

Familienpolitik – wozu und für wen?

Die aktuelle familienpolitische Reformdebatte

Margit Schratzenstaller

Der Familienpolitik werden eine Reihe unterschiedlicher Funktionen und Aufgaben zugeschrieben. Der vorliegende Beitrag setzt sich kritisch mit den die aktuelle familienpolitische Debatte dominierenden Zielsetzungen auseinander. Neben demografischen und verteilungspolitischen Zielen ist die Rolle der Familienpolitik im gesellschaftlichen Wandel von Interesse. Die offiziell artikulierten Zielvorstellungen sowie die in der öffentlichen Diskussion gestellten Forderungen an Familienpolitik werden mit den realisierten familienpolitischen Maßnahmen konfrontiert, um die These zu untermauern, dass Familienpolitik in Deutschland mit den tatsächlichen gesellschaftlichen Entwicklungen und Bedürfnissen oftmals nicht Schritt halten kann oder will.

1

Zur Einführung

Familienpolitische Auseinandersetzungen sind mehr als viele andere Politikbereiche einem den Wahlterminen folgenden politischen Konjunkturzyklus unterworfen. Dass die Umsetzung von Reformen jedoch meist nicht an die vorherigen Ankündigungen heranreicht, ist an der familienpolitischen Bilanz zum bevorstehenden Ende der Amtszeit der ersten rot-grünen Bundesregierung in Deutschland abzulesen, die lediglich einige neue Akzente gesetzt hat.

Im Folgenden werden die wichtigsten Kontroversen in der aktuellen familienpolitischen Debatte nachgezeichnet. Zunächst werden die formulierten Zielsetzungen und Ansprüche daran, was Familienpolitik zu leisten hat, kritisch betrachtet. Anschließend werden die jüngsten familienpolitischen Reformen in Deutschland daraufhin untersucht, welche tatsächlichen Wirkungen sie entfalten. Abschließend werden einige relevante, aktuell diskutierte Reformvorschläge aufgegriffen.

2

Aktuelle Kontroversen zu familienpolitischen Zielen

2.1 GESELLSCHAFTSPOLITISCHE ASPEKTE

Der Familienpolitik wird eine entscheidende Rolle im gesellschaftlichen Wandel zugeschrieben. Hier sind der zunehmende Anteil der allein Erziehenden Eltern sowie

der Bedeutungsverlust der Mehr-Generationen-Familie zu nennen. Darüber hinaus steigt der Anteil unverheiratet zusammen lebender Eltern. Ob die Familienpolitik angesichts dieser säkularen Trends eine die traditionellen Strukturen bewahrende Funktion übernehmen oder den gesellschaftlichen Wandel begleiten und unterstützen soll, hängt allerdings von dem vertretenen familienpolitischen Leitbild ab.

Noch bis Anfang der 90er Jahre ist beispielsweise von konservativer Seite dagegen opponiert worden, auch nichteheliche Lebensgemeinschaften mit Kindern als Familien anzuerkennen (Münch 1990, S. 13) und diesen Teilaspekt des säkularen Wandels von Familienformen durch Gewährung identischer familienpolitischer Leistungen zu unterstützen. Nur zögerlich wachsen die Akzeptanz außerehelicher Familienformen sowie die Bereitschaft, auch diesen die Fähigkeit zur adäquaten Erfüllung von Erziehungsaufgaben zuzuerkennen.

Empirisch ist darüber hinaus eine allgemein steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen sowie eine wachsende Kontinuität der Erwerbsbeteiligung auch von Müttern – oft in Form von Teilzeitbeschäftigung – zu beobachten (Dingeldey 2001, S. 667). Das in Deutschland lange Zeit vorherrschende Alleinernährermodell wird zunehmend durch ein „Anderthalb-Verdienermodell“ mit kürzer werdenden Familienpausen abgelöst. Daraus werden neue Anforderungen an Familienpolitik abgeleitet: „Angesichts veränderter Familienstrukturen und Erwerbsbeteiligungsquoten von Frauen zu Ende des zwanzigsten Jahrhunderts geht es insbesondere um die gesellschaftliche Unterstützung unterschiedlicher Lebensmodelle zur Vereinbar-

keit von Familie und Beruf“ (Thenner 2000, S. 96).

Sämtliche politische Parteien führen mittlerweile die Forderung nach der Vereinbarkeit von Familie und Beruf im Programm. Diese abstrakte Forderung lässt sich jedoch mit höchst unterschiedlichen konkreten Inhalten füllen. So kann sich Vereinbarkeit auf eine parallele Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familienarbeit beziehen. Sie ist jedoch auch als zeitlich aufeinander folgende Phasen von Erwerbs- und Nicht-Erwerbstätigkeit interpretierbar. Dies entspricht der konservativ-familienzentrierten Sichtweise, die „eine möglichst weitgehende Konzentration familialer Funktionen in der Hand der Familie“ (Wingen 1994, S. 45) anstrebt. Im Extremfall bedeutet dies die absolute Nicht-Vereinbarkeit von Mutterschaft und Erwerbstätigkeit; die modernisierte Variante läuft auf das (westdeutsche) Drei-Phasen-Modell mit temporärem Ausstieg von Müttern aus dem Berufsleben zur Kinderbetreuung hinaus.

