

Eltern – Kinder – Geld

Deutsch-Schwedisches Dialogforum



Reform der
Familienförderung

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Forum Politik
und Gesellschaft



SCHWEDISCHE
BOTSCHAFT

Eltern – Kinder – Geld

Deutsch-Schwedisches Dialogforum

Reform der Familienförderung

- Zusammenfassung der Konferenz vom 26. April 2006
in der Friedrich-Ebert-Stiftung

ISBN 10: 3-89892-563-3

ISBN 13: 978-3-89892-563-1

Herausgeber

Friedrich-Ebert-Stiftung
Forum Politik und Gesellschaft
Hiroshimastraße 17
10785 Berlin

Text

Susanne Arlt, Redakteurin
Deutschlandradio Kultur, Berlin

Redaktion

Anne Seyfferth und Alina Fuchs

Fotos

Joachim Liebe
PixelQuelle.de
Dreamstime.com

Gestaltung

Miriam Bussmann, Berlin

Druck

primeline.print, Berlin

© 2006 Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Politik und Gesellschaft

Diese Publikation wird gefördert durch Mittel der DKLB-Stiftung.
Oktober 2006



Inhalt

- 9 ■ Vorbemerkung
Anne Seyfferth
- 10 ■ Begrüßung
Anke Fuchs, Vorsitzende der Friedrich-Ebert-Stiftung
- 12 **Carl Tham**, Schwedischer Botschafter in Deutschland
- 14 ■ **Die Bedeutung staatlicher Familienförderung – Erfahrungen aus Schweden**
Agnetta Karlsson, Staatssekretärin im schwedischen Ministerium für Bildung, Forschung und Kultur
- 18 ■ **Monetäre Transfers und Sachtransfers als Instrument der deutschen Familienpolitik – ausgewählte Überlegungen**
Prof. Dr. C. Katharina Spieß, Lehrstuhl für Familien- und Bildungsökonomie an der Freien Universität Berlin
- 21 ■ **Neue Familienpolitik in Deutschland? Gründe und Perspektiven**
Malte Ristau, Abteilungsleiter im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
- 25 ■ **Die Familienpolitik und ihre Wirkungen aus einer europäischen Perspektive**
Dr. Tommy Ferrarini, Soziologe, Schwedisches Institut für Sozialwissenschaften

29 ■ **Podiumsdiskussion: Nachhaltige Familienpolitik – welche Instrumente gehören dazu?**

Nicolette Kressl, MdB, stellvertretende Vorsitzende der SPD-Bundestagsfraktion

31 **Elisabeth Niejahr**, stellvertretende Leiterin der Hauptstadtreaktion „Die Zeit“

33 **Ingrid Arndt-Brauer**, MdB, Mitglied im finanzpolitischen Ausschuss

Vorbemerkung

Das Forum Politik und Gesellschaft der Friedrich-Ebert-Stiftung arbeitet seit vier Jahren regelmäßig mit der schwedischen Botschaft zu Themen der Gleichstellungs-, Familien- und Bildungspolitik zusammen. Aus unseren gemeinsamen Veranstaltungen – den deutsch-schwedischen Dialogforen – sind viele wichtige Impulse für die Debatten in diesen Politikfeldern hervorgegangen.

Schwedens Familienpolitik ist unangefochtenes Vorbild für Deutschland. Sie orientiert sich schon lange am Leitbild berufstätiger Eltern und verbindet damit Gleichstellungs- mit Familienpolitik. Die Geburtenrate liegt in Schweden deutlich über der deutschen und fast alle Mütter sind berufstätig.

Kurz bevor sich in Berlin der Koalitionsausschuss auf die Einführung des Elterngeldes ab 2007 geeinigt hat, lud das Forum Politik und Gesellschaft zusammen mit der schwedischen Botschaft am 26. April 2006 zu dem deutsch-schwedischen Dialogforum Eltern – Kinder – Geld ein. Ziel war es, die derzeitige Debatte um die Neugestaltung der Instrumente zur Förderung der Familie mit den Erfahrungen aus dem „Musterland“ anzureichern.

Die vorliegende Publikation fasst die auf dieser Konferenz vorgestellten Beiträge der Referent/innen zusammen. Sie werden damit anderen Fachleuten sowie der interessierten Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Mein Dank gilt Susanne Arlt, die die Fülle der Informationen in eine sehr komprimierte Form gebracht hat, sowie allen Referent/innen der Tagung, die neben ihren wertvollen Beiträgen auf der Veranstaltung auch an der Überarbeitung der Texte mitgewirkt haben. Für die Texte von Agneta Karlsson und Tommy Ferrarini hat dies Karin Viklund-Bornhauser von der schwedischen Botschaft übernommen.

Anne Seyfferth



Begrüßung

Anke Fuchs

Vorsitzende der Friedrich-Ebert-Stiftung

In Deutschland hat sich die Familienpolitik bislang vornehmlich am männlichen Alleinernährer- und Hausfrauenmodell ausgerichtet. Obwohl die staatliche Förderung im internationalen Vergleich hoch ist, konnte sie offenbar nicht dazu beitragen, Kinder als einen selbstverständlichen Teil der Lebensplanung zu verstehen.

Schwedens Familienpolitik dagegen basiert schon lange auf der Unterstützung der Berufstätigkeit beider Elternteile. Daran wurde auch die Steuerpolitik ausgerichtet, die beispielsweise kein Ehegattensplitting enthält. Im Ergebnis liegt die Geburtenrate in Schweden deutlich höher als in Deutschland.

