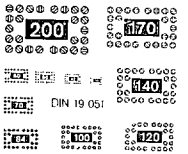

Materialien

Familienpolitik

Grundsatzfragen der Familienpolitik

Beschluß des Parteivorstands
vom 5. November 1979

Diskussionsvorschläge zu Fragen der Familienpolitik

Vorgelegt von der Arbeitsgruppe
„Sozialpolitisches Programm"

C80-148

SPD

C80-147

Archiv der sozialen Demokratie Bonn Bibliothek

Grundsatzfragen der Familienpolitik

Beschluß des Parteivorstandes vom 5. November 1979

1. Ziele sozialdemokratischer Familienpolitik

Sozialdemokratische Familienpolitik hat das Ziel, die sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Bedingungen dafür zu schaffen, daß ein freies und selbstverantwortlich gestaltetes Zusammenleben der Menschen in Familien möglich ist.

Familie und Ehe sind tragende Formen menschlichen Zusammenlebens. Trotz aller Wandlungen, die sich auch im Bereich der Familie vollzogen haben, sucht der einzelne in der Familie Geborgenheit, Verständnis und verläßliche menschliche Beziehungen. Die SPD bejaht die Ehe und die Familie und sieht in ihnen erstrebenswerte Formen des Zusammenlebebens.

Besondere Aufmerksamkeit sozialdemokratischer Familienpolitik gilt dem Kind als dem schwächsten Glied der Gesellschaft. Die späteren Lebenschancen der Menschen hängen entscheidend davon ab, wie das Bedürfnis des Kindes nach Geborgenheit, Erziehung und Bildung erfüllt wird.

Sozialdemokraten gehen davon aus, daß die Erziehung der Kinder am besten in der Familie geleistet werden kann und auch vorrangig geleistet werden muß. Es ist die Aufgabe der Gesellschaft, die Erziehung in der Familie durch zusätzliche Erziehungsangebote und soziale Dienste zu ergänzen.

Staat und Gesellschaft haben Ehe und Familie zu schützen, zu fördern und zu stärken, so wie das Grundgesetz in Art. 6 dies fordert. Dabei gehen Sozialdemokraten davon aus, daß die Familie selbst ohne staatliche Reglementierung darüber entscheiden soll, wie sie ihr Zusammenleben gestalten will. Die angemessenen staatlichen Mittel in der Familienpolitik sind daher nicht Gebote und Verbote für die Familien, sondern die Gestaltung der Rahmenbedingungen, Förderung, Beratung und Schaffung von Angeboten. Dort, wo Familien bei der Erziehung ihrer Kinder versagen, hat jedoch der Staat sein ihm durch Art. 6 des Grundgesetzes zugewiesenes Wächteramt zum Schutze der Kinder auszuüben.

Sozialdemokraten wollen der Familie keine festen Leitbilder vorgeben. Sozialdemokratische Familienpolitik ist offen für neue Formen partnerschaftlicher Lebensgestaltung. Ein besonderes Anliegen ist es, alleinerziehende Mütter und Väter mit Kindern vor Benachteiligung zu schützen und ihnen bei ihren besonderen Problemen zu helfen.

Kinder haben eigene Grundrechte, die auch von den Eltern beachtet werden müssen. Sozialdemokratische Gesellschaftspolitik will helfen, Rechte der Kinder zu garantieren.

Es ist zu begrüßen, daß die Familien sich überwiegend an einem partnerschaftlichen Verständnis der Eltern-Kind-Beziehung orientieren, in der Mitsprache und Mitwirkung der Kinder, Aufgeschlossenheit, gegenseitige Hilfe und gemeinsame Problemlösung an die Stelle patriarchalischer Unterordnung getreten sind.

Sozialdemokraten bejahen den Anspruch der Frau und des Mannes auf Selbstverwirklichung in der Familie und im Berufsleben. Auch die Frau hat das Recht auf bestmögliche Ausbildung und auf Erwerbstätigkeit.

Gleichberechtigung von Mann und Frau erfordert nicht nur Gleichheit vor dem Gesetz, sondern Gleichbehandlung und vor allem gleiche tatsächliche Lebenschancen. Wir wollen praktische Alternativen zu dem traditionellen verfestigten Rollenverständnis ermöglichen, damit Mann und Frau in eigener Verantwortung über die partnerschaftliche Gestaltung des Zusammenlebens in Familie und Beruf sowie über die Erziehung der Kinder entscheiden können. Eine vordringliche Aufgabe besteht darin, durch geeignete gesellschaftliche Hilfen Kindererziehung und Beruf vereinbar zu machen. Damit muß vor allem den heute vielfach doppelt belasteten Frauen geholfen werden. Müttern und Vätern, die wegen der Erziehung von Kindern nicht berufstätig sind, müssen frühzeitig besondere Hilfen zur beruflichen Qualifikation und zur Rückkehr ins Erwerbsleben angeboten werden.

2. Gesellschaftliche Rahmenbedingungen der Familie

Die Familie ändert sich im gesellschaftlichen Wandel und hat sich auch heute immer wieder an neue Situationen anzupassen. Wie Familien heute leben, welchen Anforderungen und Problemen sie sich gegenübersehen, welche Möglichkeiten und Chancen sie haben, ergibt sich in hohem Maße aus den Arbeits- und Lebensbedingungen in der modernen Industriegesellschaft.

Die Familie der vorindustriellen Zeit war Wirtschafts- und Lebensgemeinschaft in einem. Nahezu das gesamte Leben und Arbeiten, nahezu alle Aktivitäten und sozialen Kontakte des einzelnen Menschen vollzogen sich im überschaubaren Kreis seiner Familie, die in der Regel zumindest drei Generationen umfaßte.

Ganz andere Lebensvoraussetzungen findet die Familie in der modernen Industriegesellschaft. Familienleben und Arbeitswelt sind meist räumlich und inhaltlich getrennt. Die moderne Familie hat keine vorrangig wirtschaftliche Funktion mehr. Ihre Aufgaben haben sich weitgehend auf Kindererziehung, Haushaltsführung und Gestaltung der Lebensgemeinschaft verlagert. Diese Veränderungen haben Auswirkungen auf Zusammensetzung, Aufgaben und Leitbilder der Familie. Die heutige Familie hat sich von der Groß- zur Kleinfamilie gewandelt. Zugleich haben sich die Beziehungen innerhalb der Familie verändert. Die Normen und Rollen der patriarchalischen Familie sind fragwürdig geworden. Das gilt vor allem für die überlieferte Stellung der Frau.

In der modernen Industriegesellschaft steht die Familie unter vielfältigen Belastungen, die von außen auf sie einwirken. Die berufsbedingte Mobilität erschwert familiäres Zusammenleben ebenso wie Arbeitszeitregelungen, die auf familiäre Belange keine Rücksicht nehmen. Die Wohn- und Verkehrsbedingungen unserer Städte sind nicht kinderfreundlich genug. Auch die ständige Erweiterung der Fernsehunterhaltungsprogramme kann zu einem Verlust an Miteinander in der Familie führen.

In unserer von Konkurrenzkampf, Leistungsdruck und Gewinnstreben gekennzeichneten Gesellschaft leiden viele Menschen unter Mangel an Kommunikation, Unterordnung und Unsicherheit. Dafür erwarten sie Entschädigung im Privatleben, das innerhalb der Familie Sicherheit, menschliche Geborgenheit, Solidarität, Partnerschaft, persönliche Entfaltung und Kommunikation gewährleisten soll. Nicht alle Familien sind der Aufgabe gewachsen, ersatzweise auch diejenigen menschlichen Bedürfnisse zu befriedigen, die in der Arbeitswelt und in der Schule, wo die meisten Menschen einen großen Teil ihrer Zeit verbringen, unerfüllt bleiben.

In die Sorge der Eltern für ihre Kinder mischt sich zunehmend die Frage, ob und wie unsere Gesellschaft die Zukunftsprobleme lösen kann und ob sie in der Lage sein wird, die Lebensgrundlagen auch für künftige Generationen zu erhalten.

3. Familienpolitik als Gesellschaftspolitik

Sozialdemokraten sind schon seit ihrer frühesten Geschichte für eine Veränderung der kinder- und familienfeindlichen frühkapitalistischen Wirtschaftsordnung und der von ihr geprägten Arbeitswelt eingetreten. Das Verbot der Erwerbstätigkeit für Kinder, die Einführung des Acht-Stunden-Normalarbeitstages sind familienpolitisch bedeutsame Forderungen, für die sich die Sozialdemokraten bereits im vorigen Jahrhundert eingesetzt haben, die heute verwirklicht sind. Ebenso wichtig wie die klassischen familienpolitischen Leistungen (Geldleistungen, Beratung und familienergänzende Erziehungshilfen) ist heute, daß die Arbeits-, Städtebau-, Wohnungs-, Verkehrs-, Umwelt- und Bildungspolitik die Interessen der Familie und der Kinder und zukünftiger Generationen entscheidend mitberücksichtigt.

