

Familie

Franz-Xaver Kaufmann

Auf den kürzesten Nenner gebracht: Die Familie ist die Achillesferse des deutschen Sozialstaates. Das gilt nicht nur in dem Sinne, daß die Familie erst spät die Aufmerksamkeit der Sozialpolitiker gefunden hat, und daß die ungenügende Berücksichtigung familialer Leistungen bis heute zu den offenkundigen Schwächen der deutschen Sozialpolitik gehört. Die Probleme liegen tiefer: die Art und Weise, wie familiäre Verhältnisse im deutschen Steuer- und Sozialrecht berücksichtigt werden, ist selbst ein Hinderungsgrund für eine effektivere Familienpolitik. Und schließlich: der Umstand, daß die Bundesrepublik Deutschland seit bald zwei Jahrzehnten zu den Ländern mit den niedrigsten Geburtenraten der Welt gehört, und daß daher die Ersetzung der Bevölkerung auf lange Sicht ohne fortgesetzte Einwanderung derzeit nur zu 60 bis 65 % gewährleistet ist, führt zu schon heute absehbaren Verwerfungen im Verhältnis zwischen den Generationen der Erwerbstätigen einerseits und den noch nicht bzw. nicht mehr erwerbstätigen Generationen andererseits. Daraus resultieren die absehbaren Probleme der Renten- und Krankenversicherung in den ersten Jahrzehnten des kommenden Jahrhunderts, möglicherweise auch weitere wirtschafts- und gesellschaftspolitische Schwierigkeiten.

Angesichts der gebotenen Kürze können diese Zusammenhänge hier nur einleitend angedeutet werden. Die Darstellung konzentriert sich auf die Grundprobleme jeder Familienpolitik und auf die Art und Weise, wie Familie in den vierzig Jahren des Bestehens der Bundesrepublik politisch berücksichtigt wurde. Durch die Erörterung ihrer Grenzen soll aber auch angedeutet werden, warum die bisherige Familienpolitik nicht ausreicht, um die anstehenden Probleme zu lösen.

1. Familienpolitik

Für die *praktische Familienpolitik* kann das Jahr 1953 als Markstein gelten, in welchem durch die Schaffung eines »Bundesministeriums für Familie« die Voraussetzungen für die Entwicklung eines eigenständigen Politikfeldes auf Bundesebene geschaffen wurden. Familienrelevante staatliche und kommunale Maßnahmen hat es allerdings schon früher gegeben, wobei ordnungstaatliche, eugenische, sozialhygienische und bevölkerungspolitische Motive im Vordergrund standen.

Von besonderer Tragweite sind seit jeher die rechtlichen Regelungen der Familienverhältnisse gewesen, welche in Europa bis auf das römische Recht zurückverweisen. Indem das bürgerliche Gesetzbuch von 1896 die Hausfrauenehe zum Normalfall erhob, wurden längst vor dem Einsetzen familienpolitischer Maßnahmen im engeren Sinne Weichen gestellt, deren Folgeprobleme heute, wo die Erwerbstätigkeit beider Ehepartner zum Normalfall geworden ist, abzuarbeiten sind.

Eine explizite sozialstaatliche Programmatik zugunsten der Familie können wir zuerst in der Weimarer Reichsverfassung finden. Die Nationalversammlung verankerte 1919 den Schutz von Ehe, Familie und Mutterschaft (Art. 119) sowie das Erziehungsrecht der Eltern (Art. 120) und die grundsätzliche Gleichstellung der ehelichen und der nicht-ehelichen Kinder (Art. 121) auf Verfassungsebene, ohne daß diese Normen allerdings in der Weimarer Zeit zu nachhaltigen gesetzgeberischen Bemühungen geführt hätten. Dagegen wurde von den Nationalsozialisten eine an rassistischen und eugenischen Gesichtspunkten orientierte selektive Bevölkerungspolitik betrieben, welche auch kontrollierende und fördernde Maßnahmen für Ehen und Familien mit ›hochwertigem Erbgut‹ umfaßte.

Familienpolitik ist jedoch nicht nur gesetzgeberische und administrative Praxis, sondern stets auch - und zeitlich meist vorlaufend - *Reflexion und öffentliche Diskussion des Verhältnisses von Staat, Gesellschaft und Familie*. Diese Diskussion setzte schon um die Mitte des vorigen Jahrhunderts ein und fand in Wilhelm Heinrich Riehl sowie Frédéric Le Play frühe prominente Sachwalter. Schon damals wurde ein Grundsachverhalt deutlich herausgearbeitet, der bis heute das Fundamentalproblem der Familienpolitik bestimmt: Mit der Verbreitung der unselbständigen Erwerbstätigkeit im Zuge der Industrialisierung und infolge ihrer Entlohnung nach dem Individual- und Leistungsprinzip wurden Wirtschaft und Familie in der Weise getrennt, daß der ökonomische Nutzen der Kinder für die Eltern entfiel und - insbesondere nach Maßgabe des Verbotes von Kinderarbeit und der Durchsetzung der allgemeinen Schulpflicht - *die Kosten des Kinderaufziehens allein den Eltern, die Nutzen jedoch der Allgemeinheit zufließen*. Die ökonomische Irrelevanz des Kinderhabens wurde weiter verstärkt durch die Einführung und den Ausbau eines kollektiven Alterssicherungssystems sowie einer subsidiären Sozialhilfe, so daß diejenigen, welche keine Nachkommen haben, im Alter ökonomisch nicht mehr benachteiligt sind.

