

Ambivalente Massnahmen: Wohlfahrtsstaatliche Reformen und ihre Auswirkungen

Rechtliche Interventionen mit sozialpolitischer Zielsetzung im Binnenraum privater Lebensformen zeitigen neben den beabsichtigten auch ungewollte und unerwünschte Wirkungen. Dies lässt sich am Beispiel zweier jüngerer gleichstellungspolitisch motivierter Sozial- und Familienrechtsreformen zeigen, die bei näherem Hinschauen widersprüchliche Anreize senden. Diese sind unter anderem einem Nebeneinander von miteinander konkurrierenden Gleichstellungskonzepten der an den Gesetzesrevisionen beteiligten Akteure geschuldet.

Der Staat als Faktor des Ehe- und Familienlebens

Die einführend beschriebene soziodemografische Entwicklung wurde von grossen Veränderungen der staatlichen Regulierung begleitet. Der moderne Staat spielte von jeher die Rolle eines aktiven Faktors der intrafamilialen Geschlechter- wie auch der Generationenbeziehung. Dies betrifft vor allem das Familienrecht im engeren Sinne, aber auch die wohlfahrtsstaatlichen Massnahmen, deren Existenz allein sich schon unweigerlich auf die intrafamilialen Beziehungen im Allgemeinen und die Kräfteverhältnisse zwischen den Geschlechtern im Besonderen auswirken.



Franz Schultheis
Universität St.Gallen



Monika Bütler



Thomas Mazzurana

Zur Einführung: Scheidung – Metamorphosen eines familialen Risikos

Die 1950er-Jahre lassen sich rückblickend als das goldene Zeitalter der Institution Ehe beschreiben. Damals konnte erwartet werden, dass fast alle ledigen Personen mindestens einmal in ihrem Leben heirateten. Im Jahr 2011 waren es weniger als zwei Drittel, gleichzeitig war die Scheidungsrate massiv angestiegen. Seit den 1980er-Jahren kann Scheidung als ein normalisiertes bzw. banalisiertes Familienereignis gelten: Zu Beginn der 2000er-Jahre lag die Scheidungsziffer in der Schweiz bereits bei über 50 Prozent, während sie bis in die 1970er-Jahre keine 15 Prozent betragen hatte. Scheidung hat sich von einer stark stigmatisierten gesellschaftlichen Ausnahme zu einer Episode in Normalbiografien entwickelt.

Diesbezüglich weitreichende Konsequenzen hatte der im Jahr 1981 neu in die Bundesverfassung aufgenommene Grundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau (Art. 8 Abs. 3 BV). Die nachfolgende, darauf aufbauende 10. AHV-Revision und die Anpassung des Scheidungsrechts veränderten die Machtbalance und die Verteilungsgerechtigkeit zwischen den Geschlechtern, denen wir in unserer empirischen Studie im Rahmen des NFP 60 nachgegangen sind.¹

¹ www.nfp60.ch → Projekte und Ergebnisse → Cluster 3 – Familie und Privathaushalt → Projekt Bütler (HTML, 12.6.2014)

Familiale Konsequenzen zweier Rechtsreformen

Zusammen verwalten die erste und zweite Säule des Vorsorgesystems einen grossen Teil des gesamten Lebensinkommens und unterstellen dieses verschiedenen Umverteilungsmechanismen. Dadurch beeinflussen sie, ob gewollt oder nicht, die Anreize bei wichtigen Entscheiden im aktiven Lebensabschnitt. Mit der 10. AHV-Revision und der Änderung des Scheidungsrechts wurde der jeweilige Umverteilungsmechanismus auf die innerfamiliäre Gleichstellung der Frauen insbesondere in Bezug auf ihre Situation als potenzielle Rentnerinnen und Geschiedene ausgerichtet. Im Falle einer Scheidung bekamen Frauen damit eine finanzielle Handlungsressource in die Hand, die das Scheidungsverhalten insofern vereinfachte, als ihre Möglichkeiten für selbstständiges Agieren ausgeweitet und die finanziellen Abhängigkeiten vom Exmann verringert wurden.

