientierte und häufig der maximale Bevorschussungsbetrag als Orientierungslatte galt - auch wenn dabei allenfalls ins Existenzminimums des Unterhaltspflichtigen eingegriffen wurde - werden heute bei Mankofällen immer tiefere und manchmal sogar überhaupt keine Kinderunterhaltsbeiträge gesprochen (Freivogel 2007, 5 und Postulatsbericht Alimentenbevorschussung 2011, 28).

Parlament für eine entsprechende Optimierung die notwendigen Verbesserungen und Klarstellungen im Zivilgesetzbuch und im Sozialversicherungsrecht zu unterbreiten. Auch die SODK begrüsst es, wenn der Bundesrat diesbezüglich seinen gesetzgeberischen Handlungsspielraum ausschöpft (Postulatsbericht Alimentenbevorschussung und -inkasso 2011, 63).

- Eine weitere Motion der SP-Nationalrätin Anita Thanei (09.3846) verlangt die Einführung von gesamtschweizerischen Regeln und Mindeststandards für die Alimentenhilfe zur Sicherung der Kinderunterhaltsbeiträge. Mit Verweis auf den Postulatsbericht Alimentenbevorschussung und -inkasso (2011) hat der Bundesrat die Ablehnung des Postulats beantragt. Das Plenum hat sich noch nicht dazu geäußert.
- Ein Minderheitsantrag im Rahmen der parlamentarischen Initiative Hochreutener (07.419) zur Schaffung einer Verfassungsbasis für eine umfassende Familienpolitik fordert, eine Bundeskompetenz bei der Ausgestaltung der Alimentenhilfe in die Verfassung aufzunehmen (vgl. Abschnitt 3.1.1).
- Schliesslich doppelt eine Standesinitiative des Kantons Zürich (09.301) nach, indem sie die Schaffung einer bundesgesetzlichen Grundlage zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des Alimenteninkassos verlangt. Die Rechtskommissionen (RK) der beiden Räte beraten die Standesinitiative zurzeit.

3.4.3.3 Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten

Die **ALIMENTENHILFE SOWIE** das **UNTERHALTSRECHT** befinden sich aufgrund der **UNBEFRIEDIGENDEN AKTUELLEN HANDHABUNG UND IHRER ARMUT VERURSACHENDEN FOLGEN** für die Kinder von getrennten oder geschiedenen Eltern sowie ihrer betreuenden Elternteile **AUF DER POLITISCHEN AGENDA** des Bundes und der Kantone. Die derzeitige **REVISION DES ELTERLICHEN SORGERECHTS** in Richtung gemeinsame elterliche Verantwortung als Regelfall verlangt nach einer Umsetzung dieses Prinzips ebenfalls bei der **GEMEINSAMEN FINANZIELLEN VERANTWORTUNG**, den Karriereeinbussen der betreuenden Elternteile und dem Betreuungsaufwand. Die Festlegung der Unterhaltsbeiträge müsste diesem Umstand grundsätzlich Rechnung tragen.

Die **EFFEKTIVE BETREUUNGSSITUATION** und die damit verbundenen Möglichkeiten oder Einschränkungen in Bezug auf die Erwirtschaftung eines Erwerbseinkommens müssten im Scheidungsurteil bzw. der Trennungskonvention **SYSTEMATISCH BERÜCKSICHTIGT** werden. Unabhängig davon, ob die Betreuung der Kinder durch eigene Betreuung oder familienergänzend organisiert ist, sollten die finanziellen Folgen der gewählten Betreuungsaufteilung der Eltern im Scheidungsurteil oder der Trennungskonvention durch einen Betreuungsunterhalt abgebildet werden. Gleichzeitig wäre es wichtig, den betreuenden Elternteil gesetzlich zu verpflichten, den für die Altersvorsorge vorgesehenen Anteil am Unterhaltsbeitrag effektiv in eine Vorsorgeeinrichtung einzuzahlen.

Die politische Aktualität der **NEUORDNUNG DER ELTERLICHEN SORGE** sowie der vom Bund verabschiedete Bericht zur Alimentenbevorschussung und dem Alimenteninkasso eröffnen die **MÖGLICHKEIT, GRUNDLEGENDE REFORMEN IM UNTERHALTSRECHT VORZUSCHLAGEN UND DAMIT VERBUNDEN DIE ALIMENTENHILFE NEU ZU GESTALTEN**. Die kürzlich überwiesene Motion der Kommission für Rechtsfragen des Nationalrats (RK-N) (11.3316), die verlangt, in einer ersten Phase die gemeinsame elterliche Sorge als Regelfall zu verankern und erst in einer zweiten Phase das Unterhalts- und Betreuungsrecht unverheirateter bzw. getrennter/ geschiedener Eltern und Kinder neu zu regeln, ändert daran nichts. Die Situation bietet vielmehr die Möglichkeit, einen kompletten Systemwechsel zu erwägen. In Anleh-

nung an das schwedische Modell⁵⁴ wäre die Entwicklung in Richtung einer allgemeinen Kindersicherung zu prüfen, wie dies oben in Abschnitt 3.1.2 beschrieben wird. Dank einer solchen garantierten Kindersicherung inklusive Betreuungsunterhalt könnten einerseits die minimalen Kinderkonsumkosten und andererseits die kinderbezogenen Care-Kosten abgedeckt werden.

Die eigentliche **ALIMENTENBEVORSCHUSSUNG**, wenn der zahlungspflichtige Elternteil nicht zahlt, würde dadurch **NICHT ÜBERFLÜSSIG**. Zu prüfen wäre, sie nicht länger bedarfsabhängig auszugestalten. Auch eine **PROFESSIONALISIERUNG DES ALIMENTENINKASSOS**, wie sie im Bericht des Bundes zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung und des –inkassos (2011) thematisiert wird, wäre weiter anzustreben. Die vorgeschlagene Reform der Alimentenhilfe auf bundesrechtlicher Basis hätte zwar Kostenfolgen für den Staat, diese würden aber teilweise durch eine Entlastung der Sozialhilfe kompensiert und hätten armutspräventive Wirkung. Das skizzierte neue Modell müsste auch mit den Ergänzungsleistungen für Familien koordiniert werden. Fragen der Gleichbehandlung in den zwei Systemen müssten im Detail beraten werden.

Im Sinne von **SOFORTMASSNAHMEN**, die auch ohne eine grundsätzliche Reform des Unterhaltsrechts und der Alimentenhilfe umgesetzt werden können, müssten zumindest die aktuellen Missstände bei der Alimentenbevorschussung und der Inkassohilfe behoben werden. Angesichts der grossen interkantonalen Disparitäten drängt sich eine Harmonisierung auf nationaler Ebene auf. Eine direkte bundesrechtliche Verankerung wäre aus Gerechtigkeitsgründen die beste Lösung. Ein Bundesrahmengesetz oder ein Konkordat könnten die interkantonalen Disparitäten nur bedingt beseitigen.

Die Sofortmassnahmen würden nach einer Reihe von Entscheidungen hinsichtlich der **ZU HARMONISIERENDEN PARAMETER** rufen. Diesbezüglich wäre eine stärkere Beachtung des Kindeswohls und indirekt des betreuenden Elternteils anzuregen. So könnte für die Festlegung der maximal bevorzuschussten Beträge der Kinderalimente vorab der Bedarf des unterhaltsberechtigten Kindes als Orientierung gelten. Die bereits in 15 Kantonen angewendete Höchstgrenze der einfachen Waisenrente würde sich als nationale Referenz eignen.

Die Diskussion einer **EINKOMMENSUNABHÄNGIGEN ALIMENTENBEVORSCHUSSUNG** als mit Blick auf die Kinder gerechteste und negative Erwerbsanreize des betreuenden Elternteils vermeidende Lösung müsste ebenfalls erneut lanciert werden. Wird an einer einkommensabhängigen Bevorschussung der Kinderalimente festgehalten, müssen auf aufwändigerem Weg Elemente, die **SCHWELLENEFFEKTE** verursachen können, dringendst eliminiert werden. Die Leistung müsste so ausgestaltet sein, dass sich Erwerbsarbeit lohnt. Gleichzeitig sollte der obhutsberechtigte Elternteil aber auch die Möglichkeit haben, ein gutes Arrangement der Vereinbarkeit von Beruf und Familie zu finden. Dies bedeutet auch, dass Einkommensfreibeträge in die Berechnung der Bevorschussung aufgenommen werden und Kinderbetreuungskosten auf geeignete Weise als Gestehungskosten anerkannt werden.⁵⁵ Damit kann ein sanfter Übergang von der Unterstützung in die finanzielle Autonomie garantieren werden. Aus dem gleichen Grund müssten die Anspruchsgrenzen klar über der Sozialhilfegrenze liegen.

Es scheint unwahrscheinlich, dass die Gerichte in Bezug auf die **FESTSETZUNG VON ALIMENTEN FÜR EHEGATTINEN UND –GATTEN** ihre aktuelle Praxis ändern werden. Vielmehr orientieren sie sich implizit am Adult-Worker-Modell und vernachlässigen zu einem gewissen Grad die mit beruflichen Nachteilen verbundenen Zeitkosten, welche der hauptsächlich Kinder betreuende Elternteil in der Form von ent-

⁵⁴ Kurzüberblick über das schwedische System:

http://ec.europa.eu/civiljustice/maintenance_claim/maintenance_claim_swe_de.htm

⁵⁵ In der Praxis existieren diesbezüglich verschiedene Lösungen. Für detaillierte Informationen siehe Ehrler/Knupfer/Bochsler, voraussichtlich 2012.

gangenem Erwerbseinkommen in Kauf nimmt. Daher dürfte auch eine Neuaufrollung der Forderung nach einer Bevorschussung von Alimenten für Ehegattinnen und –gatten ohne Erfolgsaussichten sein. Die Problematik der eingeschränkten Möglichkeiten des Aufbaus einer Altersvorsorge für den Elternteil mit Kinderbetreuungsaufgaben könnte jedoch in die Forderung nach einem Betreuungsunterhalt als Teil des Kinderbedarfs integriert werden. Die entsprechend höheren Unterhaltsbeträge für Kinder müssten im Fall von säumigen Alimentenzahlenden bevorschusst werden. Somit würde auch die Alimentenbevorschussung wenigstens indirekt zu einer besseren sozialen Absicherung der Care-Arbeit Alleinerziehender beitragen.

Als Sofortmassnahme wäre auch die **PROFESSIONALISIERUNG DES ALIMENTENINKASSOS** anzupeilen. Der erwähnte Bundesbericht (2011) liefert zur konkreten Umsetzung dieses Vorhabens die nötigen Grundlagen. Zudem müsste auch bei der Umsetzung von Sofortmassnahmen die Frage der Koordination mit Ergänzungsleistungen für Familien untersucht werden.

Als Alternative zwischen Sofortmassnahmen und kompletter Neukonzeption des Unterhaltsrechts könnte bereits eine **SANFTE REVISION DES UNTERHALTSRECHTS** für eine adäquatere Lösung des heutigen Problems der einseitigen Mankoüberbindung an die Unterhaltsgläubiger/innen eine Verbesserung des Ist-Zustands bringen und gleichzeitig die Wirksamkeit der Alimentenbevorschussung erhöhen. Ziel wäre es, eine rechtliche Basis zu schaffen, damit sich die Festsetzung der **UNTERHALTSBEITRÄGE** vorab **AM** eigentlichen **BEDARF DES KINDES** und nicht an der finanziellen Lage des unterhaltsberechtigten Elternteils **ORIENTIEREN**.⁵⁶ Man käme dann aber nicht darum herum, sich der Frage des Kindermindestunterhaltsbeitrags zu stellen. Könnte der unterhaltspflichtige Elternteil diesen minimalen Betrag nicht finanzieren, weil dies einen Eingriff in sein Existenzminimum zur Folge hätte, wäre die rechtliche Situation so zu verändern, dass er sich an die Sozialhilfe wenden könnte.⁵⁷ Diese müsste die Differenz zwischen dem zu leistenden minimalen Kinderunterhaltsbeitrag und dem effektiv leistbaren Betrag übernehmen.⁵⁸ Der Vorteil dieser Lösung gegenüber heute wäre, dass die Alimentenbevorschussung allen Kindern minimale Kinderunterhaltsbeiträge gewähren könnte. Grosser Schwachpunkt wäre der zu erwartende Zuwachs der Sozialhilfefälle, wobei die Kostensumme nicht unbedingt steigt, da es sich jeweils nur um Teilunterstützungen handelt.

Tabelle 17: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten bezüglich Kindersicherung und Alimentenhilfe

Inhaltliche Anpassungen	Ohne Gesetzesanpassung möglich	Gesetzesanpassung nötig
VERBESSERUNG DER AKTUELLEN ALIMENTENHILFE (SOFORTMASSNAHMEN)		
• Harmonisierung auf Bundesebene	Nein	Ja, bundesrechtliche Lösung oder interkantonales Konkordat. Beides hätte die Anpassung gewisser kantonaler Gesetze zur Folge

⁵⁶ Am „Runden Tisch“, den Bundesrätin Simonetta Sommaruga am 15.4.2011 mit Interessenvertretenden und Fachleuten der elterlichen Sorge abgehalten hat, fand dieses Anliegen in verschiedenen – auch Männerkreisen – entsprechende Zustimmung.

⁵⁷ Das Problem ist heute, dass Alimentenverpflichtungen rechtlich wie beliebige Schulden behandelt werden, welche die Sozialhilfe bei der Abklärung der Sozialhilfeberechtigung nicht berücksichtigt.

⁵⁸ Gleichzeitig würden auch Rückerstattungspflicht und Verwandtenunterstützung bei der Sozialhilfe sowie mögliche fremdenpolizeiliche Konsequenzen des Sozialhilfebezugs beide getrennten Eltern gleichermassen treffen und nicht nur den Elternteil, in dessen Haushalt die Kinder überwiegend leben.

• Orientierung am Bedarf des Kindes: Maximale einfache Waisenrente als maximale Bevorschussung	Nein	Ja, einzelne kantonale Gesetze
• Vermeiden negativer Erwerbsanreize: Einkommensunabhängige Bevorschussung der Kinderalimente oder Einkommensfreibeträge und Anerkennung der Betreuungskosten als Gestehungskosten sowie Anspruchsgrenze klar über der Sozialhilfegrenze	Nein	Ja, einzelne kantonale Gesetze
• Verbesserung des Alimenteninkassos	Nein	Ja, Revision Art. 131, Abs. 1 und Art. 290 ZGB
ALTERNATIVE LÖSUNG ÜBER UNTERHALTSRECHT		
• Orientierung der Unterhaltsbeiträge am Bedarf des Kindes: Es werden minimale Kinderunterhaltsbeiträge definiert	Nein	Ja, Bundesgesetzgebung; evt. Anpassung Bundesverfassung
GRUNDLEGENDE REFORM		
• Schaffung einer Kindersicherung in der Alimentenhilfe: Staat garantiert bei Zahlungsunfähigkeit und Zahlungsverweigerung des unterhaltspflichtigen Elternteils jedem Kind einen Kindermindestunterhaltsbeitrag plus Betreuungsunterhalt .	Nein	Ja, Bundesgesetzgebung; evt. Anpassung Bundesverfassung
• Gesetzliche Verpflichtung des betreuenden Elternteils, dafür vorgesehenen Anteil am Unterhaltsbeitrag in eine Vorsorgeeinrichtung einzubezahlen .	Nein	Ja

3.4.4 Sozialhilfe

3.4.4.1 Angestrebter Zielzustand

Die Sozialberatung innerhalb der Sozialhilfe schenkt der **VEREINBARKEIT** von Erwerbs- und Care-Arbeit besondere Aufmerksamkeit. Bestehende Spezialisierungen auf Care- oder Erwerbsarbeit werden dann hinterfragt, wenn von einer Veränderung eine dauerhafte Verbesserung der finanziellen Situation der Familie ohne unzumutbare Überlastung erwartet werden kann. Dabei wird zwingend eine Kindeswohlprüfung bzw. eine Prüfung des Wohls der gepflegten Person vorgenommen, ohne das Wohl der Care- und Erwerbstätigen aus den Augen zu verlieren. Überdies hat die Familie Anspruch auf familienergänzende Kinderbetreuung von guter Qualität bzw. eine gute Tagespflege für erwachsene Angehörige.

Die Sozialhilfe **FÖRdert PERSONEN MIT CARE-VERPFLICHTUNGEN GLEICHERMASSEN** in Bezug auf ihre berufliche und soziale Integration wie Personen ohne Care-Verpflichtungen. Im Sinne nachhaltiger Integrationsstrategien erhalten Care-Arbeitende bei der Vermittlung von Arbeitsplätzen, Eingliederungsmassnahmen und speziell bei Bildungsmassnahmen und spezifischer (Nach)qualifizierung besondere Unterstützung, vor allem wenn sie vollständig oder teilweise aus dem Beruf ausgestiegen sind. Die Angebote sind mit der zeitlichen Verfügbarkeit von Care-Arbeitenden abgestimmt. Es werden berufsqualifizierende Tätigkeiten und familienfreundliche Arbeitszeiten, Teilzeitmodelle und geeignete Kinderbetreuungsmöglichkeiten bzw. Pflegeangebote für Angehörige angeboten.

Die **SKOS-RICHTLINIEN** bzw. ein Rahmengesetz über die Sozialhilfe auf Bundesebene thematisieren die Frage der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Care-Arbeit als nicht geschlechtsspezifisches Problem. Ihre Empfehlungen bzw. Vorschriften legen auf die Gleichbehandlung aller Gruppen von Sozialhilfebeziehenden in Bezug auf die berufliche und soziale Integration besonderes Gewicht und schaffen die notwendigen Rahmenbedingungen für eine Care-freundliche Ausgestaltung von Integrations- und Bildungsangeboten.

ERWERBSTÄTIGKEIT LOHNT SICH FÜR ALLE SOZIALHILFEBEZIEHENDEN, also auch für diejenigen mit Care-Verantwortung. Zu diesem Zweck werden nicht plafonierte, prozentuale Freibeträge auf selbst erworbenes Erwerbseinkommen gewährt, ohne das Niveau der aktuellen Grundsicherung zu senken. Zur Förderung des Dual Earner/Dual Carer-Modells sind die Freibeträge so ausgestaltet, dass es sich für Paare mehr lohnt, wenn beide einem Erwerb nachgehen, als wenn nur eine Person im Rahmen einer Vollzeitstelle erwerbstätig ist.

GLEICHZEITIG ANERKENNT DIE SOZIALHILFE DIE WICHTIGKEIT DER CARE-ARBEIT FÜR DIE GESELLSCHAFT. Dazu steht ihr in finanzieller Hinsicht die Integrationszulage zur Verfügung. Die ausschliessliche Förderung von unbezahlter Care-Arbeit anstelle der beruflichen Integration bleibt jedoch nur in Ausnahmefällen möglich, da lange Absenzen vom Arbeitsmarkt die spätere finanzielle Selbständigkeit stark erschweren. Grundsätzlich muss die Sozialhilfe das Spannungsfeld zwischen der Förderung von Erwerbsarbeit und unbezahlter Care-Arbeit im Einzelfall situativ auflösen. Sie trägt dabei der Tatsache Rechnung, dass es bestimmte Gruppen von Sozialhilfebeziehenden gibt, deren berufliche Integrationsmöglichkeiten aufgrund von langem Fernbleiben vom Arbeitsmarkt, von fortgeschrittenem Alter oder anderen Beeinträchtigungen stark eingeschränkt sind. Sind diese Personen in der Care-Arbeit engagiert, ist die Anwendung einer Integrationszulage sinnvoll. Bei allen anderen Personengruppen wird darauf geachtet, dass Care-Anreize nicht Erwerbs- und Bildungsanreize verdrängen. Im Fall von Care-bedingter Teilzeitarbeit kann hingegen in Ergänzung zum Erwerbsfreibetrag eine Integrationszulage zur Anwendung kommen.⁵⁹

3.4.4.2 Ist-Zustand und Reformdiskussionen

Als letztes soziales Netz hat die Sozialhilfe selber **NICHT DIE INSTRUMENTE, GESAMTGESELLSCHAFTLICHE PROBLEME** wie beispielsweise ungenügende Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie **ALLEINE ZU LÖSEN**. Vielmehr ist sie darauf angewiesen, dass öffentliche Infrastrukturen und vorgelagerte Sozialversicherungen strukturellen Problemen bereits Rechnung tragen und jemand nicht wegen gesamtgesellschaftlichen Fehlentwicklungen Sozialhilfe beziehen muss. Auch ein Arbeitsmarkt, der die Bedürfnisse der Vereinbarkeit beachtet, ist zentral. Heute ist dies nicht überall gegeben. Familienarmut ist weitgehend strukturell bedingt und entsteht oftmals, weil Personen mit Familienpflichten aufgrund der zeitintensiven Care-Arbeit eingeschränkte Erwerbsmöglichkeiten haben. Auch der ungenügende Familienlastenausgleich trägt dazu bei, dass eine zunehmende Zahl von Einelternfamilien sowie kinderreichen Zweielternfamilien auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Die Sozialhilfe hat auch die Funktion, Armut aufzudecken und Armutsfaktoren aufs politische Parkett zu bringen. Diesbezüglich kann sie **MANGELHAFTE RAHMENBEDINGUNGEN** im Gemeinwesen sowie ungenügende vorgelagerte soziale Absicherungssysteme **THEMATISIEREN** und sich für deren Verbesserung einsetzen. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS erhebt solche Forderungen in ihrer 2010 publizierten Armutsstrategie (SKOS 2010). Darin werden u.a. Ergänzungsleistungen für Familien, bessere Infrastrukturen für die familienergänzende Kinderbetreuung und existenzsichernde Mindestlöhne gefordert.

⁵⁹ Ein Beispiel aus der Praxis, das die gleichzeitige Anwendung eines Einkommensfreibetrags und einer Integrationszulage rechtfertigt: Eine Mutter mit einem behinderten Kind ist zu 50% ausser Haus berufstätig während ihr Kind in einer Spezialschule betreut wird. Daneben betreut sie halbtags (und mehr) ihr Kind.

Sozialhilfe in Zahlen

- **17% ALLER ALLEINERZIEHENDEN** wurden 2009 von der **SOZIALHILFE** unterstützt
- Die **SOZIALHILFEQUOTE** lag 2009 für die **GESAMTBEVÖLKERUNG** bei **3%**, für **KINDER** unter 18 Jahren um die Hälfte höher bei **4.5%**

Quelle: Sozialhilfestatistik BFS 2009

Die heutige Sozialhilfepraxis wird stark durch die Empfehlungen der SKOS, die sogenannten SKOS-Richtlinien, beeinflusst. Da kein Bundesgesetz zur Sozialhilfe existiert, geht von den **SKOS-RICHTLINIEN**, auf die sich alle kantonalen Gesetzgebungen explizit oder implizit, vollumfänglich oder teilweise beziehen, ein stark Praxis **NORMIERENDER EINFLUSS** aus. Die SKOS-Richtlinien legen nicht nur die Höhe der materiellen Unterstützung fest, sondern formulieren auch grundsätzliche Prinzipien und Voraussetzungen, an denen sich die Sozialhilfepraxis orientieren sollte. Sie spiegeln einerseits einen gesellschaftlichen Konsens bezüglich Rechten und Pflichten von Sozialhilfebeziehenden, haben aber andererseits auch einen Sensibilisierungscharakter. In der konkreten Unterstützungsarbeit hat die Sozialberatung viel Spielraum. Aus diesem Grund muss die Untersuchung des Umgangs mit Care-Arbeit auch die Praxis betrachten. Dies wird in den folgenden thematisch aufgebauten Abschnitten, wo möglich, durch den Rückgriff auf Resultate von Studien gemacht.

Spannungsfeld zwischen Erwerbsarbeit und Care-Arbeit

Obschon das erste und primäre Ziel der Sozialhilfe nach wie vor die materielle Hilfe und damit die Existenzsicherung ist, zeichnet sich in den letzten Jahren ein deutlicher Wandel ab, der sich in einer zunehmenden Bedeutung des Ziels der beruflichen Integration manifestiert. Seit der letzten SKOS-Richtlinienrevision im Jahr 2005 wurde die **FORDERUNG DER AKTIVIERUNG** der Leistungsbeziehenden **ZUR EXPLIZITEN STRATEGIE DER SOZIALHILFE**.

Die Sozialhilfe ist seit jeher als konditionelle Hilfe gedacht. Von der unterstützten Person wird erwartet, dass sie nach ihren Kräften zur Verminderung und Behebung der Notlage beiträgt. Dieses dominante Paradigma verlangt prinzipiell, dass die unterstützte Person eine **GEGENLEISTUNG ZUR MATERIELLEN HILFE** erbringt. In der Sozialberatung wird jedoch überprüft, ob und in welcher Form sie die Gegenleistung erbringen kann. Gleichzeitig sind sich die Vollzugsverantwortlichen bewusst, dass es eine Reihe von Menschen gibt, die trotz allen Bemühungen nicht in der Lage sind, eine Gegenleistung zu erbringen und dass es zur Aufgabe der Sozialhilfe gehört, auch diesen Menschen mit einer Existenzsicherung ein menschenwürdiges Leben zu ermöglichen.

