

# Familienpolitik in Europa

Der in fast allen westlichen Ländern seit Mitte der 60er Jahre eingetretene Geburtenrückgang verlief in der Bundesrepublik Deutschland so außergewöhnlich rasch, daß die Bundesrepublik in der Geburtenhäufigkeit an allerletzter Stelle unter allen Ländern der Erde liegt. Trotz dieser Tatsache hinkt die Bundesrepublik mit ihrer Familienförderung erheblich hinter den meisten ihrer europäischen Nachbarländer her. Ein Blick über unsere Grenzen hinweg gibt Hinweise auf eine Fülle von familienpolitischen Maßnahmen, die hierzulande entweder noch nicht praktiziert oder weitgehend unbekannt sind. Im folgenden wird ein Überblick über die wichtigsten familienpolitischen Maßnahmen in anderen europäischen Ländern gegeben. Aufgrund der unterschiedlichen Qualität des zugrunde liegenden Materials und des hier nur begrenzt zur Verfügung stehenden Raumes kann dieser Überblick keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben.

## Dänemark

In Dänemark hat man im Rahmen einer „Sozialreform der 70er Jahre“ das Schwergewicht der Familienpolitik auf eine sozial-medizinische Gesamtbetreuung eines jeden Hilfsbedürftigen gelegt. Diese Betreuung geschieht in „sozialen Unfallstationen“, die als bürgernahe Zentren auf lokaler Ebene eingerichtet werden. In diesen Zentren werden von einem Team von Ärzten, Familienberatern, Sozialberatern, Jugendpsychologen und Psychiatern alle denkbaren Beratungs- und Hilfsdienste unter einem Dach angeboten. Dabei kommt es in erster Linie auf die Verwirklichung von 4 Prinzipien an:

- Alle sozialen Hilfeleistungen sollen unter einem Dach angeboten werden;
- dennoch müssen solche Zentren auf örtlicher Ebene bürgernah organisiert werden;
- der Hilfesuchende muß als ganzer Mensch betrachtet und behandelt werden;
- Hilfe wird nach Bedarf geleistet ohne nach der Ursache zu fragen.

## DDR

Bis 1975 legte die DDR ihr Hauptaugenmerk auf die Freistellung der erwerbstätigen Frau von familiären Pflichten durch öffentliche Einrichtungen, die z. B.

weitgehend die Kindererziehung und Betreuung übernahmen. Die Unterstützung berufstätiger Mütter bei der Erfüllung ihrer familiären Pflichten hielt sich in engen Grenzen.

Für Mütter mit drei und mehr Kindern wurde die 40-Stunden-Woche ohne Lohnminderung eingeführt. Mütter mit zwei und mehr Kindern erhielten 18 Werktag Mindesturlaub. Die bezahlte Freistellung bei der Geburt eines Kindes wurde auf insgesamt 18 Wochen erhöht. Krankengeld zur Pflege erkrankter Kinder erhielten nur alleinstehende Werktätige. Eine Art Erziehungsgeld in Höhe des Krankengeldes erhielten lediglich alleinstehende berufstätige Mütter, denen kein Kinderkrippenplatz zur Verfügung gestellt werden konnte.

Um trotzdem Eheschließungen und Geburten zu fördern, wurden durch ZK-Beschluß 1972 Geburtenbeihilfen in Höhe von 1 000 Mark sowie Darlehen zur Wohnraumbeschaffung und Ausstattung für Erst-Ehen bis zu einer Einkommensgrenze von 1 400 Mark eingeführt. Die Rückzahlung der Kredite wird schrittweise mit zunehmender Kinderzahl erlassen.

Dennoch sanken die Geburtenziffern so rapide, daß die DDR 1975 das größte Geburtendefizit in der Welt aufwies. Durch den ZK-Beschluß vom Mai 1976 wurden dann verstärkt Maßnahmen zur Förderung berufstätiger Mütter eingeführt, die den Müttern die Betreuungs- und Erziehungsaufgabe wenigstens im ersten Lebensjahr ihres Kindes ermöglichen sollten.