Auch das Subjekt, dem die Vereinbarkeit von Familie und Beruf ermöglicht werden soll, wird von den einzelnen Vereinbarkeitskonzepten unterschiedlich bestimmt. Aus konservativer Perspektive sind die Zielpersonen selbstverständlich die Mütter, als natürliche Trägerinnen von Betreuungs- und Erziehungsaufgaben. Für Väter stellt sich aufgrund ihrer unverzichtbaren Funktion als Familienernährer die

Dipl. Oec. M.A. (Econ) Margit Schratzenstaller, Universität Giessen, Fachbereich Wirtschaftswissenschaften.
e-mail: Margit.W.Schratzenstaller@wirtschaft.uni-giessen.de

Vereinbarkeitsfrage nicht. Im Gegensatz dazu stellt ein emanzipatorisch-egalitäres, auf das Individuum fokussierendes familienpolitisches Leitbild darauf ab, dass die gleichmäßige Beteiligung beider Elternteile am Erwerbsleben und an der Familienarbeit unterstützt werden soll.

2.2 DISTRIBUTIVE ASPEKTE

Die verteilungspolitische Auseinandersetzung wird in jüngster Zeit von zwei Aspekten dominiert. Erstens wird die Benachteiligung von Familien mit Kindern gegenüber kinderlosen Ehepaaren bzw. Alleinstehenden herausgestellt: Die relative Verteilungsposition von Familien mit Kindern verschlechterte sich unmittelbar aufgrund der Belastung mit zusätzlichen Kosten sowie ggf. den Ausfall von Erwerbseinkommen durch Übernahme von Familienpflichten. Dies wird als umso ungerechter empfunden, als der Nutzen der Kindererziehung auch den Kinderlosen zugute komme, die beispielsweise in der Rentenversicherung am Generationenvertrag partizipieren (Fenge/Ochel 2001, S. 17). Zwar ist diese Argumentation nicht neu (z.B. Herder-Dorneich 1984, S. 58). Jedoch hat die Auseinandersetzung um die „Ausbeutung“ der Kinder Erziehenden durch die Kinderlosen aufgrund der verfassungsrichterlichen Entscheidung zur Finanzierung der Pflegeversicherung im vergangenen Jahr eine deutliche Zuspitzung erfahren.

Parallel etabliert sich eine intergenerationale Verteilungsaueinandersetzung, die auf generationenübergreifende verteilungspolitische Schieflagen zwischen „reichen Alten“ und aufgrund der kinderbedingten finanziellen Lasten „armen Jungen“ abstellt (Wolf 2002).

Diese Betonung intragenerationaler Ungleichheit und intergenerationaler Polarisierung geht an den in Deutschland tatsächlich bestehenden distributiven Problemen vorbei. Eine allgemein wachsende Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen (Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung 2001) ist vielmehr sowohl in der älteren Generation als auch innerhalb der Gruppe der Familien zu beobachten. Zwar sind Familien einem mit der Kinderzahl deutlich steigenden Armutsrisiko ausgesetzt, doch ist dessen Ausmaß abhängig vom Familieneinkommen; das Vorhandensein von Kindern erhöht nicht generell das Armutsrisiko. Der soeben veröffentlichte, im Auftrag des Bundes-

ministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend erstellte „11. Kinder- und Jugendbericht“ stellt vielmehr die wachsenden Unterschiede in der Verfügung über Kaufkraft in der Gruppe der Kinder und Jugendlichen heraus (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2002).

Nach wie vor zu wenig beachtet wird die Tatsache, dass das Armutsrisiko für allein Erziehende und insbesondere Mütter überdurchschnittlich hoch ist, obwohl die Daten der Sozialhilfestatistik – als Indikatoren für offene Armut – eine eindeutig höhere Betroffenheit dieser Haushalte zeigen. Von den 1 077 000 Kindern unter 18 Jahren, für die zum Jahresende 1997 Sozialhilfe gewährt wurde, wohnten 36 % bei Ehepaaren, 15 % in sonstigen Haushalten und 49 % bei allein erziehenden Müttern (Statistisches Bundesamt 2001a). Jedes fünfte Kind in Deutschland war 1998 in Deutschland arm, d.h. sein bedarfsgewichtetes Einkommen lag unter 60 % des durchschnittlichen Nettoeinkommens der Gesamtbevölkerung (Jenkins u.a. 2002).