Die demographische Situation in Deutschland hat dazu geführt, dass die Familienpolitik ganz oben auf der politischen Agenda angesiedelt ist. Im Vordergrund der aktuellen Debatte steht dabei die Neugestaltung der Transferzahlungen an die Familien. So haben Parteivorstand und Fraktion der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands die Arbeitsgruppe „Neue Akzente in der Familienpolitik“ ins Leben gerufen, die – unter Vorsitz von Bärbel Dieckmann – Vorschläge für eine effizientere Gestaltung des Gesamtsystems der staatlichen Leistungen für Familien inklusive der Verbesserungen für das Angebot an Betreuungsinfrastruktur erarbeiten wird.

Neben dem Gesetz zur Einführung des Elterngeldes ab 2007 hat die Regierung das Gesetz zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung verabschiedet, das als wesentlichen Teil die steuerliche Anerkennung der Kosten für Kinderbetreuung enthält. Moderne Familienpolitik erfordert ein Aufbrechen der klassischen Rollenverteilung – die vereinbarten „Partnermonate“ im Rahmen des Elterngeldes sind dafür ein wichtiger Anfang.

Für die weiteren Reformbemühungen in der Familienpolitik ist der Austausch mit Schweden von großer Bedeutung. Im Vordergrund stehen dabei Erfahrungen Schwedens mit der weiteren Ausgestaltung des Elterngeldes, den Partnermonaten und nicht-monetären Leistungen, die zu einer nachhaltigen Familienpolitik gehören.



„Das Thema Familienpolitik ist brandaktuell, nicht nur in Schweden und Deutschland.“

Carl Tham

Schwedischer Botschafter in Deutschland
(bis Juni 2006)

Dialoge zwischen zwei Ländern über die verschiedenen sozialen Probleme sind sehr wichtig. Das Thema Familienpolitik ist brandaktuell, nicht nur in Schweden und Deutschland, sondern auch in vielen anderen Industrienationen. Seit vielen Jahren stellt sich Schweden die Frage, wie eine Gleichberechtigung zwischen Mann und Frau erreicht werden kann, wenn sie Kinder haben und beide Elternteile berufstätig sind.

Schweden ist in dieser Hinsicht unbestritten einige Schritte weiter als Deutschland, aber das bedeutet nicht, dass dort keine Probleme existieren. Noch immer wird in Schweden darüber diskutiert, wie Mütter und Väter ihre Arbeit noch besser flexibel miteinander abstimmen und auch Männer ihrer Verantwortung gegenüber Kindern und Haushalt gerechter werden können. Ziel ist es auch, das pädagogische Angebot der Kindertagesstätten zu verbessern. Der schwedische Arbeitsmarkt zeichnet sich zwar durch eine hohe Flexibilität aus und erleichtert Frauen und Männern, Verantwortung für die Kinder zu übernehmen, aber es gibt auch kontradiktorische Tendenzen. In bestimmten Arbeitssektoren – vor allem angesichts der Globalisierung – fordern die Unternehmen von ihren Arbeitnehmer/innen längere Arbeitszeiten und das erschwert in der Folge die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Eine normative

Wirkung haben sicherlich gesetzgeberische Maßnahmen und öffentliche Gelder. Aber letztlich ist es eine Frage der Werte und der Mentalität, die sich in keinem Land so schnell verändern lassen.

Die familienpolitischen Maßnahmen, die heute auf der Konferenz präsentiert werden können, wurden in Schweden bereits in den 60er Jahren in Angriff genommen. Sie haben bewirkt, dass es in Schweden heute fast genauso viele erwerbstätige Mütter wie Väter gibt. Diese vielfältigen Erfahrungen der schwedischen Familienpolitik sollen heute in die Diskussion einfließen.



Die Bedeutung staatlicher Familienförderung – Erfahrungen aus Schweden

Agneta Karlsson

Staatssekretärin im schwedischen Ministerium für Bildung, Forschung und Kultur

Deutschland ist im Vergleich zu Schweden in vielerlei Hinsicht verschieden. Schweden ist ein kleines Land mit nur neun Millionen Einwohner/innen, war weder in den ersten noch in den zweiten Weltkrieg verwickelt und hat im Vergleich zu Deutschland eine sehr friedliche Entwicklung vollzogen. In den 50er und 60er Jahren wuchs das Bruttoinlandsprodukt kontinuierlich im Vergleich zum restlichen Europa und die Nachfrage nach qualifizierten Arbeitnehmerinnen stieg. Gleichzeitig strebten die schwedischen Frauen nach ökonomischer Unabhängigkeit. Viele der familienpolitischen Reformen in Schweden, wie die individuelle Besteuerung und der Ausbau der Kinderbetreuung, wurden in dieser Zeit des Arbeitskräftemangels eingeleitet. Außerdem konnten die Sozialdemokraten ab den 40er Jahren Schweden fast 50 Jahre lang regieren. Die Kirche spielt im sekularisierten Schweden, anders als in Deutschland, in der Gesellschaft keine große Rolle. Das schwedische Familienmodell lässt sich aus diesen Gründen nicht einfach auf Deutschland projizieren.

In Schweden haben so gut wie alle Familien mit Kindern zwei Einkommen. Für alle Kinder ab einem Jahr gibt es Betreuungsmöglichkeiten. Der Staat fördert heute Familien im Durchschnitt mit monatlich 1.050 schwedischen Kronen (entspricht ca. 114 Euro) pro Kind. Zudem bekommen Familien mit

sehr niedrigem Einkommen eine Eigenheimzulage. Angeboten wird ein kostenloses Mittagessen in Schulen. Die meisten Kommunen haben eine Höchstgrenze für Kindergartengebühren von weniger als 100 Euro pro Monat und die Kindergärten sind ganztägig geöffnet. Kinder bis zu zwölf Jahren werden nachmittags nach der Schule in Ganztagesstätten betreut. Eltern können, wenn sie wollen, in Teilzeit arbeiten. Durch diese Förderungen sind viele Frauen in Schweden motiviert, Kinder zu bekommen und einer Arbeit nachzugehen. 80 Prozent der allein erziehenden Mütter haben einen Job.