Der Schwangerschafts- und Wochenurlaub wurde auf 26 Wochen bei Zahlung des vollen Nettodurchschnittsverdienstes erhöht. Alle berufstätigen Mütter können jetzt vom 2. Kind an bezahlte Freistellung bis zum vollendeten 1. Lebensjahr ihres Kindes in Anspruch nehmen. Alleinstehende Mütter haben diesen Anspruch schon vom ersten Kind an. Dadurch stiegen in den Jahren 1976 und 1977 die Geburtenzahlen in der DDR um 24 %.

## Finnland

Die Familienpolitik in Finnland vernachlässigte die Erziehung und Betreuung der Kinder im Elternhaus und legte das Schwergewicht einseitig auf die öffentlichen Erziehungseinrichtungen. Unter dem Eindruck hoher Arbeitslosenzahlen und auf Drängen der Opposition hat sich die Regierung dazu durchgerungen, Modellversuche in einigen Kommunen zu unterstützen, in denen geprüft wird, in welcher Weise die häusliche Betreuung und Erziehung der Kinder finanziell entgolten werden kann. Das erste eindeutige Ergebnis dieser Versuche ist die Erkenntnis, daß die Kosten für die Betreuung der Kinder im Haus wesentlich niedriger liegen als die der öffentlichen Einrichtungen.

Die Hauptelemente der wirtschaftlichen Sicherung der Familien mit Kindern — Kindergeld und Steuererleichterungen — decken nur ein Fünftel der Erziehungs- und Versorgungskosten eines Kindes. Hier fordert die konservative Partei Finlands, Familien mit Kindern in ihren wirtschaftlichen Möglichkeiten durch den Familienlastenausgleich den Familien ohne Kinder gleichzustellen. Neben der

Koppelung des Kindergeldes an den Lebenshaltungskostenindex fordert die konservative Partei ein Familiengründungsdarlehen und eine eigenständige soziale Sicherung der Hausfrau und Mutter.

Mit Haushelferinnen, die von Kommunen und privaten Organisationen zur Verfügung gestellt werden, mit Tagpflegefamilien und Kinderfürsorge zur Beseitigung psychischer und physischer Schäden werden den Familien funktionsunterstützende Hilfen angeboten. Mütter erhalten bei der Geburt eines Kindes eine Unterstützung von 275 Finnmark. Im wesentlichen handelt es sich dabei um Sachleistungen (Mutterschaftshilfspaket) und erst in zweiter Linie um Barleistungen. Darauf hinaus steht jeder Mutter ein Mutterschaftsgeld für 186 Werktagen in Höhe von etwa 45 % ihres Lohnes zu. Väter können Vaterschaftsgeld für 12 Werktagen erhalten. Ein Kind, dessen Vater oder Mutter einen fälligen Unterhaltsbeitrag nicht bezahlt, kann bis zum 18. Lebensjahr aus öffentlichen Mitteln einen Unterhaltsvorschuss erhalten.

Die aktuellen familienpolitischen Aktivitäten beschränken sich auf einen Gesetzentwurf zum Schwangerschaftsabbruch, der die zulässige Zeit für eine sozialindizierte Abtreibung von 16 auf 12 Wochen senken will.

## Frankreich

Frankreich baut seine führende Position unter den europäischen Ländern im Bereich der Familienförderung kontinuierlich aus. Im Juli 1977 wurde durch ein Gesetz die Familienzulage eingeführt, die Familien mit einem Kind unter 3 Jahren oder mit mindestens drei Kindern bis zu einer bestimmten Einkommensgrenze gezahlt wird. Mit dieser Familienzulage sind die vorherigen einkommensgebundenen Einzelmaßnahmen — Alleinverdienerzulage, Hausfrauenzulage und Kinderbetreuungszulage — vereinheitlicht worden.

Alleinstehende Elternteile mit geringem Einkommen erhalten eine besondere Beihilfe, die ihnen ein Mindesteinkommen garantieren soll. Als einziges Land der EG kennt Frankreich auch die Möglichkeit eines Unterhaltsvorschusses, wenn Zahlungen des Unterhaltsverpflichteten ausbleiben. Neben Steuerfreibeträgen zwischen alleinstehenden Elternteilen gibt es noch eine Reihe von Sonderbeihilfen vor und bei der Geburt, zum Schulanfang, für geistig und körperlich Behinderte, für die Wohnung und bei Umzug.