Die gegenwärtigen Schwerpunkte der verteilungspolitischen Auseinandersetzung spiegeln sich in den familienpolitischen Urteilen des Bundesverfassungsgerichts der 90er Jahre wider. Hier hat sich als allgemeine Richtlinie der Rechtsprechung allmählich eine Orientierung auf die Verwirklichung horizontaler Gerechtigkeit – im Sinne der Gleichbehandlung von Familien in den gleichen Einkommensverhältnissen – herausgebildet (Butterwegge 2001, S. 352). Die Umsetzung von Bedarfsgerechtigkeit und die Berücksichtigung vertikaler Gerechtigkeit, die auf eine stärkere Förderung bzw. Entlastung von Familien mit geringeren Einkommen herauslaufen würde, ist demgegenüber zunehmend in den Hintergrund geraten. Besonders deutlich wird dies im 1998 ergangenen Urteil zum Familienleistungsausgleich, das eine Gleichbehandlung von allein erziehenden und zusammen lebenden Eltern fordert, ohne zu berücksichtigen, dass sich diese objektiv in ungleichen Einkommens- und Lebensumständen befinden.

2.3 DEMOGRAFISCHE ASPEKTE

Bevölkerungspolitische Zielsetzungen von Familienpolitik, die bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs dominierten, aber nach 1945 grundlegend diskreditiert worden sind, werden in den vergangenen Jahren

wieder stärker betont. Die demografische Entwicklung wird neben der Sterblichkeit maßgeblich von der Geburtenentwicklung determiniert, die in Deutschland seit Mitte der 60er Jahre ständig zurückgeht. Bei der gegebenen Sterblichkeit sind zur Aufrechterhaltung des absoluten deutschen Bevölkerungsniveaus 2,1 Kinder pro Frau erforderlich; die Geburtenziffer ist jedoch in Gesamtdeutschland bis 1998 auf 1,4 Kinder pro Frau gesunken (o.V. 2002, S. 4 f.). Im europäischen Vergleich liegt Deutschland damit allerdings nicht unter dem Durchschnitt; interessanter Weise übersteigt die deutsche Fertilitätsrate sogar diejenige der traditionell als geburtenfreudiger eingeschätzten südeuropäischen Länder (Fenge/Ochel 2001, S. 18).

Insbesondere nach dem drastischen Einbruch der ostdeutschen Geburtenrate nach der deutschen Wiedervereinigung ist dieser langfristige Trend zum Gegenstand weit verbreiteter Besorgnis über den Fortbestand der deutschen Bevölkerung geworden. Aktuelle Prognosen zeigen dramatische Zukunftsszenarien auf: So prognostiziert das Bevölkerungswissenschaftliche Institut der Humboldt-Universität Berlin, dass Deutschland im Jahr 2050 ohne Zuwanderung rund 23 Millionen Einwohner weniger als heute haben wird, wobei ca. 40 % aller Einwohner über 60 Jahre und nur noch ein Siebtel unter 20 Jahre sein werden (Münz 2001, S. 1).

Die sinkende Fertilität wird mit unterschiedlichen Begründungen als problematisch eingeschätzt. So wird zunächst argumentiert, dass sich die Relation zwischen Aktiven und nicht mehr aktiv am Erwerbsleben Teilnehmenden verschlechtert – eine Entwicklung, die durch die zunehmende allgemeine Lebenserwartung verstärkt wird –, so dass auf Dauer den Systemen der sozialen Sicherung die Finanzierungsbasis entzogen werde. Diese allgemein geteilte Argumentation übersieht jedoch, dass in allen Sozialsystemen die Alimentierung der in Folge von Krankheit bzw. Alter nicht (mehr) Aktiven aus der laufenden Wertschöpfung erfolgen muss. Bei permanent steigender Arbeitsproduktivität, die – wie das in Deutschland der Fall ist – die Abnahme der Erwerbstätigen (über-)kompensiert, ist daher die Funktionsfähigkeit der sozialen Sicherungssysteme auch langfristig garantiert (Scherf 1997, S. 5 f.). Die aktuellen Finanzierungsprobleme der deutschen Sozialsysteme haben vielmehr kurzfristige Ursachen, insbesondere die

steigende Arbeitslosigkeit und die Überfrachtung der Sozialsysteme mit versicherungsfremden Leistungen.

Als weitere negative Konsequenz wird befürchtet, dass die Arbeitsnachfrage langfristig nicht durch das Arbeitsangebot gedeckt werden kann. Diese Prognose ist nicht nur kurzfristig – unter den aktuellen Bedingungen von Massenarbeitslosigkeit – unrealistisch; auch auf lange Sicht ist ihr Eintreffen unwahrscheinlich. Erstens wird sich der seit Anfang der 80er Jahre zu beobachtende Anstieg des Arbeitsangebots in Folge der expandierenden weiblichen Erwerbsbeteiligung und von Zuwanderung fortsetzen. Zweitens ist auch künftig mit Produktivitätszuwächsen zu rechnen, die tendenziell eher über der Wachstumsrate liegen, so dass auf lange Sicht die Arbeitskräftenachfrage weiter abnehmen wird.