Die sozialdemokratische Regierung hat also zahlreiche Wege eröffnet, um die Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Kindern für beide Partner zu ermöglichen. In den vergangenen 15 Jahren rückte dabei neben den Bedürfnissen der Eltern auch das Interesse des Kindes stärker in den Vordergrund. So wurde viel Geld in die frühkindliche Förderung investiert und großer Wert auf die Chancengleichheit in der Bildung gelegt.

Im Rahmen der schwedischen Familienpolitik können zwei Beispiele besonders herausgehoben werden: das Elterngeld und die Kinderbetreuung.

Elterngeld

Nach der Geburt eines Kindes können Eltern, die sich entscheiden, für die Betreuung des Kindes ihre Berufstätigkeit zu unterbrechen, insgesamt 480 Tage Elterngeld beziehen. Väter und Mütter sind verpflichtet, jeweils mindestens 60 Tage der Elternzeit zu übernehmen, damit der volle Anspruch bestehen bleibt. 80 Prozent des vorherigen Nettoerwerbseinkommens werden 390 Tage lang ausgezahlt. Die verbleibenden 90 Tage werden mit einer täglichen Pauschale in Höhe von 60 schwedischen Kronen (entspricht ca. 6,50 Euro) dotiert. Eltern, die nur ein geringes Einkommen beziehen oder kein Einkommen haben, bekommen pro Kind eine tägliche Mindestförderung in Höhe von 150 schwedischen Kronen (entspricht ca. 16,50 Euro). Fast alle Familien in Schweden nehmen die ganze Erziehungszeit in Anspruch.

Diese kann bei Bedarf auch flexibel gehandhabt werden. Eltern dürfen während ihres Erziehungsurlaubs zum Beispiel Teilzeit arbeiten, ohne dass sie den Anspruch auf das Elterngeld verlieren.

■ **Kinderbetreuung**

In den 70er Jahren wurde in Schweden das Kinderbetreuungsgesetz verabschiedet. Kinder im Alter zwischen ein und fünf Jahren haben Anspruch auf einen Ganztagesplatz in einer Kindertagesstätte. Anfangs gab es 70.000 Kindergartenplätze in Schweden, heute sind es 700.000. 41 Prozent aller Kinder im Alter von einem Jahr besuchen derzeit in Schweden eine Kindertagesstätte, im Alter von vier bis fünf Jahren sind es 89 Prozent. Darüber hinaus müssen die Kommunen Kindern bis zu zwölf Jahren, deren Eltern erwerbstätig sind oder studieren, einen Nachmittagsbetreuungsplatz zur Verfügung zu stellen. Die Finanzierung erfolgt aus staatlichen Geldern und Betreuungsgebühren. Die schwedische Regierung stellt den Kommunen jährlich 48 Milliarden schwedische Kronen (entspricht ca. 5,2 Milliarden Euro) für die Kinderbetreuung zur Verfügung. Im Durchschnitt sind das 13 Prozent aller kommunalen Ausgaben. Die jeweiligen Kommunen können dabei selber bestimmen, wie sie die Mittel verwenden.

■ **Reformen der Familienpolitik und aktuelle Herausforderungen**

Auch wenn 96 Prozent aller Eltern mit der aktuellen schwedischen Familienpolitik zufrieden sind, steht diese vor neuen Reformen und Herausforderungen. Die schwedische Regierung hat 1996 die Familienpolitik aus dem Ministerium für Gesundheit und Soziales heraus gelöst und in das Ministerium für Bildung eingegliedert. Damit soll die Bedeutung von Bildung in der Kinderbetreuung unterstrichen werden. Kindertagesstätten werden als erster Schritt für ein erfolgreiches lebenslanges Lernen gesehen. Seit 2003 haben Kinder ab vier Jahren Anspruch auf täglich drei kostenlose Stunden in der

Vorschule. Langfristiges Ziel ist es, Kindergarten und Vorschule komplett kostenlos anbieten zu können.

Eine weitere Herausforderung besteht auch in Schweden darin, Väter stärker zur tatsächlichen Nutzung der ihnen zustehenden Elternzeit zu bringen.



Viele Väter haben ihre zweimonatige Elternzeit nicht in Anspruch nehmen können, da die Familie dabei finanziell Verluste gemacht hätte. Darum ist die monatliche Höchstgrenze für das Elterngeld angehoben worden. Ziel ist es, dass sich die Eltern den Erziehungsurlaub zukünftig gleichmäßig teilen. Anstatt zwei Monate sollen die Väter und die Mütter künftig jeweils sechs Monate Elternzeit nehmen. Dieser Vorschlag wird allerdings noch diskutiert.

Weitere Ziele sind: Die Gleichstellung zwischen den Geschlechtern – zwischen Jungs und Mädchen – zu erhöhen, der Segregation zwischen Kindern aus verschiedenen Kulturen entgegenzuwirken und die noch zu großen Gruppen in Kindergärten und Schulen zu verkleinern, um die Qualität der Betreuung zu erhöhen.



Monetäre Transfers und Sachtransfers als Instrument der deutschen Familien- politik – ausgewählte Überlegungen

Prof. Dr. C. Katharina Spieß

Lehrstuhl für Familien- und Bildungsökonomie an der Freien Universität Berlin, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Mitglied der Sachverständigenkommission für den 7. Familienbericht

In Deutschland werden vergleichsweise wenig Kinder geboren, das zeigt ein Ländervergleich aus dem Jahr 2004: Frankreich steht mit einer Reproduktionsrate von 1,9 relativ weit oben auf der Skala. Schweden hat eine Geburtenziffer von 1,8, gefolgt von den Finnen mit 1,7. Die Deutschen schneiden mit einer Reproduktionsrate von 1,3 im EU-Ländervergleich relativ schlecht ab. Die Hintergründe für diese Entwicklung sind vielseitig. In den vergangenen 30 Jahren ist die Zahl erwerbstätiger Mütter in Deutschland jedoch gestiegen. 1972 lag die Müttererwerbstätigenquote bei 40 Prozent, inzwischen sind es 63 Prozent. Dabei gibt es im Osten Deutschlands traditionell eine höhere Müttererwerbstätigenquote, auch wenn sie in den vergangenen Jahren aufgrund der wirtschaftlichen Situation auf 70 Prozent gesunken ist.