Seit 1976 nimmt sich Frankreich gezielt der besonderen Probleme ausländischer Familien an. Neue Vorschriften im Einwanderungsrecht erleichtern die Familiensammenführung. Als konkrete Hilfen werden angeboten: Einrichtungsprämien, Kontakte mit Sozialdiensten, Anspruch auf eine kostenlose Haushelferin für durchschnittlich 60 Stunden.

Neben dieser materiellen Familienförderung versucht besonders Frankreich, die Familien in ihrer Funktionsfähigkeit zu unterstützen, ohne Teifunktionen auf gesellschaftliche oder staatliche Instanzen zu übertragen. Diesen Bemühungen dienen Hauskrippen (auch Tagesmütter), Familienhelferinnen, Sozialzentren und

Familienferienhäuser. Außerdem sind hierzu die Maßnahmen zur Harmonisierung von Familie und Arbeitswelt zu zählen, wie:

— Mutterschaftsurlaub (8 Wochen), auch für Adoptionsmütter (3 Tage für Adoptivväter),

— unbezahlter Urlaub nach der Geburt eines Kindes von höchstens zwei Jahren bei Anspruchssicherung auf Beförderung in der Lohn- und Gehaltsstufe im öffentlichen Dienst.

Der Tagesmutter wurde per Gesetz die berufliche Stellung einer abhängig Beschäftigten eingeräumt, die alle damit verbundenen Rechte genießt: Anspruch auf Mindestlohn, auf unbezahlten Urlaub, auf Arbeitslosengeld und Weiterbildung usw.

## Großbritannien

Großbritannien verfügt über kein geschlossenes familienpolitisches Programm. Die Anstrengungen zur Förderung der Familien beschränken sich im wesentlichen auf den kontinuierlichen Ausbau des Kindergeldsystems. Im Child Benefit Act von 1975 wurde der Kreis der Anspruchsberechtigten auch auf das erste Kind ausgedehnt. Bis 1979 werden alle steuerlichen Begünstigungen für Familien abgeschafft und die dadurch freiwerdenden Mittel dem Kindergeld zugeschlagen.

Die Notwendigkeit einer umfassenden Familienförderung gerät jedoch immer stärker in das Bewußtsein der Öffentlichkeit. Private familienpolitische Organisationen gewinnen zunehmend Einfluß als „Familien-Lobby“ auch auf die politischen Parteien. Die beiden großen Parteien bereiten Programme vor, die die finanziellen, sozialen und personellen Bedürfnisse der Familie umfassen.

## Irland

Die Familie hat in Irland traditionell eine starke und angesehene Stellung in der Gesellschaft. Die traditionell starke Stellung der Familie hat dazu geführt, daß Irland eines der wenigen Länder Europas ist, in denen es nach wie vor noch die Großfamilie mit Eltern, Großeltern und mehreren Kindern gibt. Sie genießt den besonderen Schutz der Verfassung, und ihre gesellschaftliche Position ist im irischen Rechtssystem gut abgesichert. Das irische Familienrecht ist weitaus konservativer als das der meisten anderen europäischen Länder. So sind z. B. Einfuhr und Verkauf von Verhütungsmitteln verboten, der Schwangerschaftsabbruch steht gar nicht zur Diskussion, und auch die Scheidung ist im Gesetz nicht vorhanden. Letzteres führte dazu, daß in einer ganzen Reihe von Fällen die Kirche zwar eine Annulierung der Ehe gewährte, der Staat sie jedoch verweigerte.

Diese starke gesellschaftliche und rechtliche Stellung der Familie prägt auch die Art und Weise, wie Familienpolitik verstanden und betrieben wird. Aus dem starken Schutz der vollständigen Familie ergibt sich die Notwendigkeit, diesen Schutz auch auf alleinstehende Eltern auszudehnen, deren Lage bisher zuwenig Rechnung

getragen wurde. Die mangelnde gesetzliche Regelung der Ehescheidung erfordert besondere Maßnahmen für gescheiterte Ehen. So können Frau und Familie in der Zeit unmittelbar nach der Trennung besondere Sozialleistungen und Beihilfen in Anspruch nehmen.

Neben diesen ehe- und familienrechtlichen Fragen konzentriert sich die materielle Familienförderung auf das Kindergeld und auf Freibeträge im Steuersystem.