Abgesehen davon, dass es aus historischen wie politischen Erwägungen bedenklich ist, die Familie und die Familienpolitik in den Dienst der Bevölkerungsentwicklung zu stellen, gibt es deutliche empirische Hinweise dafür, dass auch eine stark pro-natalistische Politik, wie sie etwa in Frankreich verfolgt wird, bzw. die von den skandinavischen Ländern betriebenen Maßnahmen, Eltern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu erleichtern, das generative Verhalten nicht wesentlich beeinflussen: Auch die Nettoreproduktionsrate der genannten Länder reicht nicht aus, um den Bestand der jeweiligen Bevölkerung zu erhalten. Vielmehr scheint es in entwickelten Volkswirtschaften einen säkularen Trend hin zu einer geringeren Kinderzahl zu geben, der vielerlei ökonomische und außerökonomische Ursachen hat. Vor diesem Hintergrund müssen die tatsächlichen Möglichkeiten der Familienpolitik zur Erhöhung der Fertilität begrenzt bleiben.

3

Aktuelle familienpolitische Reformen

Thenner klassifiziert familienpolitische Instrumente und Maßnahmen danach, ob es sich um geldwerte, zeitwerte oder sachwerte Leistungen handelt (Thenner 2000). Während geldwerte Leistungen das Familieneinkommen in Form direkter oder indirekter Transfers aufstocken, ermöglichen zeitwerte Anrechte ArbeitnehmerInnen die Abwesenheit vom Arbeitsplatz zur Über-

nahme von Betreuungs- und Erziehungsaufgaben. Sachwerte Leistungen bzw. Realtransfers umfassen dagegen eine für die Nutzer, d.h. die Familien, kostenlos oder nicht kostendeckend bereitgestellte öffentliche Betreuungsinfrastruktur.

Geldwerte Leistungen stehen in der deutschen Familienpolitik traditionell im Vordergrund, und auch die jüngsten familienpolitischen Reformen konzentrieren sich auf monetäre Familienförderung (Familienleistungsausgleich und Erziehungsgeld). Allerdings wurden parallel auch zeitwerte Leistungen ausgedehnt, indem das Bundeserziehungsgeldgesetz reformiert wurde. Eine Expansion sachwerter Leistungen ist im familienpolitischen Programm der amtierenden Regierung laut Koalitionsvertrag zwar vorgesehen; die entsprechenden Absichtserklärungen fanden bisher jedoch keinen Niederschlag in der praktischen Politik.

3.1 FAMILIENLEISTUNGS-AUSGLEICH

Die vom Urteil des Bundesverfassungsgerichts Ende 1998 erzwungenen Änderungen im Familienleistungsausgleich im engeren Sinne – verstanden als Kombination von Kindergeld und -freibeträgen – sind der Kern der familienpolitischen Maßnahmen der amtierenden Regierungskoalition. Sie stellen im Grunde eine beinahe bruchlose Fortführung der Familienpolitik der konservativ-liberalen Vorgängerregierung dar. Diese hatte 1982 unmittelbar nach Amtsübernahme die 1975 von der sozial-liberalen Koalition abgeschafften Kinderfreibeträge neben dem Kindergeld wieder eingeführt (duales System). Die rot-grüne Koalition entschied sich ausdrücklich dagegen, dieses 1996 zu einem so genannten Optionsmodell umgestaltete Nebeneinander von Kindergeld und -freibeträgen grundlegend zu verändern. Das Optionsmodell bietet eine Wahlmöglichkeit zwischen Kindergeld und -freibeträgen und verstößt gegen vertikale Gerechtigkeitsanforderungen: Höhere Einkommen erfahren durch die Kinderfreibeträge eine absolut höhere, mit dem Einkommen steigende Entlastung als untere und mittlere Einkommen, die Kindergeld beziehen (Schratzstaller 2002).

Die Kontinuität der rot-grünen Familienpolitik hat die verteilungspolitischen Probleme des Familienleistungsausgleichs in mehrerlei Hinsicht verschärft. Erstens steigt die Differenz zwischen dem nur ge-

ringfügig erhöhten Kindergeld und der absoluten steuerlichen Entlastung der Spitzeneinkommen durch die Kinderfreibeträge, nachdem diese deutlich (von 6.912 DM jährlich im Jahr 1999 auf 5.808 € 2002) angehoben worden sind. Damit beläuft sich die monatliche absolute Entlastung der Spitzeneinkommen 2002 auf ca. 230 € pro Kind, das Kindergeld für die ersten drei Kinder beträgt dagegen je 154 €. Während sich einerseits die Frage stellt, ob für die Spitzeneinkommen eine Förderung in dieser Höhe überhaupt erforderlich ist, ist andererseits für die unteren und mittleren Einkommen die Lücke zwischen dem Existenzminimum eines Kindes und den Kindergeldzahlungen kaum verringert worden. Die geringfügigen Kindergelderhöhungen können das Armutsrisiko der betreffenden Familien nicht effektiv beseitigen.

