

Bevölkerungsorientierung
trägt Früchte
– ein Vergleich

Familienpolitik in der Europäischen Union

Christine Henry-Huthmacher

Geburtenrückgang, zunehmende Erwerbstätigkeit von Frauen und Müttern und alternde Gesellschaften sind Ausdrucksformen nahezu aller europäischen Länder. Aufgrund der demographischen Entwicklung in den meisten EU-Ländern gerät die Familie und mit ihr die Frage, warum wir nicht genug Kinder für die soziale Alterssicherung bekommen, in den Mittelpunkt der familienpolitischen Diskussion. Mit unterschiedlichen staatlichen Unterstützungsleistungen versuchen Europas Familienpolitiker die Geburtenraten zu steigern. Dabei hängen die familienpolitischen Leistungen von den jeweiligen kulturellen Kontexten ab und den damit verbundenen Vorstellungen über Kindheit, Privatheit und Öffentlichkeit, mit der Integration der Mütter in den Arbeitsmarkt und der Väter in die Familie. Die Kenntnisnahme und Umsetzung der Bedürfnisse von Kindern und Eltern in politisches Handeln variiert ebenfalls von Land zu Land.

Die klassische Familie ist in allen EU-Ländern dynamischen Veränderungen ausgesetzt. Mit der Vollbeschäftigung für Männer und mit stabilen Familien als Regelfall bot die Nachkriegsgesellschaft den nötigen Rahmen für die traditionelle Familie. Die Aufgabenteilung innerhalb der Familie war klar geregelt und die Erziehungsmuster waren allgemein akzeptiert und vorgegeben. Wenn man die Lebensläufe der älteren Bevölkerung ansieht, fällt die große Homogenität der Verhaltensweisen auf. Dagegen haben sich in allen europäischen Ländern inzwischen

nicht nur die Familienformen ausdifferenziert, sondern auch Lebenszyklen verändert.

Heute findet bereits der Übergang ins Erwachsenenalter verspätet statt. In Südeuropa ist es üblich, dass junge Leute bis zum Alter von 25 bis 30 Jahren bei den Eltern leben. Längere Ausbildungszeiten, große Hindernisse auf dem Arbeits- und Wohnungsmarkt verschieben das Erwachsenwerden nach hinten. In allen europäischen Ländern bekommen die Frauen heute ihre ersten Kinder im Alter von durchschnittlich 28 oder 29 Jahren. Die zunehmende Instabilität von Familien und Berufskarrieren trägt insgesamt dazu bei, dass Biographien heute weitaus weniger linear verlaufen als früher, mit der Folge, dass viel komplexere Handlungsmuster entstehen.

Die klassische Familie hat durch eine Vielzahl neuartiger Haushaltsformen Konkurrenz bekommen. In allen EU-Ländern macht ein Anstieg von Einpersonnen- und Einelternhaushalten üblicherweise zehn bis fünfzehn Prozent aller Haushalte aus. Zum anderen erleben wir zugleich die Verfestigung der Doppelverdienerhaushalte. Informelle Partnerschaften, Trennungen und Scheidungen nehmen zu. In Schweden wurden mehr als 55 Prozent der Kinder im Jahr 2000 unehelich geboren, in Dänemark, Frankreich, Finnland und Großbritannien betrug der Anteil vierzig Prozent. Hinzu kommt der EU-weite Anstieg der Zahl der Kinder, die nur mit einem Elternteil leben. Allein Erziehende haben es mit einem beträcht-

lichen Armutsrisiko zu tun. So sind wachsende Scheidungsraten und immer mehr allein erziehende Mütter ein familienpolitisch brisantes Thema in Großbritannien, wo auch die Geburtenraten im europäischen Vergleich relativ hoch sind, die meisten Frauen berufstätig und die Familien am wenigsten stabil sind. Betrachtet man diese Entwicklung näher, dann fällt der hohe Anteil von Teenagerschwangerschaften auf, der die Geburtenrate in Großbritannien maßgeblich prägt.