## **Niederlande**

Die materielle Familienförderung in den Niederlanden konzentriert sich auf das Kinderzuschlags- und -abzugssystem, in dem direkte Kindergeldzahlungen und Steuerermäßigungen reguliert sind. Daneben gibt es besondere steuerliche Erleichterungen für Familien mit nur einem Elternteil und eine obligatorische Witwen- und Waisenversicherung.

Die niederländische Regierung strebt z. Z. eine Reform des Kindergeldsystems und der Steuererleichterung an, die zu Einsparungen bei öffentlichen Ausgaben führen soll (die sogenannte 1-Prozent-Operation).

Das Schwergewicht der Familienpolitik wird in den Niederlanden von starken Bestrebungen bestimmt, die sowohl die Beseitigung ungerechtfertigter Unterschiede in den Rechtspositionen verschiedener Gemeinschaftsformen als auch die Verwirklichung der Chancengleichheit der Frauen und Männer in allen Funktionen umfassen. Als konkretes Ziel wird hier die rechtliche Gleichstellung von ehelichen und nichtehelichen Gemeinschaften, von Ledigen, Witwen, Witwern, Geschiedenen mit und ohne Kinder, innerhalb und außerhalb des Familienverbandes wohnend, angestrebt. Zur Unterstützung dieses Prozesses werden Kinderkrippen und Kinderhorte gefördert, Schulunterrichtszeiten neu festgelegt und den Eltern eine stärkere Beteiligung an der Tätigkeit der Vorschuleinrichtungen ermöglicht.

## **Norwegen**

Die Familienpolitik ist in Norwegen in den letzten Jahren zu einem bedeutenden Punkt in der innenpolitischen Auseinandersetzung zwischen Regierung und Opposition geworden. Das Kernstück norwegischer Familienförderung ist ein System von allgemeinem Kindergeld und Steuerfreibeträgen. Abgerundet wird die materielle Sicherung durch Wohnungsbeihilfen, Pensionsansprüche der nicht arbeitenden Familienmitglieder und Sozialleistungen für besondere Problemlagen — Behinderthilfe, Hilfe für Familien mit einem Elternteil sowie Unterstützung bei Krankheiten.

Die aktuellen familienpolitischen Anstrengungen der Labour-Regierung beschränken sich auf den Ausbau der Kindergärten in großem Umfang und auf einen Gesetzentwurf zur kostenlosen Abtreibung. Die konservative Partei kämpft gegen die kostenlose Abtreibung und für einen verstärkten Schutz des ungeborenen Lebens. Dies soll durch eine bessere Aufklärung über Methoden der Empfängnis-

verhütung geschehen. Der Lebensstandard der Familien soll durch einen Ausbau der steuerlichen und der direkten finanziellen Hilfen erhöht werden. Die im Haus tätigen Personen sollten einen Anspruch auf Krankengeld wie auf eine Zusatzrente erhalten. Um den Ehepartnern die Erfüllung ihrer familiären Aufgaben zu erleichtern, fordert die konservative Partei mehr Möglichkeiten der Teilzeitarbeit.

## Österreich

Kernstück der Familienpolitik ist der Familienlastenausgleich (FLA), aus dem zahlreiche Förderungsmaßnahmen teilweise oder ganz finanziert werden. Bei der Eheschließung erhalten die Paare 15 000 Schilling als Heiratsbeihilfe und bei der Geburt eines Kindes 8 000 Schilling sowie weitere 8 000 Schilling am 1. Geburtstag des Kindes als Geburtenbeihilfe, wenn Mütter und Kinder sich allen Vorsorgeuntersuchungen unterzogen haben. Bis zum Ende des 1. Lebensjahres des Kindes haben alle unselbständig beschäftigten Mütter Anspruch auf bezahlten Karenz-Urlaub. Als Entbindungsbeitrag zahlt die Krankenkasse 2 000 Schilling, und der Arbeitgeber zahlt bei mindestens fünfjähriger Betriebszugehörigkeit der Mutter eine Abfindung in Höhe von  $1\frac{1}{2}$  Monatsbezügen, wenn die Mutter innerhalb der ersten 6 Monate des Karenz-Urlaubs aus dem Betrieb ausscheidet.