Zweitens fand die spezifische Situation der allein Erziehenden keine besondere Berücksichtigung. Vielmehr wurden für diesen Familientyp spezielle Vorteile aufgehoben bzw. abgebaut und so die materielle Lage verschlechtert. Dies betrifft insbesondere den Haushaltsfreibetrag, der 1986 als Kompensation für allein Erziehende eingeführt wurde, da diese nur den halben Kinderfreibetrag erhielten und gleichzeitig nicht durch das Ehegattensplitting entlastet wurden: Dieser Haushaltsfreibetrag soll stufenweise von 2.916 € (2001) auf 0 (2004) reduziert werden. Nach der Ersetzung des bislang nur allein Erziehenden gewährten Betreuungskostenfreibetrags (4.000 DM bis 1999) durch einen allgemein höheren Kinderfreibetrag für alle Haushalte ab 2000 gibt es für allein Erziehende keine zusätzlichen Förderinstrumente mehr. Sie können lediglich – ebenso wie Familien, in denen beide Eltern erwerbstätig sind – Kinderbetreuungskosten, die den Betreuungsfreibetrag von 1.548 € überschreiten, steuerlich geltend machen.

Die teilweise steuerliche Abzugsfähigkeit des Aufwands für Kinderbetreuung spiegelt ebenso wie der Familienleistungsausgleich ein entscheidendes Charakteristikum deutscher Familienpolitik wider: Es werden vielfach monetäre Leistungen gewährt, deren direkte oder indirekte Vorteile mit der Höhe des Familieneinkommens steigen, so dass untere und mittlere Einkommen davon nicht oder kaum profitieren. Für diese Einkommensbereiche kann die steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten die Vereinbarkeit

von Erwerbs- und Familienarbeit nicht erleichtern. Erstens können Betreuungsausgaben erst bei Überschreitung einer bestimmten Höhe in Ansatz gebracht werden, zweitens ist die anschließend erzielbare steuerliche Entlastung (da vom persönlichen Einkommensteuersatz abhängig) nur unwesentlich. Die Dilemmasituation dieser Eltern, deren nur vergleichsweise geringe erzielbare Einkommen durch Kinderbetreuungskosten zu einem erheblichen Teil wieder aufgezehrt werden, kann nur durch eine kostenlos nutzbare oder gegen einkommensabhängige Gebühren bereitgestellte öffentliche Betreuungsinfrastruktur gelöst werden. Aber auch das Vereinbarkeitsproblem von Haushalten mit höheren Einkommen ist durch die Gewährung von Steuervorteilen noch nicht notwendiger Weise gelöst, wenn das vorhandene Angebot an Kinderbetreuungsmöglichkeiten unzureichend ist.

Das Ehegattensplitting, das trotz seiner Ehe- statt Kinderbezogenheit als Instrument des Familienleistungsausgleichs im weiteren Sinne weiterhin verteidigt wird, wurde unverändert beibehalten. Das Festhalten an dieser Form der Ehegattenbesteuerung ist ein Beispiel für einen eklatanten Widerspruch zwischen der Vereinbarkeitsrhetorik einerseits und der praktischen Politik andererseits. Allein- und Zuverdiener-Haushalte werden steuerlich begünstigt, während die gleichmäßige Beteiligung beider Ehegatten am Erwerb des Familieneinkommens den Verzicht auf jegliche Steuervorteile impliziert. Zudem ist die Langlebigkeit des Splittings ein Beleg für die These, dass finanzpolitische Erwägungen in der Familienpolitik oft nicht – wie häufig behauptet – die Hauptrolle spielen: Immerhin verursachte das Splitting, nach dem Familienleistungsausgleich (31,65 Mrd. € im Jahr 2000; Statistisches Bundesamt 2001b) der zweitgrößte Posten der Familienförderung, 2001 geschätzte Steuermindereinnahmen von über 22 Mrd. € (Rosenschon 2001, S. 10). Inwieweit die vor einigen Monaten innerhalb der Koalition neu aufgeflamten Diskussionen über seine Abschaffung tatsächlich zu entsprechenden Initiativen führen werden, bleibt abzuwarten.

3.2 ELTERNURLAUB UND ERZIEHUNGSGELD

Einen zweiten Schwerpunkt der familienpolitischen Reformen bildet die Neurege-

lung des Bundeserziehungsgeldgesetzes. Bei nach dem 1. Januar 2001 geborenen Kindern können beide Elternteile gleichzeitig Elternzeit nehmen und je bis zu 30 Wochenstunden arbeiten. Auch nicht verheiratete Paare haben nun ein Anrecht auf Erziehungsurlaub. Außerdem sind Wahlmöglichkeiten eingeführt worden, um die Regelung an spezifische Bedürfnisse bzw. Präferenzen der Eltern anzupassen: Erstens hinsichtlich des Zeitraums, in den das dritte Jahr der Elternzeit gelegt wird; dieses kann nun aufgehoben werden bis zum achten Geburtstag des Kindes. Und zweitens kann zwischen der wie bisher zweijährigen Bezugszeit von Erziehungsgeld – mit einer monatlichen Zahlung von 300 € – und einer so genannten Budgetlösung gewählt werden, wonach das Erziehungsgeld nur für ein Jahr, dafür aber in einer Höhe von 450 € monatlich gewährt wird.

Positiv zu bewerten ist zunächst die Gleichbehandlung verheirateter und unverheirateter Paare, die die Pluralisierung der Familienformen berücksichtigt und familienpolitische Maßnahmen nicht mehr auf den Idealtyp der miteinander verheirateten Eltern beschränkt.