Besonders angesichts des demographischen Wandels und des damit einhergehenden sinkenden Erwerbspotenzials braucht Deutschland erwerbstätige Mütter. Momentan ist die Lage am Arbeitsmarkt zwar schwierig, aber bis zum Jahr 2050 kann – je nach Szenario – das Erwerbspersonenpotential um 11 Prozent bis zu 41 Prozent sinken. Mehr Kindertagesstätten werden gebraucht, damit auch in Zukunft gut qualifizierte Mütter für den Arbeitsmarkt gewonnen werden können.

Die Versorgungsquote mit Kindertagesstätten für Kinder unter drei Jahren ist in Deutschland im Vergleich zu anderen EU-Ländern relativ niedrig; sie liegt bei neun Prozent. Auch bei den öffentlichen Ausgaben für Familien im Vergleich zu anderen Ausgaben wie Gesundheit, Arbeitslosenversicherung oder Hinterbliebenenversorgung hält sich Deutschland mit knapp zwei Prozent zurück. Wenn man nun die öffentlichen Ausgaben für Familie genauer betrachtet, kann man Folgendes feststellen: Deutschland gibt wesentlich mehr Geld aus für monetäre Transfers als für Sachtransfers. Zu den monetären Transfers zählen Kindergeld, Elterngeld, der Kinderzuschlag, Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung oder beitragsfreie Mitversicherung von nicht erwerbstätigen Familienangehörigen. Zu den Sachtransfers gehören Kindertageseinrichtungen und andere Dienstleistungen für Familien. Frankreich beispielsweise hat seine öffentlichen Ausgaben inzwischen anders gewichtet: 1980 investierte die französische Regierung noch relativ wenig Geld in Kindertageseinrichtungen, dafür umso mehr in monetäre Transfers. 20 Jahre später verwendete sie die zwei Leistungen nahezu paritätisch.

Der Schwerpunkt der deutschen Familienpolitik liegt klar auf den monetären Transfers. Sie dienen vorrangig dem Familienlasten- und dem Familienleistungsausgleich. Gefördert wird die Ehe, beziehungsweise die Familie, nicht aber das einzelne Individuum in der Familie. Bei den Sachtransfers leistet der deutsche Staat bislang nur geringe Ausgaben. Zur Zeit zeichnet sich allerdings ein Paradigmenwechsel ab. Betreuungsangebote sollen ausgebaut werden, zum Beispiel in Form von Ganztageseinrichtungen. Die Infrastruktur für diese öffentlichen Betreuungsmaßnahmen müssen die Länder und Kommunen erbringen. In Deutschland existiert dabei ein Missverhältnis zwischen der Ausgaben- und Aufgabenzuständigkeit der Länder und Kommunen einerseits und der Finanzmittelverteilung andererseits. Der Ausbau von Kindertageseinrichtungen bringt massive volkswirtschaftliche Gewinne, da dadurch die Erwerbstätigkeit von Müttern ermöglicht wird und das Humankapital einer Volkswirtschaft gesteigert werden kann. Das schafft aber nur dem

Bund zusätzliche Steuereinnahmen, während die Kommunen kaum davon profitieren. Die unterschiedlichen ökonomischen Kosten-Nutzen-Relationen müssen in Einklang gebracht werden.

Woran krankt das deutsche System der Familienpolitik noch? Obwohl Maßnahmen hinzu kommen, die auf die Vereinbarkeit von Beruf und Familie für beide Partner ausgerichtet sind, basiert es noch weitgehend auf dem sogenannten Einverdienermodell. Die Realität sieht jedoch anders aus. Deutschland hat zwar noch nicht das klassische Zweiverdienermodell wie die Länder in Skandinavien, aber ein Großteil der Frauen ist teilzeiterwerbstätig. Das deutsche Familiensystem orientiert sich zudem mit dem Ehegattensplitting an der Ehe und nicht an der Familie als einer Gemeinschaft mit Kindern. Es enthält keine individuellen Elemente. Ein weiteres Manko ist die geringe Transparenz der familienpolitischen Maßnahmen. Sie sind bei ganz unterschiedlichen Akteuren in unterschiedlichen Politikfeldern und Behörden angesiedelt. Die Bereiche Familien-, Renten-, Gesundheits-, Arbeitsmarkt- und



Bildungspolitik enthalten alle familienbezogene Elemente. Deutschland hat dadurch keine kohärent aufeinander abgestimmte Bündelung aller Maßnahmen und dies ist letztendlich auch Resultat unterschiedlicher Regierungskoalitionen, die in den vergangenen Jahrzehnten ganz unterschiedliche

Schwerpunkte gesetzt haben. Was in Zukunft gebraucht wird, ist eine kohärente, transparente und nachhaltig finanzierte Familienpolitik, die bei den einzelnen Familienmitgliedern ansetzt und auch nach deren Lebensläufen konzipiert ist.