Sozialhilfe, **KONZEPTUALISIERT ALS VORÜBERGEHENDE HILFE**, verfolgt das **ZIEL**, die Unterstützten möglichst rasch in die **FINANZIELLE UNABHÄNGIGKEIT** zu führen. Im Kapitel „Pflichten“ der SKOS-Richtlinien (A.5) kommt daher eine **HOHE BEWERTUNG DER ERWERBSARBEIT** in der Sozialhilfe zum Ausdruck. So wird in diesem Kapitel von den Unterstützten die Suche und Aufnahme einer zumutbaren Erwerbstätigkeit sowie das Leisten eines Beitrags zur beruflichen und sozialen Integration verlangt (A.5.2). Die Richtlinien machen in diesem Zusammenhang kaum Aussagen, was unter sozialer Integration verstanden wird. Anders verhält es sich bei der Erwerbstätigkeit, deren Zumutbarkeit definiert wird. Als zumutbar wird eine Erwerbstätigkeit betrachtet, wenn sie dem Alter, Gesundheitszustand und den persönlichen Verhältnissen der bedürftigen Person angemessen ist. Care-Verpflichtungen als allfällige Einschränkung der Möglichkeit, einen Beitrag zur Minderung der Bedürftigkeit zu leisten, werden an dieser Stelle nicht explizit erwähnt.

Weiter wird die mögliche Verpflichtung von unterstützten Personen zur **TEILNAHME AN ZWECKMÄSSIGEN UND ZUMUTBAREN MASSNAHMEN** zur beruflichen und/oder sozialen Integration formuliert (A.5-4). Auch hier wird keineswegs explizit erwähnt, dass Personen mit Care-Verpflichtungen allenfalls nicht in der Lage sind, einer entsprechenden Verpflichtung nachzugehen. In diesen Grundsätzen atmet die Sozi-

hilft den aktuellen Zeitgeist, der zunehmend höhere Erwerbsanforderungen an alle unterstützten Personen stellt und Ausdruck der allmählichen Entwicklung einer Sozialstaatsnorm in Richtung „Adult Worker-Modell“ ausdrückt.

Aufgrund der weitgehend fehlenden Absicherung durch Sozialversicherungen ist unbezahlte **CARE-ARBEIT HÄUFIG EIN GRUND FÜR DEN SOZIALHILFEBEZUG**. Damit steht dieses letzte Sicherungsnetz in einem **SPANNUNGSFELD ZWISCHEN** dem Drang zur **ERWERBSINTEGRATION UND** der **ANERKENNUNG VON CARE-ARBEIT ALS EINSCHRÄNKUNG DES ERWERBSPOTENZIALS**, bzw. als gleichwertige Eigenleistung. Letzteres wird in den SKOS-Richtlinien nur für Alleinerziehende mit Kleinkindern ausdrücklich anerkannt (siehe unten). Eine Gleichsetzung von Care- und Erwerbsarbeit birgt in der aktuellen Sozialhilfekonzeption jedoch auch das Risiko, dass Care-Arbeitende vom Gedanken der Förderung ausgenommen werden, weil viele Massnahmen zur individuellen Förderung wie Weiterbildung, Berufsberatung oder berufliche Integration direkt erwerbsbezogen sind. Die Teilnahme an Fördermassnahmen sollte gemäss SKOS-Richtlinien überdies durch Zulagen honoriert werden. In der Praxis werden diese Zulagen jedoch teilweise nicht bezahlt oder sie sind deutlich tiefer als Einkommensfreibeträge. Mangelnde Förderung kann langfristig zu einer dauerhaften Prekarisierung und Nichtabsicherung durch Sozialversicherungen führen.

Durch die allgemein gehaltenen Verpflichtungen zur Aktivierung **ÜBERLÄSST** die **SOZIALHILFE PAAREN** implizit ein Stück weit die **WAHL, SICH ERWERBS- UND CARE-ARBEIT FREI UNTER EINANDER AUFZUTEILEN**. Ein expliziter Hinweis auf die Wichtigkeit nachhaltiger Integrationsstrategien im Hinblick auf den weiteren Lebensverlauf beider Partner wäre in programmatischen Artikeln zum Sozialhilfevollzug jedoch ebenso wünschenswert. Diesbezüglich gebührt der Frage der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familie spezielle Erwähnung und zwar als gesellschaftliche Problematik und nicht als Geschlechterproblematik.

Vereinbarkeit von Beruf und Familien

In den SKOS-Richtlinien wird unter Vereinbarkeit verstanden, dass die Familie auf eine „**GUTE KINDERBETREUUNG**“ (C.3) zählen kann und von Zeit zu Zeit **ANSPRUCH AUF URLAUB UND ERHOLUNG** hat (C.1.6). Generell empfehlen die SKOS-Richtlinien, dass die Sozialhilfe im Fall der Erwerbstätigkeit der Eltern, während der Stellensuche oder der Teilnahme an einer Integrationsmassnahme die Kosten für die familienergänzende Betreuung zu tragen hat. In Bezug auf die **PFLEGE VON ERWACHSENEN ANGEHÖRIGEN** werden keine Empfehlungen abgegeben, was die Übernahme analoger Tagesbetreuungskosten betrifft.

Die konkrete Handhabung der **ÜBERNAHME VON KINDERBETREUUNGSKOSTEN** in der Praxis wurde **BISHER NICHT SYSTEMATISCH UNTERSUCHT**. Zumindest Sozialdienste in urbanen Regionen mit einer ausgebauten Kinderbetreuungsinfrastruktur scheinen diese Kosten aber im Fall der Erwerbstätigkeit der Eltern zu übernehmen. Ob dies auch systematisch der Fall ist für Personen auf Stellensuche oder für solche, die gerne an einer Massnahme zur beruflichen Integration oder einer Bildungsmassnahme teilnehmen würden, kann nicht beantwortet werden. Die weiter unten thematisierte **SCHWÄCHERE FÖRDERUNG VON FRAUEN IN BEZUG AUF IHRE BERUFLICHE INTEGRATION** dürfte aber unter anderem damit zu erklären sein, dass eine entsprechende Förderung im spezifischen Fall von nicht erwerbstätigen Müttern in Zweielternfamilien mit beträchtlichen Kinderbetreuungskosten für die Sozialhilfe verbunden ist und diese folglich die Tendenz haben könnte, weniger darauf zu insistieren. Diese Hypothese müsste jedoch empirisch geprüft werden.

Was den Umgang mit der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Care-Verpflichtungen in der Sozialberatung generell betrifft, besteht ebenfalls wenig gesichertes Wissen. Eine aktuell laufende Untersuchung von Keller/Modak/Messant-Laurent/Girardin zur Behandlung von Familien gemäss dominanten

gesellschaftlichen Normvorstellungen (*La normativité familiale dans l'aide sociale*) liefert jedoch einige interessante Hinweise.⁶⁰ Die Untersuchung zeigt sehr deutlich, dass **MÄNNER UND FRAUEN MIT FAMILIENPFLICHTEN IN DER SOZIALHILFE SEHR UNTERSCHIEDLICH BEHANDELT** werden. Diese Ungleichbehandlung lässt sich u.a. auf die gesellschaftliche Repräsentation von Care-Verpflichtungen, die stark geschlechtsspezifisch ist, zurückführen. Folglich scheint auch die Vereinbarkeitsproblematik von Care- und Erwerbsarbeit in der Praxis primär als ein „Frauenproblem“. So kommt die Untersuchung zum Schluss, dass Sozialarbeitende im Fall von unterstützten Männern in Familienhaushalten in der Regel die Ausübung einer 100% Erwerbstätigkeit anvisieren, während die Beratung von Frauen mit Care-Verpflichtungen auf eine Teilzeiterwerbstätigkeit abzielt. An einzelnen Orten bleiben Mütter sogar häufig bis zum Erreichen des 16. Altersjahres des jüngsten Kindes dem Arbeitsmarkt fern, besonders wenn es sich um Migrantinnen mit schlechten oder fehlenden Berufsqualifikationen und entsprechend schlechten Arbeitsmarktchancen handelt (Régamey 2010).

Generell scheint also das **ONE-AND-A-HALF-BREADWINNER-MODELL** in der Praxis die **DOMINANTE REFERENZ** zu sein zur Lösung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Aufgrund dieser empirischen Befunde kann auch erwartet werden, dass die Sozialberatung die häufig ungleiche Verteilung von Care- und Erwerbsarbeit zwischen den Geschlechtern wenig hinterfragt bzw. versucht zu verändern und zwar auch dann nicht, wenn die idealen Voraussetzungen zur beruflichen Integration in der aktuell gelebten Arbeitsteilung nicht erfüllt sind (Streuli/Kutzner 2005). Die **IMPLIZIT ANGENOMMENE ALLEINIGE CARE-VERPFLICHTUNG VON FRAUEN** führt dazu, dass sie objektiv schlechtere Chancen haben bezüglich einer eigenständigen Existenzsicherung als Personen, denen keine Care-Verantwortung zugeschrieben wird. Die Sozialhilfe tendiert also dazu, die geschlechtsspezifisch ungleich verteilte Care-Arbeit durch ihre Interventionen unhinterfragt zu zementieren.

Die stark normativ geprägten Familienbilder beeinflussen die Anforderungen an die unterstützten Personen in Bezug auf das gelebte Arrangement der Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Care-Arbeit, aber auch auf die Laufbahnplanung der Unterstützten. Die Untersuchung von Keller et al. zeigt, dass Frauen, die sich weigern, ihr Pensum zu erhöhen, eine weniger starke Sanktionierung erfahren als Männer in Familienhaushalten, die ihr Arbeitspensum nicht erhöhen wollen. Hingegen scheinen junge Männer in Bezug auf die berufliche Qualifizierung via Teilnahme an Bildungsmassnahmen stärker gefördert zu werden als junge Frauen. Da bisher keine nationale Statistik zum Besuch von Qualifizierungs-, Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen Sozialhilfebeziehender existiert, kann diese Aussage nicht weitergehend verifiziert werden.

Falls sich die beobachtete Ungleichheit im Zugang zu Massnahmen zur beruflichen Qualifikation von Personen mit Care-Verpflichtungen und solchen, denen aufgrund ihres Geschlechts keine entsprechenden Verpflichtungen zugeschrieben werden, bestätigt, müssten die Gründe dafür genauer erforscht werden. Zu prüfen wäre insbesondere, ob bestimmte **ZUGANGSBARRIEREN** Personen mit Care-Verpflichtungen an einer Teilnahme entsprechender Massnahmen hindern. Dabei stehen die Arbeitszeiten und die im Rahmen der Massnahme angebotenen familienergänzenden Betreuungsmöglichkeiten im Zentrum. Weiter dürften Massnahmen, die Tätigkeiten fördern, welche als spezifisch männlich wahrgenommen werden, gerade bei den grösstenteils weiblichen Care-Arbeitenden und den stark nach traditionellen Geschlechtermustern handelnden Professionellen auf wenig Interesse stossen. Massnahmen, die auch für Care-Arbeitende offen stehen sollten, müssten folglich erstens auf die Vereinbarkeit von Beruf und Care-Arbeit ausgerichtet sein - indem beispielsweise familienfreundliche

⁶⁰ Die Untersuchung basiert auf 146 Interviews mit Professionellen der Sozialhilfe in allen Kantonen der Westschweiz im Jahr 2010 (Studie zurzeit nicht veröffentlicht).

Arbeitszeiten und auch Teilzeitarbeit angeboten werden - und zweitens auch Tätigkeiten umfassen, die wenig geschlechtsspezifisch konnotiert sind.

Berufliche Integration von Alleinerziehenden

Die berufliche Integration von Alleinerziehenden wird in den Richtlinien spezifisch thematisiert. Es wird empfohlen, in der Praxis diese möglichst früh anzugehen und **KONKRETE MASSNAHMEN SPÄTESTENS** für den Zeitpunkt vorzusehen, **WENN DAS JÜNGSTE KIND DAS DRITTE LEBENSJAHR VOLLENDET HAT (C.3)**. Gemeinsam mit der unterstützten Person soll die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familienpflichten abgewogen und der berufliche (Wieder)einstieg geplant und unterstützt werden, immer mit dem Kindeswohl im Blick. Voraussetzung dazu ist die Gewährleistung einer guten Kinderbetreuung.

Diese seit 2010 in den Richtlinien aufgenommene Formulierung empfiehlt, **ALLEINERZIEHENDEN** in den ersten Jahren nach der Niederkunft etwas weniger Druck zur Integration in den Arbeitsmarkt auszuüben, bringt aber gleichzeitig gegenüber der früheren Version einer allgemeinen dreijährigen Schonfrist den **TREND EINER STÄRKEREN ERWERBSANFORDERUNG** zum Ausdruck. Hier stellt sich die Frage, wie in der Sozialberatung mit dieser Empfehlung umgegangen wird. Die Grundidee einer möglichst frühen Thematisierung der Arbeitsmarktintegrationsperspektiven und eine entsprechende Planung und Förderung im Rahmen der Sozialberatung ist auch für Alleinerziehende im Hinblick auf ihre finanzielle Eigenständigkeit und soziale Absicherung begrüssenswert. In der Praxis ist dabei zentral, dass der konkreten Familiensituation, insbesondere der Frage, ob ein Teil der Care-Arbeit durch den nicht im Haushalt lebenden Elternteil übernommen wird, Rechnung getragen wird. Ist die Alleinerziehende alleine für die Care-Arbeit zuständig, wäre davon abzugehen, ihr bezüglich Arbeitsmarktintegration bereits in den ersten Jahren nach der Geburt des Kindes starken Druck aufzusetzen. Gleichzeitig dürfte die Planung der beruflichen Zukunft nicht erst beginnen, wenn das Kind den Kindergarten besucht.

Gemäss verbreiteten Aussagen der Praxis zählen Alleinerziehende zu den „einfachen“ Fällen, die im Rahmen der Sozialberatung oftmals keine akuten Mehrfachprobleme aufweisen. Ihr einziges Problem liegt in den Augen der Sozialberatung häufig in der schwierigen Vereinbarkeit von Care- und Erwerbsarbeit. Die Ausnahme des Forderns, die gegenüber dieser Gruppe oftmals gemacht wird, scheint in der Kleinkindphase (0-3 Jahre) in der Praxis auch mit der Ausnahme des „Förderns“ einherzugehen. Die entsprechend explizite Formulierung des Förderungsgedankens in der diskutierten Richtlinie erweist sich unter diesem Gesichtspunkt für die Gruppe der Alleinerziehenden als wichtig.

In der Gruppe der auf Sozialhilfe angewiesenen Alleinerziehenden finden sich gemäss Sozialhilfestatistik sowohl Personen mit guten Berufsqualifikationen als auch solche mit besonders schlechten. Erstere haben primär ein Zeitproblem, sind aufgrund der schwierigen zeitlichen Verfügbarkeit häufig nicht im gelernten Beruf tätig und bräuchten manchmal auch Nachqualifizierung, um wieder darin arbeiten zu können. Die Aussichten auf ein höheres Erwerbseinkommen und folglich mittelfristige finanzielle Unabhängigkeit sind gerade in qualifizierten Berufsfeldern am grössten. Durch die **VERMITTLUNG VON CARE-KOMPATIBLEN BILDUNGSMASSNAHMEN** kann die Sozialhilfe entsprechende Förderung leisten. Ausserdem sind gute Kinderbetreuungsangebote mit flexiblen Öffnungszeiten zentral. Im Fall der schlecht oder nicht qualifizierten Alleinerziehenden wäre das Nachholen eines Bildungsabschlusses eine wichtige Förderung.

Gemäss einer kürzlich publizierten Studie des BSV scheinen **ALLEINERZIEHENDE SELTENER** eine **INTEGRATIONSMASSNAHME** zu besuchen als andere Unterstützte. Ausserdem scheint das Arbeitsmarktintegrationspotenzial von Alleinerziehenden, die an einer Integrationsmassnahme teilgenommen haben, deutlich schlechter als dasjenige von Alleinerziehenden, die an keiner entsprechenden Massnahme teilgenommen haben (Aeppli, 2010). Wie dies zu interpretieren ist, bleibt unklar. Die Studie

belegt, dass vor allem Sozialhilfebeziehende in eine Massnahme vermittelt werden, die besonders schlechte Arbeitsmarktintegrationsaussichten haben. Die niedrige Vermittlungsquote könnte folglich auf ihr vergleichsweise hohes Integrationspotential, ihre bereits überdurchschnittliche Arbeitsmarktbe teiligung und/oder ihre Care-Pflichten, die sie an der Teilnahme einer Massnahme hindern, zurückzu führen sein. Kritisch anzumerken ist indes, dass die Studie keine Angaben zu den in den Integrati onsmassnahmen vermittelten Kompetenzen oder zur Care-Freundlichkeit der Massnahmen macht.

Finanzielle Anerkennung von Care- und Erwerbsarbeit

Die SKOS-Richtlinien empfehlen, der eingeschränkten Erwerbsfähigkeit von Personen mit Care- Verantwortung durch die Anerkennung von situationsbedingten Leistungen und Integrationszulagen Rechnung zu tragen (Kap. C). Es wird prinzipiell unterschieden zwischen **ALLEINERZIEHENDENZULAGEN** und **ZULAGEN ZUR SOZIALEN INTEGRATION**. Letztere können auch Care-Arbeit honorieren und zwar un abhängig von der Familienform, in der die Care-Leistenden leben. Mit diesen Regelungen leistet die Sozialhilfe einen expliziten Beitrag zur Absicherung der Care-Arbeit. Erwerbsarbeit im Rahmen einer bezahlten Arbeit im ersten Arbeitsmarkt wird hingegen mit einem **EINKOMMENSFREIBETRAG**, der für ein Vollzeitpensum stets höher ist, honoriert.

Können Alleinerziehende wegen ihrer Betreuungsaufgaben gegenüber Kleinkindern unter 3 Jahren weder einer Erwerbstätigkeit noch einer ausserfamiliären Integrationsaktivität nachgehen, sollen sie gemäss SKOS-Richtlinien eine monatliche Integrationszulage von mindestens 200 Franken erhalten (C.2). Damit werden Alleinerziehende in gewissem Mass vom Aktivierungsdruck ausgenommen. Die Monetarisierung der Care-Arbeit hat jedoch keinen Bezug zum effektiven Wert der geleisteten Arbeit, vielmehr soll damit die Motivation gestärkt werden, möglichst rasch eine Erwerbstätigkeit aufzuneh men. Diese **ALLEINERZIEHENDENZULAGE** wird 2011 in 15 Kantonen ausgerichtet, wobei in Bezug auf das Alter des jüngsten Kindes, bis zu dem effektiv eine Zulage entrichtet werden kann, gewisse inter kantonale Unterschiede bestehen. In der **PRAXIS** scheint die Sozialhilfe folglich die strukturellen Schwierigkeiten anzuerkennen, denen speziell Alleinerziehende in ihren Bemühungen einer Erwerbs tätigkeit nachzugehen, ausgesetzt sind.

Die Pflege von Angehörigen kann gemäss SKOS-Richtlinien eine **INTEGRATIONSZULAGE FÜR NICHT- ERWERBSTÄTIGE** erwirken (C.2). Dabei wird nicht weiter präzisiert, was unter „Angehörigen“ zu verste hen ist. Im allgemeinen Verständnis fallen unter den Begriff sowohl Kinder, Grosskinder und Partner und Partnerinnen als auch nahe Verwandte wie Eltern, Schwiegereltern oder Geschwister. Zwar nicht explizit erwähnt, doch dürfte der Zivilstand für die Definition keine Bedeutung haben. Die zur Honorie rung dieser Care-Aufgaben empfohlene Integrationsleistung beträgt je nach erbrachter Leistung und ihrer Bedeutung für den Integrationsprozess zwischen 100 und 300 Franken pro Person und Monat. Die kantonalen Sozialhilfegesetze beziffern die einzelnen Tätigkeiten oftmals konkret oder beschrän ken sich auf die Ausrichtung eines einzigen Betrags für sämtliche Integrationstätigkeiten. 22 Kantone wenden die Integrationszulage im Jahr 2011 an, wobei in Bezug auf die finanziellen Beträge, welche für die einzelnen Tätigkeiten gewährt werden, grosse interkantonale und manchmal sogar innerdienst liche Unterschiede bestehen.

In einer verschwindend kleinen Zahl von Kantonen lässt sich aufgrund der Erziehung und Betreuung kleiner Kinder durch einen Elternteil auch in Paarhaushalten eine Integrationszulage erwirken (Knapfer et al. 2007). Die Zulagen für die Pflege von Angehörigen findet höchst selten eine Anwen dung, da die Sozialhilfe versucht, zu diesem Zweck Ergänzungsleistungen zu erwirken (vgl. Abschnitt 3.4.1). Problematisch ist die Nichtanwendung dieser Zulagen in der Praxis dann, wenn Care-Arbeit von der Sozialberatung gefördert oder auch nur geduldet wird und die Betroffenen gleichzeitig weniger berufliche Integrationsförderung erhalten. Damit riskieren die Betroffenen auf einem Abstellgleis zu

landen, ohne dass sie zumindest in finanzieller Hinsicht über eine dauerhafte Existenzsicherung verfügen.

Die in den Richtlinien empfohlenen **FREIBETRÄGE** auf das Erwerbseinkommen erstrecken sich zwischen 400 und 700 Franken. Die stärkere Honorierung von Erwerbsarbeit im Vergleich zu Care-Arbeit kann als Ausdruck interpretiert werden, dass tiefe Löhne, die Sozialhilfezahlungen nötig machen, weniger als ein individuelles Problem betrachtet werden als die Einbindung in Betreuungsarbeit.

Die Kantone haben auch bezüglich der Anwendung der Einkommensfreibeträge ganz unterschiedliche Modelle und Abstufungsmöglichkeiten gemäss Pensum erlassen. Der effektiv in der Praxis angewandte maximale Freibetrag liegt bei 600 Franken pro Monat, das heisst unter der in den SKOS-Richtlinien empfohlenen Höchstgrenze. Je nach kantonaler Ausgestaltung des Freibetrags bezahlt es sich für Doppelverdienende finanziell stärker aus, wenn beide - allenfalls auch nur teilzeitlich - erwerbstätig sind, als wenn nur eine Person dasselbe Pensum verdienen würde.

Recht auf Erholungsurlaub

Eine weitere situationsbedingte Leistung besteht in der Empfehlung, erwerbstätige Personen und solche, die sich um die Erziehung und Betreuung mehrerer Kinder oder die intensive Betreuung eines Familienmitglieds kümmern, von Zeit zu Zeit unabhängig vom Erwerbsstatus die Möglichkeit eines Urlaubs zu gewähren (C.1.6). Diese Empfehlung hat das Verdienst, Care-Arbeit gleichwertig wie Erwerbsarbeit zu werten. In der Praxis werden zu diesem Zweck oftmals Stiftungen zur Finanzierung von kostengünstigen Urlaubsmöglichkeiten angeschrieben.

Verpflichtung zur Haushaltführung

Personen, die in Wohn- und Lebensgemeinschaften mit nicht unterstützten Personen leben, sind gemäss SKOS-Richtlinien verpflichtet, entsprechend ihrer zeitlichen und persönlichen Möglichkeiten den Haushalt für nicht unterstützte berufstätige Kinder, Eltern, Partner und Partnerin zu führen. Für die entsprechende Arbeitsleistung hat die unterstützte Person aus Sicht der Sozialhilfe Anspruch auf eine Entschädigung durch ihre Wohnpartner/innen (F.5.2). Diese Entschädigung soll verdoppelt werden, wenn eines oder mehrere Kinder der pflichtigen Person betreut werden. Bei der von der Sozialhilfe verlangten Arbeit handelt es sich folglich sowohl um Hausarbeit als auch um Care-Arbeit zu Gunsten von abhängigen Personen. In der Sozialhilfepraxis ist es an manchen Orten Usus, die empfohlene Entschädigung im Unterstützungsbudget als Einnahme zu verrechnen, ohne zu überprüfen, ob die Entschädigung tatsächlich geleistet wird. Fraglich bleibt auch, ob die Regelung in allen Sozialdiensten immer geschlechtsneutral für Männer wie für Frauen angewendet wird.

3.4.4.3 Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten

Handlungsbedarf zeichnet sich sowohl auf der Ebene der Reglementierung der Sozialhilfe via SKOS-Richtlinien oder Bundesrahmengesetz zur Sozialhilfe ab, als auch auf der Ebene der Praxis der Sozialhilfe. Daneben sind die erwähnten sozialpolitischen Rahmenbedingungen in Bezug auf die Vereinbarkeit von Care- und Erwerbsarbeit zentral.

A) Engagement der Sozialbehörden zur besseren Absicherung der Care-Arbeit

Die Sozialbehörden müssen sich für die Schaffung von Rahmenbedingungen und vorgelagerten Sozialleistungen wie beispielsweise Ergänzungsleistungen für Familien einsetzen, welche eine bessere Vereinbarkeit von Care- und Erwerbsarbeit erlauben und die soziale Absicherung von Care-Arbeitenden verbessern. Damit könnte sich die Sozialhilfe wieder stärker auf ihre ursprüngliche Funktion der primär individuellen und vorübergehenden Hilfe konzentrieren, während strukturelle Armutsri-

siken, die aufgrund von unbezahlter Care-Arbeit entstehen können, durch andere Institutionen zumindest teilweise aufgefangen würden.

B) Geschlechtsunabhängige Konzeption von Care im Lebensverlauf

Die Sozialarbeitenden und -behörden müssen im Rahmen der Ausbildungen sowie anlässlich von Tagungen und Weiterbildungskursen sensibilisiert werden in Bezug auf ihre Familienbilder und die darauf basierenden Beratungsansätze. Normative Familienbilder werden wahrgenommen und das gängige geschlechtsspezifische Schema hinterfragt, welches Care-Arbeit als Frauenarbeit betrachtet und Männer weitgehend von Care-Verpflichtungen ausnimmt. Care-Arbeit wird als geschlechtsunabhängige Arbeit im Lebensverlauf konzeptualisiert, die von Männern und Frauen gleichermassen ausgeübt werden kann. Personen mit Care-Verpflichtungen werden in Bezug auf ihre berufliche und soziale Integration von der Sozialhilfe gleichermassen gefördert wie Personen ohne Care-Verantwortung.