Darüber hinaus wird zumindest ansatzweise Forderungen nach dem Aufbrechen der strikten Zuordnung von Erwerbs- und Erziehungsarbeit zu jeweils einem Elternteil Rechnung getragen. Erstmals ist eine Maßnahme umgesetzt worden, die vom (westdeutschen) Drei-Phasen-Modell weiblicher Erwerbstätigkeit abweicht, das die meisten übrigen familienpolitischen Instrumente nach wie vor prägt.

Allerdings hat das Erziehungsgeld keinen einkommenssubstituierenden Charakter, sondern stellt vielmehr eine – angesichts seiner geringen Höhe eher symbolische – Anerkennung für die Erziehungsleistung der Familie dar. Bei bestehenden Unterschieden im Erwerbseinkommen von gemeinsam erziehenden Eltern gibt es weiterhin einen Anreiz dafür, dass der besser verdienende Partner (in der Regel der Vater) entweder voll erwerbstätig bleibt oder zumindest die maximal mögliche Wochenstundenzahl arbeitet, während der schlechter verdienende Partner auf eine Erwerbstätigkeit ganz oder in größerem Umfang verzichtet. Die Möglichkeit der Budgetierung ist unter diesen Rahmenbedingungen ambivalent zu beurteilen. Zwar wird in der Tat ein Anreiz dafür geschaffen, den Ausstieg aus dem Erwerbsleben zu verkürzen. Dieser wird allerdings dadurch stark abge-

schwächt, dass die betreffenden Eltern einen insgesamt geringeren Betrag erhalten (insgesamt ca. 1.840 €). Zudem wird es wiederum der Elternteil mit dem geringeren Einkommen sein, der in diesem Jahr die Erziehungsaufgaben übernimmt. Für gemeinsam erziehende Eltern ist somit auch die reformierte Erziehungsgeldregelung nicht neutral bezüglich Arbeitsmarktentscheidungen bzw. der intra-familiären Arbeitsteilung.

Für allein Erziehende wiederum, die wegen fehlender Betreuungsmöglichkeiten das Vereinbarkeitsproblem nicht lösen können oder die Betreuung im ersten Lebensjahr des Kindes selbst übernehmen wollen, ist die Budgetlösung quantitativ unzureichend. Für diese Eltern kann das gewährte Erziehungsgeld bei einem freiwilligen oder erzwungenen Ausstieg aus der Erwerbstätigkeit keine ausreichende materielle Absicherung bieten.

4

Perspektiven einer modernen Familienpolitik

Die Konzentration aktueller deutscher Familienpolitik auf monetäre Leistungen bei gleichzeitiger Vernachlässigung sachwerter Leistungen (derzeit werden für Kinderbetreuungseinrichtungen jährlich ca. 8 Mrd. € ausgegeben; Wagner 2001, S. 3 f.) entspricht den tatsächlichen Bedürfnissen sowie dem tatsächlichen Bedarf von Eltern nur ungenügend und stellt somit eine Fehlallokation öffentlicher Mittel beachtlichen Ausmaßes dar. Dies unterstreicht auch der bereits erwähnte „11. Kinder- und Jugendbericht“, der hieraus ableitet, dass künftig die Bereitstellung von Betreuungsinfrastruktur Vorrang vor monetären Leistungen haben muss. Interessanten Aufschluss gibt in diesem Zusammenhang eine Mitte der 90er Jahre durchgeführte Befragung junger Frauen in den Neuen Bundesländern über deren Erwartungen an die deutsche Familienpolitik. Über 90 % der Befragten bezeichneten die Möglichkeit der Freistellung von der Arbeit im Falle einer Krankheit eines Kindes als sehr wichtig oder wichtig. Dahinter rangieren eine adäquate Wohnsituation sowie Erziehungsurlaub und eine Tagesbetreuung für Kinder. Finanzielle Transfers im Rahmen des Familienleistungsausgleichs und Erziehungsgeld haben demgegenüber ebenso

wie finanzielle Zuschüsse bei der Geburt eine vergleichsweise geringe Bedeutung (Richter 1996, S. 28). Die Präferenzen westdeutscher Frauen dürften sich zunehmend denjenigen der ostdeutschen Frauen annähern.

Vor diesem Hintergrund muss eine an den tatsächlichen Bedürfnissen von Eltern orientierte Familienpolitik Rahmenbedingungen schaffen, die eine gleichmäßige(re) Aufteilung von Erwerbs- und Familienarbeit und damit die Realisierung der Erwerbswünsche von Müttern ermöglichen. Hierzu gehört auch die Lösung des Vereinbarkeitsproblems insbesondere für allein erziehende Eltern, die mit monetären Leistungen alleine nicht zu bewältigen ist. Trotz Verbesserungen im Detail eignet sich der aktuelle familienpolitische Instrumenten-Mix hierfür nur wenig.