Auch wenn die Ursachen des ersten (1900 bis 1933) und des zweiten Geburtenrückgangs (1965 bis 1978) vielschichtig und keineswegs nur ökonomischer Art sind, so kommt doch diesen institutionellen Voraussetzungen und ihrer Verschärfung durch das Selbstverständlichwerden der Erwerbstätigkeit beider Ehepartner zentrale Bedeutung für die gegenwärtigen familienpolitischen Problemstellungen zu.

›Familienpolitik‹ als Begriff hat sich im wesentlichen erst nach dem Zweiten Weltkrieg durchgesetzt. Maßnahmen zugunsten der Familie wurden bis dahin im wesentlichen bevölkerungspolitisch motiviert, da der Geburtenrückgang in der

Epoche europäischer Nationalstaatlichkeit erhebliche Ängste auslöste. Der konkurrierende Begriff ›Familienpolitik‹ kam nach dem Ersten Weltkrieg in Frankreich auf und findet sich im deutschen Schrifttum zunächst nur sporadisch. Erst die Perversion der Bevölkerungspolitik durch die Machthaber des Dritten Reiches hat diesen Gesichtspunkt vor allem in der Bundesrepublik Deutschland gründlich delegitimiert. So gewann der Begriff der ›Familienpolitik‹ nach dem Zweiten Weltkrieg an Gewicht, und zwar in etwa parallel zum praktischen Ausbau der Maßnahmen zugunsten der Familie.

Familienpolitik wird definiert als »die politischen Einwirkungen, die von außerfamilialen Trägern auf die Familie und ihre Lebensverhältnisse, auf das Familienleben (in seinem Innen- wie Außenverhältnis) und seine bedingenden Voraussetzungen erfolgen . . . Dabei gilt es, diese Strukturen so zu gestalten, daß sie der Familie unter Berücksichtigung der übrigen Belange menschlichen Zusammenlebens eine optimale Entfaltung in all ihren Funktionen ermöglichen«. (Wingen 1965, S. 53). Diese sich vor anderen, vordergründigeren Definitionsversuchen durch eine analytische Perspektive auszeichnende Definition ist mit unterschiedlichen Familienleitbildern, Motiven und Begründungen der Familienpolitik kompatibel. Unter dem Gesichtspunkt der *Familienleitbilder* ist insbesondere kontrovers, welcher Stellenwert dem Eheschluß für die politische Beachtung familialer Lebensformen zukommt und wie die Ausgestaltung der Maßnahmen die unterschiedlichen Lebenszusammenhänge von Männern und Frauen berücksichtigen soll. Die Motive bzw. *Begründungen der Familienpolitik* haben sich recht tiefgreifend gewandelt: Tragend für die familienpolitische Diskussion wurde die sozialpolitische Perspektive, welche sich an den relativen Benachteiligungen der Familien und den spezifischen Belastungen orientiert, die mit dem Aufziehen von Kindern verbunden sind. Dabei haben wirtschafts- und sozialwissenschaftliche Argumentationen die älteren biologischen und sozialhygienischen Argumentationen weitgehend verdrängt. Im Rahmen sozialwissenschaftlicher Begründungszusammenhänge der Familienpolitik spielen jedoch neuerdings neben sozial- und frauenpolitischen Gesichtspunkten auch bevölkerungspolitische Gesichtspunkte wieder eine Rolle. Im Rahmen des vorherrschenden pluralistischen Politikverständnisses orientieren sich einzelne politische und weltanschauliche Strömungen an unterschiedlichen Familienleitbildern und familienpolitischen Motiven.

Die allgemeine Wertschätzung und politisch akzeptierte Förderungswürdigkeit der Familie kann auch gute *sozialwissenschaftliche Gründe* für sich in Anspruch nehmen. Zum einen ist jede Gesellschaft auf die Pflege und Erziehung ihres Nachwuchses angewiesen. Die Übernahme der Elternverantwortung und die Familienarbeit stellen also wesentliche Beiträge zur Bildung der Humanvermögen - oder ökonomistischer - des Humankapitals dar. Zum zweiten stellen die familialen Lebensformen und die mit ihnen verbundenen Hilfebeziehungen und Formen der emotionalen Zuwendung und Unterstützung ein wesentliches Wohlfahrtselement dar, das auch wirtschaftlich als Regeneration von Arbeitsvermögen und als Entlastung öffentlicher Gesundheitsversorgung zu Buche schlägt. Personen, die

in sozio-ökonomisch oder psychisch zerrütteten Familienverhältnissen aufgewachsen sind, erweisen sich auch in ihrem späteren Leben als überdurchschnittlich gefährdet und häufiger auf öffentliche Unterstützung angewiesen. Schließlich prägt die Familie zentral den Zusammenhalt zwischen den verschiedenen Generationen und stellt das wichtigste Solidarpotential unserer Gesellschaft dar, dessen Wirkungen auf die Integration größerer Sozialverbände ausstrahlen.