Der Umgang mit Care-Arbeit wird auch in der SKOS als Dachorganisation der Sozialhilfeorgane thematisiert. Die SKOS kann dazu beitragen, dass Care-Arbeit als Teil der Problematik der Vereinbarkeit von Beruf und Familie und nicht als geschlechtsspezifisches Problem behandelt wird. Die explizite Erwähnung und Problematisierung des Spannungsfeldes zwischen Erwerbs- und Care-Arbeit in den Richtlinien wäre zu prüfen.

C) Stärkere Förderung der Übernahme von Care-Arbeit durch beide Geschlechter

Die Vereinbarung von Erwerbs- und Care-Arbeit ist für Sozialhilfebeziehende eine ebenso wichtige Problematik wie für andere gesellschaftliche Gruppen. Um dieser Erkenntnis eine Veränderung der Sozialhilfepraxis folgen zu lassen, braucht es eine gesamtgesellschaftliche Förderung der Vereinbarkeit, wie sie in diesem Bericht an verschiedenen Stellen vorgeschlagen wird, sowie Sensibilisierungsarbeit beim Vollzugspersonal der Sozialhilfe. Die Umsetzung der Vereinbarkeit als geschlechts- und schichtunabhängiges Paradigma würde sich in der Sozialhilfepraxis in der Auslotung des Erwerbspotenzials aller Haushaltmitglieder im Lebensverlauf niederschlagen. Dies bedeutet, dass das bestehende Arrangement zwischen Erwerbs- und Care-Arbeit thematisiert und unabhängig vom Geschlecht der unterstützten Personen Lösungsansätze zur langfristigen Verbesserung der finanziellen Situation des Haushalts gesucht werden.

In der Sozialberatung sollten Personen, die aufgrund von Care-Arbeit aus dem Arbeitsmarkt ausgeschieden oder nur vermindert erwerbstätig sind, in Bezug auf ihre Erwerbsperspektiven speziell beraten werden. Diesbezüglich empfiehlt sich die Erarbeitung von individuellen Integrationsstrategien. In der Regel braucht es auch eine Veränderungsstrategie des innerfamiliären Care- und Erwerbsarrangements. Die verbreitete Praxis, Frauen aufgrund von Careverpflichtungen tendenziell in Teilzeiterwerbstätigkeit zu vermitteln, während die Care-Verantwortung von Männern ausgeblendet und für sie folglich eine vollzeitliche Erwerbstätigkeit angestrebt wird, muss kritisch hinterfragt werden.

Die Übernahme der Kosten für die familienergänzende Kinderbetreuung auch für Eltern, die aktiv auf Stellensuche sind, bzw. die Organisation und Finanzierung einer institutionalisierten und qualitativ guten Pflege für pflege- und betreuungsbedürftige Personen, bildet diesbezüglich oftmals eine Grundvoraussetzung. Die entsprechende Empfehlung der SKOS-Richtlinien (C.1.3) sollte auf kantonaler Ebene verbindlich erklärt werden.

Zentral ist, dass die Frage der Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Care-Arbeit im Fall von Paarhaushalten in der Sozialberatung gemeinsam mit beiden Partnern diskutiert und eine allfällige Veränderung eines bestehenden Arrangements geplant wird. Dabei kommt dem Kindwohl bzw. bei gepflegten Angehörigen dem Wohl der Gepflegten eine zentrale Bedeutung zu. Dieses kann aber in einem Spannungsfeld zu einer dauerhaften Integrationsstrategie aller Familienmitglieder stehen, ins-

besondere wenn die Ausübung von Care-Arbeit nur auf eine Person in einem Haushalt konzentriert ist. Die Auflösung dieses Spannungsfeldes erfordert besondere professionelle Sorgfalt.

Die Vereinbarkeitsproblematik zwischen Care- und Erwerbsarbeit von Alleinerziehenden mit Kleinkindern bedarf einer speziellen Betrachtung. Die Auslegung der aktuellen Empfehlung der SKOS-Richtlinien kann dazu führen, dass Alleinerziehende mit Kleinkindern zur Ausübung einer Massnahme zur beruflichen Integration oder einer Erwerbstätigkeit verpflichtet werden, wenn eine gute Kinderbetreuungssituation gewährleistet werden kann. Empfehlenswerter als eine Verpflichtung mit allfälligen Sanktionen bei Nichtbeachtung, schiene für diese Gruppe eine frühzeitige Planung des beruflichen (Wieder)einstiegs gemeinsam mit der unterstützten Person. Dabei steht die Berufsberatung und Laufbahnplanung im Vordergrund.

D) Prioritäre Vermittlung von Personen mit Care-Verantwortung

Die aktuelle Benachteiligung von Personen mit Care-Verantwortung in Bezug auf die Förderung bzw. Verbesserung ihrer beruflichen Integrationsmöglichkeiten rechtfertigt sich nicht. Eine entsprechende Korrektur dieser Situation könnte beispielsweise darin bestehen, dass Personen, die aufgrund der Verrichtung von Care-Arbeit keinen Zugang zum Arbeitsmarkt haben, bei der Zuweisung in Integrationsprogramme und Bildungsmassnahmen in Zukunft prioritär behandelt werden. Gleichzeitig erforderte dies einen quantitativen und qualitativen Ausbau des entsprechenden Angebots an darauf zugeschnittenen Massnahmen sowie Aus- und Weiterbildungen.

Die Evaluation der Vermittlung von Personen mit Care-Verantwortung könnte den Wissensstand zur Entwicklung der Förderung dieser Kategorie von Leistungsbeziehenden verbessern. Dies erforderte jedoch vorerst eine statistische Erfassung der Zuweisung von Sozialhilfebeziehenden in Beschäftigungs-, Trainings- und Weiterbildungsmassnahmen. Mindestens acht Kriterien erweisen sich für die statistische Erhebung der Teilnahme an einer Aktivierungsmassnahme als relevant: Geschlecht, Alter, Ausbildungsniveau, Haushaltszusammensetzung der Teilnehmenden, allfällige Care-Verpflichtung und dafür aufgewendeter Zeitbedarf, Art und Ziel der Aktivierungsmassnahme.

E) Schaffung von Care-kompatiblen Qualifizierungsmassnahmen

Um den Aufbau einer eigenständigen Existenzsicherung von Personen, die bisher hauptsächlich Care-Arbeit geleistet haben, überhaupt zu ermöglichen, bedarf es häufig an (Nach)qualifizierung. Dabei sind Bildungsmassnahmen besonders zu fördern. Diese müssen individuell auf die Bedürfnisse der Betroffenen zugeschnitten und qualifizierender Natur sein.

Generell gilt es, die Ausgestaltung dieser Massnahmen in Bezug auf die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Care-Arbeit zu verbessern. Die Arbeits- oder Ausbildungszeiten und die Kinder- bzw. Angehörigenbetreuung müssen unbedingt kompatibel sein. Gerade die zeitliche Beschränkung des Bedarfs an Kinderbetreuung oder Tagesbetreuung für die Pflege von Angehörigen stellt in der Praxis oftmals Probleme. Integrations- und Bildungsmassnahmen können jedoch selber entsprechende Betreuungsmöglichkeiten für Kinder anbieten (für zu pflegende Angehörige lässt sich das nicht realisieren) oder sie werden als flexible Teilzeitmassnahmen konzipiert, die den Absolventinnen und Absolventen ein möglichst gutes und individuelles Arrangement zwischen Care-Arbeit und Massnahmenteilnahme erlauben. Eine Ergänzung der SKOS-Richtlinien in Bezug auf die notwendige Care-Kompatibilität von Massnahmen zur beruflichen Integration sowie Bildungsmassnahmen ist zu empfehlen.

Die Teilnahme an Programmen, die das Ziel verfolgen, den Betroffenen eine geregelte Tagesstruktur zu vermitteln oder lediglich der Beschäftigung dienen und keinen qualifizierenden Charakter haben, sind für Care-Arbeitende zu vermeiden. Diese Personen brauchen vielmehr Unterstützung zur Behebung spezifischer Mankos. Dazu zählen fehlende Sprachkompetenzen und Computerkenntnisse,

Qualifizierungsmöglichkeiten oder der Erwerb von spezifischen beruflichen Kompetenzen. Dabei ist darauf zu achten, dass Programme, die spezifisch für Personen vorgesehen sind, die aufgrund von Care-Arbeit aus dem Arbeitsmarkt ausgeschieden sind (häufig handelt es sich in der Praxis um Programme, die für Frauen reserviert sind), oftmals zu einer Verfestigung von Ungleichheiten führen. So haben Hauss/Nadai aufgezeigt, dass spezifische Frauenprogramme zwar einen gewissen Schonraum für Frauen mit sozialen Problemen schaffen können und für einzelne unter ihnen durchaus als positive Erfahrungen gewertet werden. Dennoch tendieren diese Programme durch die geschlechtsspezifisch angebotenen Tätigkeiten zur Reproduktion bestehender Ungleichheiten im Arbeitsmarkt, insbesondere indem Frauen Kompetenzen vermittelt werden, die sie nur in geschlechtsspezifischen Berufsfeldern mit entsprechend prekären Arbeitsbedingungen und tiefen Löhnen einsetzen können (Hauss/Nadai, 2009).

F) Care-Zulagen für Personen nahe dem Rentenalter

Personen, die nahe dem Rentenalter und wegen aktuell oder in der Vergangenheit geleisteter Pflege- und Betreuungsarbeit nicht (mehr) erwerbstätig sind, sollten speziell beraten werden. Oftmals haben diese Personen aufgrund fehlender beruflicher Qualifikation und Erfahrung äusserst schlechte Arbeitsmarktintegrationschancen. Bei dieser Gruppe handelt es sich häufig um Migrantinnen. In solchen Fällen müsste individuell abgeklärt werden, ob das Ziel der mittelfristigen Arbeitsmarktintegration überhaupt realistisch und sinnvoll ist. Andernfalls lässt sich für diese spezifische Personengruppe die Anwendung einer Integrationszulage aufgrund der Pflege von Angehörigen rechtfertigen.

G) Anpassung der finanziellen Anreize

Indem die Sozialberatung die Übernahme von Care-Arbeit für beide Geschlechter in Zukunft stärker fördert, könnte Frauen ein grösseres Arbeitsmarktintegrationspotenzial eröffnet und gleichzeitig eine bessere eigenständige soziale Absicherung ermöglicht werden. Angesichts ihres Auftrags zur Sicherung der finanziellen Unabhängigkeit von Sozialhilfebeziehenden bekundet die Sozialhilfe gewisse Schwierigkeiten, eigentliche Care-Anreize zu setzen. Sie kommt in den oben behandelten Clinch mit der Erwerbsanforderung. Eine andere Verteilung von Care-Aufgaben ist vor allem dann schwer thematisierbar, wenn bereits ein Erwerbseinkommen aus einem hohen Pensum im ersten Arbeitsmarkt existiert. Einfacher zu realisieren sind entsprechende Veränderungen im Fall von Teilzeiterwerbstätigkeit. Zur finanziellen Anerkennung von Care-Arbeit wäre zu erwägen, ob für Personen, die aufgrund von Care-Verpflichtungen nur Teilzeit erwerbstätig sind, die in den SKOS-Richtlinien empfohlene Zulage zur sozialen Integration, die auch für die Pflege von Angehörigen vorgesehen ist, allenfalls zusätzlich zu einem allfälligen Erwerbsfreibetrag auf den Lohn gewährt werden kann.

In Bezug auf die Ausgestaltung der Freibeträge auf Erwerbseinkommen wäre zu beachten, dass der Einkommensfreibetrag im Fall einer Doppelerwerbstätigkeit in einem Haushalt höher sein sollte, als wenn nur eine Person erwerbstätig ist. Dies könnte einer stärkeren Erwerbsbeteiligung von Frauen förderlich sein, wodurch implizit ein Beitrag zu einer besseren innerfamiliären Verteilung zwischen Care- und Erwerbsarbeit erwartet wird. Eine entsprechende Ergänzung der Handhabung der Anzeilelemente sollte im Rahmen einer zukünftigen Revision der SKOS-Richtlinien geprüft werden.

H) Schaffung eines nationalen Rahmengesetzes zur Sozialhilfe

Die SKOS und die SODK setzen sich für die Schaffung eines nationalen Rahmengesetzes zur Sozialhilfe ein. Ein entsprechendes Rahmengesetz sollte u.a. Grundsätze zur Handhabung von Erwerbsanforderungen für Personen, die Care-Arbeit verrichten, enthalten. Diesen Personen müssen die gleichen objektiven Chancen auf Sozialberatung, Laufbahnberatung, Zugang zu Aktivierungs- und insbesondere Bildungsmassnahmen gewährt werden wie Personen ohne Care-Verantwortung. In einem

Bundesrahmengesetz wäre die Form der speziellen Förderung dieser Gruppe als Formulierung zu wählen, um diesem spezifischen Anliegen explizit Nachdruck zu verleihen.

Tabelle 18: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten bei der Sozialhilfe

Inhaltliche Anpassungen	Ohne Gesetzesanpassung möglich	Gesetzesanpassung nötig
• Handlungsanleitungen zum Umgang mit Care- und Erwerbsarbeit: erarbeiten, wie die Praxis mit diesem Dilemma bei Sozialhilfebeziehenden umzugehen hat	Ja	Nein, aber Anpassung der SKOS-Richtlinien prüfen
• Frühzeitige Förderung von Alleinerziehenden: Beruflichen (Wieder)einstieg von Alleinerziehenden möglichst früh planen, anstatt einseitige Verpflichtung zur Arbeitsaufnahme von Alleinerziehenden	Ja	Anpassung der SKOS-Richtlinien prüfen, allenfalls Anpassung einzelner kantonalen Gesetze
• Fördermassnahmen für Personen mit Care-Verantwortung: Regelmässige Evaluation der Vermittlungspraxis und der Wirkung der Massnahmen; statistische Erfassung von Sozialhilfebeziehenden in Beschäftigungs-, Trainings- und Weiterbildungsmaßnahmen	Ja	Nein
• Ausbau Care-kompatibler Förderungsmassnahmen	Ja	Nein
• Revision des Zulagensystems Anreize für Zweiverdiener zwingend höher als für Einverdienerpaare	Je nach kantonalen Gesetzgebung	Ja, einzelne kantonale Gesetze
• Absicherung der Care-Arbeit im geplanten Bundesrahmengesetz über die Sozialhilfe: Grundsätze zur Handhabung der Erwerbsanforderungen an Care-Arbeitende (Realisierung der oben genannten Punkte); Formulierung von Gleichbehandlungsleitsätzen	Nein	Ja, Schaffung eines Verfassungsartikels und einer Bundesrahmengesetzgebung. Anpassung der kantonalen Sozialhilfegesetze

3.4.5 Fazit

Bedarfsleistungen sind im Unterschied zu Sozialversicherungen nicht auf die Absicherung von klar definierten Risiken ausgerichtet, vielmehr bezwecken sie eine Grundsicherung bei allen Problemen, die zu finanziellen Bedarfslagen führen können. Die **KANTONALE VIELFALT** in der Ausgestaltung dieser Leistungen macht die Analyse zusätzlich anspruchsvoll und erschwert es, einheitliche Schlussfolgerungen zu ziehen. Ausserdem führt die – mit Ausnahme der EL zu AHV/IV - kantonale Zuständigkeit zu einem Bruch in der sozialen Absicherung der Schweizer Bevölkerung: Bei nicht vom Sozialversicherungssystem anerkannten Risiken spaltet sich die Mindestsicherung im finanziellen Bedarfsfall in **26 UNTERSCHIEDLICHE SYSTEME** auf. Damit entstehen teils **MARKANTE UNTERSCHIEDE** in den frei verfügbaren Einkommen von Haushalten mit gleicher Ausgangslage, aber unterschiedlichem Wohnkanton. Die **DAMIT VERBUNDENEN UNGERECHTIGKEITEN** sowie die auf nationaler Ebene erschwerte bis fast unmögliche Steuerung des Gesamtsystems der sozialen Sicherung geben seit kurzem Anlass zur politischen Debatte gewisser Harmonisierungen oder Kompetenzwechsel von der kantonalen auf die bundesrechtliche Ebene.

Da Bedarfsleistungen anders als die Sozialversicherungen **NICHT - ODER BISHER NUR IN AUSNAHMEFÄLLEN - AN DIE AUSÜBUNG EINER ERWERBSTÄTIGKEIT GEBUNDEN** sind, ist es nicht verwunderlich, dass besonders Personen, die unbezahlte Care-Arbeit leisten, besonders häufig auf diese Leistungssysteme angewiesen sind, die nur das Existenzminimum absichern. Verschiedene Bedarfsleistungen sind ausserdem eigens auf die Absicherung von Bedarfslagen ausgerichtet, die aufgrund von Betreuung abhängiger Personen entstehen. So existieren in einzelnen Kantonen beispielsweise spezifische Zulagen für Mütter in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen, damit sie in den ersten Mo-

naten nach der Geburt die Möglichkeit haben, reduziert oder nicht erwerbstätig zu sein⁶¹ oder Zulagen für Personen, die Pflege brauchen.

Im Zuge der Anpassung des Sozialstaats ans **AKTIVIERUNGSPARADIGMA** wurden gewisse Bedarfsleistungen in den letzten Jahren revidiert. Als Leitfigur hat sich für den Bezug der Bedarfsleistungen in der Tendenz der aktive Sozialleistungsbeziehende durchgesetzt, der im Kontrast zum passiven Leistungsempfänger steht. **ERWERBSARBEIT** wird durch die Gewährung von Einkommensfreibeträgen **BELOHNT** und gleichzeitig wird darauf geachtet, negative Erwerbsanreize in der Form von Schwelleneffekten oder Bevorteilungen von Leistungsbeziehenden gegenüber schlecht verdienenden Erwerbstätigen zu vermeiden. **IMPLIZIT** wird **CARE-ARBEIT HÄUFIG MIT INAKTIVITÄT GLEICHGESETZT** oder in der Konzeptualisierung der Anspruchsvoraussetzung ganz einfach als mögliches strukturelles Hindernis bei der Ausübung einer Erwerbstätigkeit ausgeblendet. Oftmals haben jedoch Care-Arbeitende nicht die objektiven Voraussetzungen, eine Erwerbstätigkeit auszuüben oder ein bestimmtes Erwerbsvolumen zu erfüllen – beispielsweise, wenn keine bezahlbaren Kinderbetreuungsmöglichkeiten bestehen. Wenn Care-Arbeit explizit als Hindernis für die Erwerbstätigkeit problematisiert wird, wird sie **IM VERGLEICH ZUR ERWERBSARBEIT WENIGER VALORISIERT**. Dies spiegelt sich **IN TIEFEREN LEISTUNGEN** für Care-Arbeitende als für Erwerbstätige, da erstere keinen Erwerbsfreibetrag geltend machen können oder ihnen ein hypothetisches Einkommen in der Bedarfsrechnung angerechnet wird. Neue Bedarfsleistungen wie Ergänzungsleistungen für Familien haben in gewissen Kantonen sogar eigentlichen Workfare-Charakter, sie setzen Erwerbsarbeit und nicht etwa Arbeit im Allgemeinen als Zugangskriterium voraus. Die Ausblendung unbezahlter Care-Arbeit birgt auch hier **DISKRIMINIERUNGSGEFAHR**.

Diese Entwicklungen führen dazu, dass Personen, die sich in einer finanziellen Bedarfssituation befinden, **OFTMALS** gar **KEINE ANDERE WAHL ALS DIE ERWERBSTÄTIGKEIT** haben, auch wenn dies mit ihren Care-Aufgaben kollidiert. Die Bedarfsleistungen **PRIVATISIEREN DAS PROBLEM, WIE DIE CARE-ARBEIT TROTZDEM VERRICHTET WIRD**. Da unbezahlt Care-Arbeitende häufig wie erwähnt „*prisoners of love*“ sind, führt dies zu einer **STRUKTURELLEN ÜBERBELASTUNG VON PERSONEN MIT CARE-VERPFLICHTUNGEN**. Aufgrund der Folgeprobleme können wiederum Armutsspiralen entstehen, in denen multiple Faktoren zusammenwirken und die sowohl für den betroffenen Haushalt als auch für das Gemeinwesen schwierig zu lösen sind. Daher lohnt es sich, dem Zeit- und Koordinationsbedarf, der mit unbezahlter Care-Arbeit verbunden ist, von Anfang an genügend Rechnung zu tragen. Die aktuellen Entwicklungen zeigen überdies, dass Care-Arbeitende **OFTMALS ZU WENIG** in den Genuss von **FÖRDERMASSNAHMEN** wie Bildungs- und Qualifikationsmassnahmen kommen. Grund dafür ist entweder das fehlende Angebot oder die aufgrund der Care-Verantwortung erschwerte Teilnahme an den Massnahmen.

Bedarfsleistungen können das Care-Dilemma nicht alleine auflösen. Die soziale Absicherung bestimmter sozialer Risiken, denen Personen mit Care-Verpflichtung besonders ausgesetzt sind, müssten durch ein nicht nur auf Erwerbsausfall ausgerichtetes Sozialversicherungssystem abgedeckt werden. Zu denken ist insbesondere an Krankheit, Elternschaft und Pflegebedarf. Gleichzeitig braucht es, wie bereits ausgeführt, eine entsprechende Betreuungsinfrastruktur, damit die Vereinbarkeit von Beruf, Familie und Pflege überhaupt möglich ist (Abschnitt 3.2).

⁶¹ Diese Mutter- oder Elternschaftsbeihilfen werden im vorliegenden Bericht nicht vertieft analysiert, weil sie nur in 14 Kantonen existieren und sehr unterschiedliche Leistungen umfassen (für eine Übersicht siehe: <http://www.sozinventar.bfs.admin.ch> (Zugriff am 7.6.2011))

3.5 Umgang des Steuersystems mit Arbeitsteilung und unbezahlter Care-Arbeit

3.5.1 Angestrebter Zielzustand

Das Steuerrecht ist auf ein Dual Earner/Dual Carer-Modell abgestimmt, bei Ehepaaren also als **INDIVIDUALBESTEUERUNG** oder allenfalls als **VOLLSPLITTING** ausgestaltet. Die Individualbesteuerung hat den Vorteil, dass sie eine egalitäre Aufteilung der Erwerbsarbeit stärker begünstigt als ein Alleinernährermodell. Ein Vollsplitting ist arbeitsaufteilungsneutral, schafft aber eine Privilegierung von Ehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren.

Die Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit durch Zeit- und Konsumkosten von Kindern werden bei der Besteuerung von Familien unabhängig vom Zivilstand berücksichtigt. Die Entlastung erfolgt über **KINDERABZÜGE** oder über ein **FAMILIENSPLITTING**. Um bei Steuerabzügen alle Kinder gleich zu behandeln und Familien mit höheren Einkommen aufgrund der Steuerprogression gegenüber Familien mit tieferen Einkommen nicht zu privilegieren, werden Kinderabzüge nicht auf dem Einkommen, sondern auf dem Steuerbetrag gewährt und sind auszahlbar, wenn ein Negativbetrag resultiert. Bei Elternpaaren werden die Kinderabzüge hälftig geteilt. Nur Alleinerziehende, die effektiv alleine für ein Kind sorgen, können den gesamten Abzug anbringen. Bei Familiensplitting-Modellen wird die Kinderzahl im Steuertarif mitberücksichtigt. Auch die **KOSTEN FÜR FAMILIENERGÄNZENDE KINDERBETREUUNG** können als Gestehungskosten bis zum Maximalbetrag einer Vollzeitbetreuung in den verfügbaren öffentlichen Betreuungsinfrastrukturen vollumfänglich in Abzug gebracht werden.

Das Existenzminimum ist in allen Kantonen steuerbefreit und die Besteuerung setzt danach sanft ein, sodass sich eine Ausdehnung des Erwerbs auch für Eltern mit Teilzeitpensen oder tiefen Löhnen finanziell lohnt.

3.5.2 Ist-Zustand und Reformdiskussionen

Das schweizerische Steuersystem unterscheidet zwischen der Besteuerung von Ledigen und Verheirateten. Lange waren Zweiverdiener-Konkubinatspaare deutlich besser gestellt als Zweiverdiener-Ehepaare, weil bei Verheirateten die Einkommen zusammengezählt werden und dadurch eine höhere Progressionsstufe erreicht wird. Der Gesetzgeber hat diese Ungleichbehandlung auf Bundesebene und in den meisten Kantonen jedoch seither durch Zweiverdiener-Abzüge und Splitting-Modelle mehr oder weniger ausgeglichen. Damit wird gleichzeitig das Anliegen berücksichtigt, die **SCHLECHTERSTELLUNG VON ZWEI- GEGENÜBER EINVERDIENEREHEPAAREN ABZUBAUEN**. Der Übergang zu einer Individualbesteuerung wird auch vom Bund als langfristiges Ziel ins Spiel gebracht. Die Umsetzung ist jedoch komplex.