Für Sozialdemokraten ist Familienpolitik Teil einer Gesellschaftspolitik, die dem Sozialstaatsgebot des Grundgesetzes verpflichtet ist. Sozialdemokratische Familienpolitik ist deshalb darauf gerichtet, ungerechte soziale Unterschiede zwischen den Familien abzubauen und gleiche Voraussetzungen und Chancen für Familie und Kinder zu schaffen. Die Rechte und Freiheiten, die das Grundgesetz garantiert, müssen vor allem auch tatsächlich wahrgenommen werden können.

Die Entwicklungschancen der Kinder werden entscheidend geprägt von den Wohnverhältnissen, von der Einkommenssituation und den Arbeitsbedingungen der Eltern und von den Bildungschancen, die diese selbst in ihrer Jugend gehabt haben. Damit können Ungerechtigkeiten, Privilegien und Benachteiligungen noch immer von Generation zu Generation übertragen werden. Sozialdemokratische Familienpolitik nimmt dies nicht als unabänderlich hin. Mit der Herstellung von Chancengleichheit für Kinder will sie einen Beitrag für eine gerechte, soziale und demokratische Gesellschaftsordnung leisten.

Einen Schwerpunkt muß die Familienpolitik bei der Hilfe für solche Familien setzen, die besonderen Belastungen und Schwierigkeiten ausgesetzt sind. Hierzu gehören Familien mit Behinderten, Spätaussiedlerfamilien, nicht seßhafte und obdachlose Familien und die Familien ausländischer Arbeitnehmer.

Die Familien der ausländischen Arbeitnehmer in der Bundesrepublik und ihre Kinder stehen oft vor großen Problemen. Sie leben im Spannungsfeld zwischen zwei nationalen Kulturkreisen. Die Mehrzahl der Ausländerkinder erreicht keinen Schulabschluß. Sie haben es auch dadurch schwer, einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz zu bekommen. Besonders benachteiligt sind dabei die Mädchen. Um dies zu verändern, ist es erforderlich, schon frühzeitiger als bisher Hilfen und Maßnahmen anzubieten, den ausländischen Kindern ihr Leben in der Bundesrepublik zu erleichtern.

Sozialdemokratische Familienpolitik hat dazu beizutragen, Vorurteilshaltungen gegenüber Ausländern in unserer Gesellschaft abzubauen. Die soziale Integration muß auf die kulturellen Eigenheiten der Ausländer Rücksicht nehmen und darf diese nicht zerstören. Dies erscheint besonders notwendig im Hinblick auf die im Zuge der fortschreitenden europäischen Integration zu erwartende größere Freizügigkeit zwischen den europäischen Mitgliedsstaaten.

4. Familienpolitik und Bevölkerungspolitik

Sozialdemokratische Familienpolitik soll die Lebensbedingungen der Familien und Kinder verbessern. Das geschieht um ihrer selbst willen, nicht zum Zweck der Erhöhung der Geburtenzahlen. Familienpolitik soll aber Hemmnisse beseitigen, die der Verwirklichung des Wunsches nach Kindern entgegenstehen. Positiv veränderte Lebensverhältnisse für die Familie können dann auch zu mehr Geburten führen.

Aus dem Geburtenrückgang können ernst zu nehmende politische Probleme entstehen, die in vielen Bereichen wegen des Bevölkerungsrückgangs und wegen Verschiebungen im Altersaufbau der Bevölkerung zum Umdenken und zur Anpassung an die sich daraus ergebenden Strukturveränderungen zwingen.

Konsequenzen können sich sowohl in Belastungen wie in Entlastungen auswirken: Verringerung des Sozialprodukts, Überdimensionierung öffentlicher Einrichtungen und Dienste, Verschiebungen in der Nachfragestruktur nach Gütern und Dienstleistungen, Probleme für die soziale Sicherung der aus dem Erwerbsleben ausgeschiedenen älteren Generation, aber auch verringerte öffentliche Ausgaben für die Jugend, z. B. im Bildungsbereich, geringere Bevölkerungsdichte, verminderte Umweltbelastung.

Die Menschheit steht vor dem ungeheuren Problem einer unbewältigten Bevölkerungsexplosion, der Nahrungsmittelknappheit und des in vielen Ländern verbreiteten Hungers. In dieser Situation dürfen die reichen Industrieländer nicht gleichzeitig eine massive Geburtenförderungspolitik betreiben, während sie die Entwicklungsländer zu einer Politik der Geburtenplanung mit dem Ziel sinkender Geburtenziffern auffordern.

Wer versucht, für den Bevölkerungsrückgang politische Versäumnisse der von Sozialdemokraten geführten Regierungen in Bund und Ländern verantwortlich zu machen, verschweigt, daß der Rückgang der Geburtenrate nicht nur seit einigen Jahren in der Bundesrepublik, sondern schon seit vielen Jahrzehnten in allen Industrieländern zu verzeichnen ist.

Dabei werden die Ursachen der Bevölkerungsentwicklung, ihre möglichen Auswirkungen und die Schwierigkeiten, sie für Jahrzehnte vorauszuschätzen, verschleiert.

Unverantwortlich ist die Beunruhigung der Bevölkerung mit der Warnung vor angeblich schwerwiegenden Folgen für die Altersversorgung der Arbeitnehmer. Rein demographische Rechnungen sind für die Beurteilung der Finanzierbarkeit der Altersversorgung nur begrenzt aussagefähig. Andere Einflüsse, wie z. B. die Abnahme der Kosten für die junge Generation, Ausländerbeschäftigung und Erwerbsbeteiligung sind ebenso wichtig.

Familienpolitik hat den Interessen der Familie und der jungen Generation zu dienen. Sie würde ihre Glaubwürdigkeit verlieren, wenn sie sich einseitig am Ziel der Geburtenförderung ausrichten würde.

Der Geburtenrückgang darf kein Vorwand sein für eine rückwärts gewandte, feindliche Kampagne gegen die berufstätige Frau. Die meisten Frauen in der Bundesrepublik wünschen sich heute eine Familie und gleichberechtigte Teilnahme am Erwerbsleben. Dies zu ermöglichen durch gezielte Hilfen, Einrichtungen und bessere Arbeitszeitregelungen für beide Eltern ist ein wichtiges Ziel sozialdemokratischer Familienpolitik.

5. Leistungen sozialdemokratischer Familienpolitik

Die bisherige sozialdemokratische Familienpolitik hat das alte Familienrecht bereits weitgehend geändert. Die rechtliche Gleichstellung der nichtehelichen mit den ehelichen Kindern hat alte Diskriminierungen abgebaut. Die Neuregelung des Adoptionsrechts hat zu einer Verbesserung der Möglichkeiten einer Annahme als Kind geführt und eröffnet damit mehr Kindern als zuvor die Chance, in der Geborgenheit einer Familie aufzuwachsen. Mit dem Gesetz zur vereinfachten Abänderung von Unterhaltsrenten wurde zum Beispiel den Scheidungswaisen die einfache und rasche Aufbesserung ihrer Unterhaltsansprüche ermöglicht. Das Erste Gesetz zur Neuregelung des Ehe- und Familienrechts hat das überkommene Bild der Hausfrauenehe durch ein partnerschaftliches Eheverständnis ersetzt; es ist jetzt den Ehepartnern selbst überlassen, wie sie ihre eheliche Lebensgemeinschaft gestalten wollen. Das neu geordnete Ehescheidungsrecht hat dem Gedanken zum Durchbruch verholfen, daß eine gescheiterte Ehe allein aufgrund ihrer Zerrüttung aufzulösen ist; es stellt auch die verfahrensrechtlichen Instrumente bereit, um eine gescheiterte Ehe unter umfassender Regelung aller Folgen in angemessener Frist zu scheiden. Der bei der Ehescheidung vorzunehmende Versorgungsausgleich beseitigt Benachteiligungen der geschiedenen Frau bei der Regelung der Altersversorgung. Das neue Recht der elterlichen Sorge macht schon durch die Abschaffung des Begriffs der elterlichen Gewalt klar, daß das Verhältnis zwischen Eltern und Kindern kein Gewaltverhältnis, sondern ein Sorgeverhältnis ist, in dem die Pflichtgebundenheit des Elternrechts im Vordergrund steht; daneben wird auch dem Gedanken der zunehmenden Selbstverantwortung des Heranwachsenden Rechnung getragen.

Durch die Reform des Familienlastenausgleichs im Jahre 1975, die endlich damit aufräumte, daß Höherverdienende vom Staat mehr Geld für ihre Kinder bekamen als Wenigerverdienende und durch die mehrmaligen beträchtlichen Kindergelderhöhungen seit 1975 hat sich die Einkommenssituation von Mehrkinderfamilien deutlich verbessert. Seit 1969 sind beispielsweise die Leistungen für eine Familie mit drei Kindern auf das 2,2fache gestiegen. Der Finanzaufwand für den Familienlastenausgleich erhöhte sich von etwa 9 Mrd. DM im Jahre 1969 auf über 17 Mrd. DM im Jahre 1979.