Die Anpassung der Gesetzgebung über die AHV an den neuen Verfassungsgrundsatz der Gleichberechtigung von Mann und Frau bildete den Kern der 10. AHV-Revision, die demzufolge an verschiedener Stelle als «Frauenrevision» (z.B. vom Bund Schweizerischer Frauenorganisationen) titulierte wurde. So erhöhte die Einführung der geknickten Rentenformel die Rentenansprüche des gering verdienenden Ehepartners – immer noch in klarer Mehrheit die der Ehefrau – relativ zur Rente des Hauptverdieners. Zudem erhielten Eltern neu ein fiktives, auf individuellen Konten gutgeschriebenes Einkommen, sogenannte Erziehungsgutschriften, in der fixen Höhe der dreifachen AHV-Minimalrente für die Gesamtzahl der Jahre, in denen sie Kinder unter 16 Jahren unter ihrer Obhut haben. Mit der Einführung des Beitragsplittings partizipieren die Eheleute zudem je zur Hälfte an den Rentenbeiträgen des Partners. Schliesslich wurde die alte Ehepaarrente, die anderthalbfache Rente des Ehemanns, zugunsten einer Individualrente für beide Ehepartner abgeschafft. Jedoch wurde kein vollständiger Systemwechsel von der Ehepaarrente hin zu einer zivilstandsunabhängigen Rente vollzogen. Die Gesamtrente beider Eheleute ist auf 150 Prozent der individuellen Maximalrente plafoniert. Somit kann trotz des deklarierten Systemwechsels die neue Lösung faktisch als eine Art Ehepaarrente bezeichnet werden.

Auch bei der Revision des Scheidungsrechts spielte der Gleichberechtigungsgrundsatz eine gewichtige Rolle, war doch die ausgewogene Regelung der wirtschaftlichen Folgen einer Scheidung ein zentraler Punkt der Revision. Es sollte verhindert werden, dass sich die Scheidung einseitig zu Lasten desjenigen Ehegatten auswirkt, welcher den Haushalt geführt und die Kinder betreut hat. Dabei spielt die Umverteilung der bis zum Scheidungszeitpunkt angesparten Vorsorgegelder – die Scheidung erfolgt in den meisten Fällen vor der Pensionierung – eine zentrale Rolle. Das während der Ehe akkumulierte Kapital der beruflichen Vorsorge (2. Säule) wird zwischen beiden Eheleuten

häftig geteilt. Zudem wurde mit der Einführung der verschuldensunabhängigen Scheidung im Prinzip eine Altersgrundsicherung eingeführt, da bis zur Reform die Ehefrau bei Zuschreibung der Schuld ihren Unterhalt bzw. ihre Altersvorsorge verlieren konnte.

Die wirtschaftswissenschaftliche Analyse zeigt, dass durch die revidierten Bestimmungen beider Gesetze widersprüchliche Anreize gesetzt werden. Indem sie den finanziellen Ausgleich zwischen den Ehepartnern herstellt, ist die AHV Teil einer Anreizstruktur, welche die Erwerbsarbeit des Zweitverdieners unattraktiver macht. Die allfällige wirtschaftliche Verbesserung des Zweitverdieners durch ein höheres Arbeitsangebot wird im Rentenalter jedoch wieder zunichte gemacht, da durch die Rentenformel und die Umverteilung der Beiträge bereits Renten nahe der Rentenobergrenze ausbezahlt werden. Die AHV mindert deshalb *ceteris paribus* die Arbeitsanreize für den Zweitverdiener. Insbesondere gut verdienende Zweitverdiener müssen die AHV-Beiträge als eine Steuer auf ihr Erwerbseinkommen ansehen und nicht als Beitrag zum Vorsorgeaufbau. Damit erhöht die AHV den Steuerkeil zwischen dem Brutto- und Nettoeinkommen der Zweitverdiener. Deren finanzielle Besserstellung durch ein höheres Einkommen und einen besseren Versicherungsschutz erfolgt stattdessen primär im Rahmen der 2. Säule. Erstens erlaubt die Arbeitsmarktpartizipation hier, dass das angesparte Rentenskapital im System der beruflichen Vorsorge verbleibt. Damit wird eine wesentlich höhere Verzinsung und Rente garantiert. Zweitens bewirkt eine höhere Arbeitsmarktpartizipation höhere Beiträge und damit eine höhere Rente. Drittens führt eine Integration in die berufliche Vorsorge zu einem höheren Versicherungsschutz bei Invalidität und Tod. Die berufliche Vorsorge stärkt also *ceteris paribus* die Arbeitsanreize.