Auf Kantonsebene wurden unterschiedliche Korrekturmassnahmen ergriffen, um die Progressionswirkung der Einkommenssteuertarife für verheiratete Paare abzuschwächen. Gemäss dem Eidgenössischen Finanzdepartement EFD zeigt sich hier „einmal mehr, dass die 26 kantonalen Steuergesetze und das Bundessteuerrecht den Umstand, dass aus dem Familieneinkommen oft mehrere Personen leben müssen, recht unterschiedlich behandeln“⁶². So werden je nach Kanton allgemeine Korrektur-

⁶² Die Steuern von Bund, Kantonen und Gemeinden. Ein Kurzaufsatz über das schweizerische Steuersystem. Eidgenössische Steuerverwaltung, Bern, 2011, S. 31.

massnahmen (Doppeltarif, Abzüge oder Splitting) oder lediglich Zweiverdiener-Korrekturmassnahmen (verschiedene Arten von Abzügen) angewendet.⁶³

Mit der kürzlich vom eidgenössischen Parlament verabschiedeten **REFORM DER FAMILIENBESTEuerung** kommt für Familien im Steuerjahr 2011 bei der Bundessteuer erstmals ein Elterntarif zur Anwendung. Verheiratete Elternpaare und Eltern im Konkubinat werden dabei gleichermassen mit dem Verheiraten-tarif besteuert und erhalten auf dem geschuldeten Steuerbetrag eine Reduktion von 250 Franken pro Kind. Der Elterntarif wird gewährt, wenn die steuerpflichtige Person mit den Kindern zusammen-lebt und deren Unterhalt zur Hauptsache bestreitet. Gleichzeitig kann für die Kinderbetreuungskosten neu ein maximaler Abzug von 10'000 Franken pro Jahr und Kind unter 14 Jahren getätigt werden. Die Kantone wurden über das Steuerharmonisierungsgesetz dazu angehalten, ebenfalls einen Abzug für Kinderbetreuungskosten einzuführen, soweit ein solcher noch nicht bestand. Die Höhe des Abzugs liegt jedoch in ihrem Ermessen und variiert sehr stark.

In Reaktion auf den Betreuungsabzug hat die Schweizerische Volkspartei (SVP) eine eidgenössische Volksinitiative zur Familienbesteuerung lanciert, in der sie höhere Steuerabzüge für Eltern fordert, die ihre Kinder selbst betreuen.⁶⁴ Als Argument wird die Anerkennung und Aufwertung von unbezahlter Care-Arbeit postuliert. Das wäre an sich durchaus auch im Sinne des vorliegenden Grundlagenpa-piers. Das Problem liegt aber darin, dass der vollständige Verzicht auf einen Erwerb zugunsten von Betreuungsaufgaben trotzdem mit ungleichen Wohlstandschancen und sozialen Risiken verbunden ist und aus diesem Grund nicht staatlich gefördert werden sollte. Die Initiative erkennt ausserdem, dass Familien, die familienergänzende Kinderbetreuung beanspruchen, ein Einkommen versteuern, das um die Kinderbetreuungskosten gemindert wird. Diese sind folglich Gestehungskosten im gleichen Sinn wie Verpflegung, Reisekosten und andere erwerbsbedingte Zwangsauslagen.

Nach der geltenden **ALIMENTENBESTEuerung** sind Unterhaltsbeiträge, die ein Elternteil für die unter seiner elterlichen Sorge stehenden Kinder erhält, von diesem zu versteuern. Andererseits können für unmündige Kinder an den anderen Elternteil bezahlte Alimente vollumfänglich in Abzug gebracht wer-den. Ist das Kind dagegen 18jährig und damit mündig, so gelten die Alimente plötzlich als Unterhalts-pflicht und müssen von der alimentenzahlenden Person und nicht vom Kind versteuert werden. In diesem Fall kann sie einen Unterstützungsabzug geltend machen. Dem Elternteil, bei dem das mündig gewordene Kind wohnt, steht dagegen der Kinderabzug zu. Zwei koordinierte Vorstösse des SVP-Nationalrats Adrian Amstutz (09.3129) und des CVP-Ständerats Bruno Frick (06.3305) versuchten auch bei dieser Altersgruppe bezahlte Alimente von Steuern zu befreien, doch der Bundesrat stellte in seiner Antwort implizit eher eine Anpassung in umgekehrter Richtung in den Raum und auch die Räte hatten für das Anliegen kein Gehör.

Im Rahmen der neuen Familienbesteuerung auf Bundesebene wurde bei getrennt lebenden Eltern mit gemeinsamem Sorgerecht die Möglichkeit eingeführt, dass jeder Elternteil den halben Kinderabzug geltend machen kann. Die hälftige Aufteilung kommt jedoch nur zur Anwendung, wenn keine Unter-haltsleistungen für das Kind von einem Elternteil an den anderen fliessen.

⁶³ Die einzelnen Korrekturmassnahmen werden für alle Kantone im Kurzauszug der Steuerverwaltung aufgeführt. Siehe: Ibid, S.32.

⁶⁴ Eine Initiative der SVP Schwyz aus dem Jahr 2008, die verlangte, dass Eltern, die ihre Kinder selbst betreuen einen Abzug von 20'000 Franken tätigen können, wurde vom Bundesgericht als verfassungswidrig betrachtet. Wenn Eltern, die ihre Kinder Dritten anvertrauen, diesen Abzug nicht tätigen können, sei das Prinzip der Rechtsgleichheit verletzt (siehe Swissfamily, Nr. 50, Februar 2011, S.18)

3.5.3 Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten

Eine Reform der Steuergesetzgebung hin zu einer **GERECHTEN BERÜCKSICHTIGUNG DER KONSUM- UND ZEITKOSTEN VON KINDERN** und einer Gleichbehandlung aller Familienformen unabhängig vom Zivilstand sollte weiterverfolgt werden, da die in jüngster Zeit erfolgten Reformen der Familienbesteuerung auf Bundesebene und in verschiedenen Kantonen noch nicht zu einer vollständigen **BESEITIGUNG DER BENACHTEILIGUNG VON EHEPAAREN MIT EGALITÄRERER AUFTEILUNG VON ERWERBS- UND CARE-VERANTWORTUNG** führt und auch sonst nicht alle familienspezifischen Gerechtigkeitsprobleme gelöst sind.

Ob diese Forderungen eher mit einem Vollsplittingmodell, mit Individualbesteuerung oder mit einem Familiensplitting erreicht werden können, müsste genauer geprüft werden. Der Familienquotient, der in der Schweiz nur im Kanton Waadt angewendet wird und vor allem als wichtiges Element der französischen Familienbesteuerung gilt, gewichtet die Familienmitglieder nach einem bestimmten Schema und teilt das steuerbare Einkommen durch den so gebildeten Quotienten. Je nach Ausgestaltung des Quotienten ist es zudem möglich, Alleinerziehende gezielt zu entlasten. Untersuchungen zur konkreten Ausgestaltung eines solchen Familienquotienten und seinen Wirkungen wären anzuregen.

Ein weiterer Reformschritt sollte in Bezug auf die Abzugsmöglichkeiten der Betreuungskosten für die familienergänzende Betreuung unternommen werden. Es wäre nötig, dass Kinderdrittbetreuungskosten in allen Kantonen im effektiven Ausmass in Abzug gebracht werden können. Dabei sollten die Tarife für öffentlich subventionierte Betreuungsinstitutionen berücksichtigt werden bei gleichzeitigem gesetzlichem Anspruch jedes Kindes auf einen solchen Betreuungsplatz.

Tabelle 19: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten im Steuersystem

Inhaltliche Anpassungen	Ohne Gesetzesanpassung möglich	Gesetzesanpassung nötig
• Gerechte Berücksichtigung der Konsum- und Zeitkosten von Kindern in allen Familienformen unabhängig vom Zivilstand	Nein	Ja
• Prüfung, ob dies mit Vollsplitting, Individualbesteuerung oder Familiensplitting am besten erreicht werden kann; insb. Untersuchungen zur Wirkung eines Familienquotienten	Ja, aber nur Prüfung	Ja, für Umsetzung
• Integrale Abzugsmöglichkeiten der Betreuungskosten für familienergänzende Kinderbetreuung bis zum maximalen Krippentarif	Ja, falls ein Kanton die Abzugshöhe auf Verordnungsebene regelt	Ja, falls ein Kanton die Abzugshöhe auf Gesetzesebene regelt

3.5.4 Fazit

Das Steuersystem hat auf Bundes- und Kantonsebene in den letzten Jahren verschiedene Korrekturmassnahmen eingeführt, um nicht nur die Benachteiligung von erwerbstätigen Ehepaaren gegenüber Konkubinatspaaren generell abzubauen, sondern gezielt Familien gerechter zu besteuern, insbesondere, wenn beide Eltern erwerbstätig sind. Die interkantonalen Disparitäten in der konkreten Umsetzung sind jedoch gross. In verschiedenen Kantonen ist noch keine vollständige Beseitigung der Benachteiligung von Zweitverdiener-Ehepaaren erfolgt und es bestehen weitere familienspezifische Gerechtigkeitsprobleme wie Kinderabzüge, die Gutverdienende viel stärker entlasten als Familien mit bescheidenen Einkommen.

Das Steuersystem muss der Leistungsfähigkeit der Haushalte Rechnung tragen, also Menschen mit tieferen Einkommen weniger belasten und die Haushaltsgrösse mit berücksichtigen. Dies tut es gerade dort nicht immer in befriedigender Masse, wo Care-Aufgaben ins Spiel kommen. So knüpft es oft

nach wie vor an die Ehe an und nicht an die Tatsache, dass Kinder zu betreuen sind. Und es honoriert im Familienkontext zusätzliche Erwerbsanstrengungen kaum und trägt dadurch dazu bei, das Erwerbsengagement insbesondere der Mütter tief zu halten. Insbesondere ist die Anerkennung der Kinderbetreuungskosten als Gestehungskosten nicht überall und in vollem Umfang gegeben.

Im Zusammenspiel mit Bedarfsleistungen führt eine bei Familien oft schon unter dem Existenzminimum einsetzende Besteuerung zudem häufig zu negativen Erwerbsanreizen und sorgt dafür, dass sich eine Ausdehnung der Erwerbsarbeit für Eltern mit Teilzeitpensen oder tiefen Löhnen finanziell nicht lohnt.

4 Lösung der Care-Absicherung über eine grundlegendere Sozialstaatsreform?

Die sozialpolitische Debatte in der Schweiz zeichnet sich durch die Tendenz der partiellen Antworten auf aktuelle Spannungsfelder des Sozialstaats aus. Beispielsweise wird in der heutigen politischen Diskussion die Finanzierung der AHV aufgrund der demographischen Alterung breit diskutiert oder es wird nach Lösungen für die in Zukunft steigenden Pflegekosten gesucht. Revisionen in einzelnen Versicherungszweigen haben jedoch in der Regel Konsequenzen auf andere Sozialversicherungen oder Bedarfsleistungen, die unter Umständen durch Einsparungen am anderen Ort stärker belastet werden. Dieses Hin- und Herschieben von Menschen und Kosten von einem Leistungssystem ins andere und die aufgrund von Kürzungen im Sozialsystem zunehmende Prekarisierung sind unbefriedigend. Auch wie die mit Sparabsicht durchgeführten Veränderungen mit der Care-Absicherung und der Schaffung besserer Vereinbarkeit zwischen Beruf, Familie und Pflege zusammenhängen, wird weitestgehend ausgeblendet.

Daher gibt es immer wieder auch Ideen einer grösseren und grundlegenden Reform des schweizerischen Sozialsystems. Während in Kapitel 3 Lösungsansätze anknüpfend an die bestehenden Leistungssysteme diskutiert wurden, geht daher dieses Kapitel auf ausgewählte «grosse» Reformideen ein, die im Kontext der sozialen Absicherung von Care-Arbeit diskutiert werden. Zur Beurteilung dieser Reformansätze sollen sie auf ihre Tauglichkeit für die praktische Umsetzung eines Dual Earner/Dual Carer-Modells geprüft werden. Analysiert werden **MODELLE EINES GARANTIERTEN MINDESTEINKOMMENS** (Abschnitt 4.1), die vom Thinktank Denknetz 2009 präsentierte Idee der Schaffung einer **ALLGEMEINEN ERWERBSVERSICHERUNG AEV** (Abschnitt 4.2) sowie der Vorschlag einer generellen **ENTLÖHNUNG VON UNBEZAHLTER CARE-ARBEIT** gegenüber Kindern und pflege- und betreuungsbedürftigen Angehörigen (Abschnitt 4.3).

4.1 Modelle eines garantierten Mindesteinkommens

Unbestritten ist, dass unbezahlt Care-Arbeitende heute und in absehbarer Zukunft besonders auf eine gute Grundabsicherung angewiesen sind, weil ihre Lebensrisiken nur sehr bedingt von Sozialversicherungen abgedeckt werden. Bestehen also in der Grundabsicherung klare Rechtsansprüche und ein gutes Leistungsniveau, kommt ihnen dies sicher entgegen. Ein **HEIKLER PUNKT** ist immer, **AUF WELCHER HÖHE** die Grundabsicherung liegt. Generell wird davon ausgegangen, dass ein Lohnabstandsgebot eingehalten werden muss, also besser gestellt sein soll, wer erwerbstätig ist, als wer vom Staat eine soziale Grundsicherung bezieht. Der **ZWEITE HEIKLE PUNKT** ist, dass ein garantiertes Grundeinkommen den **ERWERBSVERZICHT ERLEICHTERT**, ohne gleichwertige Wohlstandschancen wie eine Erwerbstätigkeit zu bieten und dadurch Tendenzen zu einer Zweiklassengesellschaft befördern kann, die auch geschlechtsspezifische Chancenungleichheiten eher fördert als ausräumt. Jedenfalls werden in den meisten Grundeinkommensmodellen die Handlungs- und Verwirklichungschancen der Leistungsbeziehenden, die gemäss dem Capability-Ansatz von Amartya Sen zentral sind, überhaupt nicht betrachtet. Beispielsweise **LÖST** ein garantiertes Grundeinkommen das **PROBLEM DER VEREINBARKEIT VON BERUF UND CARE-AUFGABEN NICHT**.

Unter dem Titel eines garantierten Mindesteinkommens werden jedoch sehr unterschiedliche Modelle subsummiert (vgl. auch Stutz/Bauer 2003):

- **Die negative Einkommenssteuer**, die ein bedingungsloses Grundeinkommen und die geschuldeten Steuern direkt verrechnet und auszahlbar wird, wenn jemand den Grundsicherungsbetrag nicht erreicht. Wenn der Grundsicherungsbetrag hoch genug ist, könnten dadurch Care-bezogene Risiken weitgehend abgedeckt werden. Aber genau die Universalität der Leistung führt dazu, dass dies finanziell kaum machbar ist. Das Modell ist in dieser Form nirgends verwirklicht.
- **Steuerkredite** (teils auch als Steuergutschriften bezeichnet) dagegen sind vor allem im angloamerikanischen Raum verbreitet und werden nach demselben Prinzip wie die negative Einkommenssteuer an einzelne Kategorien von Bedürftigen bezahlt, typischerweise an Familien mit tiefen Erwerbseinkommen und weitere Working Poor. Sie sind häufig als sogenannte Workfare ausgestaltet, werden also nur an Personen bezahlt, die in irgendeiner Form erwerbstätig sind. Für sie kann mit der Leistung eine garantierte Grundabsicherung verbunden sein, je nach Ausgestaltung ist dies aber nicht immer so. In der Schweiz hat eine Expertengruppe im Auftrag des Bundesrats einen Übergang zu einem solchen Modell geprüft (Leu/Gerfin/Flückiger et al. 2008). Sie kam zum Schluss, dass die Wirkung von Steuergutschriften sich kaum vom bestehenden Grundabsicherungssystem über Transferzahlungen unterscheidet.
- **Das bedingungslose Grundeinkommen** ist das Modell, das in der gegenwärtigen Diskussion als attraktivstes erscheint. Es ist identisch mit einer Sozialdividende oder einem Bürgergeld und wird unabhängig vom eigenen Einkommen oder Vermögen an alle bezahlt. Hinter dieser Idee steht die Vorstellung, dass alle das Recht haben, am von früheren Generationen erarbeiteten Wohlstand und an der Nutzung der natürlichen Ressourcen eines Landes teilzuhaben. Prägend war dafür John Rawls «A Theory of Justice» (1971), der in diesem Zusammenhang von einem neuen Gesellschaftsvertrag redet.

Ziel eines bedingungslosen Grundeinkommens ist nicht nur die Grundabsicherung, sondern, wie der prominente Vertreter Van Parijs es in einem Buchtitel formuliert «*real freedom for all*» (1995). Die jederzeit zur Verfügung stehende Grundabsicherung soll gesellschaftlich nützliche Arbeit ermöglichen, die bislang nicht bezahlt ist, sie soll Aus- und Fortbildungsphasen absichern und die Flexibilisierung des Arbeitsmarkts sozial abfedern. Van Parijs sieht auch feministische und grüne Anliegen wie die Entkoppelung von Erwerbsarbeit und Einkommen, die Umverteilung der Arbeit zwischen den Geschlechtern und eine Entlastung des Arbeitsmarkts als über ein bedingungsloses Grundeinkommen realisierbar.

Die konkrete Wirkung des Modells hängt stark von der Höhe des gewährten Grundeinkommens und vom Steuersystem ab. In einer Nettosicht kommt sie einer negativen Einkommenssteuer sehr nahe. Da die Bedingungslosigkeit tief verwurzelte Reziprozitätsvorstellungen verletzt, haben gewisse Autoren versucht, das Grundeinkommen an eine Gegenleistung zu binden, was aber sofort Diskussionen darum bedingt, wer beurteilt und kontrolliert, ob eine ausreichende Gegenleistung erbracht wird. Umfassend umgesetzt ist auch dieses Modell nirgends. Derzeit ist jedoch in der Schweiz die «Initiative Grundeinkommen» (www.initiative-grundeinkommen.ch) sehr aktiv. Sie sammelt Unterschriften für eine Eidgenössische Volksinitiative 'Für ein bedingungsloses Grundeinkommen finanziert durch Energielenkungsabgaben' (Sammelbeginn 19.5.2010). Parallel wurden im Nationalrat zwei Vorstösse lanciert: eine parlamentarische Initiative des PDA-Nationalrats Zisyadis (10.422) für die Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens sowie eine weitere parlamentarische Initiative der grünen Nationalrätin Katharina Prelic-Huber (10.428), die das bedingungslose Grundeinkommen in der Form eines Rechts auf Grundsicherung in der Bundesverfassung verankern wollte. Beide Vorstösse sind im Juni 2011 vom Nationalrat abgelehnt worden.

Chancenreicher dürfte eine partielle Umsetzung sein, wie sie unter dem Begriff der Kinderrente seit längerem diskutiert wird. In der Schweiz sind die Kinder- und Ausbildungszulagen weitgehend nach diesem Grundsatz ausgestaltet, wobei das Prinzip «ein Kind – eine Zulage» noch nicht ganz umfassend verwirklicht ist (vgl. Abschnitt 3.3.9). In diesem Teilbereich entlasten die Familienzulagen Care-Arbeitende ein Stück weit. Ein umfassender Vergleich familienpolitischer Massnahmen in Bauer/Strub/Stutz (2004) dokumentiert die grosse Bedeutung, aber auch die Grenzen dieser Leistung. So können insbesondere Armutsprobleme von Alleinerziehenden und anderen Familien effizienter über Familien-Ergänzungsleistungen (vgl. Abschnitt 3.4.2) behoben werden.

- **Grundidee der bedarfsorientierten Grundsicherung** ist, Menschen, die aufgrund struktureller und nicht individueller Probleme unterstützungsbedürftig werden, aus der Sozialhilfe herauszunehmen und in einem System mit pauschalisierten Leistungen zusammenzufassen, das nicht primär auf Erwerbsintegration fokussiert ist. In der Schweiz lassen sich die Ergänzungsleistungen zu AHV/IV (vgl. Abschnitt 3.4.1) diesem Ansatz zurechnen, wobei sie in den letzten Jahren bei Haushalten im Erwerbsalter auch mit hypothetischen Einkommen kombiniert wurden, um die Erwerbsanreize zu verbessern. Auch die nur in einzelnen Kantonen realisierten Ergänzungsleistungen für Familien (Abschnitt 3.4.2) sind aus diesem Ansatz herausgewachsen, allerdings nochmals stärker mit Erwerbsanforderungen kombiniert. Die bedarfsorientierte Grundsicherung ist in der politischen Diskussion mitunter auch eine Sozialstaatsabbauoption. Vorgeschlagen wird hier eine obligatorische staatliche Pflichtversicherung, die immer dann einspringt, wenn eine Person kein existenzsicherndes Mindesteinkommen erreicht. Als damit abgedeckte Risiken werden Alter, Hinterbliebenenschutz, Krankheit, Unfall, Invalidität und Arbeitslosigkeit genannt. Die Versicherungsleistungen wären einheitlich tief und unabhängig von Einkommen und Prämienzahlungen. Die Absicherung des Einkommens über dem Existenzminimum bliebe Privatversicherungen vorbehalten.

- **Das Mindesteinkommen zur Wiedereingliederung** (*«revenu minimum d'insertion» RMI*), wie es im französischen System existiert und von Westschweizer Kantonen teilweise übernommen wurde, ist explizit als Massnahme im Kampf gegen die sogenannte Neue Armut eingeführt worden, die häufig einen Zusammenhang mit der finanziellen Absicherung unbezahlter Care-Arbeit aufweist. Im Fokus steht hier die Kombination einer minimalen Existenzsicherung mit dem Kampf gegen Marginalisierungs- und Ausgrenzungstendenzen. Mit seinem Integrations- und Aktivierungsansatz war das Mindesteinkommen zur Wiedereingliederung ein Vorläufer vieler Reformen am Sozialsystem, die allerdings nicht immer aus der gleichen emanzipativen Optik realisiert wurden. Wieweit Care-Arbeitende davon profitieren hängt – wie in den vorangehenden Kapiteln mehrfach ausgeführt – stark davon ab, ob die konkreten Programme allein und ohne Rücksicht auf Care-Verpflichtungen auf die Erwerbsintegration fokussieren oder ob unbezahlte Care-Arbeit und insbesondere Vereinbarkeitsprobleme konsequent mitgedacht werden.

ZUSAMMENFASSEND haben alle Modelle eines garantierten Grundeinkommens den **VORTEIL**, dass sie nicht an der Erwerbstätigkeit anknüpfen und daher **CARE-ARBEITENDE NICHT ZUM VORNHEREIN AUSGESCHLOSSEN** sind. Dies lässt sich **ALLERDINGS AUCH** über die **HEUTIGEN BEDARFSLEISTUNGEN** mit Ausnahme der Familien-Ergänzungsleistungen in gewissen Kantonen (vgl. Abschnitt 3.4) sagen. Solange mit einem Systemwechsel keine höhere Grundabsicherung erreicht wird, ist dies also kein Grund für ein garantiertes Grundeinkommen. Die Attraktivität, welche die Modelle teilweise haben, liegt zudem darin, dass der **DRUCK, EINE ERWERBSTÄTIGKEIT AUSZÜBEN, REDUZIERT** wird oder in gewissen Varianten ganz wegfällt. Dies kann im Effekt einer minimalen Bezahlung von bislang unbezahlten Care-Tätigkeiten gleichkommen (vgl. Abschnitt 4.3), obwohl die Bezahlung nicht wegfällt, wenn jemand stattdessen gar nichts tut. Eine Gleichwertigkeit mit einer Erwerbsarbeit ist aber vom Leistungsniveau her schlicht nicht finanzierbar. Selbst wenn die Initianten der Grundeinkommensidee die

Kostenfolgen ihrer Modelle durchrechnen, sind die Resultate nicht immer überzeugend. Das **BEDINGUNGSLOSE GRUNDEINKOMMEN KANN SICH BEI LÄNGEREM ERWERBSUNTERBRUCH VIELMEHR ALS ARMUTSFALLE AUSWIRKEN**. Gleichzeitig ist die **VEREINBARKEIT** bezahlter und unbezahlter Tätigkeiten sowie ihre Verteilung hier **KEIN THEMA**. Genau diese Punkte aber sind entscheidend für eine effektive Chancengleichheit. Ein bedingungsloses Grundeinkommen birgt daher die **GEFAHR EINER RETRADITIONALISIERUNG** der geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung mit ihren ungleichen Wohlstandschancen (vgl. z.B. Robeyns 2001, McKay 2001).

4.2 Allgemeine Erwerbsversicherung (AEV)

Unter dem Titel „Die grosse Reform“ fordert das Denknetz die Schaffung einer Allgemeinen Erwerbsversicherung AEV, die es 2009 in Buchform skizziert hat und seither aktiv in die sozialpolitische Debatte einfließen lässt (Gurny, Ringger, 2009). So reichte die SP-Nationalrätin Silvia Schenker ein Postulat «Allgemeine Erwerbsversicherung» (09.3655) ein, das im September 2009 überwiesen wurde. Der Bundesrat wird darin beauftragt, in einem Bericht darzulegen, wie er sich zur Idee einer Allgemeinen Erwerbsversicherung stellt. Insbesondere soll er sich zu folgenden Aspekten äussern: 1. Höhe des Einsparpotenzials durch Synergieeffekte und Vermeidung von Doppelspurigkeiten; 2. Mögliche Strategie der Umsetzung; 3. Schwachstellen/Stärken des Vorschlags im Vergleich zum bestehenden System; 4. Finanzierungsmöglichkeiten. Der Bericht wird derzeit im BSV intern erarbeitet. Damit ist die AEV weitaus der konkreteste der drei vorgestellten Reformvorschläge.