Es besteht somit ein erhebliches öffentliches Interesse an der Aufrechterhaltung einer verbreiteten Motivation zur Elternschaft und der Stabilität und Wirksamkeit familialer Lebensformen. Da Familieninteressen jedoch politisch kaum konflikt- und organisationsfähig sind, und da die einflußreichen Interessengruppen aus naheliegenden Gründen familialen Belangen nur geringe Priorität zubilligen, fehlt es der Familienpolitik meist an der notwendigen *politischen Unterstützung*. Erst der seit etwa zwei Jahrzehnten zu beobachtende Rückgang der Heirats- und Geburtenhäufigkeit und die starke Zunahme der Ehescheidungen, also offensichtliche Symptome des Belastungszustandes von Familien trotz der allgemeinen Wohlstandsentwicklung, haben zu einer verstärkten *öffentlichen Aufmerksamkeit* geführt. Diese hat sich bisher aber noch nicht in nachhaltigen Prioritätsveränderungen im Rahmen der sozialstaatlichen Politik niedergeschlagen.

Welche *Maßnahmen* im einzelnen zur Familienpolitik zu zählen sind, ist keineswegs eindeutig auszumachen. Ein in der Praxis vorherrschender Begriff zählt dazu nur die Maßnahmen, welche unter Federführung des Familienministeriums stehen, dessen Kompetenzen im Laufe der Zeit auf Jugend, Frauen und Sozialhilfefragen, sowie die organisatorisch weitgehend selbständige Gesundheitspolitik ausgedehnt wurden. Die Zuordnung der erstgenannten Sachgebiete ist keineswegs willkürlich, bestehen doch enge sachliche Zusammenhänge zwischen Familien-, Jugend-, Frauen- und Sozialhilfeproblemen; aber natürlich lassen sich diese Fragen auch unter ganz anderen Perspektiven betrachten. Damit wird die Problematik jeder institutionellen Abgrenzung sichtbar: Familienpolitik ist eigentlich eine »Querschnittsaufgabe«, d.h. es geht um die Berücksichtigung der Belange der Familie in den verschiedensten Materien staatlicher Politik. Und nicht selten wird die Familie von staatlichen Maßnahmen - meist negativ - *indirekt* betroffen, weil andere Sachgesichtspunkte den Ausschlag geben. Dies wird im folgenden zu verdeutlichen sein. Schließlich ist zu betonen, daß Familienpolitik keineswegs nur eine Bundesaufgabe darstellt, sondern daß hier den Ländern und auch den Kommunen erhebliche Handlungsspielräume offenstehen. Diese werden - vor allem in jüngster Zeit - von zahlreichen Ländern und manchen Kommunen immer stärker genutzt (vgl. Lüscher und Schultheis 1987).

Zur Systematisierung familienpolitisch relevanter Maßnahmen werden unterschiedliche Gesichtspunkte vorgeschlagen. Ich orientiere mich hier an der an anderer Stelle (Kaufmann 1982, S. 66 ff.) begründeten Unterscheidung von vier sozialpolitischen Interventionsformen, der rechtlichen, der ökonomischen, der ökologischen und der pädagogischen.

2. Die rechtliche Regulierung von Familie

Während ältere Sozialordnungen der Regelung von verwandtschafts- und vermögensrechtlichen Beziehungen im Familienzusammenhang besondere Beachtung schenkten, steht im modernen *Familienrecht* die Ordnung der Beziehungen zwischen den Mitgliedern der Kernfamilie im Zentrum. Hierbei lassen sich zwei Normkomplexe unterscheiden, das Eherecht und das Eltern- bzw. Kindschaftsrecht. Diese Rechtsnormen zielen primär auf die familialen Innenverhältnisse, haben jedoch - häufig in Verbindung mit weiteren Rechtsgebieten - auch erhebliche Konsequenzen für die familialen Außenverhältnisse und den gesamten Lebenszusammenhang der einzelnen Familienmitglieder.

In der deutschen Familienrechtsentwicklung wurde stärker als in zahlreichen anderen Staaten Europas stets vom *Primat der Ehe* für die Familienentwicklung ausgegangen. Uneheliche Mütter und Kinder bewegten sich demzufolge in einem für sie defizitären Rechtsraum. Das Eheverhältnis wurde zudem durch das BGB von 1896 nach dem Grundsatz modelliert, daß der Mann die Familie nach außen vertritt und in wesentlichen Fragen ein Letztentscheidungsrecht behält; gleichzeitig wurde der Mann für den Erwerb des Familieneinkommens, die Frau für die Haushaltsführung verantwortlich gemacht. An diese Voraussetzungen knüpften auch die sozialrechtlichen Regelungen einer primär vom Erwerb des Mannes abhängigen sozialen Sicherung der Ehefrau an, im Rahmen derer die Erziehungsarbeit der Mütter unberücksichtigt blieb. Auch das steuerrechtliche Ehegattensplitting findet seine Begründung in dieser Auffassung.