Der familienpolitische Instrumentenkatalog muss vielmehr so zusammengesetzt sein, dass das kinderbedingte Armutsrisiko für niedrige Einkommen durch monetäre Leistungen in ausreichender Höhe beseitigt wird. Gleichzeitig sollten familienpolitische Leistungen neutral hinsichtlich der Entscheidung für bestimmte intrafamiliäre Arbeitsteilungsmodelle sein. Monetäre Leistungen dürfen nicht bestimmte Arbeitsteilungsmodelle begünstigen; gleichzeitig müssen geld- und sachwerte Leistungen die gleichmäßige Teilhabe von Eltern am Arbeitsmarkt ermöglichen, wenn dies von den Eltern gewünscht wird. Der folgende kurze Ausblick untersucht verschiedene gegenwärtig diskutierte Reformmodelle darauf, ob sie diesen Anforderungen entsprechen können.

4.1 ERZIEHUNGSURLAUB UND ERZIEHUNGSGELD

Sicherlich nicht neutral hinsichtlich der intrafamiliären Arbeitsteilung bzw. der Arbeitsmarktentscheidungen von Eltern ist das Konzept eines Erziehungsgehalts: Ein Reformvorschlag, der jüngst von konservativer Seite wieder belebt wurde, teilweise aber auch in grün-alternativen Kreisen auf Sympathien stößt (Butterwegge 2001, S. 351). Konkret sieht etwa der CDU-Vorschlag eines „Familiengeldes“ die Zahlung eines einkommensunabhängigen Erziehungsgehalts in Höhe von 600 € monatlich während der ersten drei Lebensjahre eines Kindes, von 300 € monatlich im Alter von drei bis 17 Jahren vor. Obwohl das Familiengeld auch bei Erwerbstätigkeit gewährt

werden soll, ist eine Leistung in dieser Höhe zumindest in den unteren und mittleren Einkommensbereichen äquivalent zu einer Prämie für den völligen langfristigen Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt. In der Regel wären dies wiederum die Mütter, deren Einkommenserzielungschancen zumeist geringer sind als diejenigen der Väter. Die Gewährung eines Erziehungsgehalts ist damit als Förderung der Rückkehr zu einem Drei-Phasen-Modell mit verlängerter Familienpause zu werten.

Die von einer zunehmenden Zahl von Müttern wie Vätern gewünschte Vereinbarkeit von Familie und Erwerbstätigkeit erfordert dagegen eine grundlegend andere Ausgestaltung von Elternurlaubsregelung bzw. Erziehungsgeld. Die vom gegenwärtigen Modell ausgehenden Anreize für den Fortbestand der traditionellen geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung können nur beseitigt werden, indem das Erziehungsgeld als Lohnersatzleistung ausgestaltet und für den Partner mit der geringeren wöchentlichen Arbeitszeit gewährt wird. Dann entstünde für den Partner mit dem höheren Einkommen ein materieller Anreiz, die Erwerbsarbeitszeit merklich zu reduzieren und einen erheblichen Anteil der Erziehungsaufgaben zu übernehmen.

4.2 BETREUUNGSINFRASTRUKTUR

Die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familienpflichten kann nicht ohne eine öffentliche Infrastruktur, die Eltern in gewünschtem und erforderlichem Umfang von Betreuungsaufgaben entlastet, erreicht werden. Insbesondere das Angebot an Betreuungseinrichtungen für Kinder bis zu drei Jahren und für Kinder, die das schulpflichtige Alter erreicht haben, ist äußerst mangelhaft (Fenge/Ochel 2001, S. 20 ff.): Die Versorgungsquote mit Einrichtungen für Kinder unter 3 Jahren betrug 1998 in Westdeutschland (Ostdeutschland) 3 % (36 %). Das Angebot an Kindergartenplätzen für 3- bis 6-Jährige ist zwar quantitativ ausreichend; es weist allerdings qualitative Defizite bezüglich Lage und Länge der Zeiten der Unterbringung auf. Durchschnittlich wird in Schulen täglich 4 bis 5 Stunden unterrichtet; weniger als 5 % aller allgemein bildenden Schulen sind Ganztagschulen (o.V. 2001, S. 1). Es besteht eine Unterversorgung mit Hortplätzen für die Betreuung am Nachmittag, nur für 6 % aller 6- bis 14-Jährigen sind Hortplätze vorhanden.

Diese Infrastruktur muss für die Nutzer in unteren Einkommensbereichen kostenlos sein, bei Überschreiten einer bestimmten Einkommenshöhe zu sozial gestaffelten Gebühren angeboten werden. Diese Lösung ist aus einer verteilungspolitischen Perspektive der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Kinderbetreuungskosten vorzuziehen; sie berücksichtigt außerdem die hinsichtlich der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Kindererziehung bzw. -betreuung besonders schwierige Situation allein Erziehender.