Mit der AEV wird eine **EINHEITLICHE SOZIALVERSICHERUNG** vorgeschlagen, die alle Versicherungen ersetzen soll, welche heute das Risiko eines **EINKOMMENAUSFALLS IM ERWERBSALTER** abdecken. Aus der Arbeitslosenversicherung, der Invalidenversicherung, der Unfallversicherung, der Erwerbsersatzordnung bei Zivil- und Militärdienst sowie Mutterschaft, dem Krankentaggeld, den Hinterbliebenenrenten, den Ergänzungsleistungen sowie der Sozialhilfe entstünde eine einzige Versicherung. Bei vorübergehendem Einkommensausfall würde die Absicherung durch Taggelder erfolgen, während Renten bei lang anhaltender Arbeitsunfähigkeit zum Tragen kämen.

Gegenüber dem heutigen System sieht die AEV zudem eine **BESSERE ABSICHERUNG BEI SCHLECHTER ERWERBSINTEGRATION** vor. Im Detail lassen sich sechs klare Vorteile dieser Reformidee ausmachen. Erstens könnte das heutige Sozialsystem dank einer AEV drastisch vereinfacht werden, was Einsparungen bei den Verwaltungskosten mit sich bringen würde. Auch Beratung, Sach- und Unterstützungsleistungen würden aus einer Hand erbracht. Zweitens würde durch die Schaffung einer obligatorischen Krankentaggeldversicherung eine wichtige Lücke in der aktuellen Absicherung geschlossen, wovon insbesondere Personen profitieren könnten, die keine Normalerwerbsbiographie aufweisen, also auch Care-Arbeitende. Drittens würde Familienarmut dank der Schaffung von nationalen Ergänzungsleistungen für Familien gelindert. Viertens könnte eine schweizweite Vereinheitlichung der Sozialhilfe erreicht werden, da sie Teil der AEV würde, und die bestehenden interkantonalen Disparitäten würden gelöst. Fünftens kämen auch die bislang schlecht abgesicherten Selbständigerwerbenden in den Genuss der AEV. Sechstens sind in der AEV Erwerbsauszeiten angedacht, jedoch primär im Rahmen des Konzepts eines Bildungs- und Weiterbildungsurlaubs und nicht direkt zur Absicherung von Care-Arbeit.

Die Idee der AEV basiert auf dem Grundprinzip der Gegenleistung, denn die Versicherten müssten bereit sein, im Rahmen ihrer Arbeitsfähigkeit eine zumutbare Arbeit gemäss der Definition von «decent work» der Internationalen Arbeitsorganisation ILO zu erbringen. Die Definition beschränkt sich allerdings auf Erwerbsarbeit und blendet unbezahlte Care-Arbeit als gleichwertige Arbeit aus. Darin spiegelt sich im Hinblick auf die Lösung der im vorliegenden Bericht untersuchten Fragen der Schwachpunkt im Konzept der AEV. Sie **KNÜPFT WIE DAS HEUTIGE SOZIALVERSICHERUNGSSYSTEM**

PRIMÄR AN DER ABSICHERUNG DES ERWERBS AN, während die **ABSICHERUNG VON CARE-BEDARF UND UNBEZAHLTER CARE-ARBEIT SOWIE DIE VEREINBARKEITSTHEMATIK UNGELÖST** bleiben.

4.3 Bezahlung unbezahlter Arbeit

Lohn für Hausarbeit stand schon in den 1970er Jahren als **FORDERUNG DER NEUEN FRAUENBEWEGUNG** auf der Agenda. Allerdings verlangten nur gewisse Strömungen die Aufwertung der Hausarbeit im Verhältnis zur Erwerbsarbeit durch die tatsächliche Bezahlung eines Lohnes, während andere dies aufgrund der **GEFAHR EINER ZEMENTIERUNG DER GESCHLECHTERHIERARCHISCHEN ARBEITSTEILUNG** explizit ablehnten. Generell stand eher die Politisierung der Arbeitsteilung unter dem Stichwort „das Private ist politisch“ im Vordergrund. Das Konzept, Care-Arbeit als affektive Arbeit speziell zu thematisieren, bestand damals nicht. Schlagwort war vielmehr die Emanzipation von der Haushaltarbeit. Gemäss dem sozialistischen Ideal sollte die als Reproduktion interpretierte Hausfrauenarbeit durch Rationalisierung und Vergesellschaftung schlicht abgeschafft werden.

Für eine Bezahlung unbezahlter Betreuung und Pflege machten sich **SPÄTER EHER KONSERVATIVE KRÄFTE** stark, die angesichts der gesellschaftlichen Entwicklung eine Auflösung des traditionellen Familienmodells oder zumindest der privaten Übernahme von Pflege- und Betreuungsaufgaben befürchteten. Beispiel für eine solche Mitte der 1980er Jahre eingeführte Leistung ist das inzwischen wieder abgeschaffte **ERZIEHUNGSGELD IN DEUTSCHLAND**, das in der Kleinkindphase ausbezahlt wurde, wenn ein Elternteil zu Hause blieb. Wiewohl geschlechtsneutral formuliert, war dies in der Regel die Frau. Die Zeitschrift Emma bezeichnete das Erziehungsgeld denn auch als **«MÜTTERFALLE»**, weil die geschlechterhierarchische Arbeitsteilung dadurch noch zementiert werde und - wie in fast allen vergleichbaren solchen Systemen - die Abgeltung weit unter den auf dem Arbeitsmarkt erzielbaren Einkommen lag. Typisch für vergleichbare Regelungen auch in anderen Ländern ist nicht nur das **TIEFE ENTSCHÄDIGUNGSNIVEAU**, sondern auch, dass der Schutz des Arbeitsgesetzes für die im eigenen privaten Umfeld Care-Arbeitenden nicht gilt und sie weiterhin auch nicht sozialversichert sind. Auch wenn das erklärte politische Ziel einer Bezahlung unbezahlter Arbeit eine grössere Wahlfreiheit zwischen Care- und Erwerbstätigkeit ist, resultiert unter diesen Umständen de facto eine **PREKARISIERUNG** des Erwerbsstatus von Personen, die sich auf Care-Aufgaben spezialisieren, sowie eine bleibend mangelhafte soziale Sicherung.

In der **SCHWEIZ** existieren nur **IN EINZELNEN KANTONEN** Massnahmen zur **FÖRDERUNG DER KLEINKINDER-BETREUUNG DURCH AUF ERWERB VERZICHTENDE ELTERN**, die der Idee eines Erziehungsgehalts nahekomen. So kennt beispielsweise der Kanton Zürich Kleinkinderbetreuungsbeiträge für Eltern mit Kindern unter zwei Jahren, welche den Leistungsbezug an nicht zu hohe Erwerbspensen und Fremdbetreuungszeiten binden. Weitergehende Betreuungszulagen bestehen in den Kantonen Freiburg und Basel-Stadt. Indirekt kann auch die SVP-Initiative zur Schaffung von Steuerabzügen für Eltern, die ihre Kinder selber betreuen (vgl. Abschnitt 3.5) als symbolische Entschädigung unbezahlter Care-Arbeit interpretiert werden. Gleichzeitig fällt auf, dass weder der Schweizerische Verband der FamilienmanagerInnen noch die Gewerkschaft der Hausfrauen und Hausmänner eine Bezahlung der unbezahlten Haus- und Familienarbeit fordern.⁶⁵

⁶⁵ Der **SCHWEIZERISCHE VERBAND DER FAMILIENMANAGERINNEN** fordert eine Anerkennung der im Rahmen der Haus- und Familienarbeit angeeigneten Kompetenzen, ohne jedoch für diese Arbeit ein Gehalt zu verlangen. Der Verband fordert vielmehr ein Gleichwertigkeitsverfahren, Kompetenzmanagement sowie ein Qualifizierungskonzept und hat eine Berufsprüfung mit Eidgenössischem Fachausweis initiiert, der zur besseren Anerkennung der Kompetenzen auf dem Arbeitsmarkt und zur Anrechnung von Bildungsleistungen beitragen soll (http://bfm-agf.ch/net/d/pdf/Flyer06_BFM%20DE_BK.pdf). Die **HAUSFRAUEN- UND HAUSMÄNNERGEWERKSCHAFT** setzt sich ebenfalls für die Anerkennung der Haus- und Familienarbeit als unentbehrliches Fundament für eine prosperierende Wirtschaft und Gesellschaft ein sowie für die Gleichwertigkeit dieser Tätigkeit mit einer Erwerbsarbeit (<http://www.hausfrauengewerkschaft.ch/ueberuns.htm>). Konsultiert am 24.6.2011)

In Kapitel 3 dieses Grundlagenpapiers wird an verschiedenen Stellen durchaus auch zur Diskussion gestellt, gewisse Care-intensive Phasen durch direkte finanzielle Entschädigung abzusichern. Von den oben erwähnten Beiträgen unterscheiden sich die hier zur Prüfung vorgeschlagenen Massnahmen aber in wichtigen Punkten:

- Sie sind entweder in gewissen klar definierten Situationen als **ZEITLICH BEGRENZTE BEURLAUBUNG** vom Erwerb konzipiert, in der ein Ersatzeinkommen bezahlt wird und ein Kündigungsschutz besteht. Dies ist bei den verschiedenen Elternurlaubsmodellen (vgl. Abschnitt 3.3.8) und bei der bezahlten Pflegeauszeit (vgl. Abschnitt 3.1.3) der Fall.
- Oder sie **VERWANDELN UNBEZAHLTE CARE-ARBEIT IN EINE REGULÄRE ANSTELLUNG**, die über eine Sozialversicherung abgerechnet werden kann und auch mit einem Sozialversicherungsschutz einhergeht. Diese Möglichkeit besteht im Bereich der häuslichen Pflege bei der Krankenversicherung und bei den Ergänzungsleistungen teilweise bereits (vgl. Abschnitte 3.1.3 und 3.4.1), ist aber kaum bekannt, und es fehlen Erfahrungen mit den damit verbundenen Vor- und Nachteilen. Die analoge Lösung bestand bei der IV im Rahmen der Assistenzbudgets in der Pilotphase ebenfalls, wurde bei deren definitiver Einführung aus Kostengründen aber wieder zurückgenommen (vgl. Abschnitte 3.3.4). Die Entgeltung durch eine Sozialversicherung erscheint in den hier betroffenen Langzeitpflegefällen gerechtfertigt, weil eine Heimunterbringung auch aus gesellschaftlicher Perspektive meist die viel teurere Lösung ist.

In beiden Punkten erscheint die Bezahlung privater Care-Phasen also nicht als Alternative zu einer Erwerbsarbeit. Vielmehr wird der Bezug zur Arbeitswelt durch solche gezielten Entlastungen wie ausgeführt gestärkt und der Sozialversicherungsschutz ist immer da. Darüber hinaus setzt ein Dual Earner/Dual Carer-Modell jedoch nicht auf eine generelle Bezahlung unbezahlter Care-Arbeit. Viel wichtiger erscheinen eine breitere und dadurch auch gerechtere Verteilung der unbezahlten Care-Aufgaben auf beide Geschlechter, eine geteilte elterliche Verantwortung auch bezüglich Kinderbetreuung sowie eine effektive Vereinbarkeit einer beruflichen Karriere mit den privaten Verpflichtungen im Care-Bereich.

5 Synthese und Schlussfolgerungen

Ausgangspunkt für das vorliegende Grundlagenpapier war ein Dilemma: Eine **AUSGEWOGENERE Aufteilung von Erwerbsarbeit und unbezahlter Care-Arbeit** zwischen Männern und Frauen ist gleichstellungspolitisch zentral, führt aber gleichzeitig dazu, dass beide Geschlechter das Problem der schlechten sozialen Absicherung der unbezahlten Care-Aufgaben zu spüren bekommen. Um die nachteiligen Konsequenzen durch die Übernahme unbezahlter Care-Arbeit unabhängig vom Geschlecht zu mindern und um die gerechtere Verteilung dieser Arbeit zwischen den Geschlechtern zu fördern, müssen sozialstaatliche Regelungen der geänderten geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung angepasst werden. Aber wie?

Ausgangspunkt für die Analysen war auch die Einsicht, dass unbezahlte Care-Arbeit eine **GESELLSCHAFTLICHE NOTWENDIGKEIT** bleibt. Sie verschwindet nicht mit der zunehmenden Erwerbsintegration der Mütter. Vielmehr dürfte ihre Bedeutung gerade mit dem wachsenden Pflegebedarf in einer alternden Bevölkerung weiter zunehmen. Care-Arbeit ist unentbehrlich für das Aufwachsen der Kinder, für die Lebensqualität aller und für den Wohlstand. Nur wer wird diese Care-Aufgaben in Zukunft wahrnehmen?

Der Sozialstaat selber steht aktuell in einem Prozess des Wandels. Die Reformansätze fokussieren häufig auf die Erwerbsintegration als alleiniges Ziel und verlieren aus den Augen, dass es sozial auch einen beträchtlichen Care-Bedarf abzudecken gilt, der nur zum kleinsten Teil an Betreuungsinfrastrukturen abgetreten werden kann. Die Sicherung unbezahlter Care-Arbeit ist in den aktuellen Reformdebatten nicht integraler oder detailliert reflektierter Bestandteil. Besteht ein solcher blinder Fleck, können einseitig auf die Erwerbsintegration ausgerichtete Reformen unbezahlt Care-Arbeitende in zusätzliche Nöte bringen.

Gleichzeitig zeigt die Literaturrecherche, wie unerlässlich es ist, gesellschaftlich zu klären, auf was für ein Modell geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung der Sozialstaat sich stützt. Vorgeschlagen wird in diesem Grundlagenpapier, anstelle des implizit immer noch als Referenz bestehenden Alleinernährermodells auf ein Dual Earner/Dual Carer-Modell zu setzen. Dies bedeutet: Das Sozialsystem setzt voraus, dass grundsätzlich alle Erwachsenen ihre persönliche Existenz über eigenen Erwerb sichern. Es bedeutet aber auch, dass Arbeitswelt und Sozialsystem Massnahmen ergreifen, die die Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Care-Verantwortung ermöglichen. Alle Personen, Männer wie Frauen, Väter wie Mütter, sollen unbezahlte Care-Arbeit wahrnehmen können.

Mehr als jede einzelne Massnahme erscheint daher zentral, die nur in kleinen Schritten möglichen Reformen am bestehenden Sozialstaat kongruent auf das Leitbild einer aktiven Lebenslaufpolitik und eines Dual Earner/Dual Carer-Modells auszurichten. Damit ist kein Zwang verbunden, im eigenen Privatbereich dieses oder jenes Arbeitsteilungsmodell zu leben. Es geht lediglich darum, neu zu klären, was die Gesellschaft über den Sozialstaat solidarisch mitfinanziert und welche Anreize er mit der Ausgestaltung seiner Leistungen setzt.

Die skizzierten Reformmöglichkeiten zielen in die Richtung, allen durch eine effektive Vereinbarkeit von Familie und Beruf den Zugang zum Erwerbsleben offen zu halten und eigene Verdienst- und Absicherungschancen zu ermöglichen. In Zeiten mit besonders hoher Care-Beanspruchung (Geburt, Kleinkindphase, akute Krankheit, Behinderung etc.) verlangt die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und familiären Aufgaben auch, dass Menschen sich vom Erwerb teilweise oder ganz freistellen lassen können.

Diese vorgeschlagene Neuausrichtung des Sozialstaats

- **macht gesellschaftlich Sinn:** Sie entspricht den aktuell gelebten Arbeitsteilungsmodellen in Familien. Das bislang als Referenz herangezogene Modell des Alleinernährers verliert gesellschaftlich zunehmend an Bedeutung und wird nur noch selten über längere Zeit gelebt. Es ist zudem mit sozialen Risiken behaftet: Unbezahlt Care-Arbeitende können sich unter den geänderten gesellschaftlichen Bedingungen längst nicht mehr darauf verlassen, von einem Ehepartner mit Normalerwerbsbiografie ein Leben lang versorgt zu werden.
- **macht wirtschaftlich Sinn:** Namhafte wirtschaftspolitische Gremien kommen in ihren Überlegungen, wie hochentwickelte Länder im Kontext der Globalisierung ihren wirtschaftlichen Wohlstand aufrechterhalten können, zu ähnlichen Schlüssen wie sie in diesem Papier aus gleichstellungspolitischer Sicht gezogen werden, namentlich die Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung der EU und die Job Strategy der OECD (vgl. Abschnitte 2.2 und 2.6). Gleichzeitig haben diese Fachgremien erkannt, dass der Care-Bedarf einer Gesellschaft und die unbezahlte Care-Arbeit auch ökonomisch nicht zu vernachlässigende Grössen sind. Die Wirtschaft ist daran interessiert, dass ausgebildete Fachkräfte über das ganze Leben hinweg dem Arbeitsmarkt ihr Potenzial zur Verfügung stellen. Sie sollte angesichts des drohenden Fachkräftemangels auch ein Interesse daran haben, die nötigen Rahmenbedingungen zur Vereinbarkeit von Beruf und Care-Verantwortung zu schaffen.
- **unterstützt junge Männer und Frauen darin, gewünschte Lebensformen zu realisieren:** Befragungen zeigen, dass junge Paare eine wesentlich ausgewogenere Arbeitsteilung anstreben, als sie letztlich verwirklichen können. Insbesondere möchten nicht nur Mütter stärker erwerbstätig sein, sondern auch Väter eine aktivere Rolle im Care-Bereich übernehmen.

Weil gewichtige soziale und ökonomische Gründe für die Abstimmung des Sozialstaats auf ein Dual Earner/Dual Carer-Modell sprechen, bestehen Aussichten, einen neuen Grundkonsens zur künftigen Ausrichtung einer Care-Aufgaben berücksichtigenden Sozialpolitik auszuhandeln. Zu beachten ist dabei, dass eine sozialstaatliche Finanzierung von Care-Arbeit zu einer Retraditionalisierung der Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern beitragen kann, mit den bekannten Benachteiligungen der Frauen hinsichtlich der Wohlstandschancen. Dem ist aus gleichstellungspolitischer Sicht entgegenzuwirken.

Es ist nicht so, dass nur eine grosse Reform des Sozialstaats oder der Übergang zu einem völlig anderen System wie dies heute unter den Titeln „Allgemeine Erwerbsversicherung“ oder „Bedingungsloses Grundeinkommen“ diskutiert wird, die heutigen Probleme bei der sozialen Absicherung von Care-Arbeit lösen können. Vielmehr helfen diese Reformideen bei der Realisierung eines Dual Earner/Dual Carer-Modells nicht entscheidend weiter.

Der hier vorgeschlagene Weg sieht daher **UNTERSCHIEDLICHSTE KLEINE REFORMSCHRITTE** im Rahmen des bestehenden Systems vor. Zentral ist dabei die Ausrichtung dieser Einzelmassnahmen auf das im Leitbild ausformulierte **GEMEINSAME ZIEL**. Nur so lässt sich eine konsistente, effektive und vor allem widerspruchsfreie Politik verfolgen. Etliche der vorgeschlagenen Reformschritte sind ohne Gesetzesanpassung umsetzbar, andere bedingen Veränderungen auf Einzelgesetzesebene. Nur wenige Handlungsoptionen verlangen darüber hinausgehende Systemkorrekturen, die allein über die koordinierte Veränderung mehrerer Gesetze möglich sind.

Im Folgenden sind die wichtigsten Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten noch einmal in drei Schritten zusammengefasst. Als Erstes sind in **Tabelle 20** jene zentralen Punkte aufgeführt, die im Hinblick auf die **VEREINBARKEIT** für Haushalte zentral sind, in denen hohe Care-Pensen geleistet werden, sei es, weil in ihnen Kinder aufwachsen, oder sei es, weil unbezahlte Pflege- und Betreuungsauf-

gaben gegenüber Angehörigen wahrgenommen werden. Als Zweites sind in **Tabelle 21** die Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten bezüglich der verschiedenen **SOZIALVERSICHERUNGEN** zusammengestellt. Und als Drittes werden in **Tabelle 22** Reformmöglichkeiten bei den **BEDARFSLEISTUNGEN**, die der Absicherung des Existenzminimums dienen, diskutiert.

Tabelle 20: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten zur Vereinbarkeit von beruflicher Karriere und privaten Care-Aufgaben

Inhaltliche Anpassungen	Ohne Gesetzesanpassung möglich	Gesetzesanpassung nötig
KINDER		
• An Care-Verpflichtungen anschlussfähige Arbeitswelt	Ja	Nein
• Kinderbetreuungsinfrastrukturen: flächendeckend und qualitativ gut; verankertes Recht auf Betreuungsplatz	Ja	Nein
• Dämpfung der Kostenbelastung der Eltern durch stärkere Subventionierung der Betreuung	Ja	Nein
• Verbesserte erwerbskompatible Ferienbetreuung im Schulalter	Ja	Nein
• Höhere Löhne und Mindeststandards bei Kinderbetreuung in Tagesfamilien	Ja	Nein
• Freiwilliger Kindergarten ab 3 Jahren	Nein	Ja
• Bezahlte Beurlaubung der Eltern bei kurzzeitiger Krankheit der Kinder über obligatorische Versicherung	Nein	Ja
• Elternzeit und Elterngeld mit individuellem Anspruch für Väter	Nein	Ja
• Zugang zu Sozialversicherungen auch bei Erwerbsunterbrüchen oder vorübergehender Pensenreduktion wegen Care-Verpflichtungen	Nein	Ja
• Gute Mindestabsicherung , die Familien nicht allein wegen der Konsum- und Zeitkosten ihrer Kinder auf die Sozialhilfe verweist	Ja, Kantone mit FamEL	Ja, Kantone ohne FamEL
PFLEGE UND BETREUUNG ERWACHSENER		
• Obligatorische Versicherung für Pflege- und Betreuung	Nein	Ja
• Über Sozialversicherung abrechenbare Anstellung für nahestehende Personen , die Pflege und Betreuung übernehmen	Ja, im Rahmen des KVG, bei EL je nach Kanton	Ja, für Ausweitung bei EL und IV
• Längere Pflegeauszeit oder pflegebedingte Pensenreduktion mit finanzieller Absicherung	Ja freiwillig	Ja wenn obligatorisch
• Betreuungsgutschriften der 1. Säule : weniger restriktive Bedingungen	Nein	Ja
• Tagesbetreuungsstrukturen: flächendeckender Ausbau	Ja	Nein
• Rechtliche Verankerung eines bedarfsgerechten Betreuungsangebots	Nein	Ja
• Ferienbetreuung: Erholungspausen für die Angehörigen ermöglichen	Ja	Nein
• Flexible Entlastungsangebote für pflegende Angehörige, evt. auch durch Freiwillige	Ja	Nein
• Betreuung der Pflegenden: Beratung und Schulung, Austauschmöglichkeiten	Ja	Nein
• Betreuungszulagen: Prüfung der Vor- und Nachteile	Nein	Ja

STEUERN		
• Gerechte Berücksichtigung der Konsum- und Zeitekosten von Kindern und Gleichbehandlung aller Familienformen unabhängig vom Zivilstand	Nein	Ja
• Prüfung, ob dies mit Vollsplitting, Individualbesteuerung oder Familiensplitting am besten erreicht werden kann; insb. Untersuchungen zur Wirkung eines Familienquotienten	Ja, Prüfung	Ja, Umsetzung
• Integrale Abzugsmöglichkeiten der Betreuungskosten für familienergänzende Kinderbetreuung bis zum maximalen Krippentarif	Ja, falls Kanton Abzugshöhe in Verordnung regelt	Ja, falls Kanton Abzugshöhe in Gesetz regelt

Vereinbarkeit

Im Bereich Vereinbarkeit (**Tabelle 20**) ist die Berücksichtigung der Vereinbarkeitserfordernisse in den **BETRIEBEN** die kostengünstigste Massnahme. Eine gute Vereinbarkeit braucht eine Arbeitswelt, die in ihren Mobilitäts- und Flexibilitätserfordernissen der Tatsache Rechnung trägt, dass Menschen nicht nur am Arbeitsplatz Verantwortung tragen, sondern auch in anderen Lebensbereichen. Darüber hinaus sind flächendeckende, qualitativ gute und finanziell zugängliche **BETREUUNGSINFRASTRUKTUREN** in der gesamten Vorschul- und Schulzeit, aber auch für betreuungs- und pflegebedürftige Erwachsene eine wichtige Voraussetzung. Erschwerend für die Wahrnehmung der Care-Aufgaben sind in der Schweiz die langen Arbeitszeiten. Sie zwingen Personen mit familiären Pflichten auf Teilzeitpensen auszuweichen, was sie benachteiligt gegenüber Menschen, die keine solchen Verantwortungen übernehmen.

Wenn die Regel ist, dass beide **ELTERN** erwerbstätig sind, gehört zu den notwendigen Anpassungen auch eine finanziell besser abgesicherte Lösung für die Betreuung von kranken Kindern und sonstigen Angehörigen. Sollen Personen mit Care-Verpflichtungen im Arbeitsmarkt nicht diskriminiert werden, wäre dazu eine Versicherungslösung anzustreben. Zudem ist in einem Dual Earner/Dual Carer-Modell eine gute Lösung für die ganz frühe Kindheit dringlich, die punkto elterlicher Präsenz und Betreuungsintensität besonders hohe Anforderungen stellt. Zwar deckt die Mutterschaftsversicherung die Erholung der Mutter von der Geburt und die intensive Stillphase in den ersten 14 Wochen nach der Geburt ab. Ein Vaterschaftsurlaub dagegen ist nicht vorgeschrieben. Damit liegt unser Land weit unter dem europäischen Mindeststandard. Üblich ist ein beiden Eltern zugänglicher Elternurlaub.

