

# Der Charme französischer Familienpolitik

Mechthild Veil

In Diskussionen um eine moderne Familienpolitik, die den Alltag von Familien erleichtern und die Kinderfreundlichkeit fördern hilft, richtet sich die öffentliche Aufmerksamkeit zunehmend nach Westen, nach Frankreich. Das Land mit der ältesten Tradition institutionalisierter Familienpolitik gilt gegenwärtig als Best-practice-Beispiel für die Zukunft.

Frankreich weist die höchste Geburtenrate in Europa auf; so kommen in Frankreich auf 100 Frauen 189 Kinder gegenüber 134 Kindern in Deutschland. Die Erwerbsbeteiligung von Müttern liegt über der in Deutschland, zum Beispiel liegt die Erwerbsquote von Müttern mit einem Kind unter sechs Jahren in Frankreich bei 85,1 Prozent gegenüber 73,3 Prozent in Deutschland; für Mütter mit zwei Kindern, das jüngste unter sechs Jahren, liegt die Erwerbsquote in Frankreich bei 80,1 Prozent gegenüber 63,5 Prozent in Deutschland. Die Hilfen des Staates in der Kinderbetreuung sind großzügiger und vielfältiger. Das Leistungsspektrum wird auch in finanziell angespannten Zeiten nicht zur Disposition gestellt, weder von rechten noch von linken Regierungen. Französische Familienpolitik stößt auf breiten gesellschaftlichen Konsens. Wie lassen sich diese politischen Kontinuitäten erklären?

## Robustheit gegenüber parteipolitischer Couleur

Im Unterschied zu Deutschland unterliegt französische Familienpolitik kaum dem parteipolitischen Links-rechts-Schema.

Eine „linke“ Regierung unterscheidet sich nur in Akzentverschiebungen von einer Familienpolitik konservativer Regierungen und umgekehrt. Gemeinsam ist beideneinesäkularisierte Familienpolitik, die sich neutral gegenüber religiösen Einstellungen verhält, mit einer bevölkerungsfördernden Ausrichtung (stärker bei konservativen Regierungen) und mit einer auf Vereinbarkeit von Beruf und Familie zielenden Familienpolitik (stärker bei den Sozialisten). Familienpolitik ist in der politischen Hierarchie oben angesiedelt, eine „wohlfahrtsstaatliche Elite“ und traditionsreiche Institutionen verkörpern und reproduzieren Stabilität.

Dementsprechend fokussiert das „Ministerium für Familie und Kindheit“ auf die Förderung von Kindern. Das Arbeits- und Sozialministerium hat die Schirmherrschaft inne, das zeigt, für wie wichtig die Verbindung von Familien- und Arbeitsmarktpolitik angesehen wird. Das „Familienministerium“ berät die Regierung in Familienangelegenheiten. Dafür stehen dem Ministerium interministerielle Delegationen zur Verfügung, die Familienpolitik als Aufgabe unterschiedlicher Ressorts (Querschnittsaufgabe) koordinieren und Aktivitäten anstoßen. Die beteiligten Minister arbeiten in einem interministeriellen Familienkomitee unter der Schirmherrschaft des Ministerpräsidenten zusammen.

Das „Ministerium für Familie und Kindheit“ bereitet einmal jährlich eine vom Ministerpräsidenten einberufene Familienkonferenz vor, auf der die Regie-

rung mit den betroffenen Ministerien (Wohnungswesen, Soziales und Beschäftigung), mit den diversen Familienverbänden, den Sozialpartnern, Elternvereinen, karitativen Vereinen, kommunalpolitischen Vertretern, familienpolitischen Experten und so weiter ihre familienpolitischen Orientierungen diskutiert. Die Konferenzen beschließen Empfehlungen als Handlungsorientierung für die Regierung.

Ein weiteres, traditionsreiches Organ ist der Hohe Rat für Bevölkerung und Familie (Haut Conseil à la Population et à la Famille). Der Hohe Rat ist ein beim Präsidenten angesiedeltes Gremium, das Experten und die Regierung in Bevölkerungs- und Familienfragen berät. Der Rat, der an den Familienkonferenzen teilnimmt, setzt sich aus mehreren politischen Strömungen zusammen und hat die allgemeine Aufgabe, die Beziehungen zwischen Demografie und Familienpolitik zu stärken. Leitlinie des Hohen Rates ist es, die Bedürfnisse Einzelner zum Beispiel einen Kinderwunsch, realisieren zu helfen. Ein vergleichbares Gremium, das sich partei- und konfessionell übergreifend mit demografischen Fragen als Teil der Gesellschaftspolitik beschäftigt und politische Aktivitäten vorschlägt, gibt es in Deutschland nicht.