In Fortführung und teilweiser Verschärfung der Weimarer Reichsverfassung wandte sich das Grundgesetz gegen diese auch kulturell vorherrschenden Auffassungen. Erst 1958 wurde dem Grundsatz »Männer und Frauen sind gleichberechtigt« (Art. 3 Abs. 2 GG) durch Gesetz Beachtung verschafft; die Reform des Nichteheleichenrechts ließ bis 1970 auf sich warten. In den siebziger Jahren wurde sodann das Ehe- und Ehescheidungsrecht wie auch das Namens-, Mündigkeits- und Kindschaftsrecht einer grundlegenden Reform unterzogen. Die Gesamtten-
denz der Reformen richtete sich auf eine Stärkung der Rechte der Frauen und der heranwachsenden Kinder, also auf eine *egalitärere Familienstruktur*, welche vor allem die Männer verunsicherte. Sie entsprach zweifellos starken Zeitströmungen sowie kulturellen Werten der Aufklärung, die auch in der gleichzeitig wachsenden Bildungsbeteiligung, insbesondere der Frauen, Ausdruck fanden. Die sich in der Folge immer mehr verzögernde Erwerbsbeteiligung der Jugendlichen führte bei generell steigenden Ansprüchen an die Lebensführung zu einer *wachsenden wirtschaftlichen Belastung der Eltern pro Kind*. Da auch die elterlichen Sorgeverpflichtungen ausgebaut wurden, wurde die ökonomische Benachteiligung der Familien immer spürbarer. Die Stärkung der Rechte der Kinder und ihre Definition als staatliches Schutzobjekt vor elterlicher Machtausübung führte in der Konsequenz zu einer tendenziellen Verrechtlichung des familialen Binnenraumes, deren faktische Wirkungen im Zusammenhang mit den Normen des Vormundschafts- und

Jugendhilferechtes zu sehen sind. Die zahlreichen Anläufe zu einer Reform des in seiner Substanz immer noch auf das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1922 zurückgehenden Jugendhilferechts haben bisher zu keinem Erfolg geführt.

Nicht nur das Familien- und Jugendrecht sind für die Lebenslage der Familie von Bedeutung, sondern auch zahlreiche *andere Rechtsmaterien* wie z.B. das Arbeitsrecht, das Sozialrecht, das Steuerrecht und das Schulrecht. In all diesen Materien werden Sachverhalte geregelt, die de facto Folgen für die Familienverhältnisse haben, und diese Folgen sind vor allem dann gravierend, wenn die Besonderheiten elterlicher Verpflichtungen in den rechtlichen Regelungen keine Berücksichtigung finden. Wo der Gesetzgeber die familienpolitische Dimension dieser Rechtsmaterien vernachlässigt, beeinflusst er de facto die Familienverhältnisse oft in kontraproduktiver Weise.

Problematisch ist in diesem Zusammenhang heute insbesondere der Familienlastenausgleich (vgl. 3) sowie die Erleichterung der *Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familientätigkeit*. Die jüngste Einräumung eines Rechtes auf Erziehungsurlaub und die Anrechnung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung sind erste Schritte zur Lösung des zweitgenannten Problems. Auch wenn diese arbeits- und sozialrechtlichen Maßnahmen grundsätzlich geschlechtsneutral konzipiert sind, so bedarf es doch noch eines erheblichen Umdenkens, insbesondere seitens der Arbeitgeber und der männlichen Arbeitnehmer, bis von einer gleichen Chance für Männer und Frauen zur Wahl zwischen Erwerbstätigkeit und Familientätigkeit bzw. zu einer flexiblen Kombination beider gesprochen werden kann.

3. Familienlastenausgleich

Während in vorindustrieller Zeit Kinder als mithelfende Familienangehörige oder als Kostgänger bei Dritten schon früh für ihren Lebensunterhalt aufkommen konnten, führte das Verbot der Kinderarbeit und das Prinzip des Individuallohns zu einer offenkundigen Benachteiligung von Arbeitnehmern mit mehreren Kindern. In Frankreich, wo diese Probleme zuerst gesehen wurden, experimentierten christlich gesinnte Unternehmer mit einem bedarfsorientierten Familienlohn, doch mußte dieses Modell an den Konkurrenzverhältnissen scheitern. Man entschloß sich dann zur Gründung überbetrieblicher Familienausgleichskassen, aus denen in der Folge die Grundstruktur des französischen Systems der sozialen Sicherung entwickelt wurde. Auch in Deutschland gewährten manche Arbeitgeber schon früh Familienzulagen. Nachdem der alliierte Kontrollrat die Zahlung staatlichen Kindergeldes verboten hatte, da er dies als Element der nationalsozialistischen Bevölkerungspolitik wahrnahm, kehrten zahlreiche Arbeitgeber zu dieser Praxis und auch zur Gründung von Familienausgleichskassen zurück. Das erste Kindergeldgesetz von 1954 behielt den Grundgedanken eines von den Arbeitgebern zu finanzierenden steuerfreien Kindergeldes (ab dem dritten Kind) bei und schuf den Berufsgenossenschaften angegliederte Familienausgleichskassen. Die

Einführung eines Zweitkindergeldes für Niedrigverdiener im Jahre 1961 brachte dann erstmals das heute allgemein gültige Prinzip der Finanzierung des *Familienlastenausgleichs aus Steuermitteln* und in Verwaltung durch eine zentrale, der Bundesanstalt für Arbeit angegliederte »Kindergeldkasse«. Ab 1964 übernahm diese auch die Zahlungen des Kindergeldes für die dritten und höherrangigen Kinder. Eine letzte grundlegende Reform erfuhr der Familienlastenausgleich im Jahre 1975, als die im Jahre 1950 eingeführten Kinderfreibeträge im Rahmen des Einkommensteuerrechts abgeschafft und an ihre Stelle ein nach der Kinderzahl gestaffeltes, erhöhtes Kindergeld ab dem ersten Kind eingeführt wurde. Seitdem bestimmen *finanzpolitische Rücksichten* die wechselhafte Geschichte des Familienlastenausgleichs, zu welchem seit 1982 wiederum auch Kinderfreibeträge zählen.