Dagegen plagen die Südeuropäischen Länder Italien, Spanien, Griechenland, Portugal aber auch die deutschsprachigen Länder wie Deutschland, Österreich und die Schweiz eine immer weiter abnehmende Geburtenquote, die in diesen Ländern unterhalb des EU-Durchschnitts liegen.

Auch wenn europaweit die Frauenerwerbstätigkeit zu einer Selbstverständlichkeit geworden ist, so zeigen die Statistiken deutliche Unterschiede zwischen den Ländern. Während die Frauenerwerbstätigkeit in den skandinavischen Ländern mit bis zu 77 Prozent in Dänemark und in Schweden sehr hoch ist und bei dreißig Stunden pro Woche liegt, ist die Frauenerwerbstätigkeit in Südeuropa, Spanien und Italien weit unterhalb des EU-Durchschnitts, was auch mit dem geringen Anteil der Teilzeitarbeitsmöglichkeiten und mit unsicheren „flexiblen“ Arbeitsverhältnissen zusammenhängt. Dagegen arbeitet ein verhältnismäßig großer Teil der Frauen in Großbritannien, den Niederlanden, Deutschland und Österreich auf Teilzeitbasis.

Neben dem Wandel der Veränderungen innerhalb der Familienstruktur ist der Wandel der Familien auf eine Vielzahl weiterer Faktoren zurückzuführen: wobei Faktoren wie Wirtschaftswachstum, Wohnungspreise und Arbeitsmarkt maßgeblich sind. So dürften auch wirtschaftliche Gründe mitverantwortlich dafür sein, dass etwa Norweger und Dänen

deutlich mehr Nachwuchs bekommen als ihre schwedischen Nachbarn.

Familienpolitik in den EU-Ländern

Europas Familienpolitiker versuchen Arbeit und Familie mit unterschiedlichen Konzepten zu verbinden. Da die meisten europäischen Wohlfahrtsstaaten einen engen Begriff von Familienpolitik haben, der soziale Unterstützung nur im Fall eklatanter familialer Defizite vorsieht, stehen viele EU-Länder vor einer Neuausrichtung ihrer Familienpolitik. Diese ist eng verknüpft mit sozialstaatlichen Prinzipien der Länder.

In den angelsächsischen Ländern wird Familie als Privatangelegenheit angesehen und große Zurückhaltung des Staates im Hinblick auf Eingriffe in wirtschaftliche und familiäre Verhältnisse ausgeübt. Schwerpunkt ist die Garantie eines Existenzminimums für besonders benachteiligte Bevölkerungsgruppen. Ein erheblicher Teil der Sozialaufwendungen gilt dem problembelasteten Teil der Familien. Die Erwerbstätigkeit von Müttern wird nicht erschwert, aber auch nicht besonders gefördert.

Das skandinavische Modell orientiert sich vor allem an der Gleichheit der Geschlechter, der Berufstätigkeit von beiden Eltern und der Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Kennzeichnend ist der gute Ausbau der Kinderbetreuung, relativ großzügige Transferleistungen für eine begrenzte Zeit, die Kinder zu Hause zu erziehen und spezielle Erziehungszeiten für Väter.

Frankreich gilt als Pionierland einer expliziten Familienpolitik mit einer bevölkerungspolitischen Ausrichtung, das die Erwerbstätigkeit von Frauen unterstützt. Familienpolitik wird als Bevölkerungspolitik verstanden, die durch Transferzahlungen das Geburtenverhalten positiv beeinflusst. Zudem wird großer Wert auf Kinderbetreuungsmöglichkeiten gelegt.

Das deutsche Modell (ähnlich in Österreich und der Schweiz) führte schon den Familienschutz auf Verfassungsebene ein. Während die Vereinbarkeit von Familie und Beruf durch ein tradiertes Schulsystem und mangelhafte Kinderbetreuung wenig ausgeprägt ist, werden relativ hohe Geldleistungen an Familien und Eltern transferiert.

Das südeuropäische Modell hat einen wenig ausgeprägten familienpolitischen Ansatz, der auf Traditionalität und subsidiären privaten Arrangements basiert.