Auch eine gute Vereinbarkeit kann jedoch nicht alle Zeit/Geld-Dilemmen lösen, denen sich Haushalte mit hohem Care-Bedarf gegenübersehen. Die Rechnung geht nicht auf, wenn keine genügenden Einkommen erwirtschaftet werden können, weil die Löhne zu tief sind, ein Elternteil arbeitsunfähig ist oder kein Job im entsprechenden Umfang zu finden ist. Die Rechnung geht aber auch dann nicht auf, wenn sich die ganze Verantwortung für Erwerb und Care auf einen Elternteil konzentriert, wie dies bei Alleinerziehenden der Fall ist, die vom zweiten Elternteil weder finanzielle noch praktische Unterstützung bei der Betreuung der Kinder erhalten. Sie alle bleiben auf Sozialtransfers angewiesen, wie sie in den folgenden Abschnitten ausgeführt sind. Zudem ist auch wichtig, dass Personen, die vorübergehend wegen Care-Verpflichtungen das Erwerbspensum reduzieren oder den Erwerb ganz unterbrechen, damit nicht automatisch grosse Einbussen bei der sozialen Absicherung in Kauf nehmen müssen.

Mitunter massive Vereinbarkeitsprobleme bestehen auch bei einem **LANGZEITPFLEGE- UND BETREUUNGSBEDARF** von Angehörigen. Daher wäre zu überlegen, diesen für Personen im Erwerbsalter eher seltenen Fall in analoger Weise über eine bezahlte Care-Auszeit unter klar definierten Voraussetzungen zu regeln. Geht die Pflege- und Betreuungsübernahme über den zeitlich begrenzten Rahmen einer Beurlaubung hinaus und ist trotz Tagesbetreuungsstrukturen eine Pensenreduktion oder die Aufgabe des Erwerbs unumgänglich, sind Möglichkeiten zu prüfen, diese Leistung im Rahmen einer Anstellung über eine Sozialversicherung abzurechnen. Gegenüber einer Nichtbezahlung

wäre dies die teurere Variante, solange die familiäre Unterstützung sonst gratis bestünde. In vielen Fällen wird jedoch die familiäre Pflege und Betreuung über längere Zeit völlig unbezahlt nicht aufrechtzuerhalten sein, sondern muss durch eine andere kostenpflichtige Pflege ersetzt werden, deren Arbeit dann über die Sozialversicherungen abrechenbar ist. Kommt es wegen mangelnder Anstellungsmöglichkeiten von Angehörigen gar zu einer Heimeinweisung, dürfte dies definitiv die teurere Variante sein.

Stehen die Pflegenden selber im Rentenalter, sieht die Situation etwas anders aus. Allerdings können immer noch drängende finanzielle Sorgen bestehen, weil die Finanzierung von Pflege und Betreuung nur teilweise von Sozialversicherungen abgedeckt ist und je nach Situation in erheblicher Höhe privat finanziert werden muss. Hier stellt das Grundlagenpapier die Frage, ob dies nicht ein zu behebender Systemfehler ist, der dadurch entsteht, dass Care-Bedarf in den Schweizer Sozialversicherungen im Gegensatz zum Erwerbsausfall nicht als abzusicherndes Lebensrisiko gilt. Auch auf Infrastrukturen zur Unterstützung und Entlastung der zu Hause Pflegenden sind Personen im Rentenalter oft genauso angewiesen, damit sie diese Aufgabe überhaupt wahrnehmen können.

Im weitesten Sinne wird die Vereinbarkeit auch durch die Arbeitsteilungsanreize tangiert, welche das **STEUERSYSTEM** setzt. In einem Dual Earner/Dual Carer-Modell dürfen Doppelverdienende nicht benachteiligt sein, auch nicht dadurch, dass die Kosten der Kinderbetreuung, die ihren Erwerb erst möglich machen, nicht oder nur zum Teil als Gestehungskosten anerkannt werden.

Weitere Einzelkorrekturen sind in der Tabelle ausgeführt. Generell fällt auf, dass viele der genannten Handlungsmöglichkeiten auf freiwilliger Basis ohne Gesetzesanpassungen möglich sind. Nur zwei Punkte sind Veränderungen grundsätzlicherer Art, die vermutlich nicht durch Anpassungen in einem einzelnen Gesetz zu lösen sind: Dies betrifft einerseits die soziale Absicherung bei Nichterwerb, weil diese dem Verbot der Überversicherung in den bestehenden Risikoversicherungen in die Quere kommt. Und es betrifft die Individualbesteuerung, weil diese eigentlich nur möglich ist, wenn in einer Ehe auch die Vermögenswerte klar auf die beiden Partner aufteilbar sind. Eine solche Aufteilung wird heute erst bei Auflösung der Ehe durch Tod oder Scheidung vorgenommen.

Sozialversicherungen

Im Bereich der Sozialversicherungen (**Tabelle 21**) sind bei der **AHV** auch Nichterwerbstätige gedeckt, allerdings auf einem tiefen Niveau, das nur zusammen mit Ergänzungsleistungen die Existenz sichert. Teilweise sind auch Regelungen in Kraft, welche Frauen bevorzugen, weil sie bislang in aller Regel mehr unbezahlte Care-Aufgaben übernehmen. Hier wird für einen mittelfristigen Wechsel plädiert hin zu Regelungen, die effektiv das Care-Engagement berücksichtigen und nicht das Geschlecht. Zudem kennt die 1. Säule der Alterssicherung mit der Hilflosenentschädigung und den Betreuungsgutschriften Instrumente, mit denen finanzielle Probleme in Haushalten mit Langzeitpflege- und –betreuungsbedürftigen besser als heute aufgefangen werden könnten. Zumindest könnte der Standard an die analoge Leistung bei der IV angepasst werden.

Bei den **PENSIONS KASSEN** stellen sich viel grundsätzlichere Probleme der Zugänglichkeit für Personen, die in bedeutendem Mass unbezahlte Care-Aufgaben übernehmen und daher keine hohen Einkommen erzielen. Zudem sind Zweiverdienerpaare gegenüber dem Einverdienermodell klar benachteiligt. Beide Effekte sind Auswirkungen einer Konzeption, die nur auf die frühere männliche Normalerwerbsbiografie passt. Wer diesem Schema nicht entspricht, wird in dieser als Überobligatorium gedachten Versicherung durch hohe Eintrittsschwellen und Koordinationsabzüge zur *quantité négligeable*. Dies wäre durch eine Absenkung beider Elemente zu korrigieren. Das Problem ist nämlich, dass das Referenzmodell der ununterbrochenen Vollzeitarbeit auf die Mehrheit der Erwerbsbevölkerung heute nicht mehr zutreffen dürfte. Gleichzeitig sollte die Risikodiversifizierung, die in der Schweizer Alterssiche-

rung durch die Kombination von Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren erreicht wird, nicht über Bord geworfen werden. Vielmehr gilt es, deren Vorteile auch Personen zukommen zu lassen, die aufgrund von Care-Engagements – oft vorübergehend - weniger hohe Einkommen erzielen. Auch ein späterer Einkauf ins Obligatorium sollte bei Care-bedingter Erwerbsreduktion möglich sein. Noch nicht unter Dach sind auch die Nachkorrekturen am Vorsorgeausgleich bei einer Scheidung, der für die Alterssicherung von Care-Arbeitenden nach aufgelösten Ehen sehr wichtig ist.

Tabelle 21: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialversicherungen

Inhaltliche Anpassungen	Ohne Gesetzesanpassung möglich	Gesetzesanpassung nötig
AHV		
• Flexibilisierung des Rentenalters, die auch Care-Arbeitenden zu Gute kommt	Nein	Ja
• Langfristig Übergang zu zivilstandsunabhängiger Rente	Nein	Ja
• Kriterium Care statt Geschlecht bei der Witwer- und Witwenrenten Abschaffung der Unterschiede mit Übergangsfrist	Nein	Ja
• Verdoppelung der Hilflosenentschädigung bei Pflege zu Hause analog der IV	Nein	Ja
• Ausdehnung der Betreuungsgutschriften auf unverheiratete Lebenspartner/innen und weitere nahestehende Personen	Nein	Ja
• Betreuungsgutschriften auch bei leichter Hilflosigkeit	Nein	Ja
PENSIONS KasSEN		
• Verbesserte Absicherung tiefer Einkommen inkl. Teilzeitarbeit. Prüfung einer Absenkung von Eintrittsschwelle und Koordinationsabzug	Nein	Ja
• Beseitigung der Benachteiligung von Paaren mit egalitärer Arbeitsteilung durch doppelten Koordinationsabzug	Nein	Ja
• Verbesserte Einkaufsmöglichkeiten für Personen mit Care-bedingten Lücken: Schutzbestimmungen wie Obligatorium	Nein	Ja
• Verbesserter Vorsorgeausgleich bei Scheidung: Teilung des Altersguthabens bei bereits eingetretenem Vorsorgefall, Möglichkeit eines Verzichts nur in eng definierten Sonderfällen, bessere Wiedereinzahlungsmöglichkeiten	Nein	Ja, im Unterhaltsrecht und im Freizügigkeitsgesetz
• Vorsorgeausgleich ausserhalb der Ehe: bei überhöflicher Übernahme unbezahlter Care-Aufgaben bei unverheirateten Eltern oder nach einer Trennung oder Scheidung	Nein	Ja, im Unterhaltsrecht und im Freizügigkeitsgesetz
SELBSTVORSORGE IN DER DRITTEN SÄULE		
• Öffnung der Säule 3a für Care-Arbeit Leistende ohne Erwerb	Nein	Ja
INVALIDENVERSICHERUNG		
• Möglichkeit, über den Assistenzbeitrag auch Angehörige anzustellen	Nein	Ja
• Überprüfung und Anpassung der Bemessungsmethoden bei unbezahlt Care-Arbeitenden	Ja	Nein
• Weniger restriktive Bedingungen für Betreuungsgutschriften (analog Forderungen unter AHV, vgl. Abschnitt 3.3.1)	Nein	Ja
• Beobachtung der Praxis bezüglich Handhabung von Care-Aufgaben, insb. im Zusammenhang mit den IV-Revisionen (stark auf Erwerbstätigkeit ausgerichtet)	Ja	Nein
• Geschlechtsspezifische Evaluation der IV-Revisionen bzgl. Handhabung Care-Arbeit, Monitoring	Ja	Nein

ARBEITSLOSENVERSICHERUNG		
• Care-kompatible Regelung betreffend Vermittelbarkeit: Durchsetzung von diskriminierungsfreien Anforderungen und Verfahren	Ja, Durchsetzungsproblem	Nein
• Care-kompatible Regelung zur Zumutbarkeit: Explizite Berücksichtigung der Familienpflichten beim Pendelweg	Ja, nur Präzisierung	Nein
• Anrechnung von Erziehungszeiten auch bei Care-bedingter Pensenreduktion	Nein	Ja
• Zugang zu Fördermassnahmen auch für Unterbeschäftigte und Menschen in prekären Arbeitsverhältnissen ohne ALV-Berechtigung	Nein	Ja
• Anrechnung von Pflege- und Betreuungsaufgaben an die Rahmenfrist analog zu Betreuungsgutschriften AHV/IV	Nein	Ja
• Care-kompatible Konzeption von Massnahmen	Ja	Nein
KRANKENTAGGELD UND UNFALLVERSICHERUNG		
• Obligatorische Krankentaggeldversicherung	Nein	Ja
• Erleichterte Weiterführung des Versicherungsschutzes bei unbezahlt Urlaub oder vorübergehender Pensenreduktion	Nein	Ja
• Prüfung einer staatlich angebotenen Summenversicherung für nicht oder prekär Erwerbsintegrierte	Ja, Prüfung	Ja, Realisierung
MUTTERSCHAFTSVERSICHERUNG, PROJEKTE FÜR VATERSCHAFTSURLAUB UND ELTERNZEIT		
• Einführung von Care-Auszeiten mit fixem Anspruch für Väter	Ja, Betrieb und GAV	Ja, für Obligatorium
FAMILIENZULAGEN		
• Ein Kind – eine Zulage auch für Eltern in Ausbildung oder bei Krankheit	Nein	Ja
• Direkte Zahlung an den Haushalt, in dem die Kinder leben	Nein	Ja

Nicht vergessen werden darf, dass ohne Pensionskassenzugang auch bei Invalidität über die reine Existenzsicherung durch IV und EL hinausgehende Leistungen wegfallen.

Wenn der Zugang zu den Sozialversicherungen für unbezahlt Care-Arbeitende ohne Erwerb schon sehr schwierig ist, gibt es keinen Grund, ihnen überdies auch noch den Zugang zur steuerbegünstigten Selbstvorsorge in der **DRITTEN SÄULE** zu verweigern.

Bei der **INVALIDENVERSICHERUNG** wurde mit dem neuen Assistenzbeitrag ein Instrument geschaffen, das zumindest handlungsfähigen Behinderten besser erlaubt, ihren Care-Bedarf nach eigenen Vorstellungen abzudecken. Nur wurde der Anwendungsbereich in der definitiv verabschiedeten Version gegenüber der Pilotphase stark eingeschränkt, sodass die nächsten Angehörigen nun explizit von einer Anstellungsmöglichkeit ausgeschlossen sind. Diese Sparstrategie gälte es erneut zu überdenken. Zu überprüfen wäre zudem, wie weit Care-Arbeitende durch die Bemessungsmethoden der IV (insbesondere die gemischte Methode) diskriminiert werden. Wie bei allen Sozialleistungen, die neu stark auf Erwerbsintegration setzen, wäre zudem bei den entsprechenden Controllings und Evaluationen die Care-Frage mit zu prüfen.

Bei der **ARBEITSLOSENVERSICHERUNG** erstaunt das fast vollständige Ausblenden der Vereinbarkeitsproblematik. Wer Arbeitslosengelder erhalten will, muss dem Arbeitsmarkt effektiv zur Verfügung stehen und so flexibel sein, dass er oder sie bis zu vier Stunden Pendelweg pro Tag bewältigen kann. Besteht ein Betreuungsproblem, dann ist die Person nicht vermittelbar und wird folglich aus der Versicherung ausgeschlossen. Verursacht die Pendeldistanz Vereinbarkeitsprobleme, so können RAV-Berater/innen Verständnis zeigen. Wie weit die Zumutbarkeit bei Familienpflichten geht, ist jedoch

nirgends festgeschrieben. Die Vermittelbarkeitsregel dürfte vor allem Mütter treffen, die Zumutbarkeit beim Pendelweg auch Väter.

Nun kann die Arbeitslosenversicherung effektiv nicht alle gesellschaftlichen Probleme alleine lösen. Bemerkenswert ist indes, dass heute der Aufarbeitung von Bildungsdefiziten oder dem Absolvieren von Bewerbungstrainings bzw. Integrationskursen ein hoher Stellenwert zugeschrieben wird, während die Problematik der Vereinbarkeit durch andere gesellschaftliche Instanzen gelöst werden muss. Implizit steht hinter dieser Denkart noch immer das Alleinernährermodell, das eine klare Abgrenzung zwischen Erwerbsarbeit und Care-Arbeit vornimmt und eine stark geschlechtsspezifische Arbeitsteilung abstützt. Zwar wurde bei der Arbeitslosenversicherung im Rahmen von Gleichstellungsbemühungen die Anrechnung von Erziehungszeiten aufgenommen, aber sie kommt nur zum Zug, wenn nicht Teilzeit gearbeitet wird, wie dies heute üblich ist. Eine Care-bedingte Pensenreduktion kann nach wie vor nicht abgesichert werden.

In vielen Punkten entstehen die in der Tabelle im Detail genannten Schwierigkeiten jedoch nicht aufgrund gesetzlicher Vorschriften, sondern sind ein Mentalitätsproblem. Dass dieses nicht nur bei der dezentralen Umsetzung in den einzelnen RAV besteht, spiegelt sich in der Tatsache, dass die ALV auch das Verbot der Einforderung eines flächendeckenden Kinderbetreuungsnachweises von Müttern zwar in einem Kreisschreiben festhält, aber gemäss eigener Einschätzung nicht vollständig durchgesetzt hat.

Ein Knackpunkt bei der Absicherung unbezahlter Care-Arbeit ist die Abdeckung künftiger Einkommen bei **KRANKHEIT UND UNFALL**. Dass das Krankentaggeld nicht obligatorisch ist, erschwert schon unregelmässig Erwerbstätigen den Zugang zu einem umfassenden Versicherungsschutz. Aus der Perspektive von Personen, die aufgrund von Care-Aufgaben den Erwerb reduzieren und eine neue familienkompatible Stelle suchen müssen, wäre ein Obligatorium hier die bessere Lösung. Aber auch beim besser abgedeckten Unfallrisiko bleibt das Problem bestehen, dass bei Erwerbsunterbrüchen und Care-bedingten Pensenreduktionen nie das Niveau des höheren früheren Einkommens abgesichert werden kann. Dies gilt selbst wenn eine langfristige Gesundheitsbeeinträchtigung entsteht, die sich in Zeiten weiterzieht, in denen das Erwerbsspensum längst wieder aufgestockt worden wäre. Der Grund ist das Verbot der Überversicherung, das Fehlanreize verhindern soll, die bestünden, wenn man sich mit Versicherungstransfers besser stellen könnte als mit Erwerbsarbeit.

Ein Weg, dieses Problem zu lösen, könnte darin bestehen, das Prinzip der Abredeversicherung auszubauen, die in der Unfallversicherung bereits in beschränktem Ausmass erlaubt, sich bei Erwerbsunterbrüchen weiter zu den früheren Konditionen zu versichern. Greift auch das nicht, könnte ein Minimalschutz in einer einfachen staatlichen Summenversicherung bestehen, die je nach Höhe der gewählten Prämien bei wirklich schlimmen gesundheitsbedingten Ausfällen einen rudimentären Schutz bietet, indem sie eine bestimmte Summe auszahlt.

Eine effektive Vereinbarkeit bedingt überdies die Möglichkeit von **CARE-AUSZEITEN**. Bei den **FAMILIENZULAGEN** ist das prioritäre Anliegen, diese finanzielle Entlastung über das Prinzip «ein Kind – eine Zulage» unabhängig vom Erwerbsstatus der Eltern allen Familien zukommen zu lassen.

ZUSAMMENFASSEND bleibt anzumerken, dass die Sozialversicherungen mit den ins Spiel gebrachten Handlungsmöglichkeiten unbezahlte Care-Arbeit in Zukunft **BESSER, ABER NICHT VOLLSTÄNDIG ABSICHERN**. Sie bleiben zu einem wesentlichen Teil nach wie vor an die Erwerbsarbeit gekoppelt. Wo eine Ehe besteht, werden auch deren Unterhaltsregelungen wie bereits heute eine wichtige Rolle spielen. Die Absicherungsprobleme entschärfen sich jedoch auch ohne Ehe in dem Masse, als durch eine effektive Vereinbarkeit unbezahlt Care-Arbeitende gleichzeitig über ihre Erwerbsintegration einen besseren Versicherungsschutz erwerben.

Bedarfsleistungen

Im Bereich der Bedarfsleistungen (**Tabelle 22**) werden Massnahmen vorgeschlagen, die das Dilemma zwischen Care-Arbeit und Erwerbsarbeit aufweichen, indem Erwerbsarbeit zwar grundsätzlich gefördert, der spezielle Zeitbedarf von unbezahlt Care-Arbeitenden aber gleichzeitig berücksichtigt wird.

Bei den **ERGÄNZUNGSLEISTUNGEN ZUR AHV/IV** steht die verbesserte Absicherung der Pflege und Betreuung durch Angehörige im Vordergrund. Angesichts der demographischen Alterung und der damit verbundenen Pflegekosten scheint sich eine entsprechende Anpassung aufzudrängen. Dies auch angesichts des Wunsches vieler Gepflegter, so lange wie möglich in den eigenen vier Wänden bleiben zu können. Dass damit viel Arbeit verbunden ist und die unbezahlte Pflege und Betreuung sogar zur Auflösung bestehender Anstellungsverhältnisse führen kann, gilt es in Zukunft stärker anzuerkennen und zu schützen. Obschon die Anstellung von Angehörigen zu Pflegezwecken nicht von allen Expert/innen als Patentlösung betrachtet wird, lohnt sich eine vertiefte Prüfung dieser Option. Zudem wird die Einführung eines Vermögenssplittings für alle Ehepaare mit Anspruch auf Hilflosenentschädigung empfohlen, damit Pflege zu Hause gleichbehandelt wird wie Pflege im Heim.

Die in einzelnen Kantonen existierenden **ERGÄNZUNGSLEISTUNGEN FÜR FAMILIEN** helfen Familienarmut zu vermeiden. Wenn sich diese Leistungen jedoch ausnahmslos an Familien mit Erwerbseinkommen (Working Poor) richten, werden Care-Arbeitende mit schlechten Voraussetzungen der Vereinbarkeit von Beruf und Familie, insbesondere stark mit Care-Aufgaben belastete Alleinerziehende, benachteiligt. Folglich scheint es zentral, dass nicht allzu starre Eintrittsschwellen vorgegeben werden, Erwerbsarbeit finanziell anerkannt und Kinderbetreuungskosten übernommen werden. Gleichzeitig bereiten die grossen interkantonalen Unterschiede in den aktuell bestehenden Modellen aus Gerechtigkeits- und Gleichbehandlungsgründen Sorge. Mittelfristig wäre eine bessere Koordination, angelehnt an die Empfehlungen der SODK und die vertiefenden Arbeiten der SKOS, von zentraler Bedeutung.

Eine Reform der **ALIMENTENHILFE** steht heute aufgrund verschiedener politischer Vorstösse auf der politischen Agenda. Im vorliegenden Grundlagenpapier werden Sofortmassnahmen aufgegriffen, die zumindest die unbefriedigende Situation vieler Alleinerziehenden, die aufgrund fehlender oder zu niedriger Unterhalts- und schliesslich Bevorschussungsbeiträge auf Sozialhilfe angewiesen sind, vermeiden sollten. Alimentenschuldner/innen würde weiterhin nicht ins Existenzminimum eingegriffen, wenn ihre finanziellen Verhältnisse die Bezahlung von Alimenten verunmöglichen. Die Alimentenbevorschussung würde jedoch anders als heute die entsprechenden Beträge dem unterhaltsberechtigten Elternteil und den Kindern als Alimente auszahlen. Damit könnte jedoch nur ein Teil der mannigfachen Mängel dieser Bedarfsleistung gelöst werden, womit sich die Frage einer grundlegenden Neukonzeption stellt.

In Anlehnung an das erwähnte schwedische Modell wäre die Entwicklung der aktuellen Grundprinzipien der Alimentenhilfe in Richtung einer **KINDERSICHERUNG INKLUSIVE BETREUUNGSUNTERHALT** zu prüfen. Dies erforderte jedoch auch eine Revision des Unterhaltsrechts, insbesondere was die gängige Praxis der Festlegung der Unterhaltsbeiträge betrifft. Angebracht wäre, die Unterhaltsbeiträge in einem ersten Schritt aufgrund des effektiven Bedarfs des Kindes festzulegen, wobei ein gesetzlich definierter Kindermindestbedarf diesbezüglich nicht unterschritten werden dürfte. Erst in einem zweiten Schritt wäre dann zu prüfen, wieweit der Schuldner bzw. die Schuldnerin finanziell zur Begleichung des Kinderunterhaltsbeitrags fähig ist. Ist dies nicht vollständig der Fall, würde die Alimentenhilfe die Differenz übernehmen. Damit kann eine permanente Überschuldung des Unterhaltspflichtigen vermieden werden.

In diesem neuen Modell würde also der Staat einerseits wie heute die Funktion der Bevorschussung der Unterhaltsbeiträge erfüllen, wenn Unterhaltspflichtige die vereinbarten Alimente nicht bezahlen.

Neu käme ihm aber auch die Aufgabe zu, eine allfällige Lücke zwischen gesetzlich verankertem Kindermindestbedarf und effektiv zahlbaren Unterhaltsbeiträgen inklusive Betreuungsunterhalt zu schliessen. Eine solche Neukonzeption der Alimentenhilfe bedürfte einer Systemänderung, von der auch das Unterhaltsrecht betroffen wäre. Kindersicherung und Alimentenhilfe wären mit Ergänzungsleistungen für Familien zu koordinieren. Falls Letztere flächendeckend umgesetzt würden, wäre sogar eine gekoppelte Leistung denkbar.

Kindersicherung, Alimentenhilfe und Ergänzungsleistungen für Familien würden auch die **SOZIALHILFE** entlasten. Damit könnte sich diese Leistung wieder auf individuelle Problemlagen und komplexe Fälle mit hohem Beratungsbedarf konzentrieren. Durch das Ziel, Sozialhilfebeziehende soweit zu bringen, dass sie wieder für sich selber sorgen können, ist das Spannungsfeld zwischen Care-Arbeit und Erwerbsarbeit in der Sozialhilfe ausgesprochen stark.