Ergänzend zu diesem allgemeinen System sind die familienbezogenen Zahlungen der verschiedenen sozialen Sicherungssysteme zu erwähnen, welche sich vor allem an Witwen sowie an Halb- oder Vollwaisen richten. Je nach Anspruchsgrundlage (Reichsversicherungsordnung, Bundesversorgungsgesetz, Bundessozialhilfegesetz u.a.) ergeben sich hier Leistungen in recht unterschiedlicher Höhe. Einen deutlich ausgeprägteren Kinderlastenausgleich sehen schließlich die Gehaltsordnungen des Öffentlichen Dienstes vor, wo Kinderzulagen bereits ab der Jahrhundertwende allmählich eingeführt wurden. Zusätzlich zum Kinder-, Witwen- und Waisengeld werden hier Kinderzulagen im Rahmen des Ortszuschlages sowie der Beihilferegelungen gezahlt.

Neben den bisher skizzierten Maßnahmen bestehen auf Bundes- und Länderebene Programme, welche die spezifischen Nachteile von als besonders belastet geltenden Bevölkerungsgruppen mildern sollen. Sie verfolgen häufig neben dem Ausgleich von Kinderlasten weitere Ziele, z.B. des Mutterschutzes, der Ermöglichung verbesserter Kinderbetreuung, der Verbesserung der Wohnsituation oder der Erhöhung der Bildungsbeteiligung. Zu erwähnen sind hier insbesondere das Mutterschaftsgeld (1967 bzw. 1952) und das Erziehungsgeld (seit 1986), sowie das nach Kinderzahl gestaffelte Wohngeld und die Programme der Ausbildungsförderung; auch das Einkommenssteuerrecht berücksichtigt neben den allgemeinen Kinderfreibeträgen die Familienverhältnisse etwa bei der Sparförderung und verschiedenen Arten von zusätzlichen Freibeträgen und Sonderausgaben. Weitere, im einzelnen recht unterschiedliche einkommenswirksame Programme bestehen auf Länderebene.

Tabelle 1 zeigt das relative Gewicht der verschiedenen Komponenten des Familienlastenausgleichs und ihre Entwicklung über Zeit gemäß dem Sozialbudget. Bemerkenswert ist hier insbesondere das *überragende Gewicht der Steuerermäßigungen für Ehegatten*, deren weitaus gewichtigster Posten das Ehegattensplittung darstellt. Im weiteren werden die Auswirkungen der gesetzgebersichen Maßnahmen, insbesondere das wechselhafte Geschick der Steuerermäßigungen und des Kindergeldes sowie der Ausbildungsförderung sichtbar. Kontinuierlich gewachsen ist hier nur der Anteil der Jugendhilfe, ein Hinweis für den zunehmenden

Tabelle 1: Entwicklung der Zusammensetzung des Familienlastenausgleichs

Leistungsarten und Adressaten	1970	1975	1980	1983	1985	1988
1 <u>Für Kinder</u>	%	%	%	%	%	%
1.1 Kindergeld	9,2	29,1	26,6	22,3	21,4	17,7
Erziehungsgeld						4,2
1.2 Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung	4,0	6,7	4,1	3,9	3,4	2,2
1.3 Leistungen des beamtenrechtl. Systems	12,7	7,5	6,3	6,5	6,8	6,8
1.4 Steuerermäßigungen	15,7	0,4	4,3	5,1	5,7	12,9
1.5 Jugendhilfe	3,3	6,3	7,1	7,4	8,5	8,9
1.6 Ausbildungsförderung	2,0	4,6	4,8	3,7	0,7	0,6
1.7 Sonstige	2,6	2,1	2,5	2,5	2,6	2,6
Für Kinder insgesamt	49,4	54,6	55,3	51,3	49,0	56,0
2. <u>Für Ehegatten</u>						
2.1 Steuerermäßigungen	37,1	32,6	31,5	35,4	37,4	31,8
2.2 Leistungen des beamtenrechtl. Systems	7,4	6,9	5,6	5,7	6,0	5,5
2.3 Sonstige	1,7	1,6	1,5	1,6	1,7	1,6
3. <u>Für Mutterschaft</u>	4,4	4,3	6,0	6,0	5,9	5,0
Für Ehe und Mutterschaft insgesamt	50,6	43,4	44,6	48,8	51,0	44,0
Summe	100	100	100	100	100	100
in Mio. DM (=100%)	31434	50307	65548	67489	66264	78537
in % des Sozialbudgets	17,5 %	14,5 %	13,8 %	12,6 %	11,6 %	11,9 %

Quelle: BMA, Material zum Sozialbudget (Funktion »Ehe und Familie« + Ausbildungsförderung).

außerfamilialen Betreuungsaufwand für Kinder und Jugendliche. Der Gewichtverlust des beamtenrechtlichen Systems spiegelt die seit einiger Zeit zu beobachtende Tendenz wieder, die Leistungen des beamtenrechtlichen Systems und der übrigen sozialen Sicherungssysteme einander stärker anzugleichen.

Die letzte Zeile von Tab. 1 und Tab. 2 verdeutlicht, daß der Anteil des Familienlastenausgleichs am Sozialbudget insgesamt rückläufig ist, d.h. er ist weit weniger stark gestiegen als das Sozialbudget und bleibt deutlich hinter der Entwicklung des Bruttosozialprodukts zurück. Besonders ausgeprägt gilt dies für die Aufwendungen für Kinder. Hierin spiegelt sich teilweise der Geburtenrückgang wieder, aber eben auch die politische Trägheit, trotz des erheblichen Geburtenrückgangs die Leistungen für Kinder nicht entsprechend zu erhöhen. Wie die Zahlen für 1988 zeigen, hat die Einführung des Erziehungsgeldes und die Steuerreform zu einer Verstärkung des Kinderlastenausgleichs geführt. Insgesamt hat jedoch trotz dieser Maßnahmen der Anteil des Familienlastenausgleichs am Sozialbudget kaum zugenommen.