Die zentralen Unterscheidungsmerkmale dieser Typen der Familienpolitik sind die Höhe der Einkommenstransfers und die Angebote der Infrastruktur.

Finanzielle Leistungen

Im europäischen Vergleich gibt Deutschland viel Geld für Familien aus und liegt damit im oberen Drittel. Die Palette der familienpolitischen Leistungen ist groß. So gibt es in Deutschland Kindergeld, Baukindergeld, Haushaltsfreibeträge und Freibeträge, Wohngeld, Erziehungsgeld, Sozialhilfe und Kinderzuschläge für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes. Da die Zuordnungen zu den Leistungen nur schwer zu kontrollieren sind, ist es das Ergebnis auch. Der Staat hat in der Familienpolitik die Übersicht verloren. Während das Münchner Ifo-Institut im Jahr 2003 zu dem Ergebnis kam, dass die Familien in Deutschland zwölf Jahre lang 33 Milliarden Euro zu viel an Steuern gezahlt haben, kommt das Kieler Weltwirtschaftsinstitut auf staatliche Aufwendungen in Höhe von 300 Milliarden Euro zu Gunsten der Familien, inklusive des Steuervorteiles durch das Ehegattensplitting in Höhe von zirka 40 Milliarden Euro und den gesamten Bildungsausgaben. Für das Jahr 2001 hat das Weltwirtschaftsinstitut in Kiel errechnet, dass Bund, Länder und Kommunen 168 Milliarden Euro für materielle Leistungen, für Schulen und Betreuung ausgegeben haben. Davon gingen 62 Pro-

zent als finanzielle Leistungen in die Familien, vom Kindergeld über Steuererleichterungen, Erziehungs- und Mutterchaftsgeld bis hin zu Versicherungsjahren in der Rentenversicherung. Dagegen waren die Ausgaben in Schweden pro Kopf der Bevölkerung genau so hoch wie in Deutschland, allerdings wurde das Geld ganz woanders ausgegeben: nur 28 Prozent für materielle Leistungen von Kinder- und Erziehungsgeld, 72 Prozent in Schule und Betreuung.

Legt man bei der Betrachtung der öffentlichen Ausgaben für Familien den Anteil am Bruttoinlandsprodukt als Maßstab zugrunde, dann wird dabei zwischen Aufwendungen für Geld- und Dienstleistungen unterschieden, wobei Steuerentlastungen, die Besteuerung von Sozialtransfers und Ausgaben für das Bildungswesen nicht enthalten sind. Danach liegt Deutschland mit Ausgaben in Höhe von 2,7 Prozent des BIP auf dem sechsten Rang der OECD-Vergleichsländer und weist damit ein überdurchschnittliches Niveau auf.

Mehr Ressourcen brachten Österreich (auf Platz 5) und die skandinavischen Länder auf, wobei Dänemark mit 3,8 Prozent des BIP einen Spitzenwert erreicht. Schlusslichter sind die Mittelmeerländer mit 0,7 Prozent des BIP. In Deutschland verteilt sich das familienpolitische Budget des Staates zu rund 71 Prozent auf Geldleistungen und zu 29 Prozent auf Dienstleistungen. Der Anteil der Dienstleistungen, vor allem die Aufwendungen für Kinderbetreuungseinrichtungen ist im internationalen Vergleich eher niedrig. Die deutsche Familienpolitik ist damit ausgeprägt transferorientiert, während in Dänemark und Schweden der prozentuale Anteil für Dienstleistungen höher ist als für Geldleistungen.

Familienpolitische Leitbilder

Das schwedische Wohlfahrtsmodell basiert auf Vollbeschäftigung und der Teilnahme aller Bürger am Arbeitsmarkt. Das

ist auch die Basis für die schwedische Familienpolitik. Im Jahr 2001 waren 70 Prozent aller Frauen zwischen 16 und 64 Jahren berufstätig und bei Frauen mit einem Kind unter sieben Jahren waren es sogar 82 Prozent, die einer bezahlten Arbeit nachgingen, bei den Männern waren es 95 Prozent. Das familienpolitische Leitbild Schwedens ist der Zwei-Verdiener-Haushalt mit dem Anspruch der Gleichstellung der Geschlechter. Die Eckpfeiler schwedischer Familienpolitik beruhen auf: der Individualbesteuerung, öffentlicher Kinderbetreuung und der Elternurlaubsversicherung. Die Änderung des Steuersystems 1971 hat die Begünstigung von zwei Einkommen zur Folge, wohingegen es einer Familie erschwert wurde von nur einem Einkommen zu leben.