Mit dem Gesetz zur Sicherung des Unterhalts von Kindern alleinstehender Mütter und Väter durch Unterhaltsvorschüsse oder -ausfalleistungen sollen sich die Schwierigkeiten vermindern, die alleinerziehende Eltern haben, wenn die Unterhaltszahlungen des anderen Elternteils ausbleiben. Der neu eingeführte bezahlte Mutterschaftsurlaub ermöglicht es der Mutter, sich ihren Kindern in den ersten sechs Monaten nach der Geburt ohne Belastungen durch das Arbeitsverhältnis intensiv zu widmen und so Arbeitsverhältnis und Kinderbetreuung besser in Einklang zu bringen. Das Wohngeld ist seit dem Jahre 1969 stark ausgeweitet und strukturell verbessert worden. Die Verbesserungen kamen insbesondere auch den großen Familien zugute. Von 1969 bis 1979 hat der Bund für den sozialen Wohnungsbau

für Mietwohnungen und Wohneigentum rd. 6,3 Mrd. DM an Darlehen und rd. 1 Mrd. DM an Zuschüssen zur Verfügung gestellt, die nicht zuletzt auch kinderreichen Familien zuflossen, sowie zur Eigentumsförderung einen Kreditrahmen bis zu rd. 9 Mrd. DM, die zum weitaus überwiegenden Teil Familien mit Kindern zugute kamen.

Die Bedarfssätze und Einkommensfreibeträge des Bundesausbildungsförderungsgesetzes wurden seit dem Inkrafttreten des Gesetzes im Jahre 1971 beträchtlich erhöht; darüber hinaus wurde der Kreis der Anspruchsberechtigten bzw. der förderungsfähigen Ausbildungsgänge (jetzt schon ab Klasse 11, z. T. ab Klasse 10) erheblich ausgeweitet. Auch die Leistungen des Arbeitsförderungsgesetzes erfuhren in den Jahren 1969—1979 eine wesentliche Steigerung. Seit 1971 sind Kinder und Jugendliche, die Kindergärten, Schulen oder Hochschulen besuchen, in den Schutz der gesetzlichen Unfallversicherung einbezogen. Ebenfalls wurden im Jahre 1971 Früherkennungsuntersuchungen eingeführt; an berufstätige Eltern wird bei Erkrankung eines zu betreuenden Kindes für bis zu fünf Tagen jährlich Krankengeld als Lohnersatz gezahlt.

Durch Modellversuche und die Entwicklung von Grundlagenmaterial sind bessere Voraussetzungen für den Ausbau der Eltern- und Familienbildung, der Ehe-, Familien- und Erziehungsberatung und für die Fortentwicklung des Angebotes familienergänzender Erziehung geschaffen worden.

Diskussionsvorschläge zu Fragen der Familienpolitik

Vorgelegt von der Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm"

Inhalt:

	Seite
A) Vorbemerkungen	8
B) Diskussionsvorschläge zum Ausbau der familienpolitischen Sicherung	8
I. Weiterentwicklung des Kindergeldes	8
1. Modell 1: Einkommens- und kinderzahlbezogener Zuschlag zusätzlich zum heutigen Kindergeld	9
2. Modell 2: Einkommensbezogener Familienzuschlag zum Kindergeld für Mehrkinderfamilien	9
3. Modell 3: Anhebung des Kindergeldes für Mehrkinderfamilien unter Beibehaltung der heutigen Kindergeldsystematik	9
II. Arbeitsrechtliche Freistellung der Eltern in der Zeit der frühkindlichen Erziehung	10
1. Probleme	10
2. Modell 1: Arbeitsrechtlicher Elternurlaub	10
3. Modell 2: Arbeitsrechtlicher Anspruch auf Arbeitszeitverkürzung	10
III. Geldleistungen als Hilfe zur Vereinbarkeit von frühkindlicher Erziehung und Beruf	11
1. Probleme	11
2. Alternative 1: Elternurlaubsgeld	11
3. Alternative 2: Familiengeld als Zuschlag zum Kindergeld für Familien mit kleinen Kindern	11 / 12
4. Erziehungsgeld	12
IV. Familienpolitisch orientierte Verbesserungen im Bereich anderer Sozialleistungen	13
1. Familienbezogene Verbesserung des Wohngeldrechts	13
2. Familienfreundliche Ausgestaltung des § 7 b EStG	13
3. Verbesserungen in der Ausbildungsförderung	13
V. Familienergänzende Erziehungs- und Beratungsangebote	14
VI. Familienfreundliche gesellschaftliche Rahmenbedingungen	14

A) Vorbemerkung

Die vom Parteivorstand und vom Vorstand der Bundestagsfraktion eingesetzte Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" hat im Zusammenhang mit ihren Überlegungen zu den langfristigen Perspektiven der Sozialpolitik und ihren Vorarbeiten für den sozialpolitischen Teil des Wahlprogramms 1980 auch die Weiterentwicklung sozialdemokratischer Familienpolitik einbezogen.

Der hohe Stellenwert, den Sozialdemokraten seit jeher der Familie beimessen, soll auch in Zukunft in allen Politikbereichen, die die Familien direkt und indirekt betreffen, zum Ausdruck kommen.

Die Familie unterliegt im Verlauf der gesellschaftlichen Entwicklung erheblichen Wandlungen und Belastungen und ist vielfältigen Einflüssen aus allen Lebensbereichen ausgesetzt.

Hieraus ergeben sich immer neue Herausforderungen für eine verantwortungsvolle Politik, die die Familien dort, wo ihnen Nachteile entstehen, nicht nur mit Geld zu entschädigen, sondern die Lebensbedingungen und -chancen der Familien vorbeugend zu beeinflussen sucht.

Im folgenden werden Überlegungen zur Weiterentwicklung der Familienpolitik dargestellt, wie sie in der Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" diskutiert wurden. Die dargestellten alternativen Maßnahmen betreffen vorwiegend soziale Sicherungsleistungen. Dieser Schwerpunkt ergab sich aus der notwendigen Konzentration auf diejenigen Maßnahmenbereiche, die in die Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers fallen und politisch in besonderem Maße kontrovers sind, da sowohl hohe finanzielle Aufwendungen als auch äußerst unterschiedliche politische Weltanschauungen mit ihnen verbunden sind. Mit der Auswahl der Themenbereiche sollte keine Aussage über deren Bewertung etwa im Vergleich zu all denjenigen Leistungen gemacht werden, die nicht in Geldzahlungen an die Familien bestehen.

Die Arbeitsgruppe legt hiermit einen Zwischenbericht zu den Problemen einer Weiterentwicklung der Familienpolitik und ihren Lösungsmöglichkeiten vor, der zur intensiven Diskussion innerhalb der Partei beitragen soll.

Der Zwischenbericht enthält keine Festlegung auf inhaltliche Vorschläge, sondern eine Reihe von Diskussionsmodellen, die gewiß nicht alle geeignet sind, in ein Wahlprogramm für die nächste Bundestagswahl aufgenommen zu werden. Erst recht sind die Diskussionsvorschläge nicht so zu verstehen, daß die Arbeitsgruppe alle aufgeführten Maßnahmen für gleich vordringlich hält oder die Forderung aufstellt, alle Vorschläge kurzfristig zu verwirklichen.

Ziel des Diskussionspapiers ist ein offener Dialog mit dem Bürger über Fragen der Familienpolitik.

Die Arbeitsgruppe hat sich bei ihren Beratungen über Probleme der Familienpolitik von den Grundsätzen leiten lassen, die im familienpolitischen Beschluß des Hamburger Parteitages von 1977 zum Ausdruck gekommen sind. Diese Grundsätze hat der Parteivorstand der SPD in dem Beschluß vom 5. November 1979 erneut bekräftigt.

Diese grundsätzlichen Aussagen des Parteivorstandes zur Familienpolitik legt die Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" auch ihren Diskussionsvorschlägen zu einzelnen familienpolitischen Maßnahmen zugrunde.

B) Diskussionsvorschläge zum Ausbau der familienpolitischen Sicherung

Nach Auffassung der Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" hat der weitere Ausbau familienpolitischer Sicherungsleistungen der Tatsache Rechnung zu tragen, daß Kinder für ihre Eltern Kosten bedeuten, daß durch die zeitweilige Aufgabe der Erwerbstätigkeit eines Elternteils ein Teil des Familieneinkommens ausfällt und daß für erwerbstätige Eltern besondere Probleme bei der Vereinbarkeit von Kindererziehung und Beruf entstehen. Die familienpolitischen Sicherungsleistungen haben vor allem vier Schwerpunkte:

- die Weiterentwicklung des Kindergeldes;
- Hilfen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der frühkindlichen Phase, und zwar einmal durch arbeitsrechtliche Freistellung und zum anderen durch staatliche Geldleistungen,
- familienpolitisch orientierte Verbesserungen im Bereich anderer Sozialleistungen, z. B. im Wohngeldrecht, in der Wohnungsbauförderung und der Ausbildungsförderung,
- rentenrechtliche Anerkennung von Zeiten der Kindererziehung.

Die Entwicklung von Leistungen auf diesen Gebieten kann, sofern es die finanziellen Mittel erlauben, auf längere Sicht parallel betrieben werden. Dabei ist es das vorrangige Ziel, die wirtschaftlichen und erzieherischen Bedingungen für Eltern und ihre Kinder zu verbessern, um allen Kindern soweit wie möglich eine gleiche Entwicklungschance zu geben.