Neue Familienpolitik in Deutschland? Gründe und Perspek- tiven



Malte Ristau

Abteilungsleiter im Bundesministerium für Familie,
Senioren, Frauen und Jugend

Von Zerfall, materiellen Belastungen oder Bindungsschwäche ist oft die Rede, wenn das Phänomen „Familie“ beschrieben werden soll. Viele junge Menschen stellen sich die Frage, ob man angesichts dieser Herausforderungen überhaupt noch Kinder bekommen möchte. Und trotz der öffentlichen Meinung, trotz der Medien, die dieses Bild transportieren, und trotz einiger progressiver und konservativer Soziologen und Publizisten, ist die Familie kein Auslaufmodell und kein Sanierungsfall. Sozialwissenschaftliche Untersuchungen haben gezeigt, dass die Zufriedenheit mit der eigenen Familie hoch ist. Im Vergleich zu früher herrscht heute zwischen den Generationen ein besseres, ein offeneres Klima. Der siebte Familienbericht hat herausgestellt, dass heute wie auch vor 30 Jahren die traditionelle „Normalfamilie“, also Vater, Mutter und Kind, die mit Abstand häufigste und gewünschte Lebensform ist, trotz steigender Anzahl allein erziehender Elternteile.

Ungeachtet dessen kann nicht ignoriert werden, dass in Deutschland immer weniger Kinder geboren werden und eine Entwicklung zu beobachten ist, die das Wertgefüge „Familie“ in Frage stellt. Vor allem Akademikerehepaare entscheiden sich oft für ein kinderloses Leben. Staat und Gesellschaft haben zu lange moderne Lebenspläne und -realitäten von Frauen und Männern ignoriert. Im Benchmarking schneidet Deutschland daher schlecht ab.



Andere Länder mit ähnlichen wirtschaftlichen Voraussetzungen haben mit vergleichbarem finanziellen Aufwand bei der Familienpolitik mehr Erfolg. Es werden mehr Kinder geboren, es gibt eine geringere Familienarmut, die Vereinbarkeit von Kindern und Beruf ist besser, Väter haben mehr Zeit für ihre Kinder und die Kinder schneiden im Bildungsvergleich besser ab. Daran muss sich erfolgreiche Familienpolitik messen lassen und nicht daran, wie hoch das monatliche Kindergeld ausfällt.

Familienpolitik soll Nachhaltigkeit gewährleisten und begrenzte Ressourcen sichern. Nachhaltigkeit bezieht sich auf das Realisieren verlässlicher Lebenspläne in einer Gesellschaft der vier Lebensalter. Nachhaltigkeit bedeutet besonderes Augenmerk für die Pflege von Humanvermögen. Und Nachhaltigkeit beinhaltet auch die demographische Bestandssicherung.

Hauptaugenmerk der neuen Familienpolitik in Deutschland ist die Unterstützung der Familiengründung und des Familienaufbaus. Darum muss zum einen die monetäre Förderung neu ausgerichtet werden. Der erste Schritt ist das Elterngeld, das zum 1. Januar 2007 mit einer jährlichen Belastung des Staatshaushalts in Höhe von vier Milliarden Euro eingeführt wird und das Erziehungsgeld ablöst. Wer sich nach der Geburt eines Kindes beurlauben lässt, erhält in diesem Zeitraum 67 Prozent seines vorherigen Nettoerwerbseinkommens bis zu einer monatlichen Höchstgrenze von 1.800 Euro pro Kind. Eltern, die das Jahr zuvor arbeitslos waren, bekommen ein Mindestelterngeld in Höhe von 300 Euro pro Monat ausgezahlt. Der Anspruch auf Elterngeld besteht für zwölf Monate und kann um weitere zwei Monate verlängert werden, sofern der jeweils andere Partner das Kind mindestens zwei Monate lang betreut.

Aber auch die dienstleistende Infrastruktur muss ausgebaut werden. Erwerbsbedingte Kinderbetreuungskosten sollen künftig in einem wesentlich höheren Maße steuerlich absetzbar sein. Bislang



waren jährlich bis zu 1.500 Euro pro Kind absetzbar, in Zukunft werden es bis zu 4.000 Euro sein. Mit dem milliardenschweren Paket „Wachstum und Beschäftigung“ sollen zehn Prozent aller Familien erreicht werden. Bis zu 60.000 neue Jobs könnten dadurch in Kitas oder Privathaushalten entstehen. Familie schafft Arbeitsplätze, ein bislang ungewohnter Gedanke. Die Bundesregierung – und das ist neu – stuft Familienfreundlichkeit als Wachstumsfaktor ein. Und noch ein Schwerpunkt ist im Koalitionsvertrag vereinbart worden: sozial oder gesundheitlich gefährdeten Kindern, insbesondere in den ersten drei Lebensjahren, muss so früh wie möglich geholfen werden.

Seit Januar 2005 gibt es ein Gesetz, das den Ausbau der Kinderbetreuung auf ein westeuropäisches Niveau bringen soll. Bis 2010 wird es ein bedarfsgerechtes Angebot sichern. Die konkrete Umsetzung der neuen Infrastruktur ist Angelegenheit der Länder und Kommunen. Das Familienministerium des Bundes wird dabei angemessen helfen.

Gemeinsam mit der Wirtschaft soll die Arbeitswelt familienbewusster gestaltet werden. Wirtschaftsinstitute und Sachverständige haben nachgewiesen, dass der Ausbau familienfreundlicher Infrastruktur in erheblichem Maße die Wirtschaftskraft erhöht. Investiert ein Unternehmen in Familienfreundlichkeit, erhält es eine Gegenleistung: es hat Vorteile im Wettbewerb um Personal, hat motiviertere Mitarbeiter/innen und weniger Fehlzeiten. Die Unternehmen spielen eine Schlüsselrolle in der Zeitpolitik für Familien. Seit Januar 2006 gibt es in Deutschland das Unternehmensprogramm „Erfolgsfaktor Familie“. Innerhalb eines Jahres sollen 1.000 Unternehmen dazu gewonnen werden, sich als familienfreundliches Unternehmen zu definieren und eine

entsprechende Politik durch ihre Unterschrift zu beglaubigen. Bis 2010 soll es 10.000 solcher Unternehmen geben.