Familien mit kleinen Kindern bevorzugen weniger das Doppelverdiener- als vielmehr ein Eineinhalbverdiener-Familienmodell. Gut die Hälfte aller Mütter mit schulpflichtigen Kindern gehen einer Teilzeitbeschäftigung nach. Alle Eltern haben bis zum zwölften Geburtstag des Kindes Anspruch auf eine Teilzeitstelle. Allerdings geht eine Verkürzung der Arbeitszeit zu ihren Lasten. Im EU-Vergleich ist die Zustimmung von Männern und Frauen zur Erwerbstätigkeit von Müttern am höchsten.

Damit beide Eltern berufstätig sein können, hat Schweden ein sehr großes Angebot an institutionalisierter Kinderbetreuung. Seit 1995 sind die Gemeinden verpflichtet, für die ein- bis zwölfjährigen Kinder von studierenden Eltern sowie bedürftige Kinder öffentliche Betreuungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen. Im Jahr 2000 nahmen 76 Prozent der Kinder zwischen ein und fünf Jahren die öffentliche Kinderbetreuung in Anspruch. Schulkinder werden in Freizeitzentren oder von Tagesmüttern betreut. In der Gruppe der Sechs- bis Neunjährigen besuchen 66 Prozent eine öffentliche Kinderbetreuung.

Die schwedische Familienpolitik orientiert sich an einer stark institutionalisierten Betreuungskultur, um die Berufstätigkeit beider Eltern zu ermöglichen. Dabei richtet sich allerdings ihr Angebot einseitig an Kinder erwerbstätiger Eltern. Während diese Eltern finanzielle Unterstützung und einen Rechtsanspruch auf einen Vorschulplatz erhalten, haben Kinder von Arbeitslosen, Nichterwerbstätigen und Eltern im Elternurlaub erst seit 2002 einen Anspruch auf eine dreistündige öffentliche Betreuung am Tage.

Der dritte Pfeiler schwedischer Familienpolitik ist die Elternurlaubsversicherung. Im Vordergrund steht die gemeinsame Elternschaft, die beiden Elternteilen während des Elternurlaubes die Betreuungsrolle ermöglicht. Zwar nehmen Frauen den größten Teil des Elternurlaubes in Anspruch, doch gehen 36 Prozent der Väter 27 Tage in Elternurlaub. Dagegen sind es in Deutschland knapp drei Prozent. Das ist unter anderem auch damit zu erklären, dass Elternurlaub als eine einkommensabhängige Leistung verstanden wird, die für die Dauer von dreizehn Monaten gewährt wird, während für die verbleibenden drei Monate ein Pauschalatz gezahlt wird.

In der schwedischen Gesellschaft werden Elternurlaub und der Zugang zu öffentlichen Kinderbetreuung als Selbstverständlichkeit angesehen und von fast allen Familien genutzt.

Das französische Modell

Im Gegensatz zu Schweden basiert das französische Modell zwar ebenfalls auf dem Zwei-Verdiener-Haushalt, mit einer geringeren Frauenerwerbstätigkeit als in Schweden, bietet jedoch die größte Variationsbreite an staatlich geförderten privaten und öffentlichen Betreuungsmöglichkeiten. Unter den OECD-Ländern liegt Frankreich sogar noch vor Dänemark und Schweden auf dem ersten Rang, sowohl was die Hilfen für Mütter mit Kindern un-

ter sechs Jahren betrifft als auch bezüglich der Förderung der Erwerbstätigkeit von Müttern mit Kindern zwischen drei und sechs Jahren. Während in einigen europäischen Ländern, Kinderbetreuung als Privatsache angesehen wird, gilt sie in Frankreich als eine Angelegenheit öffentlicher Politik und als ein wichtiger Teil der Familienpolitik.