Sozialdemokratische Familienpolitik strebt darüber hinaus neben der Verbesserung langfristig auch eine Reform des Familienlastenausgleichs an mit dem Ziel, die heute parallel nebeneinander bestehenden Leistungen des Familienlastenausgleichs (Kindergeld, Ehegattensplitting, Steuervergünstigungen und kinderbezogene Leistungen in verschiedenen Sozialgesetzen) besser aufeinander abzustimmen, zu vereinfachen, gerechter und durchschaubarer zu machen.

Im folgenden stellt die Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" eine Reihe von Vorschlägen zum Ausbau der familienpolitischen Sicherungsleistungen zur Diskussion.

Die Frage der Anerkennung der Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung bleibt dabei ausgeklammert. Sie wird bei den Diskussionsvorschlägen der Arbeitsgruppe zur Rentenreform 1984 behandelt.

I. Weiterentwicklung des Kindergeldes

Die Reform des Familienlastenausgleichs 1975 war mit der Abschaffung der steuerlichen Kinderfreibeträge und der Einführung des allgemeinen Kindergeldes ein entscheidender Schritt auf dem Weg zu einer stärkeren Berücksichtigung der eigenen Leistungsfähigkeit und der Verbesserung der Situation einkommensschwacher Familien mit Kindern.

Sozialdemokraten haben mit der Erhöhung des Kindergeldes für das zweite Kind auf 100 DM und für das dritte Kind auf 200 DM diesen Weg weiterverfolgt und orientieren sich an dem Ziel, einen Teil der Kinderkosten im Rahmen des Familienlastenausgleichs zu ersetzen. Das gegenwärtige Kindergeld bedeutet eine Entlastung, die mit zunehmender Kinderzahl deutlicher spürbar wird. Das trägt dem Umstand Rechnung, daß die Kosten der Kinder um so schwerer zu tragen sind, je mehr Kinder eine Familie hat.

Einkommensschwache Mehrkinderfamilien sind insofern am stärksten betroffen, als ihnen nach Abzug der Kinderkosten ein entsprechend geringer Einkommensanteil übrig bleibt.

Gleiche Entwicklungschancen, auch für Kinder sozial benachteiligter Eltern zu erstreben, verlangt u. a., daß die Gesellschaft für ein Kind einen um so höheren Kostenanteil übernehmen muß, je niedriger der Beitrag ist, den die Eltern aus ihrem eigenen Einkommen leisten können.

Eine Erhöhung des Kindergeldes für erste Kinder um einen geringeren Betrag würde die Steuerzahler mit Milliarden DM belasten. Sie würde die Lebensverhältnisse der Familien kaum verändern. Daher ist zu überlegen, ob man nicht besser dort gezielt helfen sollte, wo Hilfe dringender gebraucht wird und ob man den Zuwachs für diejenigen etwas niedriger halten sollte, die hohe Einkommen haben.

Kindergelderhöhungen müssen auch an die Kinder von Sozialhilfeempfängern weitergegeben werden. Die Erhöhungen der kinderbezogenen Leistungen an Sozialhilfeempfänger sind sowohl zeitlich als auch der Höhe nach sinnvoll mit weiteren Erhöhungen des Kindergeldes in Einklang zu bringen.

Die Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" stellt zur weiteren Verbesserung der Kindergeldleistungen drei Lösungsmöglichkeiten zur Diskussion, die alle am heute geltenden Kindergeldrecht anknüpfen, es jedoch in unterschiedlichem Maße vom Einkommen und der Kinderzahl abhängig machen.

1) Modell 1:

Einkommens- und kinderzahlbezogener Zuschlag zusätzlich zum heutigen Kindergeld

Das nach heutigem Recht bestehende Kindergeld wird nicht geändert. Auf Antrag wird jedoch zusätzlich ein Kindergeldzuschlag bezahlt, der an Einkommensgrenzen gebunden ist.

Nach diesem Modell können also auch Familien mit nur einem Kind in den Genuß des Zuschlages kommen, allerdings nur bei geringem Einkommen. Das Modell sieht also eine sozial gezielte Verbesserung vor und ist insofern grundsätzlich anders zu bewerten als eine pauschale und gießkannenmäßige Erhöhung des Erstkindergeldes.

Die kinderzahlabhängigen Einkommensgrenzen sollten etwas unterhalb eines durchschnittlichen Haushaltseinkommens liegen. Der Zuschlag je Kind sollte 25 DM nicht unterschreiten.

Folgende Grenzen sind für das Einkommen einer Familie denkbar:

bei 1 Kind	1630,– DM
bei 2 Kindern	1750,– DM
bei 3 Kindern	1960,– DM
bei 4 Kindern	2150,– DM
bei 5 Kindern	2330,– DM
bei 6 Kindern	2500,– DM

Die zur Finanzierung notwendigen Steuermittel würden bei dieser Ausgestaltung ca. 1,7 Mrd. DM jährlich betragen.

Die endgültige Ausgestaltung sollte keine starre Leistungsgrenze vorsehen, sondern eine abnehmende Leistung bei Überschreiten der Grenze.

Dieses Modell eines einkommensabhängigen Zuschlags zum heutigen Kindergeld führt zu einer relativen Verbesserung der Finanzsituation einkommensschwacher Mehrkinderfamilien und bedeutet eine zusätzliche soziale Komponente im Familienlastenausgleich. Bei der Weiterentwicklung kann in Zukunft das heute bestehende einkommensunabhängige Kindergeld für alle Kinder als Sockel bestehen bleiben, während sich die im Rahmen des finanziellen Spielraumes möglichen Verbesserungen gezielt auf die Zuschläge konzentrieren könnten. Auch wären die Einkommensgrenzen, die über die zusätzliche Kindergeldleistung entscheiden, der generellen Einkommensentwicklung anzupassen.

2) Modell 2:

Einkommensbezogener Familienzuschlag zum Kindergeld für Mehrkinderfamilien

Auch nach diesem Modell wird das nach heutigem Recht bestehende Kindergeld nicht geändert. Für Familien mit zwei oder mehr Kindern und niedrigem Einkommen wird jedoch ein zusätzlicher Kindergeldzuschlag gezahlt. Vom Modell 1 unterscheidet sich die hier zur Diskussion gestellte Variante also dadurch, daß die Einkinderfamilie nicht an den Verbesserungen teilhaben soll. (Das ist insofern zu begründen, daß nach allen zur Verfügung stehenden statistischen Unterlagen die ökonomische Situation dieser Gruppe nicht ungünstig ist.)

Der Zuschlag könnte für eine Zweikinderfamilie 100 oder 150 DM betragen und dann für jedes weitere Kind um 50 DM ansteigen. Als Einkommensgrenze *) könnte gelten:

bei 2 Kindern	1750,– DM
bei 3 Kindern	1960,– DM
bei 4 Kindern	2150,– DM

Bei einem Familienzuschlag von 100 DM für 2 Kinder und 50 DM für jedes weitere Kind ergäbe sich ein geschätzter Finanzaufwand von 2,33 Mrd. DM. Beträgt der Zuschlag für 2 Kinder 150 DM und steigt dann für jedes weitere Kind um 75 DM, so würde der Finanzaufwand rd. 3,5 Mrd. DM betragen.

Im Prinzip gilt die gleiche Bewertung wie bei Modell 1. Gegenüber diesem Modell ist jedoch die Ausrichtung auf Familien mit zwei oder mehr Kindern als zusätzliche soziale Komponente zu werten, da schon bei Familien mit zwei Kindern die Kostenbelastung eines Durchschnittshaushalts merklich steigt.

Der Zuschlag ist einkommensabhängig ausgestaltet, da keine finanzielle Notwendigkeit besteht, ihn Beziehern hoher Einkommen zukommen zu lassen.

3) Modell 3:

Anhebung des Kindergeldes für Mehrkinderfamilien unter Beibehaltung der heutigen Kindergeldsystematik

Eine Erhöhung des Drittkindergeldes würde am gezieltesten allen kinderreichen Familien helfen, die kinderbedingten Kosten zu tragen. Auch eine Erhöhung des Zweitkindergeldes fände mit dieser Begründung ihre Rechtfertigung.

Verglichen mit einem einkommensbezogenen Zuschlag zum Kindergeld ab dem zweiten Kind gilt bei einer prinzipiellen Erhöhung besonders des Erst- aber auch des

*) Die folgenden Berechnungen sind bezogen auf das Jahr 1979.

Archiv der sozialen Demokratie 9 Bonn

Zweitkindergeldes der Einwand, daß es eine geringere Dringlichkeit unter sozialen Aspekten besitzt.

Die Erhöhung des Zweitkindergeldes z. B. um 50 DM auf 150 DM kostet ca. 2,94 Mrd. DM. Sie würde etwa 55 Prozent der Familien mit Kindern zugute kommen.

Die Erhöhung des Drittkindergeldes um 50 DM von 200 DM auf 250 DM kostet ca. 1,74 Mrd. DM. Sie würde etwa 22 Prozent der Familien mit Kindern zugute kommen.

II. Arbeitsrechtliche Freistellung der Eltern in der Zeit der frühkindlichen Erziehung

1) Probleme

Es ist unbestritten für die gesamte Entwicklung eines Kindes entscheidend, in seinen ersten Lebensjahren eine feste Bezugsperson zu haben.