Ebenso zeigt sich in wirtschaftstheoretischer Perspektive ein nicht intendierter Effekt auf die Geschlechterarrangements: Die finanzielle Umverteilung der AHV führt paradoxerweise zur Unterstützung eines traditionellen familialen Modells, das auf geschlechtlicher Arbeitsteilung basiert. Aufgrund der niedrigen Maximalrente und der fehlenden Beitragsobergrenze verteilt die AHV sehr stark zwischen reichen und armen Haushalten um, eine Wirkung, die mit der Erhöhung des beitragsunabhängigen Anteils der Rente im Rahmen der 10. AHV-Revision noch verstärkt wurde. Die höhere Umverteilung senkt die Arbeitsanreize nicht nur inter-, sondern gerade auch innerfamiliär. Da das Arbeitsangebot des Zweitverdieners am empfindlichsten auf die Besteuerung reagiert, sinkt sein familienexterner Anreiz zur Arbeitsaufnahme am stärksten. Gleichzeitig sind aufgrund seines erhöhten Engagements im Haushalt aber auch die Kosten seines Arbeitsangebots innerhalb des Haushalts grösser als beim Erstverdiener. Der Anreiz, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen, sinkt zusätzlich. Insgesamt zeigt sich, dass mit sinkendem Anreiz des Zweitverdieners zur wirtschaftlichen Verbesserung der Gesamtnutzen des

Haushalts zunehmen kann. Vom Gesetzgeber so nicht beabsichtigt, trägt der Zweitverdiener damit viel stärker zum Haushalt bei als der Erstverdiener, wobei die Umverteilung seine Beteiligung noch überproportional verstärkt, während sich der Beitrag des Erstverdieners gleichzeitig nur unterproportional erhöht: Sein Nutzen aus der innerfamiliären Arbeitsteilung steigt, ohne dass er sein Einkommen reduzieren und damit auf seine wirtschaftliche Macht innerhalb des Haushalts verzichten muss.

Heterogene Vorstellungen von Gleichheit im Wettstreit

Die Analyse der parlamentarischen Debatten zu den zwei Revisionen sowie der Aussagen von professionellen Akteuren, die sich im Feld des Familienrechts bewegen (Anwältinnen und Anwälte, Eheberaterinnen und Eheberater sowie Richterinnen und Richter) zeigt, dass die der Entscheidungsfindung unterliegenden, konkurrierenden gleichstellungspolitischen Konzepte widersprüchliche Anreize setzen.

Im Interpretationsrepertoire der Akteure lassen sich mit dem staatspaternalistischen sowie dem egalitaristisch-emanzipatorischen Feminismus zwei Typen feministischer Diskurse identifizieren. Sie sprechen die festgestellte Diskrepanz zwischen der verfassungsrechtlich verankerten und demzufolge vom Gesetzgeber anzustrebenden Gleichberechtigung sowie der beobachteten gesellschaftlichen Realität unterschiedlich an und präsentieren demzufolge auch verschiedene Lösungsansätze.

So störten sich Vertreter eines staatspaternalistischen Feminismus bei der Erarbeitung des Scheidungsrechts daran, dass eine formale Gleichbehandlung der scheidungswilligen Parteien durch das Gesetz, wie sie gleichstellungspolitisch angezeigt gewesen wäre, die in der Praxis gelebte Aufgaben- und Lastenasymmetrie von der Ehe in die neue Situation der Geschiedenen übertragen hätte. Sie verfolgten mit der Gesetzesrevision deshalb v. a. die Korrektur der gesellschaftlich tradierten, innerfamiliär gängigen materiellen Ungleichheit, verursacht durch eine auf Gender beruhende *differential citizenship*. Dabei nahmen sie das Risiko in Kauf, gerade auf gesetzlich-normativer Ebene neue gleichstellungspolitische Inkonsistenzen zu schaffen.