Frankreich gilt zusammen mit den skandinavischen Ländern als das EU-Mitgliedsland, in dem sich der Staat und die öffentliche Hand am stärksten engagieren. Traditionell steht Geburtenförderung im Zentrum französischer Familienpolitik, die spätestens seit den dreißiger Jahren auf dem Leitbild der Zwei-Verdiener-Familie basiert und im weiteren Verlauf die Erwerbstätigkeit von Müttern fördert. Im Gegensatz zu Schweden ist die Erwerbstätigkeit der Frauen, die bei knapp 57 Prozent liegt, auf Vollerwerbstätigkeit angelegt. Im Unterschied zu Deutschland fällt vor allem die hohe Erwerbsquote von Müttern mit einem Kind unter drei Jahren beziehungsweise mit zwei Kindern unter sechs Jahren auf. Während im Westen und Osten Deutschlands 59 Prozent der Mütter mit einem Kind unter drei Jahren beschäftigt sind, liegt die Quote in Frankreich bei 80,2 Prozent mit zwei Kindern, wenn das jüngste unter sechs Jahre alt ist, sind es in Deutschland knapp 60 Prozent, in Frankreich knapp 83 Prozent. Mütter in Frankreich reduzieren ihre Erwerbstätigkeit erst mit der Geburt des dritten Kindes.

Die hohe Müttererwerbstätigkeit geht einher mit steigender Geburtenrate. Im Gegensatz zu den anderen EU-Staaten, die einen Geburtenrückgang zu verzeichnen haben, mit einer großen Variationsbreite zwischen den Ländern, kann Frankreich einen Anstieg verzeichnen und liegt gemeinsam mit Irland mit einer Geburtenrate von 190 Kinder auf 100 Frauen an der Spitze in Europa. Wie in anderen EU-Ländern ist das durchschnittli-

che Alter der Frau bei der Geburt auf 29,1 Jahre gestiegen. Dabei nehmen nichteheliche Geburten zu. 40 Prozent der Kinder kommen nicht ehelich zur Welt, bei den Erstgeborenen sind es 55 Prozent, wobei von zehn nicht ehelichen Kinder, acht vor der Geburt vom Vater anerkannt werden. Die Ehe nimmt in ihrer ordnungspolitischen Funktion ab. Angesichts der hohen Geburtenraten in Frankreich und der relativ hohen Zahl in Skandinavien, steht die Frage im Raum nach einer möglichen Korrelation von guten Vereinbarkeitsoptionen im Beruf und der hohen Geburtenquote. Dazu hat die französische Ökonomin de Béatrice Majnoni D'Intignano drei Phasen in der Entwicklung der Geburtenrate in Europa herausgearbeitet:

1. Eine traditionelle Phase mit hoher Geburtenrate und geringer Frauenerwerbstätigkeit bis Ende der sechziger Jahre.
2. Eine Übergangsphase mit steigender Frauenerwerbsarbeit und sinkender Geburtenrate, die Ende der sechziger Jahre begann und in den Mittelmeerlandern noch vorherrschend ist.
3. Die moderne Phase mit einer stabilen hohen Erwerbstätigkeit und stabilen oder sinkenden Geburtenraten (Skandinavien und Frankreich).

Ihrer Ansicht nach durchlaufen alle Länder diese drei Phasen. Nur diejenigen Länder, die erwerbstätigen Frauen ermöglichen, Beruf und Familie zu verbinden, weisen Geburtenraten auf, die das demographische Gleichgewicht erhalten.

Tatsächlich bietet Frankreich eine Fülle von Betreuungsmöglichkeiten für berufstätige Eltern. So besuchen knapp 30 Prozent der unter Dreijährigen staatliche Krippen, die von 7.30 Uhr bis 18.30 Uhr geöffnet sind.