Vor der Geburt des ersten Kindes sind heute etwa 82 Prozent der Frauen erwerbstätig oder in Berufsausbildung. Die Frage, ob beide Partner nach der Geburt weiterarbeiten sollen, entscheiden etwa zwei Drittel der Mütter zugunsten einer Aufgabe der Erwerbstätigkeit. Von denjenigen, die ihre Erwerbstätigkeit weiterführen, gehen etwa 40 Prozent auf Teilzeitarbeit über.

Der hierin zum Ausdruck kommenden Rollenteilung steht ein berechtigtes Interesse der Frauen gegenüber, am Erwerbsleben gleichberechtigt wie die Männer teilzuhaben, auch wenn sie Kinder haben. Dies wird auch durch die Tatsache belegt, daß ein großer Teil der Frauen, die wegen Kindererziehung auf eine Berufstätigkeit verzichtet haben, später wieder ins Erwerbsleben zurückkehrt.

Der Konflikt der Eltern, u. zw. insbesondere der Mütter, in unserer Gesellschaft, sich in vielen Fällen entweder für die Kindererziehung oder für die Erwerbstätigkeit entscheiden zu müssen, stellt den einzelnen vor schwierige Fragen. Es ist deshalb ein wichtiges Ziel sozialdemokratischer Familienpolitik, allen Eltern eine konkrete Chance zu eröffnen, Kindererziehung und Berufstätigkeit miteinander zu vereinbaren oder zwischen beiden Möglichkeiten frei und partnerschaftlich zu wählen.

In unserer Gesellschaft, in der die Erwerbstätigkeit der Frauen zu einer Selbstverständlichkeit geworden ist und die traditionelle Arbeitsteilung zwischen Mann und Frau immer mehr in Frage gestellt wird, bereitet die Vereinbarkeit von Kindererziehung und Beruf Probleme, die nicht allein durch Geldleistungen des Staates gelöst werden können. Mindestens ebenso wichtig ist es, Müttern oder Vätern, die um der Kindererziehung willen auf eine Erwerbstätigkeit verzichten, die Rückkehr ins Erwerbsleben zu ermöglichen. Die Gewißheit, auf einem gleichwertigen Arbeitsplatz im alten Betrieb weiter beschäftigt zu werden und die berufliche Entwicklung fortsetzen zu können, könnte den Eltern einen entscheidenden Teil der Sorgen abnehmen, die mit der Geburt eines Kindes verbunden sind und die Verwirklichung des Kinderwunsches erleichtern.

Aus diesem Grund stellt die Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" das Modell einer rein arbeitsrechtlichen Lösung zur Freistellung der Eltern für die Kindererziehung zur Diskussion. Dabei ist es das Ziel, kindererziehende Eltern ohne Lohnfortzahlung oder Einkommensersatz von der Arbeit freizustellen, jedoch ihnen die Erhaltung des Arbeitsplatzes zu garantieren.

Die arbeitsrechtliche Freistellung kann (und sollte auch, soweit dies im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten liegt) durch zusätzliche Geldleistungen ergänzt werden (entsprechende Modelle stellt die Arbeitsgruppe im Abschnitt B, III, zur Diskussion).

Die arbeitsrechtliche Freistellung ist aber auch ohne flankierende Geldleistungen von besonderer familienpolitischer Bedeutung.

Bei einer entsprechenden Ausgestaltung und bei Kombination mit familienergänzenden Erziehungsangeboten kann sie für viele Eltern, insbesondere für Mütter, eine vordringlichere Erleichterung sein als reine Geldleistungen, die ohnehin nach relativ kurzer Zeit enden müssen und als solche die Situation berufstätiger Eltern langfristig nicht ändern und ihnen keine weitere Zukunftsperspektive eröffnen können.

Die Arbeitsgruppe stellt im folgenden zwei Modelle einer arbeitsrechtlichen Freistellung zur Diskussion, die beide auch so kombiniert werden könnten, daß die Eltern ihre Arbeitszeit den familiären und betrieblichen Erfordernissen entsprechend flexibel einteilen könnten.

2) Modell 1: Arbeitsrechtlicher Elternurlaub

Dieser Vorschlag sieht die völlige Freistellung des Vaters oder der Mutter von der Erwerbstätigkeit ohne Lohnfortzahlung oder Lohnersatzleistung vor, jedoch unter Garantie eines gleichwertigen Arbeitsplatzes im gleichen Betrieb. Wünschenswert wäre die Freistellung bis zum Beginn des Kindergartenalters (drei Jahre). Als erster Schritt wäre es jedoch schon ein Erfolg, wenn die Freistellung auf ein oder zwei Jahre erfolgen könnte.

Der Elternurlaub könnte wie folgt ausgestaltet werden: Jeder Arbeitnehmer erhält einen Rechtsanspruch auf eineinviertel Jahre unbezahlten Urlaub innerhalb einer Frist von zweieinhalb Jahren nach Beendigung des Anspruchs auf Mutterschaftsurlaub (d. h. bis das Kind drei Jahre alt wird). Dieser Elternurlaub müßte zusammenhängend genommen werden. Er sollte grundsätzlich beiden Eltern unabhängig voneinander zustehen. Insgesamt ergäbe dies – zusammen mit dem Mutterschaftsurlaub – eine Betreuungszeit von drei Jahren.

Während des Elternurlaubs besteht das Arbeitsverhältnis weiter. Die soziale Sicherung soll erhalter bleiben. Dies geschieht in der Rentenversicherung durch die schrittweise Anerkennung von Kindererziehungszeiten (siehe Vorschläge der Arbeitsgruppe in ihrem Diskussionspapier zur „zukunftsgerechten Weiterentwicklung der Alterssicherung"), in der Krankenversicherung durch die Familienhilfe und bei der Bundesanstalt für Arbeit dadurch, daß die Zeit des Elternurlaubs die Rahmenfrist (bei der Voraussetzung für den Anspruch auf Arbeitslosengeld) unterbricht.

Der Vorteil des arbeitsrechtlichen Elternurlaubs liegt darin, daß bis zum Kindergartenalter eine volle Betreuung kleiner Kinder durch Vater oder Mutter gewährleistet wird, und daß gleichzeitig die berufliche Wiedereingliederung des kindererziehenden Elternteiles gewährleistet ist. Unter familienpolitischem Aspekt ist der Elternurlaub daher eindeutig positiv zu bewerten, auch wenn er zunächst überwiegend von Frauen in Anspruch genommen werden würde.

Die Problematik des Elternurlaubs liegt darin, daß kleine und mittlere Betriebe durch die Inanspruchnahme des Elternurlaubs in personelle Schwierigkeiten kommen können (für Großbetriebe können die Auswirkungen jedoch im Rahmen der allgemeinen Personalfluktuation aufgefangen werden). Die Folge könnte sein, daß zum Beispiel jüngere Frauen nur noch unter erschwerten Bedingungen einen Arbeitsplatz finden können; das würde allerdings voraussetzen, daß auf dem Arbeitsmarkt andere Arbeitnehmer bereitstehen, die an deren Stelle beschäftigt werden können. Hier gilt es nach Lösungen zu suchen, die es den kleinen und mittleren Betrieben ermöglichen, mit den personellen Schwierigkeiten fertig zu werden.

3) Modell 2:

Arbeitsrechtlicher Anspruch auf Arbeitszeitverkürzung

Nach diesem Modell erhalten Eltern einen arbeitsrechtlichen Anspruch auf Verkürzung der täglichen Arbeitszeit ohne Lohnausgleich. In einem ersten Einstieg wäre die Arbeitszeitverkürzung um zwei Stunden täglich für maximal zweieinhalb Jahre festzulegen.

Der Anspruch auf verkürzte Arbeitszeit sollte beiden Eltern unabhängig voneinander zustehen (jedoch nur einmal, wenn beide im gleichen Betrieb beschäftigt sind). Für viele Familien wäre dann die parallele Arbeitszeitverkürzung von Vater und Mutter eine sinnvolle und praktikable Lösung.

Während der Dauer der verkürzten Arbeitszeit müßte ein Benachteiligungsverbot bestehen: der Arbeitgeber muß den Nachweis erbringen, daß eine zu Lasten des Arbeitnehmers gehende Maßnahme (z. B. Versetzung oder Kündigung) nicht wegen der Inanspruchnahme des Anspruches auf verkürzte Arbeitszeit erfolgt.

Der Vorteil des arbeitsrechtlichen Anspruchs auf Arbeitszeitverkürzung liegt darin, daß die mit dem Elternurlaub verbundenen Anpassungsprobleme für Klein- und Mittelbetriebe wesentlich vermindert werden. Auch ist der Einkommensausfall bei den Familien geringer. Das könnte dazu führen, daß die verkürzte Arbeitszeit in größerem Umfang von einkommensschwächeren Familien in Anspruch genommen wird, als dies beim Elternurlaub der Fall wäre. Ein weiterer Vorteil der verkürzten Arbeitszeit vor dem Elternurlaub würde darin bestehen, daß er eher zur partnerschaftlichen Arbeitsteilung (beide Eltern nehmen die verkürzte Arbeitszeit wahr und teilen sich die Kindererziehung) anreizt.