Bis zum vollendeten 19. Lebensjahr ihres Kindes haben alle Eltern Anspruch auf eine monatliche Familienbeihilfe. Im Rahmen einer Systemumstellung zum 1. Januar 1978 wurde der steuerliche Kinderabsetzbetrag abgeschafft, und mit den freigewordenen Mitteln wurde die Familienbeihilfe aufgestockt.

Trotz dieser großen Zahl unterschiedlicher Beihilfen stellt die ÖVP fest: „Die Beihilfen, vor allem für Mehrkinderfamilien, bleiben weit hinter der tatsächlich erforderlichen Unterstützung zurück.“ Darum fordert die ÖVP die Wiedereinführung von steuerlichen Absetzbeträgen, Ausdehnung des Karenz-Urlaubsgeldes auf 3 Jahre, Erhöhung, Dynamisierung und Staffelung der Familienbeihilfe sowie Verbesserungen im Wohnungsbeihilfesystem.

Die österreichische Bundesregierung lehnt z. Z. diese Forderungen ab und konzentriert sich auf die Anpassung des Sozialrechts an das neue Familienrecht (Alterssicherung für die Frau, soziale Sicherheit bei Scheidung) und auf die Reform des Ehescheidungsrechtes.

## Portugal

In der neuen portugiesischen Verfassung von 1976 nimmt die Familie einen breiten Raum ein. Artikel 36 verankert das Recht auf Familie für jeden, gibt beiden Ehepartnern gleiche Rechte und Pflichten auf und bestimmt, daß Kinder grundsätzlich nicht von ihren Eltern getrennt werden dürfen. Die Artikel 67—72 enthalten mehrere Regelungen bezüglich Familie, Mutterschaft, Kindschaft, Jugend, Behinderte und Alte.

Im Gegensatz zu dieser umfangreichen Berücksichtigung der Familie im Verfassungsrecht existiert keine konkrete staatliche Familienpolitik, wie wir sie in

anderen europäischen Ländern kennen. Aufgrund dieses Defizits in der politischen Praxis hat die CDS (Partido do Centro Democrático Social) ein familienpolitisches Programm erarbeitet, dessen Schwerpunkte im Schutz der Familie bei Wohnungs- und Verkehrsfragen, Berücksichtigung der Sonderbelastungen im Steuerrecht, Einführung eines Familienmindesteinkommens und im Mutterschutz liegen. Daneben fordert die CDS eine Aufwertung der sozialen Rolle der Hausarbeit und eine gleitende Arbeitszeit für die Eltern.

## Schweden

In Schweden liegt das Schwergewicht der Politik auf der Gleichberechtigung der Frau im Arbeitsleben. Das führt zu der familienpolitischen Tendenz, die Frau von den häuslichen Pflichten zu entlasten und die Hausfrau auch nicht mehr steuerlich zu begünstigen. Trotzdem fördert die schwedische Regierung Eheschließungen und Kinder durch eine Reihe von Geldleistungen und öffentlichen Dienstleistungen.

Hausstandsdarlehen werden allen Schweden bei der Bildung eines Hausstandes in einer Familienwohnung gewährt, unabhängig davon, ob die Partner verlobt oder verheiratet sind oder ob sie lediglich in eheähnlicher Gemeinschaft leben. Auch alleinstehende Elternteile mit einem Kind unter 16 Jahren können dieses Darlehen beanspruchen.

60 Tage vor der Entbindung können werdende Mütter Elternbeihilfe beziehen und ihre Arbeit niederlegen. Bis zu 7 Monaten nach der Geburt wird eine Elternbeihilfe an Mutter oder Vater ausgezahlt. Bei Erkrankung eines Kindes unter 10 Jahren haben Eltern Anspruch auf Krankengeld für 12 Tage. Dieser Anspruch erweitert sich bei Familien mit 2 Kindern auf 15 und bei 3 Kindern auf 18 Tage. Zur Pflege kranker Kinder können berufstätige Eltern auch eine soziale Haushaltshilfe (Haushaltspfleger oder Kinderpfleger) in Anspruch nehmen.