Für die Vorschulen (*écoles maternelles*) der Drei- bis Sechsjährigen haben die Eltern einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz. Die Vorschulen sind

kostenlos, da sie dem Bildungsministerium unterstehen. Obwohl der Besuch freiwillig ist, werden die Vorschulen von 99 Prozent der Kinder im Alter von drei bis sechs Jahren in Anspruch genommen.

Das familienpolitische Programm der Regierung Raffarin, das 80 Milliarden Euro an Transfers für Familien vorsieht, ist im Jahr 2003 mit einem Zehn-Punkte-Programm konkretisiert worden. Darin werden familienpolitische Leistungen in der Rentenversicherung, trotz allgemeiner Leistungseinbußen, sogar ausgeweitet. Die Anrechnung eines zweijährigen Erziehungsurlaubes ist auf Väter ausgeweitet worden. Vom Jahr 2004 an erhalten Familien, deren Monatseinkommen 4120 Euro nicht übersteigt, eine einmalige Geburtenprämie von 800 Euro pro Kind sowie 160 Euro Kindergeld (ab dem zweiten Kind) während der ersten drei Lebensjahre. Weiterhin gewährt der Staat 340 Euro monatlich zusätzlich zum Kindergeld, wenn ein Elternteil während der ersten drei Lebensjahre zu Hause bleiben möchte. Auch ermöglicht der Staat Steuererleichterungen in größerem Maße. So zahlt nur die Hälfte aller französischen Haushalte überhaupt noch Lohn- und Einkommenssteuer. Vom dritten Kind an sind Eltern mit einem Durchschnittseinkommen sogar völlig steuerfrei. Auch Unternehmen können mit Steuererleichterungen in Höhe von bis zu 60 Prozent für Ausgaben rechnen, die bei unternehmensinterner Kinderbetreuung anfallen.

Der wesentliche Akteur familienpolitischer Leistungen ist die staatliche Familienkasse, als die Schaltstelle für Familienleistungen. Sie bündelt und zahlt die Leistungen (wie Kindergeld, Beihilfen zur häuslichen Kinderbetreuung, Beihilfen zur Beschäftigung einer Tagesmutter, Erziehungsgeld, Wohnbeihilfen und Beihilfen für Alleinerziehende und so weiter),

verwaltet ihre Ausgaben und führt spezielle Sozialprogramme durch. Die Familienkassen sind seit 1945 ein autonomer Versicherungsweig, eine öffentlich-rechtliche Einrichtung unter staatlicher Aufsicht, die bis 1990 ausschließlich von Arbeitgebern bezahlt wurde. Mittlerweile ist ihr Anteil auf 60 Prozent gesunken; das entspricht einem Anteil von rund zehn Prozent der Lohnsumme. In Europa gibt es zudem in Belgien und Luxemburg eine Familienkasse als Bestandteil der Sozialversicherung. Damit steht Familienpolitik gleichrangig neben der Renten- und Gesundheitspolitik.

Was ist der Königsweg?

In allen europäischen Ländern ist die Vereinbarkeitsproblematik die Schlüsselkategorie für oder gegen Kinder. Wenn die Organisation des Alltagslebens mit Kindern zu schwierig ist, verzichten viele Frauen auf Kinder und wählen den Beruf. In den Ländern Deutschland, Niederlande und Großbritannien war Teilzeitarbeit schon immer der Königsweg Beruf und Familie miteinander zu verbinden. Allerdings sind die öffentlichen Betreuungseinrichtungen keineswegs bedarfsdeckend. Frankreich bietet das vielseitigste Betreuungsangebot in Europa, während die Skandinavier auf staatliche Betreuungssysteme setzen und Frauen voll in den Arbeitsmarkt integrieren.

Neben einer verbesserten Vereinbarkeit bleibt die ungleiche Arbeitsteilung ein großes Problem. Private Arbeit, die in die Kindererziehung und -pflege von alten Menschen investiert wird, findet keine Anerkennung. Dies ist in Zeiten der zunehmenden Ökonomisierung der Lebensbereiche stärker denn je verbreitet. In dieser stärkeren Wertschöpfung häuslicher Erziehungsarbeit liegt der Schlüssel für starke Kinder in starken Familien und eine stabile Gesellschaft.