III. Geldleistungen als Hilfe zur Vereinbarkeit von frühkindlicher Erziehung und Beruf

1) Probleme

Aufgabe und Einschränkung der Erwerbstätigkeit aus Anlaß der Geburt des ersten Kindes bedeuten eine spürbare Einbuße für die berufstätigen Eltern, und zwar um so mehr, je geringer das Haushaltseinkommen war und je geringer gleichzeitig die Differenz des Einkommens zwischen beiden Partnern war. Aus diesem Grunde – jedoch keineswegs allein nur aus finanziellen Motiven, sondern auch aus einem neuen Rollenverständnis heraus – setzen viele Frauen auch nach der Geburt eines Kindes ihre Berufstätigkeit fort, um das niedrige Arbeitseinkommen ihrer Männer zu ergänzen.

Aus diesen Gründen stellt die Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" im folgenden zwei Lösungsmöglichkeiten zur Diskussion, die über den zum 1. Juli 1979 eingeführten Mutterschaftsurlaub hinausgehen.

Die Frage der rentenrechtlichen Anerkennung von Kindererziehungszeiten ist in dem Zwischenbericht der Arbeitsgruppe über die Probleme der Reform '84 behandelt.

Die Arbeitsgruppe ist jedoch der Auffassung, daß der Ausbau solcher Geldleistungen auch Probleme in sich birgt. Jede realistische Betrachtung führt nämlich zu dem Ergebnis, daß es kein sinnvolles Ziel der Familienpolitik sein kann, eine Einkommensgarantie für den erziehenden Elternteil zu gewährleisten und ausfallendes Einkommen auf Dauer oder vollständig zu ersetzen und die Kindererziehung zu einem bezahlten Beruf zu machen.

Eine Gesellschaft, in der ein großer Prozentsatz der erwerbsfähigen Bevölkerung um der Kindererziehung willen nach wie vor ganz oder teilweise auf Erwerbstätigkeit und die Erzielungen von Geldeinkommen verzichtet – und dies auch vielfach erwünscht ist –, muß ökonomisch überfordert sein, wenn sie allein aus diesen Gründen nicht Erwerbstätigen das Einkommen ersetzen wollte. Die Abgabenlast, die dafür notwendig wäre, müßten zum großen Teil die erwerbstätigen Familienmitglieder und damit doch wieder die Familie selbst tragen.

Sinn einer Einkommensleistung an kindererziehende Eltern kann also nicht mehr als eine vorübergehende wirtschaftliche Erleichterung in der Zeit der frühkindlichen Erziehung sein.

Eine wirklich dauerhafte Lösung für die Probleme der Vereinbarkeit von Kindererziehung und Beruf können solche vorübergehenden Geldleistungen allerdings nicht bieten.

Die Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" betrachtet demnach den Ausbau von Geldleistungen in der Zeit der frühkindlichen Erziehung als wünschenswert. Jedoch hat die arbeitsrechtliche Freistellung der Eltern, die Bereitstellung von familienergänzenden Erziehungsangeboten und die sozial gezielte Verbesserung des Kindergeldes Vorrang.

2) Alternative 1:

Elternurlaubsgeld

Im Anschluß an die Schutzfrist nach dem Mutterschaftsurlaubsgesetz erhalten Mütter oder Väter, die in einem versicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnis stehen, ein Elternurlaubsgeld.

Das Elternurlaubsgeld muß unbedingt begleitet sein von einem arbeitsrechtlichen Elternurlaub mit Arbeitsplatzgarantie (s. Abschnitt B, II, 2).

Das Elternurlaubsgeld könnte zunächst für zehn Monate gezahlt werden. Die Leistungsdauer könnte später schrittweise ausgedehnt werden.

Das Elternurlaubsgeld würde nach diesem Modell am zweckmäßigsten als Leistung der Arbeitsförderung ausgestaltet. Die Angliederung an die Arbeitsförderung entspricht der Zielsetzung dieses Modells, vorrangig die Berufsunterbrechung vormals erwerbstätiger Eltern zu ermöglichen. Zugleich würde dadurch der Zusammenhang mit der späteren Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt verdeutlicht.

Das Elternurlaubsgeld sollte 60 Prozent des Nettoarbeitsentgelts nach dem AFG betragen. Es soll eine finanzielle Kompensation des Einkommensausfalles bei vorübergehender Aufgabe der Erwerbstätigkeit ermöglichen.

Das Elternurlaubsgeld käme nur Vätern oder Müttern in solchen Fällen zugute, in denen beide vor Geburt des Kindes berufstätig waren. Es soll auch für Adoptiveltern gelten.

Für die Zeit des Elternurlaubs müßten Mütter/Väter in der Krankenversicherung versichert bleiben. In der Ren-

tenversicherung müßte die Zeit der Kindererziehung berücksichtigt werden.

Bei der Geburt von zweiten oder weiteren Kindern könnten Eltern ein Elternurlaubsgeld auch dann erhalten, wenn sie vor der Geburt nicht erwerbstätig waren, sondern bereits früher geborene Kinder erzogen haben. Voraussetzung wäre aber, daß die Erwerbstätigkeit nur eine bestimmte Zeit (z. B. 3 Jahre pro vorausgegangenes Kind) zurückliegt.

Die Kostenbelastung des Bundes durch das Elternurlaubsgeld (10monatige Leistungsgewährung, Mehrbelastung gegenüber dem Mutterschaftsurlaub) würde 1980 ca. 2,7 Mrd. DM betragen.

Dem Argument, daß durch ein Elternurlaubsgeld die kindererziehenden Hausfrauen benachteiligt würden, ist die Wirkung des derzeitigen Familienlastenausgleichs entgegenzuhalten. Gerade die nicht erwerbstätigen Ehefrauen und unter ihnen diejenigen, deren Ehemänner ein hohes Einkommen haben, werden durch das Ehegattensplitting am stärksten begünstigt. Z. B. profitiert ein Ehepaar, bei dem allein der Ehemann erwerbstätig ist und ein monatliches zu versteuerndes Einkommen von 3500 DM hat, von dem Ehegattensplitting mit einem Steuervorteil von ca. 366 DM monatlich.

Das Elternurlaubsgeld könnte einen (begrenzten) Einkommensersatz bieten, ferner – bei Flankierung durch eine Arbeitsplatzgarantie – die Sicherheit, ins Arbeitsleben zurückkehren zu können und schließlich Aufrechterhaltung des Schutzes in der Kranken- und Rentenversicherung.

Das Elternurlaubsgeld ist jedoch auf die Aufgabe der Erwerbstätigkeit eines Partners ausgerichtet und ermöglicht erwerbstätigen Eltern in dieser Form keine volle Wahlfreiheit zwischen Erwerbstätigkeit und Kindererziehung, sondern begünstigt unter den heutigen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen überwiegend die Aufgabe der Erwerbstätigkeit durch die Mütter. Ferner gelten für das Elternurlaubsgeld die generellen Probleme, die mit vorübergehenden Geldleistungen für die Zeit der frühkindlichen Erziehung verbunden sind (s. Abschnitt III, 1).

3) Alternative 2:

Familiengeld als Zuschlag zum Kindergeld für Familien mit kleinen Kindern

Nach diesem Modell erhalten Eltern nach der Geburt eines Kindes für die Dauer von zunächst 12 Monaten ein Familiengeld. Dieses Familiengeld könnte als Zuschlag zum Kindergeld ausgestaltet werden. Der Anspruch besteht unabhängig davon, ob einer von beiden Eltern bzw. der alleinstehende Vater oder die alleinstehende Mutter die Erwerbstätigkeit aufgibt.

Dieses Familiengeld soll eine flexible Rollenteilung beider Eltern (z. B. Halbtagstätigkeit für beide) ermöglichen und vermeiden, daß das Rollenverhalten einseitig im Sinne der Berufsaufgabe der Mutter beeinflußt wird.

Eine Diskriminierung beidberufstätiger Eltern soll vermieden werden. Ebensowenig wird die Mutter von der Leistung ausgeschlossen, die vor der Geburt nicht berufstätig war.

Dieses Familiengeld kann also sowohl die Funktion einer Beihilfe zu den Betreuungskosten eines Kindes haben (bei Beibehaltung der Erwerbstätigkeit beider Elternteile oder eines alleinstehenden Elternteils), als auch die Funktion eines – allerdings pauschalierten – Einkommensersatzes bei Verzicht auf Erwerbstätigkeit wegen Kindererziehung.

Das Familiengeld könnte so ausgestaltet sein, daß die Eltern folgende Zuschläge zum Kindergeld erhalten:

- bis zu 600 DM monatlich bei Erwerbstätigkeit eines Elternteils nach der Geburt und Aufgabe der Erwerbstätigkeit des anderen Elternteils (in diesem Fall würde die Einkommensersatzfunktion im Vordergrund stehen);
- 300 DM bei Erwerbstätigkeit beider Elternteile nach der Geburt als Beihilfe zu den Betreuungskosten;
- 600 DM monatlich bei Erwerbstätigkeit des alleinstehenden Elternteils. Auch in diesem Fall stehen die Betreuungskosten im Vordergrund; es wird jedoch davon ausgegangen, daß die Betreuungskosten höher sind als beim beidberufstätigen Elternpaar;
- 1000 DM bei Nichterwerbstätigkeit des alleinerziehenden Elternteils. Diese Leistung soll in diesem Fall die Funktion des Einkommensersatzes haben.