Als einziges europäisches Land zahlt Schweden allen Gymnasiasten vom 16. bis zum 19. Lebensjahr ein Gehalt von monatlich 150 Kronen, das bei besonderer Bedürftigkeit durch bestimmte zusätzliche Zahlungen ergänzt wird. Eine staatliche Gesundheitsfürsorge für Kinder bis zum Schulantritt sowie Familienberatungsstellen werden als kostenlose Dienstleistungen angeboten.

Die konservative Moderata Samlingspartiet fordert darüber hinaus in ihrem Parteiprogramm eine Stärkung der Stellung der Familie und verbesserte Möglichkeiten für Eltern, ihre Kinder selbst zu betreuen. Dies soll durch Steuererleichterungen für Familien mit Kindern sowie durch den Ausbau der direkten finanziellen Unterstützung kinderreicher Familien geschehen — Ausdehnung der Elternbeihilfe auf 12 Monate nach der Geburt und Einführung eines Erziehungsgeldes bis zum 3. Lebensjahr des Kindes. Die öffentlichen Kinderhorte sollten entsprechend der Nachfrage ausgebaut werden, die entsteht, wenn Eltern frei zwischen verschiedenen Formen der Kinderbetreuung entscheiden können. Die Möglichkeiten der Halbtagsbeschäftigung für Eltern sollen erweitert werden.

## Schweiz

Die Familienpolitik in der Schweiz beschäftigt sich vorwiegend mit der wirtschaftlichen Sicherung der Familie, die mit Hilfe steuerlicher Entlastungen sowie einem System von Haushalts- und Kinderzulagen erreicht werden soll. Das System der Zulagen ist stark geprägt vom Föderalismus der Schweiz.

Im Rahmen der Familienzulagen werden Kindergelder im Bund und in den einzelnen Kantonen an z. T. unterschiedliche Anspruchsberechtigte in unterschiedlicher Höhe gezahlt. Auf Bundesebene erhalten lediglich landwirtschaftliche Arbeitnehmer und Kleinbauern Haushalts- und Kinderzulagen. In sechs Kantonen werden Familienzulagen auch den Selbständigen bis zu einer Einkommensgrenze gewährt. 4 Kantone geben Geburtszulagen an alle Arbeitnehmer, und in 5 Kantonen gibt es Ausbildungszulagen.

Finanziert werden die Familienzulagen durch Beiträge, die die Arbeitgeber an Familienausgleichskassen entrichten. Die Kinderzulagen für Selbständige, nicht landwirtschaftliche Berufe, werden in einem intragenerativen Lastenausgleich durch Beiträge der Selbständigen an Familienausgleichskassen finanziert.

Die Steuerermäßigungen für Verheiratete und Kinder sind in der Schweiz im Vergleich zu anderen europäischen Staaten am ausgeprägtesten. Hier dienen die Familienabzüge also der Milderung der progressiven Steuerbelastung, die in anderen Ländern (Bundesrepublik, Italien, Belgien) durch Ehegattensplitting oder getrennte Veranlagung der Ehepartner erreicht wird. Aufgrund der föderalistischen Kompetenzzersplitterung gibt es auch hier eine Vielzahl unterschiedlicher Regelungen auf kantonaler Ebene. Einheitlich sind lediglich die Verheirateten- und Kinderabzüge bei der Wehrsteuer, da diese vom Bund erhoben wird.

Dagegen fordert die Christlich-Demokratische Volkspartei (CVP) eine bundeseinheitliche familienbezogene Sozial- und Gesellschaftspolitik, die alle Lebensbereiche nach den Erfordernissen der Familie gestalten soll. Im Rahmen einer solchen Politik müßten durch Harmonisierung und Ausbau der kantonalen Gesetzgebung noch bestehende Lücken auf dem Gebiet der Familienzulagen und der Steuerermäßigungen angestrebt werden. Darüber hinaus fördert die CVP den Ausbau eines Dienstleistungsangebotes der Familien: Familien-, Erziehungs- und Jugendberatungsstellen sowie Elternschulungskurse im Rahmen der Erwachsenenbildung.

Auf Verlangen der CVP muß die schweizerische Bundesregierung noch in diesem Jahr einen Familienbericht vorlegen, der als Grundlage einer umfassenden Familienpolitik dienen kann. Darüber hinaus prüft die schweizerische Bundesversammlung auf Antrag der CVP-Fraktion die Möglichkeiten einer besonderen Mutterschaftsversicherung.