Die familienpolitische Landkarte verändert sich Schritt für Schritt. Hunderte von „Lokalen Bündnissen für Familie“ entstehen mit Unterstützung des Bundesministeriums. Nachhaltige Familienpolitik ist nicht nur Angelegenheit des Staates, sie ist auch Angelegenheit der Zivilgesellschaft. Das Verständnis von gemeinsamer Verantwortung und die Bereitschaft zum gemeinsamen Handeln werden die neue Familienpolitik in Deutschland ausmachen.

Die Familienpolitik und ihre Wirkungen aus einer europäischen Perspektive



Dr. Tommy Ferrarini
Soziologe, Schwedisches Institut für
Sozialwissenschaften

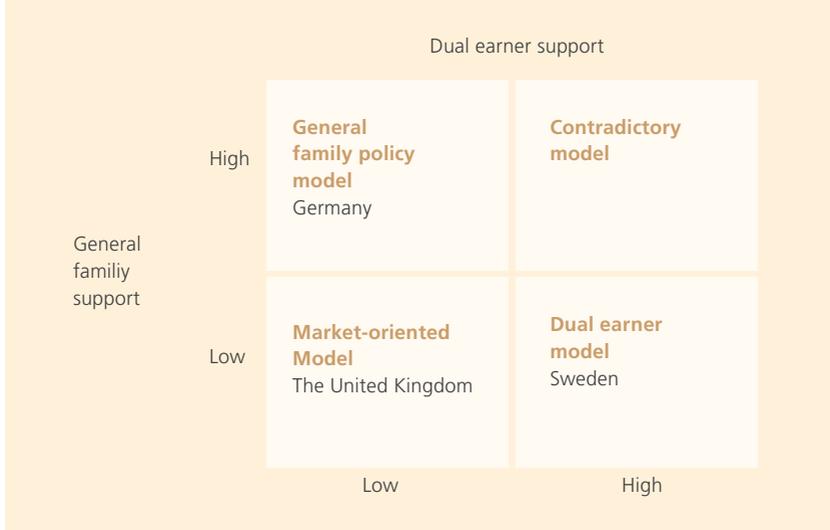
Familienpolitik wird nicht im luftleeren Raum betrieben, sie basiert immer auf einem historisch gewachsenen Fundament aus Überzeugungen und Institutionen. Darum ist es in der aktuellen, grenzübergreifenden Reformdebatte wichtig, die Bestimmungsfaktoren, die zugrunde liegenden Motive und die damit verbundenen Auswirkungen unterschiedlicher familienpolitischer Strategien im Blick zu behalten. Grundlage für eine derartige Betrachtung bietet eine Studie, die in 18 OECD-Ländern die Institutionen, Gründe und Konsequenzen von Familienpolitik untersucht hat .

■ Idealtypische Modelle der Familienpolitik

Anhand einer zweidimensionalen Betrachtung identifiziert die Studie drei idealtypische Modelle, die hinter den verschiedenen Ausrichtungen der Familienpolitik stehen (siehe Grafik Seite 26).

Das *allgemein familienbezogene Modell* („General family policy model“) nimmt die ‚klassische‘ Familie in den Fokus und unterstützt diese über familienspezifische Leistungen wie Erziehungsgeld, Kindergeld oder Ehegattensplitting. Das Modell basiert damit auf einem eher traditionellen Familienverständnis mit meist geschlechterspezifischer Rollen- und Arbeitsteilung zwi-

Dimensions and models of family policy



schen einem Alleinverdiener und einer vorwiegend im Haushalt beschäftigten Frau. Das *Doppelverdienermodell* („Dual earner model“) hingegen ist auf die Unterstützung der Berufstätigkeit beider Elternteile in einem Doppelverdienerhaushalt ausgerichtet und setzt zum Beispiel auf einkommensbezogenes Elterngeld und öffentliche Betreuungsinfrastruktur für Kinder und ältere Menschen. Das *marktorientierte Modell* („Market-oriented model“) zeichnet sich durch ein allgemein niedriges Eingreifen des Staates in familienpolitische Belange und durch eine geringe staatliche Förderquote unabhängig von der strategischen Ausrichtung der Familienpolitik aus.

Diese zu Analysezwecken aufgestellten Modelle sind in ihrer Reinform in der Realität selten anzutreffen, erlauben jedoch, die familienpolitischen Strategien unterschiedlicher Länder in ein Raster einzuordnen. Während die nordischen Länder und insbesondere Schweden ihre Familienpolitik klar am *Doppelverdienermodell* orientieren, tendieren viele kontinentaleuropäischen

Länder, unter ihnen bislang auch Deutschland, wesentlich deutlicher zum *allgemein familienbezogenen Modell*. Großbritannien und andere englischsprachige Staaten weisen eine Familienpolitik auf, die sich dem *marktorientierten Modell* annähert.

Wie der Abbildung entnommen werden kann, ist daneben noch ein viertes Modell, ein *sich widersprechendes Modell* („Contradictory model“), vorstellbar. Dieses würde zu einer Familienpolitik führen, die sowohl die klassische Familie mit einem Alleinverdiener als auch Familien mit Doppelverdienern unterstützt. In diese Richtung kann man eventuell die aktuelle familienpolitische Situation in Deutschland beschreiben.

■ **Gesellschaftspolitische Wirkung**

Unterschiedliche familienpolitische Strategien haben unterschiedlichen Einfluss auf gesellschaftliche Faktoren und Entwicklungen. So führt eine Orientierung am *Doppelverdienermodell*, wie sie in Schweden vorherrscht, zu einer erhöhten Erwerbsbeteiligung von Frauen, zu einer besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie und zu einer relativ hohen Geburtenrate. Weiterhin ist das Armutsrisiko für Kinder im *Doppelverdienermodell* wesentlich geringer als in anderen Modellen, da neben staatlichen Transfers in erster Linie das Arbeitseinkommen der Eltern den Lebensstandard der Familie sichert. Gleichstellungs- und wirtschaftliche Ziele gehen hier also Hand in Hand. Bemerkenswert ist auch, dass sich das gefühlte Stresslevel der Eltern durch die unterschiedlichen Rollen im familienpolitischen *Doppelverdienermodell* nicht etwa steigert, sondern eher mindert. Eine auf das *Doppelverdienermodell* ausgerichtete Familienpolitik scheint somit am besten geeignet, die demographischen Probleme einer alternden Gesellschaft in den Griff zu bekommen.