Das Familiengeld muß unbedingt durch die Sicherung eines gleichwertigen Arbeitsplatzes bei vorübergehender Aufgabe der Erwerbstätigkeit ergänzt werden.

Das Familiengeld könnte in einer etwas anderen Ausgestaltung auch mit dem Elternurlaubsgeld (Alternative 1) kombiniert werden. Die Kostenbelastung des Bundes beträgt unter der Annahme, daß rund 85 Prozent der erwerbstätigen Mütter die Erwerbstätigkeit unterbrechen bzw. aufgeben, rund 3,15 Mrd. DM.

4) Erziehungsgeld

Die Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" hat sich auch mit dem Vorschlag befaßt, Müttern (oder auch Vätern) unabhängig von einer vorherigen Erwerbstätigkeit für die Zeit der frühkindlichen Erziehung eine Geldleistung zu zahlen, wenn sie auf Erwerbstätigkeit verzichten. Ein solches Modell wird von der CDU unter dem Namen „Familiengeld" favorisiert. Dieser Name ist aber nicht zutreffend, denn die Leistungen sollen nicht allen Familien zugute kommen, sondern nur solchen, die eine bestimmte Rolle erfüllen.

Die Arbeitsgruppe sieht aus folgenden Gründen in einem solchen Erziehungsgeld keine brauchbare Alternative zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf in der frühkindlichen Phase:

- Es handelt sich um eine Geldleistung nach dem „Gießkannenprinzip", die unabhängig vom Einkommen gezahlt werden soll und nicht auf die Fälle beschränkt ist, die bei Wegfall eines Einkommens in eine finanzielle Notlage geraten.
- Das Erziehungsgeld trägt nicht gezielt zur Vereinbarkeit von Beruf und Kindererziehung bei, sondern bedeutet die generelle geldmäßige Honorierung der Rolle des kindererziehenden Ehegatten.
- Es bietet weder Eltern, die beide erwerbstätig sind, noch erwerbstätigen Alleinerziehenden, die aus finanziellen Gründen ihre Erwerbstätigkeit nicht aufgeben können, eine Hilfe.
- Traditionelle Rollenbilder würden durch das Erziehungsgeld konserviert. Diejenigen Mütter, die bisher nicht erwerbstätig waren, werden auch weiterhin vom Arbeitsmarkt ferngehalten. Erwerbstätige Mütter werden wegen der fehlenden arbeitsrechtlichen Absicherung und den geringeren beruflichen Chancen eher das Erziehungsgeld in Anspruch nehmen als ihre Ehemänner.

IV. Familienpolitisch orientierte Verbesserungen im Bereich anderer Sozialleistungen

Die Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" hat sich auch mit den Möglichkeiten zur familiengerechteren Ausgestaltung anderer Sozialleistungen – außerhalb der eigentlichen familienpolitischen Geldleistungen – befaßt. Im folgenden stellt sie Anregungen zum Wohngeldrecht, zur Ausgestaltung der steuerlichen Wohnungsbauförderung und zur Ausbildungsförderung zur Diskussion. Diese Ansätze haben den besonderen Vorteil, daß sie gezielt an besonderen Belastungssituationen – nämlich Versorgung mit Wohnraum und Ausbildung – anknüpfen, denen Familien ausgesetzt sind.

Bei den folgenden Anregungen handelt es sich nicht um Alternativen, sondern um familienpolitische Ansätze, die parallel verfolgt werden können.

1) Familienbezogene Verbesserung des Wohngeldrechts

Der Bezug des Wohngeldes ist abhängig von Höchstbeträgen des Familieneinkommens, die nach Haushaltsgrößen gestaffelt sind. Der Hochstbetrag des Familieneinkommens beträgt z. B. bei einem Ehepaar mit einem Kind zur Zeit 1560 DM. Er erhöht sich für jedes weitere Familienmitglied um Beträge zwischen 240 DM und 300 DM. Die Höhe des Wohngelds ist gebunden an die Zahl der im Haushalt wohnenden Familienmitglieder, die Höhe des Familieneinkommens und die Höhe der zuschußfähigen Miete.

Die zuschußfähige Miete richtet sich wiederum nach dem Alter der Wohnung, ihrer Ausstattung und nach der Einwohnerzahl der Gemeinde.

Das Wohngeld ist demnach so ausgestaltet, daß der Anteil der selbst zu tragenden Wohnkosten am verfügbaren Einkommen bei zunehmender Kinderzahl abnimmt.

Rund 7 Prozent aller Haushalte in der Bundesrepublik sind Wohngeldempfänger. Jedoch sind nicht mehr als 23 Prozent der Haushalte, die Wohngeld empfangen, Familien mit Kindern. Ca. 12 Prozent (200 000) aller Wohngeldempfänger sind Haushalte mit vier und mehr Personen. Familien mit Kindern nehmen also das Wohngeld in unverhältnismäßig geringem Maße in Anspruch.

Dies hat vor allem drei Gründe:

- Viele Familien mit Kindern bleiben lieber in zwar unzureichenden, aber billigen Wohnungen, obwohl sie dort kein Wohngeld bekommen;
- viele Familien befürchten Kürzungen oder einen Wegfall von Wohngeld aufgrund von Einkommenssteigerungen oder Mieterhöhungen, die nicht von entsprechenden Wohngelderhöhungen aufgefangen werden;
- das Angebot an familiengerechten Wohnungen ist noch zu gering. Kleinere Haushalte mit hohem Einkommen werden von Vermietern bevorzugt. Das geltende Wohngeld reicht zum Ausgleich der Wettbewerbsnachteile nicht aus.

Eine Analyse der Steigerung der Wohngeldsätze nach der Zahl der Familienmitglieder zeigt, daß die Steigerungsbeträge mit zunehmender Kinderzahl nicht eindeutig zunehmen. Für einkommensschwache kinderreiche Familien ist die Eigenbelastung besonders bei familiengerechteren Wohnungen zu hoch. Um die Wohnungsversorgung von Familien mit Kindern verbessern zu können, sollten die Leistungen im Rahmen des Wohngeldgesetzes für Haushalte mit zwei und mehr Kindern erheblich verbessert und der Einkommensentwicklung angepaßt werden. Wenn der Bund die Ausgaben für das Wohngeld um 100 Mill. DM (150 Mill. DM) erhöht, könnte dies für Mehrkinderfamilien mit geringerem Familieneinkommen eine Senkung der Belastungssätze (d. h. der selbst zu tragenden Wohnkosten in Prozent des Familieneinkommens) um 3 Prozent (4,5 Prozent) bedeuten.

Eine gezielte Verbesserung der Leistungen des Wohngelds an kinderreiche Familien würde auch den sozialen Wohnungsbau entlasten, indem diese Familien verstärkt Wohnungen auch außerhalb des Sozialwohnungsbestandes mieten könnten. Ferner würde das verbesserte Wohngeld wirksamer als bisher die zu wenig familienfreundliche Objektförderung verbessern, da auch neue größere Mietsozialwohnungen in höherem Maße nachgefragt werden könnten.

2) Familienfreundliche Ausgestaltung des § 7 b EStG

Der geltende § 7 b EStG enthält keine Berücksichtigung von Kindern und bevorzugt durch die mit steigendem Einkommen wachsende Steuervergünstigung wohlhabende Bauherren. Ein Spitzenverdiener z. B. spart durch den § 7 b zweieinhalbmal so viel Steuern wie ein verheirateter, alleinverdienender Facharbeiter mit Durchschnittseinkommen.

Eine pauschale Aufstockung der förderungsfähigen Baukosten sollte aus sozialdemokratischer Sicht abgelehnt werden, denn dies würde die verteilungspolitisch problematischen Auswirkungen weiter verstärken.

Statt dessen entspricht es einer zugleich familienpolitisch und verteilungspolitisch orientierten Förderung, wenn ein kinderzahlbezogenes Steuerabzugsverfahren eingeführt wird. Hierdurch würde jeder Haushalt, der die Begünstigung des § 7 b EStG in Anspruch nimmt, zusätzlich pro Kind und Jahr von seiner Steuerschuld einen Betrag abziehen können. Dieser Betrag ist einkommensunabhängig und entlastet alle Begünstigten in gleichem Maße.

Zu einem späteren Zeitpunkt sollte die heutige Freibetragsregelung des § 7 b EStG in einen für alle Einkommensgruppen gleichen Sockelzuschuß umgewandelt werden. Hierbei ist ebenfalls eine Staffelung der Zuschußbeträge nach der Kinderzahl zu berücksichtigen.

Außerdem ist die Arbeitsgruppe „Sozialpolitisches Programm" zu der Auffassung gelangt, daß das wohnungspolitische Instrumentarium insgesamt vereinfacht und überprüft werden sollte. Gegenwärtig bestehen zahlreiche Förderungsleistungen unkoordiniert nebeneinander, die weniger einem geschlossenen Gesamtkonzept folgen als ihre Entstehung punktuellen Eingriffen verdanken: Objektförderung (sozialer Wohnungsbau mit seinen zwei Förderungswegen), Bausparförderung, Steuervergünstigungen (§ 7 b und § 7 Abs. 5 des Einkommensteuergesetzes, Grunderwerbsteuerbefreiung, Grundsteuervergünstigungen) und Subjektförderung (Wohngeld). Inwieweit dieses Instrumentarium familienpolitisch und verteilungspolitisch gerecht, regional sinnvoll differenziert und im Sinne einer Förderung des Wohnungsbaues effektiv ist, ist fraglich geworden.