Tabelle 2: Entwicklung des Familienlastenausgleichs im Vergleich zum Sozialbudget und zum Bruttosozialprodukt

	1970	1975	1980	1983	1985	1988
Für Kinder	100	177	233	223	209	283
Für Ehegatten	100	142	174	198	206	211
Für Mutterschaft	100	157	286	296	283	289
FLA insgesamt	100	160	209	215	211	250
Sozialbudget insgesamt	100	192	264	297	318	366
Bruttosozialprodukt	100	152	220	249	273	314

Die *Wirkungen* des Familienlastenausgleichs sind bisher nur ungenügend untersucht, und ihre Beurteilung hängt von den zugrunde gelegten Prämissen ab. Aufgrund von Untersuchungen des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim BMJFG, des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg und des Instituts für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik der Universität Bielefeld lassen sich jedoch zusammenfassend folgende Tatsachen festhalten:

1. Während die monetären Aufwendungen der nicht mehr Erwerbstätigen (Rentner-Generationen) zu über 100 % durch öffentliche Umverteilungsvorgänge

finanziert werden, trifft dies für die Aufwendungen für die nachwachsende Generation nur etwa zur Hälfte zu; die zweite Hälfte wird von den Eltern selbst aufgebracht.

2. Hierbei sind die erheblichen Zeitaufwendungen der Eltern für ihre Kinder noch nicht berücksichtigt. In dem Maße, als die Erwerbstätigkeit beider Partner jedoch selbstverständlich wird, weil die Erwerbstätigkeit der Frau nicht mehr als tunlichst zu überwindender Ausdruck einer ökonomischen Zwangslage, sondern als Ausdruck weiblicher Selbstverwirklichung aufgefaßt wird, *ändert sich der »Familienkalkül« grundlegend*. Nunmehr schlagen nicht mehr nur die direkten Kosten für Kinder, sondern auch die Einkommensverzichte durch bloße Teilzeitarbeit oder völligen Verzicht eines Partners auf Erwerbstätigkeit zu Buche. Dementsprechend sinken die durchschnittlichen Familieneinkommen heute mit zunehmender Kinderzahl, d.h. selbst *alle Maßnahmen des Familienlastenausgleichs zusammen reichen im Regelfall nicht aus, um auch nur den Einkommensverzicht zugunsten von mehr Familientätigkeit auszugleichen*. Dieser Umstand trifft die jungen Familien in besonderem Maße: Berechnungen aufgrund der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 1982 zeigten, daß bei den Haushalten mit einem 25- bis 35jährigen Haushaltsvorstand das durchschnittliche pro-Kopf-Einkommen eines kinderlosen Ehepaares DM 1600,- (= 100 %) betrug. Für Ehepaare mit einem Kind reduzierte es sich auf 62 %, bei zwei Kindern auf 48 % und bei drei Kindern auf 40 % dieses Wertes, obwohl die Kinder nur mit dem Faktor 0,6 eines Erwachsenen gewichtet wurden.
3. Im Laufe der 80er Jahre hat sich der relative ökonomische Status der Familien mit mehreren Kindern weiterhin verschlechtert.
Die einseitige Bevorzugung der Rentnergenerationen gegenüber der nachwachsenden Generationen im bundesrepublikanischen System der sozialen Sicherung läßt in ihrer Wirkung auf die Generationenverhältnisse als »System zur Prämierung der Kinderlosigkeit« (O. v. Nell-Breuning) qualifizieren.

4. *Familie und soziale Dienste*

Nicht weniger bedeutungsvoll als der direkte Familienlastenausgleich sind sonstige öffentliche Vorkehrungen, welche es den Eltern erleichtern, mit den Folgen des Kinderhabens umzugehen. Neben den bereits unter Ziffer 2 erwähnten arbeits- und sozialrechtlichen Maßnahmen spielen hierbei insbesondere die sozialen Dienste des Gesundheits-, Bildungs- und Sozialwesens, aber auch die Wohnungspolitik eine erhebliche Rolle.

Nachhaltige finanzielle und sachliche Bedeutung besitzt die im internationalen Vergleich besonders weitreichende Unentgeltlichkeit des *Bildungswesens* in der Bundesrepublik Deutschland. Nicht nur die Grundschulausbildung, sondern auch die weiterführenden Schulen und selbst die überwiegend öffentlichen Hochschu-

len können nahezu unentgeltlich und beliebig lange besucht werden. Diese öffentlichen Aufwendungen kommen in überproportionalem Maße den Kindern aus besser situierten Familien zu, welche es sich leisten können, die Unterhaltskosten für die Kinder bis weit ins dritte Jahrzehnt hinein zu übernehmen. Das BaFöG-System der Ausbildungsförderung für Kinder aus ökonomisch schwächeren Familien gehört zu den durch die Kürzungsmaßnahmen der letzten Jahre besonders betroffenen Programmen.