Tabelle 22: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten im Bereich der Bedarfsleistungen

Inhaltliche Anpassungen	Ohne Gesetzesanpassung möglich	Gesetzesanpassung nötig
ERGÄNZUNGSLEISTUNGEN ZU AHV/IV		
• Vermögenssplitting für Ehepaare auch bei häuslicher Pflege von Hilflosen	Nein	Ja (ELG Art. 9 Abs. 3)
• Bessere Absicherung der Pflege und Betreuung durch Angehörige: Prüfung der Vor- und Nachteile, welche der Einbezug der Lohnkosten von privat angestellten Angehörigen bei der Bedarfsrechnung der EL bringt. Vergleich zur Möglichkeit, angehörige Pflegenden via Spitex anzustellen im KVG.	Ja, nur Prüfung	Ja, bei effektiver Umsetzung, Anpassung der kantonalen EL-Gesetzgebungen
ERGÄNZUNGSLEISTUNGEN FÜR FAMILIEN		
• Nationale Koordination der bestehenden kantonalen Ergänzungsleistungen für Familien	Nein	Ja, Anpassung kantonalen Gesetze
• Anerkennung der Care-Arbeit in der Familien-EL-Gesetzgebung: Aufweichung starrer, exklusiv an Erwerbseinkommen gekoppelter Eintrittsgrenzen, Definition von Mindeststandards bezüglich Erwerbsanreize, Altersgrenze der Kinder sowie Übernahme familien- und schulergänzender Betreuung	Nein	Ja, einzelne kantonale Gesetze
KINDERSICHERUNG UND ALIMENTENHILFE		
Verbesserung der aktuellen Alimentenhilfe (Sofortmassnahmen)		
• Harmonisierung auf Bundesebene	Nein	Ja, Bundesgesetz oder Konkordat und Anpassung kant. Gesetze
• Orientierung am Bedarf des Kindes: Maximale einfache Waisenrente als maximale Bevorschussung	Nein	Ja, einzelne kantonale Gesetze
• Vermeiden negativer Erwerbsanreize: Einkommensunabhängige Bevorschussung der Kinderalimente oder Einkommensfreibeträge und Anerkennung der Betreuungskosten als Gestehungskosten sowie Anspruchsgrenze über Sozialhilfegrenze	Nein	Ja, einzelne kantonale Gesetze
• Verbesserung des Alimenteninkassos	Nein	Ja, Revision Art. 131, Abs. 1 & Art. 290 ZGB
Alternative Lösung über Unterhaltsrecht		
• Orientierung der Unterhaltsbeiträge am Bedarf des Kindes: Es werden minimale Kinderunterhaltsbeiträge definiert	Nein	Ja, Bundesgesetzgebung; evt. Anpassung Bundesverfassung

Grundlegende Reform		
• Schaffung einer Kindersicherung in der Alimentenhilfe: Staat garantiert bei Zahlungsunfähigkeit und Zahlungsverweigerung des unterhaltspflichtigen Elternteils jedem Kind einen Kindermindestunterhaltsbeitrag plus Betreuungsunterhalt .	Nein	Ja, Bundesgesetzgebung; evt. Anpassung Bundesverfassung
• Gesetzliche Verpflichtung des betreuenden Elternteils, dafür vorgesehenen Anteil am Unterhaltsbeitrag in eine Vorsorgeeinrichtung einzubezahlen .	Nein	Ja
SOZIALHILFE		
• Handlungsanleitungen für den Umgang mit dem Spannungsfeld Care- und Erwerbsarbeit für die Sozialhilfepraxis	Ja	Nein, evt. Anpassung SKOS-Richtlinien
• Frühzeitige Förderung von Alleinerziehenden: Beruflichen (Wieder)einstieg früh planen, keine einseitige Verpflichtung zur Arbeitsaufnahme von Alleinerziehenden.	Ja	Anpassung SKOS-Richtlinien, evt. kantonaler Gesetze
• Fördermassnahmen für Personen mit Care-Verantwortung: Regelmässige Evaluation von Vermittlungspraxis und Massnahmen; Statistik zu Sozialhilfebeziehenden in Beschäftigungs-, Trainings- und Weiterbildungsmaßnahmen	Ja	Nein
• Ausbau Care-kompatibler Fördermassnahmen	Ja	Nein
• Höhere Anreize für Zweiverdiener- als für Einverdienerpaare im Zulagensystem	Je nach kantonaler Gesetzgebung	Ja, einzelne kantonale Gesetze
• Absicherung der Care-Arbeit im geplanten Bundesrahmengesetz über die Sozialhilfe: Grundsätze zur Handhabung der Erwerbsanforderungen an Care-Arbeitende; Formulierung von Gleichbehandlungsgrundsätzen	Nein	Ja, Verfassungsartikel und Bundesrahmengesetz. Anpassung kant. Sozialhilfegesetze

In einem Dual Carer–Dual Earner-Modell ist das Ziel der Erweiterung der Handlungsmöglichkeiten über eigene Erwerbsarbeit aller Personen ebenfalls ein vorrangiges, doch gleichzeitig muss die Vereinbarkeit erhalten bleiben. Die Einführung von Integrations-, Qualifizierungs- und Bildungsmaßnahmen durch die Sozialhilfe kann je nach Ausgestaltung helfen, die Chancen zu erhöhen, wieder eine Stelle zu finden. Doch bisher sind solche Massnahmen selten auf eine effektive Vereinbarkeit ausgerichtet, womit es Personen mit Care-Verantwortung oftmals erschwert wird, daran teilzunehmen. Zudem kann es durchaus auch Sinn machen, dass die Sozialhilfe Care-Arbeit über ihr Zulagensystem stärker finanziell anerkennt und fördert und zwar insbesondere für Personen mit geringen Erwerbschancen nahe dem Rentenalter. Eine höhere Sensibilität für Care-Dilemmen wäre in der Sozialhilfe in den meisten Fällen ohne Gesetzesänderung umsetzbar und könnte teils bereits mit der Sensibilisierung der Praxis beginnen. Wünschenswert wäre es, wenn das aktuell im Rahmen der SODK diskutierte Bundesrahmengesetz über die Sozialhilfe Grundsätze zur Handhabung der Erwerbsanforderungen gegenüber unbezahlt Care-Arbeitenden sowie Gleichbehandlungsgrundsätze formulieren würde.

Insgesamt sind es nur wenige Punkte, deren Realisierung **TIEFERGREIFENDE SYSTEMÄNDERUNGEN** darstellen und nicht bloss Anpassungen im Rahmen der bestehenden Zweige des Sozialsystems (vgl. **Tabelle 23**). Ein sehr technisch erscheinender, aber wichtiger Punkt ist die **WEITERVERSICHERUNG** des ursprünglichen Einkommens über zeitlich beschränkte Phasen von Care-bedingten Erwerbsunterbrüchen oder Pensionenreduktionen hinweg, die ein Stück über die separat abgesicherte Eltern- oder Pflegezeit hinausgehen. Dies ist heute – mit der Ausnahme der Abredeversicherung in der Unfallversicherung – nicht möglich wegen des Verbots der Überversicherung.

Technisch nicht speziell schwierig, aber dennoch ein Eingriff in die ursprüngliche Konzeption des Dreisäulenmodells ist die **VERBESSERTE ABSICHERUNG TIEFER EINKOMMEN IN DER ZWEITEN SÄULE**. Entsprechend dürften die politischen Diskussionen in diesem Punkt heftig sein, dies auch dann, wenn kein genereller Ausbau des Pensionskassensystems mit der Reform verbunden ist.

Tabelle 23: Tiefergreifende Systemänderungen

Inhaltliche Anpassungen	Notwendige Systemänderung
• Zugang zu Risikoversicherungen (Unfall, Krankheit, Invalidität) auch bei Erwerbsunterbrüchen oder vorübergehender Pensenreduktion wegen Care-Verpflichtungen	Überversicherungsproblem muss gelöst werden
• Verbesserte Absicherung tiefer Einkommen in der Zweiten Säule inkl. Teilzeit, Prüfung der Absenkung von Eintrittsschwelle/Koordinationsabzug	Arbeitsteilung im Dreisäulensystem wird verändert
• Festsetzung der Unterhaltsbeiträge orientiert sich am Bedarf des Kindes. Es werden minimale Kinderunterhaltsbeiträge definiert.	Gleichzeitig dürfen Alimentenverpflichtungen nicht länger als beliebige Schulden behandelt werden, die für den unterhaltspflichtigen Elternteil den Zugang zur Sozialhilfe erschwert.
• Schaffung einer Kindersicherung in der Alimentenhilfe: Staat garantiert bei Zahlungsunfähigkeit des unterhaltspflichtigen Elternteils jedem Kind einen Kindermindestunterhaltsbeitrag plus Betreuungsunterhalt .	Bedingt Anpassung auch im Unterhaltsrecht

Eine dritte fundamentalere Systemveränderung ist die **NEUGESTALTUNG DES UNTERHALTSRECHTS UND DER KORRESPONDIERENDEN SOZIALEN ABSICHERUNG BEI GETRENNTEN UND GESCHIEDENEN ELTERN** in Form der vorgeschlagenen Kindersicherung und mit einem expliziten Betreuungsunterhalt. Komplex ist hier die Sache darum, weil ganz verschiedenartige Gesetze ineinandergreifen müssen, um einerseits sicherzustellen, dass Eltern die Finanz- und Betreuungsverantwortung für ihre Kinder im Scheidungsfall nicht einfach an den Staat abschieben können, und andererseits den Unterhalt und die Betreuung der Kinder wirksam und gerecht abzusichern.

Prioritäten

Wo liegen übers Ganze gesehen hinsichtlich der sozialen Absicherung der unbezahlten Care-Arbeit heute die bedeutendsten Hindernisse und die störendsten Lücken? Dies soll hier nochmals resümiert werden. Sieben Punkte erscheinen vordringlich:

- **Bessere Lösung für Einelternfamilien:** Besonders gross erscheint der Handlungsbedarf bei den Alleinerziehenden. Dass sie deutlich häufiger als andere Familien armutsbetroffen sind, hängt eng damit zusammen, dass Care-Bedarf und Care-Arbeit in der Schweizer Sozial- und Familienpolitik nicht abgesichert sind. Wenn der Beitrag des zweiten Elternteils an Finanzierung und Betreuung der Kinder ausfällt oder nicht ausreicht, entstehen oft grosse Probleme. Die Handlungs- und Verwirklichungschancen Alleinerziehender werden zwar durch eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf klar erweitert und die Armutsgefährdung reduziert. Doch dies allein löst das Problem bei hoher Care-Belastung nicht.

Vorgeschlagen werden hier nicht zuletzt im Interesse der betroffenen Kinder zwei Ansatzpunkte für Verbesserungen: Erstens die konsequente Mitberücksichtigung des Betreuungsunterhalts der Kinder im Unterhaltsrecht, wobei nicht nur die Kosten familienergänzender Betreuung zu berücksichtigen sind, sondern auch, was der betreuende Elternteil an zeitlichem Engagement leistet. Zweitens eine staatlich garantierte minimale Kindersicherung, die dann zum Tragen kommt, wenn beide getrennten Eltern zusammen finanziell und zeitlich nicht in der Lage sind, den Kindermindestunterhalt bei den Konsumkosten der Kinder sowie deren Betreuungsunterhalt abzusichern. Die Alimentenhilfe würde dadurch über die Bevorschussung hinaus eine gesellschaftlich auszuhandelnde Mindestgarantie leisten. Dies kann allerdings nur funktionieren, wenn – abgestimmt auf das neue gemeinsame Sorgerecht als Regelfall – auch das Unterhaltsrecht entsprechend angepasst wird. Zu vermeiden gilt es, dass getrennte Eltern den Unterhalt ihrer Kinder ohne Not einfach an den Staat delegieren können.

Wichtigste Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten:

- ➔ **EFFEKTIVE VEREINBARKEIT VON FAMILIE UND BERUF** (Abschnitt 3.1.1)
- ➔ **ORIENTIERUNG DES KINDERUNTERHALTS AM KINDERBEDARF UND MITBERÜCKSICHTIGUNG DES BETREUUNGSUNTERHALTS IM UNTERHALTSRECHT** (Abschnitt 3.1.2)
- ➔ **REFORM VON ALIMENTENBEVORSCHUSSUNG UND ALIMENTENINKASSO IN RICHTUNG EINER KINDERSICHERUNG** (Abschnitt 3.4.3)

• **Bessere Grundabsicherung für Familien mit tiefen Einkommen und prekärer Erwerbsintegration:** Der finanzielle und damit zeitliche Druck, unter dem Care-Arbeit steht, ist auch in vielen anderen Familienkonstellationen hoch und steigt mit der Kinderzahl. Tiefe Löhne und prekäre Erwerbsintegration aufgrund von Familienpflichten sind weitere erschwerende Faktoren. Eine gute Vereinbarkeit von Beruf und Care-Verantwortung für alle sozialen Schichten sowie beide Geschlechter hilft ein gutes Stück weiter. Aber alleine damit sind die Finanzprobleme von Familien mit tiefen Einkommen nicht gelöst. Das vorliegende Grundlagenpapier vertritt, dass ein volles Arbeitsengagement beider Eltern in Erwerbs- sowie Care-Arbeit nicht in die Sozialhilfe führen, sondern über eine bessere Grundabsicherung honoriert werden sollte.

Wichtigste Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten:

- ➔ **EFFEKTIVE VEREINBARKEIT VON FAMILIE UND BERUF** (Abschnitt 3.1.1)
- ➔ **FAMILIEN-ERGÄNZUNGSLEISTUNGEN** (Abschnitt 3.4.2)

• **Massnahmen zur Bewältigung des künftigen Pflege- und Betreuungsbedarfs:** Die zukünftige Finanzierung der Pflege und Betreuung von kranken, invaliden und gebrechlichen Angehörigen, aber auch die soziale Absicherung der unbezahlt Pflegenden insbesondere im Erwerbsalter drängen eine Neuorientierung der aktuellen Politik auf. Häusliche Pflege wird immer wichtiger, entspricht oftmals dem Wunsch der Gepflegten, ist selbst bei einer Entgeltung meist kostengünstiger als ein Heim und trägt zur Bewältigung des Fachpersonalmangels bei. Die Vereinbarkeit von Beruf und Pflege wurde bislang sehr viel weniger thematisiert als im Bereich der Kinderbetreuung, ist aber ebenso wichtig. Viele Menschen, die sich um pflege- und betreuungsbedürftige Angehörige kümmern, stehen jedoch auch selber im Rentenalter. Für sie braucht es trotzdem ebenfalls Begleitungs- und Entlastungsdienste, damit sie die Aufgabe bewältigen können und die benötigten Erholungszeiten bestehen.

Wichtigste Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten:

- ➔ **VEREINBARKEIT VON PFLEGEAUFGABEN UND ERWERB** (Abschnitt 3.1.3)
- ➔ **VERSICHERUNGSLÖSUNG FÜR LANGZEITPFLEGE UND -BETREUUNGSBEDARF** (Abschnitt 3.1.3)
- ➔ **FLEXIBLE ANGEBOTSSTRUKTUREN FÜR DIE UNTERSTÜTZUNG UND ENTLASTUNG VON ANGEHÖRIGEN** (Abschnitt 3.1.3)
- ➔ **ERPROBUNG VON ÜBER SOZIALVERSICHERUNGEN ABRECHENBARER ENTLÖHNUNG ANGEHÖRIGER** (Abschnitt 3.1.3)

• **Auszeiten in besonders Care-intensiven Phasen:** Auch wenn die Arbeitgeberverbände einem Vaterschaftsurlaub, einer Elternzeit mit Elterngeld sowie weiteren Beurlaubungsmöglichkeiten in besonders Care-intensiven Phasen bislang ablehnend gegenüber stehen, wird hier mittelfristig wohl ein Umdenken stattfinden. Sollen Frauen wie Männer über den ganzen Lebenslauf hinweg erwerbsintegriert bleiben, was zahlreiche wirtschaftliche Vorteile bietet, dann bedingt die effektive Vereinbarkeit von Berufskarriere und familiären Verpflichtungen, Care-Auszeiten über Beurlaubungen zu ermöglichen. Viele Betriebe haben dies längst erkannt und bieten – insbesondere bei Fachkräftemangel – Hand zu freiwilligen Lösungen in diesem Bereich. Internationale Untersuchungen zeigen, dass sich eine solche

Strategie trotz der relativ hohen Kosten auch auf Betriebsebene auszahlen kann, weil sie Wettbewerbsvorteile auf dem Arbeitsmarkt bietet und zu höherem Engagement und grösserer Loyalität der Mitarbeitenden führt.

Wichtigste Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten:

- ➔ **VATERSCHAFTSURLAUB, ELTERNZEIT UND ELTERNGELD, SCHUTZ FÜR ERWERBSTÄTIGE ELTERN KRANKER KINDER** (Abschnitt 3.3.8)
- ➔ **MÖGLICHKEIT, PFLEGEZEIT ZU BEZIEHEN** (Abschnitt 3.1.3)

• **Obligatorische Absicherung des Einkommens bei Krankheit und Unfall:** Während trotz Lücken in der sozialen Absicherung von unbezahlt Care-Arbeitenden im Alter und bei Invalidität über Ergänzungsleistungen das Existenzminimum gesichert ist, besteht bei Krankheit und Unfall nur das Recht auf Sozialhilfe, die ausschliesslich Personen ohne Vermögen zugänglich ist. Care-Arbeit ist bei diesen zwei grossen Lebensrisiken im Erwerbsalter nicht über eine Kollektivversicherung versicherbar, und die entsprechenden Prämien bei Privatversicherungen sind für die meisten unerschwinglich, abgesehen davon, dass Privatversicherungen schlechte Risiken nicht aufnehmen müssen. Während bei Teilzeitarbeit ab acht Wochenstunden bei Unfall wenigstens dieses Einkommen gesichert ist, fehlt bei Krankheit aufgrund des fehlenden Obligatoriums bei der Krankentaggeldversicherung und der rudimentären Regeln der Lohnfortzahlungspflicht im Obligationenrecht oft auch da eine Absicherung. Das Grundlagenpapier stellt daher ein obligatorisches Krankentaggeld sowie eine einfache staatliche Summenversicherung für bedeutende Krankheits- und Gesundheitsausfälle von unbezahlt Care-Arbeit Leistenden zur Diskussion.

Wichtigste Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten:

- ➔ **OBLIGATORISCHES KRANKENTAGGELD** (Abschnitt 3.3.6)
- ➔ **ERLEICHTERTE WEITERFÜHRUNG DES VERSICHERUNGSSCHUTZES BEI UNBEZAHLTEM URLAUB ODER VORÜBERGEHENDER PENSENREDUKTION** (Abschnitte 3.3.6 und 3.3.7)
- ➔ **PRÜFUNG EINER STAATLICH ANGEBOTENEN SUMMENVERSICHERUNG FÜR NICHTERWERBSTÄTIGE** (Abschnitte 3.3.6 und 3.3.7)

• **Besserer Zugang zu einer Alterssicherung über dem Existenzminimum:** Wer das Erwerbspensum wegen Care-Pflichten reduziert, fällt aufgrund der hohen Eintrittsschwelle häufig aus dem Pensionskassenobligatorium. Wer familienbedingt ganz aussetzt, verliert auch die Möglichkeit, steuerbegünstigt in die 3. Säule einzuzahlen. Gleichzeitig kann immer weniger vorausgesetzt werden, dass eine lebenslange Ehe mit einem ausreichend verdienenden Partner diese Lücken ersetzt. Das Existenzminimum bleibt zwar über Ergänzungsleistungen zur AHV gesichert, über dieses Minimum hinauszukommen wird jedoch deutlich erschwert. Nicht zu vergessen ist zudem, dass Migrant/innen unter Umständen ihr Recht auf Ergänzungsleistungen verlieren, wenn sie im Alter in die Heimat zurückkehren.

Wichtigste Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten:

- ➔ **VERBESSERTE ABSICHERUNG TIEFER EINKOMMEN IN DER PENSIONS KASSE** (Abschnitt 3.3.2)
- ➔ **ZUGANG ZUR SELBSTVERSORGE DER SÄULE 3A FÜR NICHTERWERBSTÄTIGE** (Abschnitt 3.3.3)
- ➔ **VERBESSERTER VORSORGEAUSGLEICH BEI SCHEIDUNG** (Abschnitt 3.3.2)

• **Arbeitsmarktliche Förderung von Personen mit Care-Verpflichtungen im Rahmen des Aktivierungsansatzes:** Integrations- und insbesondere Qualifizierungs- und Bildungs massnahmen der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren RAV tragen der Problematik der Vereinbarkeit häufig weder bei der zeitlichen Lage noch bei den Betreuungsmöglichkeiten von Kindern oder Angehörigen für die beschränkten Programmlaufzeiten Rechnung. Zudem ist insbesondere im Rahmen von geplanten Eva-

luationen weiter abzuklären, wieweit Care-Arbeitende auch darüber hinausgehende Zugangsprobleme zu Fördermassnahmen haben, die ihre Zukunftschancen verbessern könnten.

Wichtigste Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten:

- **BESSERER ZUGANG ZU RAV-ANGEBOTEN UND ALV-FÖRDERMASSNAHMEN FÜR PERSONEN MIT CARE-VERPFLICHTUNGEN** (Abschnitt 3.3.5)
- **OPTIMALE FÖRDERUNG VON PERSONEN MIT CARE-VERPFLICHTUNGEN MIT EINGLIEDERUNGSMASSNAHMEN DER IV** (Abschnitt 3.3.4)
- **KONSEQUENTE BERÜCKSICHTIGUNG VON PERSONEN MIT CARE-VERPFLICHTUNGEN BEI INTEGRATIONSMASSNAHMEN DER SOZIALHILFE** (Abschnitt 3.4.4)

Dieses Grundlagenpapier richtet sich in erster Linie an Sozialpolitiker und -politikerinnen. Der hier angeregte Wandel ruft jedoch nicht in jedem Fall und ausschliesslich nach staatlichen Reformen oder gesetzgeberischen Massnahmen: Verantwortungsvolle **ARBEITGEBENDE** können in vielen Bereichen auf freiwilliger Basis die Vereinbarkeit von Beruf und Care-Verantwortung fördern und profitieren erst noch davon. **GEWERKSCHAFTEN UND BERUFSVERBÄNDE** sind im Rahmen sozialpartnerschaftlicher Lösungen wichtige Akteure, die den Wandel in Richtung einer aktiven Lebenslaufpolitik vorantreiben können. Auch **PRIVATE NON-PROFIT-TRÄGERSCHAFTEN UND FREIWILLIGENDIENSTE** sind vor allem im Bereich unterstützender Infrastrukturen von zentraler Bedeutung. Es können Viele etwas bewegen.

