



07.419 Parlamentarische Initiative. Verfassungsbasis für eine umfassende Familienpolitik

Vernehmlassungsstellungnahme der Eidgenössischen Kommission für Frauenfragen EKF zum Vorentwurf der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK-NR) vom 13. Oktober 2010

I. Allgemeine Bemerkungen

Mit dem neuen Verfassungsartikel 115a BV sollen Bund und Kantone verpflichtet werden, die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit zu fördern und insbesondere für ein bedarfsdeckendes Angebot an familien- und schulergänzenden Tagesstrukturen zu sorgen. Gemäss Vorschlag der Kommissionsminderheit soll der Bund überdies Grundsätze über die Harmonisierung der Alimentenbevorschussung durch die Kantone festlegen und dabei die entsprechenden Bestrebungen der Kantone berücksichtigen (Abs. 4 von Art. 115a BV).

In der Bundesverfassung bestehen bereits heute verschiedene Bestimmungen, die sich explizit auf die Familie beziehen. So wird in Art. 8 BV bestimmt, dass das Gesetz für die rechtliche Gleichstellung von Mann und Frau, vor allem in Familie, Ausbildung und Arbeit zu sorgen hat. Art. 13 BV gewährt den Anspruch auf Achtung des Privat- und Familienlebens, während Art. 14 BV das Recht auf Ehe und Familie gewährleistet. Diese Grundrechte begründen indessen keine neuen Kompetenzen des Bundes. Gemäss den Sozialzielen in Art. 41 BV sollen Familien als Gemeinschaft von Erwachsenen und Kindern geschützt und gefördert werden. Weiter hat der Bund bei der Wohnbau- und Wohneigentumsförderung namentlich die Interessen von Familien, Betagten, Bedürftigen und Behinderten zu berücksichtigen (Art. 108 BV). Schliesslich wird in Art. 116 BV bestimmt, dass der Bund bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Bedürfnisse der Familie berücksichtigen muss. Dies ist eine wichtige Leitlinie einer bedürfnisgerechten Familienpolitik; sie schafft aber keine Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Der Bund kann zwar Massnahmen für die Familien unterstützen, doch muss es sich bei diesen Anstrengungen um Massnahmen Dritter handeln. Eine Handlungspflicht der Kantone besteht nicht; diese können auf Massnahmen und auch auf die Förderung durch den Bund verzichten. Die Verpflichtungen des Bundes im Bereich der Familienpolitik sind damit auf wenige Kernkompetenzen in der Verfassung beschränkt. Wesentliche Bereiche sind die Mutterschaftsversicherung, die Familienzulagen und die Wohnbauförderung. Im Bereich der Bundesgesetzgebung sind vor allem Bestimmungen über die (finanzielle) Entlastung der Familien zu finden. So bestehen Massnahmen, um kinderbedingte Mehrkosten teilweise auszugleichen (z.B. Familienbesteuerung, Familienzulagen, Mutterschaftsversicherung, Massnahmen für Familien in der Sozialversicherung, insbesondere Prämienverbilligungen oder Kinderrenten). Die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit hat in der Verfassung bislang jedoch keinen Niederschlag gefunden.

Ein zentrales Anliegen der EKF ist die Förderung der Gleichstellung von Frau und Mann. Die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit muss verbessert werden, um die Gestaltungsfreiheit des Familienlebens zu ermöglichen. Damit wird auch ein wichtiger Beitrag zur Armutsbekämpfung geleistet. Bisher beruhte die Familienpolitik des Bundes auf dem Prinzip der Subsidiarität. Die Bundesverfassung sieht vor, dass auf Bundesebene nur jene Aufgaben erfüllt werden, welche die Möglichkeit der Kantone und Gemeinden übersteigen und einer einheitlichen Regelung bedürfen. Der Bund greift somit lediglich ergänzend und fördernd in die Familienpolitik ein. In vielen Bereichen der Familienpolitik sind damit hauptsächlich die Kantone, Städte und Gemeinden zuständig. Die bisherige Zuständig-

keitsregelung behindert eine effektive Förderung der Gleichstellung, insbesondere die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit.

Aus diesen Gründen begrüsst es die Eidgenössische Kommission für Frauenfragen EKF, wenn die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit verfassungsrechtlich als Staatsaufgabe verankert wird. Die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit stellt ein zentrales Element einer zeitgemässen Familienpolitik dar.

Die EKF forderte bereits anlässlich ihres 30-Jahr-Jubiläums im Jahr 2006 («Viel erreicht – viel zu tun. Zwischenbilanz und Empfehlungen der EKF», <http://www.ekf.admin.ch/themen/00503/index.html?lang=de>) vorab eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Männer durch die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen. Zudem verlangte sie die Entwicklung eines bedarfsgerechten Angebots an familien- und schulergänzenden Betreuungsmöglichkeiten für Kinder bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit und dessen Verankerung als unbefristete und ständige Aufgabe des Gemeinwesens in der Bundesverfassung (in Ergänzung von Art. 62 Abs. 3 BV).

Die vorgeschlagene Bundeskompetenz, nach welcher der Bund die Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit fördern soll, ist ein Schritt in die richtige Richtung. Allerdings bleibt er noch weit vom Recht des Kindes auf einen Betreuungsplatz gemäss Art. 18 der UNO-Kinderrechtskonvention entfernt. Dieses Recht des Kindes kann mit der erwähnten Ergänzung von Art. 62 Abs. 3 BV erfüllt werden. Die EKF beantragt deshalb, dass zusätzlich zum vorgeschlagenen Verfassungsartikel (Art. 115a BV) Art. 62 Abs. 3 BV (familien- und schulergänzende Kinderbetreuung) ergänzt wird.