Diese öffentlichen Aufwendungen entlasten vor allem die älteren Familien, während die Bundesrepublik im Bereich der sozialen Dienste für *noch nicht schulpflichtige Kinder* im internationalen Vergleich eher ungünstig abschneidet. Die Kindergartenplätze reichen bei weitem nicht für die Versorgung aller 4- bis 6jährigen, und die meisten Kindergärten nehmen die Kinder nur halbtags, zumeist vormittags auf. Während durch das jüngst eingeführte Erziehungsgeld die Möglichkeiten der Eltern, sich um ihre Kinder bis zur Vollendung des zweiten Lebensjahres intensiv zu kümmern, stark verbessert wurden, zeigt sich bei der Versorgung der 2- bis 4jährigen eine deutliche, systematische Lücke. Hier erscheinen wiederum *junge Familien und insbesondere junge Frauen besonders benachteiligt*.

Familienfreundlicher ist die Finanzierung des *Gesundheitswesens*: In der gesetzlichen Krankenversicherung sind die nicht-erwerbstätigen Familienangehörigen unentgeltlich mitversichert, und die Leistungen sind bedarfsorientiert, d.h. unabhängig von der Höhe der lohnproportionalen Beiträge. Auch das Beihilferecht des Öffentlichen Dienstes berücksichtigt die zusätzliche Belastung durch Kinder. Unter den sozialen Fortschritten der letzten Jahrzehnte ist hier insbesondere die bessere Berücksichtigung und Förderung der behinderten Kinder zu erwähnen.

Recht unübersichtlich ist die Entwicklung im Bereich des *Sozialwesens*, dessen Förderung und Ausbau sich im wesentlichen auf der Ebene der Länder und der Kommunen sowie mit Hilfe freier Träger abspielt. Sowohl im Bereich der Jugend- wie der Familienhilfe sind hier vielerorts erhebliche Anstrengungen unternommen worden, die vor allem problembelasteten Familien und Jugendlichen zugute kommen sollen. Nicht zuletzt das Beratungswesen für die verschiedensten Problemlagen ist in den letzten Jahrzehnten stark ausgebaut worden, ein Symptom für die wachsenden Schwierigkeiten von Familien, mit ihrer Lage und ihren Problemen zurecht zu kommen.

Aus ökonomischer Sicht erscheinen derartige soziale Dienstleistungen als sog. *Realtransfers*, welche als finanzielle Entlastungen der Familien aufgefaßt werden. Diese Betrachtungsweise setzt allerdings voraus, daß es die ›primäre‹ Pflicht der Eltern sei, für alle Bedürfnisse ihrer Kinder aufzukommen, so daß öffentliche Leistungen als ›Privileg‹ erscheinen, was sie jedoch aus volkswirtschaftlicher Perspektive zweifellos *nicht* sind: Das öffentliche Interesse an der Bildung von Humankapital ist heute zweifellos größer als das wirtschaftliche Interesse von Eltern an ihren Kindern. Der ›Wert von Kindern‹ hat sich - und das ist charakteristisch erst für die moderne Familie - fast vollständig ins Immaterielle verschoben.

Die Gründe für die *immaterielle Wertschätzung von Kindern* sind vielfältig und in hohem Maße von kulturellen Vorgaben mit abhängig. Ob und inwieweit das Leben mit Kindern aber attraktiv bleibt, ist natürlich nicht unabhängig von den Erfahrungen, welche Eltern mit ihren Kindern im vielfältigen Kontext sozialer Dienste machen. Insbesondere dort, wo durch die Intensivierung sozialstaatlicher Eingriffe im Sinne einer zunehmenden Organisierung und Verrechtlichung und nicht selten auch im Namen der sogenannten Chancengleichheit die Einflußnahme der Eltern, welche die Interessen ihrer Kinder im Rahmen der sozialen Dienste wahrnehmen wollen, abgewehrt und minimiert werden, muß damit gerechnet werden, daß sich der immaterielle Wert der Kinder, der sich etwa in der Selbstbestätigung der Eltern oder im Schulerfolg ihrer Kinder ausdrückt, reduziert. Häufig sind auch die zeitlichen Vorgaben der sozialen Dienste nur schlecht mit dem Tageslauf der Eltern abgestimmt. So fehlt es in der Bundesrepublik insbesondere an Ganztageseinrichtungen für die Betreuung von Kindern vollzeitig erwerbstätiger Eltern.

In einer stärker analytischen Perspektive folgt die Wirksamkeit sozialer Dienst aus zwei voneinander weitgehend unabhängigen Konstellationen, die jedoch beide mehr oder weniger politischer Beeinflussung zugänglich sind. Es handelt sich hier zum einen um den ökologischen Aspekt, d.h. die Verteilung sozialer Dienste im Raum. Und zum anderen um den personenbezogenen Aspekt, also die pädagogische oder therapeutische Wirksamkeit der fraglichen Dienstleistungen. Im Unterschied zur Familienpolitik mittels der Definition eines rechtlichen Status (rechtliche Intervention) oder der Beeinflussung der Haushaltsnettoeinkommen (ökonomische Intervention) sind die ökologischen und pädagogischen Interventionen nicht zentralisiert steuerbar und in ihrer Wirksamkeit weit stärker von situativen Faktoren abhängig. Dementsprechend wissen wir auch sehr wenig über Verteilungsmängel von Realtransfers und deren Ursachen sowie hinsichtlich der Effektivität personenbezogener sozialer Dienstleistungen.