### Instrumente der Familienpolitik

Zu den in Deutschland bekannteren familienpolitischen Instrumenten gehört die Nationale Familienkasse (Caisse nationale des allocations familiales, CNAF), die auf der lokalen Ebene durch ein Netz von lokalen Kassen (Caisse d'allocation familiale, CAF) vertreten ist. Ursprünglich aus freiwilligen Kompensationskassen eines katholisch orientierten Unternehmertums im neunzehnten Jahrhundert entstanden, die „ihren“ Arbeitern einen Familienzuschlag zahlten, kamen die Kassen in den dreißiger Jahren unter die Kontrolle einer säkularen, bevölkerungspolitisch orien-

tierten Staatspolitik: Sie wurden obligatorisch und 1939 im Familienrecht und 1945 auf Initiative de Gaulles im Sozialversicherungsrecht verankert. Die Familienkasse ist seitdem ein autonomer Zweig der Sozialversicherung. Sie ist eine von den Sozialpartnern paritätisch verwaltete öffentlich-rechtliche Einrichtung unter staatlicher Aufsicht. Die Kassen sind Zahl- und Verteilungsstelle für die Familienleistungen, einschließlich der Wiedereingliederungshilfen (Revenu minimum d'insertion, RMI) und der Wohnungsbeihilfen. Bis zu Beginn der neunziger Jahre finanzierten beinahe ausschließlich die Arbeitgeber die Familienkassen, mit der Einführung einer Sozialsteuer (Contribution sociale généralisée, CSG) im Jahre 1991 änderte sich dies, der Arbeitgeberanteil an der Beitragszahlung zur CNAF ist auf sechzig Prozent gesunken, das entspricht einem Anteil von rund zehn Prozent der Lohnsumme. In Europa gibt es, außer Belgien und Luxemburg, kein weiteres Land, das eine Familienkasse als Bestandteil der Sozialversicherungen aufweist und das Familienpolitik gleichrangig mit Renten- und Gesundheitspolitik behandelt.

Wirtschaftliche Akteure, die Sozialpartner, Betriebe und Gewerkschaften haben Anfang des zwanzigsten Jahrhunderts lange Zeit das Leitbild des Arbeitnehmers mit einer kinderreichen Familie gestärkt. Vor allem das Unternehmertum (patronat) beteiligte sich an familienpolitischen Initiativen, der so genannten patronalen Familienpolitik, durch betriebliche Kinderbetreuungseinrichtungen und familienpolitische Lohnzuschläge (den so genannten Familienlohn). Mit Gründung der Sozialversicherungen und der Familienkassen ein Jahr später wurden viele familienpolitische Aufgaben vom patronat auf den Staat und auf die Sozialversicherungen transferiert, ohne dass die Arbeitgeber finanziell aus der Familienpolitik völlig entlassen worden sind. Sie tragen weiterhin einen Großteil der Finan-

zierung der Familienkassen, was allerdings in den eigenen Reihen nicht unumstritten ist.

Als zivilgesellschaftliche Akteure treten die Familienverbände in Erscheinung. Die über 7000 Familienverbände, von denen die meisten in der nationalen Union der Familienverbände (Union nationale des associations familiales, UNAF) zusammengeschlossen sind, haben ein starkes politisches Gewicht. Die Familienverbände agieren als pressure-groups, um Einfluss auf staatliche Familienpolitik zu nehmen. Ihre zunächst rein natalistische Ausrichtung ist im Laufe der Geschichte einer differenzierten Argumentation und Politik gewichen.

### Hilfen zur Vereinbarkeit

Ältere Familienpolitiken sind auf die Förderung von Geburten ausgerichtet, während neuere Orientierungen mehr dem Abbau der Vereinbarkeitsproblematik verpflichtet sind. Der natalistische Impetus zeigt sich in einem sprunghaften Anstieg der Familienleistungen ab dem zweiten oder dritten Kind, zum Beispiel in der Ausgestaltung des Kindergeldes, das bis 1980 nur Familien mit drei und mehr Kindern erhielten. Erst die Regierung Mitterrand führte das Kindergeld ab dem zweiten Kind ein, für das erste Kind wird auch gegenwärtig quasi noch kein Kindergeld gezahlt (aber diskutiert).