Der egalitaristisch-emanzipatorisch verstandene Feminismus strebt die umfassende normative, politische und gesellschaftliche Anerkennung der Frauen als gleichberechtigte Subjekte an. Seine Vertreter sehen in der normativen Gleichstellung der Geschlechter (*universal citizenship*) eine Voraussetzung für die Emanzipation der (Ehe-) Frau aus ihrer bisher vorherrschenden Abhängigkeit vom (ehemaligen) Partner sowie für deren egalitäre Behandlung im Arbeitsmarkt. Dabei gerät mitunter die faktische materielle Ungleichheit aus dem Blick.

Der Einfluss der beiden divergierenden Konzepte lässt sich beispielhaft am Diskurs zur geschlechtergerechten

Ausgestaltung der Vorsorge und des Scheidungsrechts zeigen. Zwar war eine Mehrheit der Befragten der Meinung, dass die Frauen durch die Revisionen in der Altersvorsorge deutlich besser gestellt wurden, jedoch gab es auch Stimmen, die auf neu geschaffene Widersprüche hinwiesen. Vor allem interviewte Expertinnen vertraten die Ansicht, dass die 10. AHV-Revision einen fahlen Beigeschmack erhält, sobald die gestiegenen Anforderungen an die weibliche Arbeitsmarktfähigkeit im Nachgang einer Scheidung berücksichtigt werden. Das revidierte Scheidungsrecht drängt Frauen viel früher und massiver zur Rückkehr in den Arbeitsmarkt. Wurde unter der alten Norm geschiedenen Frauen ab einem Alter von 45 Jahren eine lebenslange Rente zugesprochen, wird unter dem neuen Regime ihre Rückkehr in den Arbeitsmarkt und damit ein entsprechendes Leistungspotenzial praktisch vorausgesetzt, auch wenn Kinder (über drei Jahre) betreut werden müssen. Der geringere Unterhalt, der geschiedenen Frauen mit dem neuen Recht zugestanden wird, würde, so die Expertinnen, die Vorteile der verbesserten Altersvorsorge negativ aufwiegen. Vor allem Frauen, die eine traditionelle Ehe gelebt haben, werde hier sehr viel zugemutet. Demgegenüber erkannten andere Interviewte die karriere- und vorsorgetechnischen Vorteile einer frühen Rückkehr der Frauen in den Arbeitsmarkt nach einem allfälligen familienbedingten (Teil-)Rückzug.

Resümee

Der sozial- und familienpolitischen Normierung unterliegen verschiedene, einander teilweise zuwiderlaufende Konzeptionen von Gleichheit, welche die Lebenschancen von Frauen und Männern in unterschiedlichem Ausmass beeinflussen. Welche Wirkungen schliesslich als akzeptabel oder wünschenswert erachtet werden, bedingt letztlich ein Werturteil, welches durch die Politik abgegeben werden muss.

Prof. Dr. Franz Schultheis, Professor für Soziologie,
Institut für Soziologie, Universität St.Gallen
E-Mail: franz.schultheis@unisg.ch

Prof. Dr. Monika Bütler, Professorin für Volkswirtschaftslehre,
Schweizerisches Institut für Empirische Wirtschaftsforschung,
Universität St.Gallen
E-Mail: monika.buetler@unisg.ch

MMag. Thomas Mazzurana, Wissenschaftlicher Mitarbeiter,
Institut für Soziologie, Universität St.Gallen
E-Mail: thomas.mazzurana@unisg.ch

Schwerpunkt

Care-Arbeit, Gleichstellung und soziale Sicherheit

Sozialpolitik

Die UN-Behindertenrechtskonvention

International

Krankenversicherung von Grenzgängern

Soziale Sicherheit

CHSS 4/2014



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI
Bundesamt für Sozialversicherungen BSV