Im *allgemein familienbezogenen Modell* hingegen führt die familienpolitische Prioritätensetzung zu einer eher niedrigen weiblichen Erwerbsbeteiligung und – im Vergleich zu Ländern ohne nennenswerte familienpolitische

Leistungen (*marktorientiertes Modell*) – zu einer immer noch relativ hohen Geburtenrate, auch wenn letztere in Deutschland zur Zeit nicht zu beobachten ist.

■ Bedingungsfaktoren familienpolitischer Strategien

Die Ausrichtung der Familienpolitik eines Landes an einem der oben genannten Modelle ist keinesfalls willkürlich, sondern wird durch ihre Akteur/innen und jeweils vorherrschenden Strukturen beeinflusst. Auf der Akteursebene haben insbesondere die ideologische Orientierung und der Frauenanteil unter den Entscheidungsträger/innen Einfluss auf die Richtung der Familienpolitik. So neigen Staaten mit einer linksorientierten und geschlechtergemischten Entscheidungsebene eindeutiger zum *Doppelverdienermodell*, während Länder mit christdemokratischen Parteien an der Regierung stark zum *allgemein familienbezogenen Modell* tendieren. Neben den Akteur/innen spielen bestehende verfassungsrechtliche Strukturen eine große Rolle. Eine hohe Anzahl von *veto points* im Entscheidungsgefüge, wie sie föderale Systeme aufweisen, erschwert beispielsweise die Entwicklung und die Reformen der Familienpolitik.

Zwischen den ideologischen und strukturellen Grundlagen, die die Ausrichtung der Familienpolitik in einem Land beeinflussen, und den sozioökonomischen und demographischen Auswirkungen dieser Politik besteht also ein



enger Zusammenhang. Familienpolitische Reformschritte finden immer auf der Basis von bestehenden Strukturen, Institutionen und Ideologien statt und entfalten daher je nach Kontext unterschiedliche Wirkungen. Dies bedeutet auch, dass das reine Kopieren einzelner Elemente des

Doppelverdienermodells, wie des Elterngeldes, nicht zwingend die gewünschten Ergebnisse bringt, wenn diese in die vorherrschenden Strukturen eines *allgemein familienzentrierten Modells* eingebettet werden.

Podiumsdiskussion: Nachhaltige Familienpolitik – welche Instrumente gehören dazu?



Nicolette Kressl

MdB und stellvertretende Vorsitzende der
SPD-Bundestagsfraktion

Wenn man über neue Modelle in der Familienpolitik in Deutschland nachdenkt, darf man die historische Komponente nicht vergessen. Die unterschiedlichen ideologischen Vorstellungen der Regierungsparteien haben die Familienpolitik in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten unterschiedlich geprägt. Bis heute sind viele Deutsche der strikten Auffassung, der Staat dürfe sich nicht in die Gestaltung des Familienlebens einmischen. Dabei macht er es längst. Beste Beispiele sind das Ehegattensplitting, die Lohnsteuerklasse V oder auch das Elterngeld. Ziel der neuen Familienpolitik sollte die Schaffung von mehr Wahlfreiheit für Familien in ihrer Lebensgestaltung sein, denn ich bin davon überzeugt, dass diese im Moment noch nicht existiert. Politische Rahmenbedingungen reichen hierzu nicht aus, auch die Wirtschaft muss in die familienpolitischen Veränderungen einbezogen werden. Der Technologiebericht der Bundesregierung prognostiziert, dass dem deutschen Arbeitsmarkt in zehn bis fünfzehn Jahren nicht ausreichend gut qualifizierte Arbeitskräfte zur Verfügung stehen werden. Wer glaubt, dieses Problem ausschließlich durch Zuwanderung oder durch bessere Qualifikation in den Griff zu kriegen, der irrt sich.

Die Familienpolitik in Deutschland muss noch weiter reformiert werden und die Diskussion um das Elterngeld macht dazu einen großen Schritt. In dieser

Debatte geht es nämlich auch um die Rollenverteilung in der Ehe und in der Familie. Darum ist es unbedingt notwendig, die Partnermonate in das Elterngeld zu integrieren. Kein Mann soll gesetzlich dazu verpflichtet werden, zwei Monate lang die Erziehung seines Kindes zu übernehmen. Aber das Angebot für die Lohnersatzleistungen gilt dann für nur zwölf statt vierzehn Monate. Allein Erziehende werden von dieser Regelung selbstverständlich ausgenommen, wenn der andere Elternteil die Betreuung nicht übernehmen kann.

Die Gestaltung der Kinderbetreuung muss in den Händen der Kommunen bleiben, sie sollen dabei stärker als bisher unterstützt werden. Das Anfang 2005 in Kraft getretene Tagesbetreuungsbaugesetz (TAG) sieht vor, die Betreuungsangebote der Kommunen für unter Dreijährige bis zum Jahr 2010 bedarfsgerecht auszubauen. Ein Betreuungsplatz muss demnach dann angeboten werden, wenn beide Eltern berufstätig sind, ein allein erziehender Elternteil erwerbstätig ist oder das Kindeswohl es erforderlich macht. Damit sollen 230.000 zusätzliche Betreuungsplätze geschaffen werden. Sollte sich 2008 abzeichnen, dass die Kommunen das gesetzte Ziel bis zum Jahr 2010 nicht erreichen, sieht der Koalitionsvertrag von SPD und CDU/CSU vor, den bereits bestehenden Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für über



Dreijährige auf Kinder ab dem zweiten Lebensjahr auszuweiten.