Die Arbeitsgruppe betrachtet es allerdings nicht als sinnvoll, im Rahmen eines familienpolitischen Diskussionspapiers hierzu Vorschläge auszuarbeiten.

3) Verbesserungen in der Ausbildungsförderung

Die nach dem BAföG seit 1971 geltende Ausbildungsförderung ist eine familienpolitisch gezielt wirkende Lei-

stung, die von den Kosten der Ausbildung entlastet, unter Berücksichtigung des Einkommens, der Familiensituation und der Zahl der weiteren zu versorgenden Geschwister.

Um eine weitere Ausrichtung an den Bedürfnissen der Familien zu erreichen, sind folgende Leistungsverbesserungen denkbar:

Der Elternfreibetrag muß so bemessen werden, daß Familien, die Kinder in Ausbildung haben, in stärkerem Maße an der realen Einkommensentwicklung teilhaben können.

Andernfalls fällt die Gefördertenquote (der Anteil der Geförderten an allen Schülern und Studenten) weiter ab. Während sie 1972 noch 44,6 Prozent betragen hatte, liegt sie 1979 bei etwa 36,5 Prozent und dürfte — trotz der vorgesehenen Anpassungen — auf rd. 32 Prozent weiter absinken. Jeder Prozentpunkt einer zusätzlichen Erhöhung des Elternfreibetrages würde Mehraufwendungen von rd. 30 Mill. DM jährlich verursachen, davon für den Bund 20 Mill. DM (geschätzt für die Jahre 1981/82).

Die geltende Praxis der Anrechnung des Kindergeldes führt dazu, daß den Eltern von teilgeförderten Auszubildenden über niedrigere Ausbildungsförderung wieder ein Teil dessen genommen wird, was sie über das Kindergeld erhalten hatten. Daher sollen die Erhöhungen der Elternfreibeträge stärker nach der Kinderzahl differenziert werden.

Die Ausbildungsförderung, der steuerliche Ausbildungsfreibetrag und das Kindergeld sind in ihrer Wirkung unzureichend aufeinander abgestimmt.

Wegen des Progressionseffektes begünstigt der Freibetrag überwiegend hochverdienende Steuerpflichtige, während das BAföG gezielt den Einkommensschwachen zugutekommt.

Im mittleren Einkommensbereich ist die Entlastung am niedrigsten. Dort laufen einerseits die Ausbildungsbeihilfen nach dem BAföG aus, andererseits führt der Ausbildungsfreibetrag wegen des niedrigeren Grenzsteuersatzes zu einer geringeren Steuerermäßigung als bei Verdienern mit hohen Einkommen.

Der Ausbildungsfreibetrag muß daher entfallen und ist in ein allgemeines Ausbildungsförderungssystem zu integrieren.

V. Familienergänzende Erziehungs- und Beratungsangebote

Die Nachfrage nach qualifizierter familienergänzender Erziehung und Beratung ist gewachsen.

Hilfen für die Familien können sich darum nicht allein auf finanzielle Leistungen beschränken. Familienpolitik hat auch die Funktion, Eltern bei der Erziehung ihrer Kinder zu unterstützen. Erziehung verläuft zumeist nicht problemlos. Die Familie muß sich über Erziehungsziele und Erziehungsmethoden klar werden und sich dabei mit den veränderten gesellschaftlichen Verhältnissen auseinandersetzen. Während früher häufig die Anpassung des Kindes im Vordergrund stand, wird heute die Erziehung zur Selbständigkeit und Entfaltung betont und angestrebt.

Bund, Länder und Gemeinden, aber auch die Träger der freien Wohlfahrtspflege, müssen dafür Sorge tragen, daß ein quantitativ und qualitativ angemessenes Angebot von Beratungsdiensten und Erziehungseinrichtungen für alle Altersstufen zur Verfügung steht, damit Kinder gleiche Chancen haben und Eltern frei wählen können. Selbstverständlich ist, daß die familienergänzende Erziehung Angebotscharakter hat, d. h. von den Familien nur insoweit in Anspruch genommen werden, als sie dies selbst wünschen.

Gerade im Interesse der jungen erwerbstätigen Eltern muß sichergestellt sein, daß in den Gemeinden die erforderlichen Plätze in Kinderkrippen, Kindergärten und Kinderhorten bereitgestellt werden. Hierbei müssen regionale und qualitative Defizite abgebaut werden. Das Angebot an Ganztagsplätzen muß ausgebaut werden. Die Öffnungszeiten müssen auf die Arbeitszeiten Rücksicht nehmen.

Die finanziellen Beiträge der Eltern sind — nach dem Vorbild einiger sozialdemokratisch regierter Länder — überall abzubauen.

Die Qualität der Einrichtungen und die Integrationsmöglichkeiten für Kinder mit besonderen Bedürfnissen sind zu verbessern.

Die Eltern müssen die Belange ihrer Kinder und ihre eigenen Interessen in den privaten und öffentlichen Kinderbetreuungseinrichtungen vertreten können. Familien und familienergänzende Einrichtungen müssen pädagogisch sinnvoll zusammenarbeiten können. Die pädagogische Konzeption muß insbesondere bei Kinderkrippen und Kinderhorten verbessert werden.

Auch der Ausbau der Ganztagsschule fördert die Chancengleichheit und ist familienpolitisch von besonderer Bedeutung, und zwar keineswegs nur wegen der ganztägigen Betreuung und wegen der Entlastung der Familie von Aufgaben der schulischen Bildung, sondern auch wegen der Einbeziehung des Freizeitbereiches, die bewirkt, daß die Schule nicht mehr reine „Leistungsschule" ist.

Die Erziehung von Kindern in Pflegefamilien wird zunehmend gefördert. Noch immer aber gibt es Mängel bei der Vermittlung von Pflegekindern, bei der Prüfung der Pflegefähigkeit, bei der Rückkehr des Pflegekindes in die eigene Familie und bei der Organisation in den Jugendämtern. Es fehlt an einem ständigen Beratungsangebot für Pflegeeltern. Ein großer Teil der Pflegeeltern bleibt in Erziehungsfragen gänzlich ohne Beratung.

Die rechtliche Stellung der Pflegeeltern ist mit dem Ziel zu sichern, die willkürliche Beendigung eines Pflegeverhältnisses unter Gefährdung des Kindeswohls zu verhindern. Die wirtschaftliche Lage der Pflegefamilien ist zu sichern. Erkenntnisse und Erfahrungen, die mit dem Tagesmutter-Modell gewonnen wurden, sollen dabei berücksichtigt werden.

VI. Familienfreundliche gesellschaftliche Rahmenbedingungen

Alle Bemühungen um eine Weiterentwicklung der Familienpolitik müssen davon ausgehen, daß die Lage der Familie in der modernen Gesellschaft durch Familienpolitik im engeren Sinne, d. h. durch Geldleistungen oder Erziehungs- und Beratungsangebote, nur in einem begrenzten Rahmen verbessert werden kann. Denn dadurch allein werden entscheidende Lebensbedingungen der Familien wie zum Beispiel die Verteilung der Primäreinkommen, die Beschäftigungssituation und die Arbeitsbedingungen, die Wohnumwelt in Städten und Gemeinden und das Bildungswesen noch nicht geändert.

Familienpolitik ist also nicht als isolierte Teilpolitik zu betrachten, sondern als ein Teilaspekt einer umfassenden Gesellschaftspolitik, die insgesamt auf eine Verbesserung der Lebensqualität abzielt. Deshalb kommt es nicht darauf an, in jeden einzelnen Regelungsbereich der Politik unbedingt eine spezielle familien- oder kindbezogene Komponente einzubauen. Dies wäre ein Mißverständnis. Sozialdemokratischem Verständnis entspricht es, daß die Familienpolitik nicht verabsolutiert, sondern als Teil einer Politik begriffen wird, die insgesamt auf eine „neue und bessere Ordnung der Gesellschaft" (Godesberger Programm) abzielt.

Die Humanisierung des Arbeitslebens und die Verkürzung der Arbeitszeit, die Verbesserung der Lebensqualität in den Städten, die soziale Ausgestaltung des Boden- und Mietrechts oder die gerechtere Verteilung der Einkommen und Vermögen machen die Gesellschaft insgesamt menschlicher und damit auch kinder- und familienfreundlicher, ohne direkt familienpolitisch ausgerichtet zu sein.

Aus diesen Gründen verzichtet die Arbeitsgruppe „Sozialpolitischen Programm" bewußt darauf, einen umfangreichen und detaillierten Katalog „familienfreundlicher" oder „kinderfreundlicher" Einzelmaßnahmen vorzulegen.

Selbstverständlich ist es aber von großer familienpolitischer Bedeutung, daß in den verschiedensten Teilbereichen der Politik die Auswirkungen auf die Familien bedacht werden und familienpolitische Aspekte besonders berücksichtigt werden.

Herausgeber: Vorstand der SPD, Abt. Presse und Information, Bonn
Druck: MVV: DruckhausService, Bonn
11—78—A 1—4