6 Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht über die Schweizer Sozialversicherungen und Bedarfsleistungssysteme	26
Tabelle 2: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten im Bereich Familien und Vereinbarkeit	34
Tabelle 3: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten im Bereich unbezahlt Pflegende und Menschen mit Pflegebedarf	42
Tabelle 4: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten im Bereich Kinderbetreuung	46
Tabelle 5: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten im Bereich unbezahlte Pflege und Betreuung	49
Tabelle 6: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten bei der AHV	54
Tabelle 7: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten bei den Pensionskassen	58
Tabelle 8: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten bei der Dritten Säule	60
Tabelle 9: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten bei der IV	62
Tabelle 10: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten bei der Arbeitslosenversicherung	66
Tabelle 11: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten beim Krankentaggeld	69
Tabelle 12: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten bei der Unfallversicherung	71
Tabelle 13: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten im Bereich Mutterschaftsversicherung, Vaterschaftsurlaub, Elternzeit	75
Tabelle 14: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten bei den Familienzulagen	77
Tabelle 15: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten bei den Ergänzungsleistungen zu AHV und IV	83
Tabelle 16: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten bezüglich Ergänzungsleistungen für Familien	93
Tabelle 17: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten bezüglich Kindersicherung und Alimentenhilfe	98
Tabelle 18: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten bei der Sozialhilfe	110
Tabelle 19: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten im Steuersystem	114
Tabelle 20: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten zur Vereinbarkeit von beruflicher Karriere und privaten Care-Aufgaben	124
Tabelle 21: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten im Bereich der Sozialversicherungen...	127
Tabelle 22: Handlungsfelder und Handlungsmöglichkeiten im Bereich der Bedarfsleistungen	131
Tabelle 23: Tiefergreifende Systemänderungen	133

7 Abkürzungsverzeichnis

AEV	Allgemeine Erwerbsversicherung (Reformmodell)
AHV	Alters- und Hinterlassenenversicherung
ALV	Arbeitslosenversicherung
BAG	Bundesamt für Gesundheit
BFS	Bundesamt für Statistik
BSV	Bundesamt für Sozialversicherungen
BV, BVG	Berufliche Vorsorge (Pensionskassen), Gesetz über die berufliche Vorsorge
CVP	Christliche Volkspartei
EL	Ergänzungsleistungen
EO	Erwerbsersatzordnung (ihr ist auch die Mutterschaftsversicherung angeschlossen)
FDP	Freisinnig demokratische Partei
FZ	Familienzulagen (insbesondere Kinder- und Ausbildungszulagen)
IV, IVG	Invalidenversicherung, Invalidenversicherungsgesetz
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
KV, KVG	Krankenversicherung, Krankenversicherungsgesetz
MV	Militärversicherung
Obsan	Schweizerisches Gesundheitsobservatorium
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
RAV	Regionales Arbeitsvermittlungszentrum
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGK-N, SGK-S	Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des National- bzw. des Ständerats
SKOS	Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
SODK	Schweizerische Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren
SP	Sozialdemokratische Partei
SUVA	Schweizerische Unfallversicherungsanstalt
SVP	Schweizerische Volkspartei
UV, UVG	Unfallversicherung, Unfallversicherungsgesetz

8 Literatur

- Achatz Juliane und Mark Trappmann (2009): Wege aus der Grundsicherung Befragung von Arbeitslosengeld-II-Beziehern. Aktuelle Analysen und Kommentare aus dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 28/2009.
- Aeppli Daniel C. und Thomas Ragni (2009): Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfeempfänger ein Privileg? – Welche Sozialhilfebezüger finden in der Schweiz eine dauerhafte Erwerbsarbeit? Bern, SECO
- Aeppli Daniel C. (2010): Welche alleinerziehenden SozialhilfebezügerInnen finden eine dauerhafte Erwerbsarbeit? Soziale Sicherheit CHSS 5/2010
- Aeschbacher, Monique; Margareta Lauterburg; Barbara Lischetti-Greber (1994): Durchs Netz gefallen : eine juristische Analyse der Stellung der Frauen im schweizerischen Sozialversicherungssystem unter Berücksichtigung der Eigenheiten von Frauenlebensläufen. Schriftenreihe der Schweiz. Gesellschaft für Gesundheitspolitik SGGP 34.
- Agarwal Bina; Jane Humpries und Ingrid Robeyns (eds. 2005): Amarty Sen's Work and Ideas: A Gender Perspective. London/New York, Routledge
- Armington Klaus und Giuliano Bonoli (eds, 2006): The politics of postindustrial welfare states. Adapting Post-war Social Policies to New Social Risks London, Routledge.
- Arnold, Stefanie, Carlo Knöpfel (2007): Alleinerziehende zwischen Kinderkrippe, Arbeitsplatz und Sozialamt. Luzern, Caritas-Verlag
- Ballmer-Cao Thahn-Huyen (2008): Der Umbau des Sozialstaates aus der Geschlechterperspektive. In : Bonoli Giuliano und Fabio Bertozzi (eds.): Les nouveaux défis de l'Etat social. PPUR presses polytechniques, 151-163
- Bauer Tobias (1998): Kinder, Zeit und Geld. Eine Analyse der durch Kinder bewirkten finanziellen und zeitlichen Belastungen von Familien. Im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherung BSV. Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Bern
- Bauer Tobias; Silvia Strub und Heidi Stutz (2004): Familien, Geld und Politik. Von den Anforderungen an eine kohärente Familienpolitik zu einem familienpolitischen Dreisäulenmodell für die Schweiz. Forschungsprojekt im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 45 "Probleme des Sozialstaats". Zürich, Verlag Rüegger
- Baumann Katerina und Margareta Lauterburg (2001): Knappes Geld – ungleich verteilt, Gleichstellungsdefizite in der Invalidenversicherung. Basel/Genf/München, D, Helbing & Lichtenhahn
- Baumann Katerina und Margareta Lauterburg (2004): Evaluation Vorsorgeausgleich. Eine empirische Untersuchung an sieben Scheidungsgerichten. Bern, Stämpfli Verlag
- Becker Gary (1981): A Treatise on the Family. Cambridge, Harvard University Press
- Bertelsmann-Stiftung (2011): Auslaufmodell: Familienvater als Alleinverdiener, Medienmitteilung vom 20.5.2011
- Bertozzi Fabio; Giuliano Bonoli et Benoît Gay-des-Combes (2005): La réforme de l'Etat social en Suisse. Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes
- Bertschy Kathrin et al. (2010): Herabsetzung der Eintrittsschwelle in der 1. BVG-Revision. Im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen. Beiträge zur sozialen Sicherheit, Forschungsbericht 8/10.
- Betzelt Sigrid, Joachim Lange und Ursula Rust (Hg. 2009): Wer wird aktiviert und warum (nicht)? Erste Erkenntnisse zur Realisierung der gleichstellungspolitischen Ziele des SGB II, Loccumer Protokolle 79/08, Rehburg-Loccum

- BFS Bundesamt für Statistik (2011): Statistischer Sozialbericht. Bericht des Bundesrates vom 18.05.2011 in Erfüllung des Postulats «Legislatur. Sozialbericht», Neuchâtel
- BFS Bundesamt für Statistik (2011): Indikatoren zur Alterssicherung. Resultate der Schlüsselindikatoren. BFS Aktuell 13 Soziale Sicherheit, Mai 2011, Neuchâtel
- BFS Bundesamt für Statistik BFS (2009): Veränderungen beim Zeitaufwand für Haus- und Familienarbeit: 1997–2007. BFS Aktuell, 20 Wirtschaftliche und soziale Situation der Bevölkerung, 18.8.2009
- BFS Bundesamt für Statistik BFS (2008): Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2008. Neuchâtel
- Bielenski Harald; Gerhard Bosch und Alexandra Wagner (2002). Wie die Europäer arbeiten wollen: Erwerbs- und Arbeitszeitwünsche in 16 Ländern. Frankfurt am Main, Campus
- Bigler-Eggenberger Margrith (1979): Soziale Sicherung der Frau. Bern, Frankfurt (P. Lang)
- Bigler-Eggenberger Margrith (1981): Fragen zur Stellung der Frauen in der beruflichen Vorsorge. Institut für Versicherungswirtschaft an der Hochschule St. Gallen
- Bigler-Eggenberger Margrith (1998): Die Arbeitslosenversicherung, das Stillen und das Diskriminierungsverbot. Recht, Heft 2
- Bigler-Eggenberger Margrith (2000): Probleme um die Gleichstellung der Geschlechter in der Sozialversicherung. Frauen im Recht Bern, S. 79-116
- Bischofberger, Iren (2010): Beruf und Angehörigenpflege: Ein Thema für die Gewerkschaft?, Syna Magazin, No. 1, S. 6.
- Bischofberger, Iren (2009): Lohnkompensation - Pflege von Angehörigen besser mit Beruf vereinbaren. Krankenpflege 102(10), 23-25.
- Bischofberger, Iren; Höglinger, M. (2008): Herausforderungen für die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Angehörigenpflege. Schweizer Arbeitgeber, 8. Oktober, S. 36-39.
- Bloom Nick et al. (2006): Work-life Balance, Management Practices and Productivity. Anglo-German Foundation for the Study of Industrial Society. London
- Böhringer Peter et al. (2007): Flexicurity: Bedeutung für die Schweiz. Beiträge zur Sozialen Sicherheit. Forschungsberichte 14 und 15. Bern
- Bonoli Giuliano und Fabio Bertozzi (eds., 2008): Les nouveaux défis de l'Etat social. Neue Herausforderungen für den Sozialstaat. Lausanne
- Bonvin Jean-Michel und Eric Moachon (2005): L'activation et son potentiel de subversion de l'Etat social. In :Vielle Pascale, Philippe Pochet et Isabelle Cassiers: L'Etat social actif – vers un changement de paradigme? PIE, Bruxelles, 63-92
- Borchard Michael; Christine Henry-Huthmacher; Tanja Merkle und Carsten Wippermann (2008): Eltern unter Druck - Selbstverständnisse, Befindlichkeiten und Bedürfnisse von Eltern in verschiedenen Lebenswelten. Konrad-Adenauer-Stiftung e.V, Berlin
- Bürgisser Margret (2011): Vereinbarkeit von Beruf und Familie - auch für Männer. Herausforderungen, Probleme, Lösungsansätze. Bern
- Bütler Monika (2007): Arbeiten lohnt sich nicht - ein zweites Kind noch weniger. Zum Einfluss einkommensabhängiger Tarife in der Kinderbetreuung". In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik 8, Nr. 1, S. 1-19.
- Bütler Monika (2009): Ergänzungsleistungen: Eine Analyse der Fehlanreize in der Erwerbsphase, bei der Pensionierung und im hohen Alter. Avenir Suisse.

- Carigiet Erwin und Uwe Koch (2009) *Ergänzungsleistungen zur AHV/IV 2., überarbeitete und ergänzte Auflage*. Zürich, Schulthess Verlag
- Colombo F. et al. (2011), *Help Wanted? Providing and Paying for Long-Term Care*, OECD Health Policy Studies, OECD Publishing.
- Daly, Mary (2000): Paid work, unpaid work and welfare. Towards a framework for studying welfare state variation. In: Boje, P.; Armlaug Leira (eds.): *Gender, Welfare and the Market. Towards a new division of labour*. London/New York: Routledge
- Daly Mary und Katherine Rake (2003): *Gender and the welfare state : care, work and welfare in Europe and the USA*. Cambridge, Polity Press.
- Despland Béatrice (1990): *Die Situation der Frau in der Invalidenversicherung*. Im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen
- Despland Béatrice (2001): *Familienarbeit und Arbeitslosenversicherung- ein Widerspruch?* Basel/Genf/ München, D, Helbing & Lichtenhahn
- Despland Béatrice, Claudia von Ballmoos, HECVSanté, Lausanne (2009) *Vergütung der Pflegeleistungen von Familienmitgliedern durch die Krankenversicherung*. Soziale Sicherheit CHSS 6/2010: Gender oder Gleichstellung im Wohlfahrtsstaat.
- Dingeldey Irene (2007): *Wohlfahrtsstaatlicher Wandel zwischen „Arbeitszwang“ und Befähigung“*. Eine vergleichende Analyse aktivierender Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Dänemark und Großbritannien. Berliner Journal für Soziologie. Volume 17, Number 2 / Juni 2007
- Dubach Philipp; Heidi Stutz; Ruth Calderon (2010): *Armutsbericht Basel-Stadt. Ursachen, Dynamiken, Handlungsempfehlungen*. Basel, Christoph Merian Verlag
- Ehrler Franziska; Knapfer Caroline; Bochsler Yann (voraussichtlich 2012): *Grundlagenbericht Beantwortung Postulat Hêche*. Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern
- EBG Eidg. Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann (2010): *Anerkennung und Aufwertung der Care-Arbeit. Impulse aus Sicht der Gleichstellung*. Bern
- EKF Eidg. Kommission für Frauenfragen (1982): *Gleiche Rechte für Mann und Frau : Stand der Ungleichheiten im Bundesrecht und Vorschläge zu deren Beseitigung*. Bern
- EKF Eidg. Kommission für Frauenfragen (1990): *Vorschläge der Eidg. Kommission für Frauenfragen für eine Gleichstellung der Frauen in der IV*. Frauenfragen 13(1990), Nr.2, S.11-14
- EKFF Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen (2010): *Elternzeit und Elterngeld. Ein Modellvorschlag der EKFF für die Schweiz*. Bern
- Elder Glen H.; Monica Kirkpatrick Johnson und Robert Crosnoe (2003). *The Emergence and Development of Life Course Theory*. In: Mortimer, Jeylan und Michael Shanahan (Hrsg.). *Handbook of the life course*. New York. 3-19.
- England Paula (2005): *Emerging Theories of Care Work*. Annual Review of Sociology, Vol. 31: 381-399. Department of Sociology, Stanford University, Stanford
- Esping-Andersen Gosta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge, Polity Press
- Esping-Andersen Gosta (2002): *Why We Need a New Welfare State*. Oxford University Press
- Esping-Andersen Gosta (2009): *Incomplete Revolution: Adapting Welfare States to Women's New Roles*. Cambridge, Polity Press
- Finch J.; D. Groves (1983): *Labour and Love: Women, Work and caring*. London
- Folbre Nancy und Michael Bittman (Hrsg. 2004): *Family Time. The Social Organization of Care*. London and New York.
- Folbre Nancy (2001): *The Invisible Heart. Economics and Family Values*, New York

- Folbre Nancy (2008): *Reforming Care. Politics & Society*, Vol. 36, No. 3, 373-387
- Fraser Nancy (1994): *After the Family Wage: Gender Equity and the Welfare State*. *Political Theory*, 22, 591-618
- Freivogel Elisabeth (2007): *Nachehelicher Unterhalt – Verwandtenunterstützung – Sozialhilfe. Rechtsprechung und Änderungsbedarf bei Mankofällen. Eine Analyse von Gerichtsurteilen, Sozialhilfegesetzgebung und –praxis*. Im Auftrag der Eidg. Kommission für Frauenfragen. Bern
- Gerfin Michael, Heidi Stutz, Thomas Oesch und Silvia Strub: *Kinderkosten in der Schweiz*. In: Bundesamt für Statistik (2008): *Familien in der Statistik*. Neuchâtel
- Gornick Janet; Marcia Meyers (2005): *Families that Work. Policies for Reconciling Parenthood and Employment*. New York, Russel Sage Foundation.
- Gurny Ruth und Beat Ringger (2009): *Die grosse Reform. Die Schaffung einer Allgemeinen Erwerbsversicherung AEV*, Zürich: edition 8 und Denknetz
- Hauss Gisela und Eva Nadai (2009): *Eingliederung auf Umwegen, Beschäftigungsprogramme für erwerbslose Frauen*, http://www.fhnw.ch/sozialarbeit/iip/forschung-und-entwicklung/bericht_gender_arbeitsintegration.pdf ; konsultiert am 9.7.2009
- Himmelweit Susan (2002): *Making Visible the Hidden Economy: The Case for a Gender-Impact Analysis of Economic Policy*. In: *Feminist Economics* 8 (1), 2002, 49–70.
- Höpflinger F., L. Bayer-Oglesby und A. Zumbrunn (2011): *Pflegebedürftigkeit und Langzeitpflege im Alter. Aktualisierte Szenarien für die Schweiz*. Im Auftrag des Schweizerischen Gesundheitsobservatoriums Obsan. Neuchâtel
- Jochimsen Maren A. (2003): *Careful Economics. Integrating Caring Activities and Economic Science*. Boston, Dordrecht, London.
- Keller Verena, Marianne Modack und Françoise Messant, «La production de la normativité familiale dans l'Aide sociale publique» *Projet de recherche financé par le fonds DO-RE, mai 2009 à octobre 2010*, HES de travail social Vaud, eesp.
- Knupfer Caroline, Natalie Pfister und Oliver Bieri (2007): *Sozialhilfe, Steuern und Einkommen in der Schweiz*. Bern und Luzern.
- Künzi Kilian und Thomas Oesch (2009): *Zeitgutschriften für die Begleitung, Betreuung und/oder Pflege älterer Menschen*, Bundesamt für Sozialversicherung (BSV) [Hrsg.], *Soziale Sicherheit*, CHSS 3/2009, Bern, S. 183-186
- Lalive R. und J. Zweimüller (2005): *Does parental leave affect fertility and return-to-work? Evidence from a "True Natural Experiment"*. IZA Discussion Paper Series 1613, Bonn.
- Landolt, Hardy (1998): *Der Hauspflegeschieden. Eine systematische Darstellung der privat-, sozialversicherungs-, sozialhilfe- und steuerrechtlichen Hauspflegeansprüche im schweizerischen Recht*. Habilitationsschrift an der Universität St. Gallen. St. Gallen
- Leu, Robert; Michael Gerfin; Yves Flückiger et al. (2008): *Erwerbsabhängige Steuergutschriften: Möglichkeiten und Auswirkungen einer Einführung in der Schweiz*. Im Auftrag des Bundesrats.
- Leuzinger-Naef, Susanne (1998): *Flexibilisierte Arbeitsverhältnisse im Sozialversicherungsrecht. Soziale Sicherheit: Zeitschrift des Bundesamtes für Sozialversicherung, BSV, H. 3, S. 125-143*
- Leuzinger-Naef, Susanne (1988): *Heutige Mängel der beruflichen Vorsorge (insbesondere BVG) im Hinblick auf die Gleichstellung von Frau und Mann*. *Frauenfragen* 11(1988), H. 3, S. 2-14
- Leuzinger-Naef, Susanne (1995): *Die soziale Sicherung von Frauen in der Schweiz*. In: *Differenz und Gleichheit in Theorie und Praxis des Rechts*. Basel, S. 75-82

- Lewis Jane (1992): Gender and the Development of Welfare Regimes. *Journal of European Social Policy* 2, 3. 159-173
- Lewis Jane (2007): Gender, Ageing and the "New Social Settlement": The Importance of Developing a Holistic Approach to Care Policies. *Current Sociology* 2007; 55; 271-286.
- Lewis, Jane (ed., 2006): *Children, Changing Families and Welfare States*. Cheltenham (Edward Elgar)
- Lewis Jane und Susanna Giullari (2005): The adult worker model familiy, gender equality and care: the search for new policy principles and the possibilities and problems of a capabilities approach. In: *Economy and Society*, 34:1, 76-104.
- Lister Ruth (2006): Children (but not women) first: New Labour, child welfare and gender. *Critical Social Policy*, Vol. 26, No. 2, 315-335
- Lister Ruth (2009): A Nordic Nirvana? Gender, Citizenship, and Social Justice in the Nordic Welfare States. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society* 16:2, 242-278
- Lucas Barbara and Olivier Giraud (2006). Regulations of Life-Course – Care Policies in Three Swiss Cities. In: Braun, Katrin and Herbert Gottweis (eds). *Mapping Biopolitics*. Routledge, London.
- Madörin Mascha (2006): Plädoyer für eine eigenständige Theorie der Care-Ökonomie. In: Niechoi Torsten/Tullney Marco (Hrsg.): *Geschlechterverhältnisse in der Ökonomie*. Metropolis-Verlag. Marburg
- Madörin, Mascha; Schnegg, Brigitte; Baghdadi, Nadia (forthcoming): Advanced economy, modern welfare state and traditional care regimes: The case of Switzerland. In: Razavi, S. und Staab, S. (eds.): *The Political and Social Economy of Care* (working title). United Nations Research Institute for Social Development UNRISD, New York, Routledge
- Magnin Chantal (2002): Der Alleinernährer. Eine Rekonstruktion der Ordnung der Geschlechter im Kontext der sozialpolitischen Diskussion von 1945 bis 1960 in der Schweiz, in: Hans-Jörg Gilomen, Sebastien Guex, Brigitte Studer (Hg.): *Von der Barmherzigkeit zur Sozialversicherung. Umbrüche und Kontinuitäten vom Spätmittelalter bis zum 20. Jahrhundert*. Zürich, Chronos, 387–400.
- Marin Bernd and Zólyomi, Eszter (2010): Erwerbstätigkeit und Rentenanspruch von Frauen: Was ist gut, was am besten? *Soziale Sicherheit CHSS* 6/2010
- Marten Carina (2007): Aktivierungspotential Alleinerziehende? Das Reziprozitätsverhältnis zwischen allein erziehenden Müttern und dem Wohlfahrtsstaat, In: Marten Carina, Scheueregger Daniel (Hrsg.): *Reziprozität und Wohlfahrtsstaat, Analysepotential und sozialpolitische Relevanz*, 195-224. Leverkusen, Verlag Barbara Budrich
- McKay Alisa (2001): Rethinking Work and Income Maintenance Policy : Promoting Gender Equality through a Citizens Basic Income, in: *Feminist Economics* 7 (1), March 2001, 93-114.
- Mecop-Infras (2007), *Familienergänzende Kinderbetreuung und Erwerbsverhalten von Haushalten mit Kindern*, Studie im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO)
- Morgan Kimberly J. (2008): The Political Path to a Dual Earner/Dual Carer Society: Pitfalls and Possibilities. *Politics & Society*, 36, 403-420.
- OECD (2006): Mehr Arbeitsplätze, höhere Einkommen. Politikלקtionen aus der Neubeurteilung der OECD-Beschäftigungsstrategie. Paris.
- OECD (2007): *OECD Employment Outlook 2007*. Paris.
- OECD (2008): *The Global Competition for Talent: Mobility of the Highly Skilled*. Paris.
- OECD (2011a), *Doing Better for Families*, OECD Publishing.

- OECD (2011b): Cooking and Caring, Building and Repairing: Unpaid Work around the World. In : OECD, Society at a Glance 2011: OECD Social Indicators, OECD Publishing. 9-28.
- Ondrich J. et al. (1996): Barefoot and in a German kitchen: Federal parental leave and benefit policy and the return to work after childbirth in Germany. Journal of Population Economics, 9, 247-266.
- Orloff Ann Shola (2006): Farewell to Maternalism? State Policies and Mothers' Employment. In: Levy J. (ed. 2006): The State After Statism. Boston MA, Harvard University Press
- Perrig-Chiello Pasqualina, François Höpflinger und Brigitte Schnegg (2010): SwissAgeCare-2010. Forschungsprojekt im Auftrag von Spitex-Schweiz.
- Perrig-Chiello Pasqualina, Sara Hutchinson, François Höpflinger (2011): Pflegende Angehörige von älteren Menschen in der Suisse latine. Forschungsprojekt im Auftrag von Spitex-Schweiz.
- Pfau-Effinger Birgit; Birgit Geissler (2005): Care and social integration in European societies. Bristol, The Policy Press
- Pro Familia (Hg., 2011): Was Männer wollen! Studie zur Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben. Im Auftrag des Departements des Innern des Kantons St. Gallen. St. Gallen
- Rawls John (1971.) A Theory of Justice. Harvard University Press
- Régamey Caroline (2010): Dépendance intergénérationnelle au dispositif d'aide sociale du canton de Vaud. Rapport pour le Canton de Vaud (nicht publiziert)
- Robeyns Ingrid (2001): An Income of One's Own, in: Gender and Development 9(1), March 2001, 82-89.
- Robeyns Ingrid (2005): The Capability Approach and Welfare Policies. Paper presented at the conference on auditing and gender budgeting, Bologna 28.1.2005
- Rudolph Clarissa(2007): „Perspektiven geschlechtergerechter Arbeitsmarktpolitik“. In: Bleibt Armut weiblich? – Chancen für Frauen im Arbeitsmarktreformprozess. Dokumentation der Tagung am 15.November in Frankfurt. Hessisches Sozialministerium.
- Rumo-Jungo, Alexandra; Stutz, Heidi (2010): Kinderkosten. In: I. Schwenzer & A. Büchler (Hrsg.), Fünfte Familienrecht§Tage, 28./29. Januar 2010 in Basel, Bern, S. 263 ff.
- Sachverständigenkommission (2011): Neue Wege - gleiche Chancen. Gleichstellung von Frauen und Männern im Lebensverlauf. Gutachten der Sachverständigenkommission an das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend für den Ersten Gleichstellungsbericht der Bundesregierung.
- Sainsbury Diane (1996): Gender, Equality and Welfare States. Cambridge University Press
- SBF Staatssekretariat für Bildung und Forschung (2009): Vereinbarkeit von Familie und Studium. Bericht in Erfüllung des Postulats 06.3321 Fehr Jacqueline vom 22. Juni 2006. Bern
- Schweizerischer Bundesrat (1986): Bericht über das Rechtsetzungsprogramm "Gleiche Rechte für Mann und Frau" vom 26. Februar 1986. Bundesblatt . - 1986 I, H. 14, S. 1144-1274.
- SECO Staatssekretariat für Wirtschaft (Hrsg. 2007): KMU-Handbuch Beruf und Familie. Massnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie in kleinen und mittleren Unternehmen. Bern
- SECO Staatssekretariat für Wirtschaft (2006): Vereinbarkeit von Familie und Studium Bericht in Erfüllung des Postulats 06.3321 Fehr Jacqueline vom 22. Juni 2006
- SECO Staatssekretariat für Wirtschaft (2006): Bericht Diskriminierung im Bereich der Arbeitslosenversicherung. Bern
- Sen Amartya (2002): Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft, München.

- SKOS Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2005): Richtlinien für die Ausgestaltung und Bemessung der Sozialhilfe. Bern
- SKOS Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (2010): Zur Bekämpfung von Armut und sozialer Ausgrenzung. Armutsstrategie SKOS. Bern
- Spiess C. Katharina; Katharina Wrohlich (2008): The parental leave benefit reform in Germany: costs and labour market outcomes of moving towards the Nordic model. *Population Research and Policy Review* 27:575-591.
- Stadelmann-Steffen Isabelle (2007): Der Einfluss der sozialpolitischen Kontexte auf die Frauenerwerbstätigkeit in der Schweiz. *KZfSS Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*. Volume 59, Nr. 4/Dez. 2007.
- Stiglitz J., A. Sen and J.P. Fitoussi (2007): Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress, www.stiglitz-sen-fitoussi.fr.
- Streuli Elisa und Stephan Kutzner (2005): Traditionalistische Geschlechterarrangements in Working Poor-Haushalten: Persistenz jenseits der ökonomischen Logik In: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie*, 31 (2), 295-320.
- Streuli Elisa und Tobias Bauer (2001): Working poor in der Schweiz. Eine Untersuchung zu Ausmass, Ursachen und Problemlage. *info:social* 5/2001, Neuchâtel
- Stutz Heidi und Tobias Bauer (2003) Modelle zu einem garantierten Mindesteinkommen. Sozialpolitische und ökonomische Auswirkungen. Im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherungen (BSV), Bern
- Stutz Heidi und Silvia Strub (2006): Leistungen von Familien in späteren Lebensphasen. In: *Pflegen, betreuen und bezahlen. Familien in späteren Lebensphasen*. Eidg. Koordinationskommission für Familienfragen EKFF, Bern.
- Tabin Jean-Pierre et al. (2008): Temps d'assistance. Le gouvernement des pauvres en Suisse romande depuis la fin du XIX^e siècle. Lausanne, Edition Antipodes
- Van Parijs Philippe (1995): *Real freedom for all*. Oxford University Press
- Vielle Pascale, Philippe Pochet und Isabelle Cassiers (eds. 2005): *L'Etat social actif – vers un changement de paradigme?* PIE, Bruxelles
- Vielle Pascale (2001): *La Sécurité Sociale et le coût indirect des responsabilités familiales - une Approche de Genre*, Université Catholique De Louvain, Bruylant.
- Wanner, Philippe (2012): *La situation économique des ménages monoparentaux et des personnes vivant seules*, Bundesamt für Sozialversicherungen, Bern.
- Weinkopf Claudia et al. (2009): *Bewertung der SGB II-Umsetzung aus gleichstellungspolitischer Sicht*, Abschlussbericht, Projektnr. 03/06, Duisburg, Berlin und Marburg