Der Entwurf der SGK-NR trägt verschiedenen internationalen Abkommen Rechnung, die die Schweiz ratifiziert hat. Dazu gehören der Internationale Pakt vom 16. Dezember 1966 über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (Recht auf gerechte und günstige Arbeitsbedingungen namentlich für Familien), der Internationale Pakt vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (Schutz vor willkürlichen Eingriffen in das Privat- und Familienleben), das Übereinkommen vom 20. November 1989 über die Rechte des Kindes und namentlich auch das Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau CEDAW. Der CEDAW-Ausschuss hat die Schweiz 2009 zudem in seinen Empfehlungen Nr. 26 und 38 aufgefordert, weitere Massnahmen zu ergreifen, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für beide Geschlechter zu fördern.

Die EKF unterstützt den vorgeschlagenen neuen Verfassungsartikel. Zudem beantragt sie, Art. 62 Abs. 3 BV (familien- und schulergänzende Kinderbetreuung als Aufgabe des Gemeinwesens) zu ergänzen.

II. Zur Vernehmlassungsvorlage im Einzelnen

Art. 115a Abs. 1, Satz 1 und 2

Eine moderne Familienpolitik muss der Tatsache Rechnung tragen, dass es verschiedene, aber gleichwertige Formen von Familiengemeinschaften gibt. In aller Regel spricht man heute nicht mehr von „der Familie“, sondern benützt den Plural „Familien“. Die Pluralform sollte daher auch in der Bundesverfassung Verwendung finden.

Die EKF beantragt, statt dem Singular „Familie“ in Satz 1 und Satz 2 des Absatzes 1 jeweils den Plural „Familien“ zu verwenden.

Art. 115a Abs. 2

Die EKF unterstützt den Vorschlag der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK NR), die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit als Staatsaufgabe in Art. 115a Abs. 2 BV zu verankern. Sie begrüsst es auch, dass der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung eine prioritäre Rolle eingeräumt wird. Daneben braucht es jedoch weitere Massnahmen, um die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für beide Geschlechter zu ermöglichen. Dies sind unter anderem: Elternurlaub, Arbeitszeitmodelle für Frauen und Männer, die die Vereinbarkeit tatsächlich ermöglichen, und die Berücksichtigung der geleisteten Care-Arbeit.

Art. 115a Absatz 3 Satz 1

Da die Vereinbarkeit von Beruf und Familie ein zentrales Anliegen ist, soll der Bund auch die Grundsätze dafür festlegen.

Die EKF beantragt daher die Streichung des ersten Teiles von Satz 1 („Reichen die Bestrebungen der Kantone oder Dritter nicht aus,“). Abs. 3 Satz 1 soll lauten demzufolge: „Der Bund legt Grundsätze über die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit fest.“

Art. 115a Abs. 4

Gemäss dem Vorschlag der Kommissionsminderheit ist im neuen Art. 115a BV vorzusehen, dass der Bund Grundsätze über die Harmonisierung der Alimentenbevorschussung durch die Kantone festlegt und dabei die Harmonisierungsbestrebungen der Kantone berücksichtigt.

Die EKF unterstützt diesen Antrag der Kommissionsminderheit. Die Alimentenbevorschussung ist bis anhin durch die Kantone äusserst unterschiedlich und teilweise unbefriedigend geregelt und namentlich auch für Anspruchsberechtigte mit vielen bürokratischen Hindernissen verbunden. Die unterschiedlichen Regelungen widersprechen dem Verfassungsgrundsatz der Gleichbehandlung. Eine bundesrechtliche Regelung ist deshalb zwingend notwendig, wobei die bereits bestehenden Harmonisierungsbestrebungen zu berücksichtigen sind. Durch eine einheitliche Regelung wird die Stellung armutsbetroffener oder -gefährdeter Familien verbessert und damit deren Recht auf Existenzsicherung gewährleistet.

III. Zusammenfassung

Die EKF unterstützt den Vorschlag der Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrates (SGK NR), die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit als Staatsaufgabe in Art. 115a Abs. 2 BV zu verankern.

Zu den zentralen Elementen zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit gehört neben den familien- und schulergänzenden Tagesstrukturen auch die Care-Arbeit. Auch dieser Aspekt sollte in der Bundesverfassung einen Niederschlag finden.

Die EKF ist der Auffassung, dass der Bund die Grundsätze zur Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbsarbeit festlegen soll. Sie beantragt daher die Streichung des ersten Teiles des ersten Satzes von Abs. 3. Satz 1 soll demzufolge lauten:

„Der Bund legt Grundsätze über die Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit fest.“ Satz 2 bleibt unverändert.

Die EKF unterstützt den Antrag der Kommissionsminderheit, im neuen Art. 115a Abs. 4 BV eine Bundeskompetenz zur Harmonisierung der Alimentenbevorschussung zu verankern.

Zudem beantragt die EKF, in Art. 115a Absatz 1 Satz 1 und 2 jeweils den Plural „Familien“ zu verwenden.

Des weiteren beantragt die EKF, dass zusätzlich zum vorgeschlagenen neuen Art. 115a BV auch Art. 62 Abs. 3 BV ergänzt wird (Verankerung der Entwicklung eines bedarfsgerechten Angebots an familien- und schulergänzenden Betreuungsmöglichkeiten für Kinder bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit als unbefristete und ständige Aufgabe des Gemeinwesens).