Parallel zu den Verbesserungen des Betreuungsangebots wird eine Arbeitsgruppe von SPD-Bundestagsfraktion und Bundespartei die zahlreichen Maßnahmen im Bereich der materiellen Familienförderung auf den Prüfstand stellen und analysieren, wie sie transparenter gestaltet werden können und wie ein Teil davon in den Ausbau von Quantität und Qualität der Infrastruktur der Kinderbetreuung umgelenkt werden kann.

„Der Schwerpunkt einer neuen Familienpolitik sollte bei der elterlichen Erwerbstätigkeit liegen.“



Elisabeth Niejahr

stellvertretende Leiterin der Hauptstadttredaktion
„Die Zeit“, Mitglied der Kommission
„Familie und demographischer Wandel“ der
Robert Bosch Stiftung

Bei der Familienpolitik in Deutschland stand lange Zeit die Frage, wie möglichst viele neue Familien gegründet werden können, nicht im Vordergrund. Bevölkerungspolitik wurde tabuisiert. Stattdessen ging es eher darum, bereits existierende Familien möglichst gut zu versorgen. So entstand eine mittlerweile selbst für Expert/innen schwer überschaubare Vielzahl von Einzeltöpfen, die vom Baukindergeld bis zum erhöhten Arbeitslosengeld für Eltern reicht. Es gilt, die zahlreichen Instrumente der Familienleistungen in Zukunft zu bündeln. Dabei sollte auch bedacht werden, dass die meisten Familienleistungen an den klassischen sozialversicherten Job gekoppelt sind. Von den 80 Millionen Deutschen sind aber nur noch etwa 29 Millionen in der Sozialversicherung. Viele junge Menschen, die Kinder haben möchten, gehören nicht zu dieser Zielgruppe der staatlichen Förderung, zum Beispiel Student/innen oder Freiberufler/innen.

Weiterhin darf bei der Familienpolitik auch das Thema Gleichstellung nicht aus dem Blick geraten. Viele Frauen lassen sich in die Erzieherrolle drängen, unter anderem wenn sie nach den ersten Berufsjahren zu spüren bekommen, dass die Karrierechancen von Männern und Frauen nicht gleich sind. Als Konsequenz ziehen sich viele Frauen aus dem Berufsleben zurück und be-

kommen Kinder. Dies wird in der Öffentlichkeit ebenso wenig diskutiert wie die Schwierigkeiten beruflich erfolgreicher Frauen, Partnerschaft und Erziehung miteinander zu kombinieren. Diese Verflechtungen zwischen Familien- und Frauenpolitik werden zu oft übersehen.

Die Frauenerwerbsquote nimmt eine Schlüsselrolle in der jetzigen Debatte über die niedrige Geburtenrate ein. Es ist aber ein Trugschluss zu glauben, dass mit der Verbesserung der Betreuungsinfrastruktur und der Erhöhung der Familienleistungen die Erwerbstätigkeit von Frauen automatisch steigt.



Die Situation ist doch eher anders herum: Länder mit einer hohen Erwerbstätigkeit von Frauen haben als Folge auch höhere Geburtenzahlen. Der Schwerpunkt einer neuen Familienpolitik sollte darum bei der elterlichen Erwerbstätigkeit liegen und weniger bei den Transferleistungen.

„Neue Strukturen in der Familienpolitik werden gebraucht.“



Ingrid Arndt-Brauer

MdB, Mitglied im finanzpolitischen Ausschuss

Im Koalitionsvertrag wurde noch nicht einmal angedeutet, dass in ferner Zukunft das Familiensplitting in Deutschland eingeführt werden soll. Das hat jedoch nicht immer etwas mit ideologischen Gründen zu tun, sondern auch mit den persönlichen Erfahrungswerten einzelner Politiker/innen. Diese individuellen Erfahrungshintergründe spielen grundsätzlich für die Gestaltung und Schwerpunktsetzung in der Familienpolitik eine große Rolle. So steht beispielsweise selbst bei CDU-Politikerinnen aus Ostdeutschland die Kinderbetreuung ab einem Jahr nicht zur Diskussion, denn sie haben diese Form der Betreuung positiv in der DDR erlebt. Darum sprechen sie sich klar für einen Betreuungsplatz ab einem Jahr aus. Unionspolitiker/innen aus Westdeutschland dagegen, vor allem aus Bayern, lehnen diese frühe Form der außerhäuslichen Betreuung meistens ab. Neue Strukturen in der Familienpolitik werden aber gebraucht, damit Eltern, allen voran Mütter, auch in Zukunft Beruf und Kinder besser miteinander kombinieren können.

Im Sinne der Gleichberechtigung sollten auch Väter dazu verpflichtet werden, zu Hause zu bleiben und die Kinder mit zu erziehen. Leider werden Väter, die freiwillig die Rolle der Kindererziehung übernehmen, kaum von der Gesellschaft anerkannt. Vielleicht ändert sich diese Einstellung jetzt mit der Einführung der Partnermonate beim Elterngeld. Wenig wird derzeit noch in die



Strukturen der Kinderbetreuung investiert. Der Bund sollte in dieser Beziehung die Länder mehr unterstützen. Die frühere Familienministerin Renate Schmidt hatte geplant, das Elterngeld erst 2008 einzuführen. Vorher sollte massiv mit dem Ausbau der Infrastrukturen für Kinderbetreuung

begonnen werden. Im Koalitionsvertrag wurde dann festgelegt, das Elterngeld ein Jahr vorzuziehen. Und schließlich muss nach der quantitativen Kinderbetreuung auch über die qualitative Kinderbetreuung nachgedacht werden. Kindergärtner/innen sollten in Zukunft an Fachhochschulen ausgebildet werden.