4.3 FAMILIENLEISTUNGS AUSGLEICH

Aufgrund der oben skizzierten verteilungspolitischen Negativeffekte sind Kinderfreibeträge abzuschaffen und nur mehr ein differenziertes Kindergeld zu gewähren. Dieses sollte, wie dies im Verlauf der vergangenen Jahrzehnte in mehreren Zeiträumen praktiziert wurde (Willeke/Onken 1990, S. 406 f.), negativ vom Einkommen der Eltern abhängen und in den unteren Einkommensbereichen das Existenzminimum eines Kindes abdecken. Das Ehegattensplitting sollte nicht durch ein derzeit häufig favorisiertes Familiensplitting, das mit analogen verteilungspolitischen Problemen behaftet ist, ersetzt werden. Vielmehr ist zumindest mittelfristig die vollständige Individualisierung der persönlichen Einkommensbesteuerung anzustreben; eine zeitgemäße Familienförderung muss direkt am Vorhandensein von Kindern, nicht am Familienstand der Eltern ansetzen.

5 Fazit

Die vorangegangenen Ausführungen konnten nur andeuten, wie sehr die deutsche Familienpolitik den sich ändernden Bedürfnissen von Familien und gewandelten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen „hinterherhinkt“. Gleichzeitig wird dieses Politikfeld, das einen Kernbereich moderner Wohlfahrtsstaaten bildet, von der Wissenschaft arg vernachlässigt. Es wäre zu wünschen, dass die derzeitige Hochkonjunktur familienpolitischer Fragestellungen nicht nur wieder einen vorübergehenden Boom darstellt.

LITERATUR

- Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung** (Hrsg.) (2001): Lebenslagen in Deutschland. Erster Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung, Bonn
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend** (Hrsg.) (2002): 11. Kinder- und Jugendbericht, Berlin
- Butterwegge, Ch.** (2001): Perspektiven der Familienpolitik, in: Soziale Sicherheit 10, S. 347–352
- Dingeldey, I.** (2001): European Tax Systems and their Impact on Family Employment Patterns, in: Journal of Social Policy 4, S. 653–672
- Fenge, R./Ochel, W.** (2001): Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf – der Schlüssel für eine kinderreiche Gesellschaft, in: ifo Schnelldienst 12, S. 17–29
- Herder-Dorneich, Ph.** (1984): Sozialstaatskrise und Soziale Ordnungspolitik, in: Herder-Dorneich, Ph./Klages, H./Schlotter, H.-G. (Hrsg.), Überwindung der Sozialstaatskrise. Ordnungspolitische Ansätze, Baden-Baden, S. 13–68
- Jenkins, S.P. u.a.** (2002): Einkommensarmut von Kindern – ein deutsch-britischer Vergleich für die 90er Jahre, in: DIW-Wochenbericht 5, S. 77–80
- Münch, U.** (1990): Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Freiburg im Breisgau
- Münz, R.** (2001): Wir werden immer weniger! Die Gesellschaft schrumpft und altert: Das fordert eine von der Mehrheit akzeptierte Bevölkerungspolitik, in: Die Welt online, www.welt.de
- o.V.** (2001): Nachmittags ist schulfrei, in: iwd – Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln 42, S. 1
- o.V.** (2002): Der Nachwuchs macht sich rar, in: iwd – Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln 2, S. 4–5
- Richter, K.** (1996): Zum Wandel von Kinderwunsch und Familiengründung in den neuen Bundesländern, Demographie aktuell – Vorträge – Aufsätze – Forschungsberichte 8, Humboldt-Universität zu Berlin, Berlin
- Rosenschon, A.** (2001): Familienförderung in Deutschland – eine Bestandsaufnahme, Kieler Arbeitspapier 1071, Kiel
- Scherf, W.** (1997): Langfristige Sicherheit der Renten – Eine sozialpolitische Illusion?, Finanzwissenschaftliches Arbeitspapier an der Universität Gießen 48
- Schratzenstaller, M.** (2002): Steuer- und transferpolitische Aspekte aktueller Familienpolitik, in: Maier, F./Fiedler, A. (Hrsg.), Feministische Analysen zur Wirtschaftspolitik (Arbeitstitel), Berlin, im Erscheinen
- Statistisches Bundesamt** (2001a): Sozialhilfe in Deutschland; Tabellen und Schaubilder, www.bma.de
- Statistisches Bundesamt** (2001b): Soziale Sicherung, www.destatis.de/basis/d/solei/soleitab7.htm
- Thenner, M.** (2000): Familienpolitik als Politik zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf – Geldwerte Leistungen, zeitwerte Anrechte, familienunterstützende Infrastruktur und ihre Auswirkungen auf das Familienverhalten, in: Dingeldey, I. (Hrsg.), Erwerbstätigkeit und Familie in Steuer- und Sozialversicherungssystemen, Opladen, S. 95–129
- Wagner, G.** (2001). Familienpolitik und Kosten der Kindererziehung, in: Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung 9, S. 1–5
- Willeke, F.-U./Onken, R.** (1990): Allgemeiner Familienlastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt am Main/New York
- Wingen, M.** (1994): Zur Theorie und Praxis der Familienpolitik, Frankfurt am Main
- Wolf, J.** (2002): Arme Kinder – „reiche Rentner“: Sozialstaat und Generationengerechtigkeit, in: Butterwegge, Ch./Kludt, M. (Hrsg.), Kinderarmut und Generationengerechtigkeit, Opladen, im Erscheinen