Es lassen sich daher an dieser Stelle nur Postulate formulieren, welche als Kriterien für die Beurteilung der Wirksamkeit der Familienpolitik durch soziale Dienste dienen könnten:

1. Soziale Dienste sollten so im Raum verteilt sein, daß sie für Familien mit Kindern leicht erreichbar sind.
2. Soziale Dienste sollten über Aufnahmeregeln verfügen, welche ihre Beanspruchung auch durch sozial benachteiligte Familien erleichtern.
3. Soziale Dienste für Kinder sollten so ausgestaltet werden, daß sie die Eltern in geeigneten Formen mit einbeziehen.
4. In dem Maße, als Kinder allein oder nur mit einem nahezu gleichaltrigen Geschwister aufwachsen und beide Eltern berufstätig sind, kann die Familie bestimmte Erfahrungen, beispielsweise den Umgang mit Kleinkindern oder auch bestimmte Haushaltstätigkeiten, den Heranwachsenden kaum mehr vermitteln. Damit stellt sich die Frage, inwieweit soziale Dienste für Kinder und Jugendliche dazu beitragen können, den Ausfall solcher Erziehungsfunktionen zu kompensieren und selbst zu den Voraussetzungen beizutragen, welche für

die Entstehung und Aufrechterhaltung einer Motivation zur Familiengründung von Bedeutung sind.

5. *Abschließende Bemerkungen*

Diese Skizze der wichtigsten Bereiche familienrelevanter Politik ist unvollständig. Insbesondere blieben infolge der gewählten Systematik wohnungspolitische Maßnahmen unterbelichtet, obwohl gerade ihnen für junge Familien größte Bedeutung zukommt. Die *Wohnungspolitik* in der Bundesrepublik hat sich - soweit Objektförderung im Rahmen des sozialen Wohnungsbaus betrieben wurde - kaum an spezifischen Belangen von Familien, insbesondere kinderreichen Familien orientiert. Im Rahmen der Wohlgeldgesetzgebung läßt sich dagegen eine im Laufe der Zeit zunehmende Berücksichtigung familialer Belange beobachten.

Wichtig für die Beurteilung einer familienfördernden Politik ist die Einsicht, daß nicht Einzelmaßnahmen, sondern *nur eine die verschiedenen Dimensionen der Lebenslage von Familien parallel berücksichtigende Politik erfolgreich sein kann*. Um dies zu verdeutlichen, wurde der Bereich der hier betrachteten Maßnahmen weiter als üblich gezogen. Für die Beurteilung der Wirksamkeit von Familienpolitik kommt erschwerend hinzu, daß die Engpaßfaktoren familialer Lebenslagen sehr unterschiedlich sein können. Am offensichtlichsten wirksam sind Maßnahmen jedoch dort, wo sie Engpaßfaktoren beseitigen. Die daraus folgende notwendige Differenzierung familienpolitischer Überlegungen kann nicht mehr Gegenstand dieses Beitrags sein.

Ebenfalls jenseits der vorliegenden Erörterungen steht die Frage, inwieweit staatliche Politik überhaupt geeignet ist, die krisenhaften Entwicklungen, welche durch die Rückläufigkeit von Heirats- und Geburtenziffern sowie die Zunahme der Scheidungshäufigkeit angezeigt werden, zu beeinflussen. Hier sind auch tiefgreifende kulturelle und strukturelle Veränderungen wirksam, welche sich einer direkten politischen Beeinflussung entziehen. Sie bestimmen die neuen Problemlagen, mit denen sich heute sozialstaatliche Politik auseinandersetzen muß.

Literaturverzeichnis

1. *Bethusy-Huc, V. v.*, Familienpolitik. Aktuelle Bestandsaufnahme der familienpolitischen Leistungen und Reformvorschläge, 1987
2. *Eekelaar, J.*, Familienrecht und Sozialpolitik, 1983
3. *Felderer, B.* (Hrsg.), Familienlastenausgleich und demographische Entwicklung, 1988
4. Gesellschaft für Versicherungswissenschaft und Versicherungsgestaltung (Hrsg.), Familienlastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. Grundfragen, Systemmängel, Reformvorschläge, 1989
5. *Kaufmann, F. X.* (Hrsg.), Staatliche Sozialpolitik und Familie, 1982

6. *Kaufmann, F. X.*, Zukunft der Familie, (noch in Druck) 1990
7. *Lampert, H./Wingen, M.*, Familien und Familienpolitik - Bestandsaufnahme und Perspektiven, 1986
8. *Lüscher, K./Schultheis, F./Wehrspau, M.* (Hrsg.), Die »postmoderne« Familie. Familiäre Strategien und Familienpolitik in einer Übergangszeit, 1988
9. *Lüscher, K./Schultheis, F.*, Familienpolitische Maßnahmen und Einrichtungen im Südwesten Baden-Württembergs, 1987
10. *Mühlfeld, C./Schönweiss, F.*, Nationalsozialistische Familienpolitik, 1988
11. *Nave-Herz, R.* (Hrsg.), Wandel und Kontinuität der Familie in der Bundesrepublik Deutschland, 1988
12. *Schmidt, A.*, Alterssicherung und Familie. Probleme, Zusammenhänge, Lösungsperspektiven, in: Die Angestelltenversicherung, 12 (1988), S. 477 ff.
13. *Schultheis, F.*, Sozialgeschichte der französischen Familienpolitik, 1988
14. *Wingen, M.*, Familienpolitik. Ziele, Wege und Wirkungen 1965, 2. Aufl., 1988