Familienleistungen mit Geburten fördernden Anreizen bestehen überwiegend aus monetären Leistungen, die die finanzielle Situation kinderreicher Haushalte stärken sollen, auch dann, wenn die Kinder längst nicht mehr im Haushalt der Eltern leben (zum Beispiel zehnprozentige Rentenaufstockung für Versicherte mit drei und mehr Kindern). Diese natalistisch orientierten Leistungen, die älteren, erhalten seit den siebziger Jahren Konkurrenz durch Familienleistungen, die auf eine leichtere Vereinbarkeit von Beruf und Familie zielen. Das Zusammenleben

erwerbstätiger Eltern mit ihren Kindern soll erleichtert werden (siehe Übersicht).

Die Einführung eines Vaterschaftsurlaubs bedeutet eine kulturelle Wende in dem Konzept Vaterschaft.

Für berufstätige Eltern ist die duale staatliche Förderung der Kinderbetreuung interessant und kann als Best-practice-Beispiel für Deutschland betrachtet werden: zum einen die finanzielle Subventionierung von Tagesmüttern für häusliche Betreuung (sie soll weiter ausgebaut werden) und zum anderen die Bereitstellung öffentlicher Strukturen (Krippen und écoles maternelles). So haben Eltern tatsächlich eine Wahlfreiheit, weniger zwischen Beruf oder Familie, was viele gar nicht anstreben, als in der Entscheidung für eine bestimmte Form der geförderten Kinderbetreuung. So optieren leitende Angestellte mit langen Arbeitszeiten häufig für zeitlich flexiblere Tagesmütter-Modelle, Haushalte mit mittleren und niedrigeren Einkommen hingegen für Krippen. Familien in ländlichen Regionen, in denen Krippenplätze rar sind, können ebenfalls auf subventionierte Betreuungspersonen zurückgreifen.

Diese Vielfalt staatlicher Hilfen in der (Klein-)Kindbetreuung, die Frauen nicht den Spaß an einer Berufstätigkeit nimmt und erwerbstätige Mütter nicht diskreditiert, zeigt Wirkung. Der Kinderreichtum ist größer, und im Unterschied zu Deutschland haben auch bildungsnahe Schichten Kinder. Hoch qualifizierte Frauen in Forschung und Politik sind mehrfach Mütter, ohne dass dies ihrem öffentlichen Ansehen und ihrer Karriere schadet. Beeindruckt schauen deutsche Frauen zum Beispiel auf französische Politikerinnen: Die ehemalige sozialistische „Superministerin“ für Arbeit und Soziales, Elisabeth Gouigou, hat vier Kinder, die berufstätige Ehefrau des Landwirtschaftsministers Hervé Gaymard der konservativen Regierung acht Kinder, die sie in ihrer Wohnung im Landwirtschaftsministerium mittags

bewirten lässt, und die ehemalige sozialistische Umwelt-, Unterrichts- und Familienministerin, Ségolène Royale, die bei den Regionalwahlen im März diesen Jahres den Wahlkreis des Premierministers Jean-Pierre Raffarin für die Sozialisten „eroberte“, hat vier Kinder. Französinnen können sich wieder dem Nachwuchs und der Familie zuwenden, weil niemand mehr ihr Recht auf einen Beruf infrage stellt, wie die Familiensoziologen François de Singly und vor allem Jeanne Fagnani immer wieder betonen.

Französische Familienpolitik fällt im europäischen Vergleich durch politische Kontinuitäten und durch finanzielle und mentale Robustheit auf. Dieses Politikfeld ist in der Mitte der Gesellschaft angesiedelt, es wird durch „hochrangige“ po-

litische Akteure und mithilfe institutionell verankerter Instrumentarien verteidigt. Ziel der Familienpolitik ist es, einen Kinderwunsch realisieren zu helfen, ohne dass Frauen sich – zeitweise oder längerfristig – vom Berufsleben verabschieden müssen. Der Fokus liegt auf dem Kindeswohl, Leitbilder sind die erwerbstätige Mutter und die kinderreiche Familie.

Das Beispiel Frankreich zeigt, dass Kinderreichtum und die Erwerbstätigkeit von Frauen keine Gegensätze sein müssen, weder auf der Ebene der Leitbilder noch in der Praxis. Eine Modernisierung der Sozial- und Familienpolitik, von der hier zu Lande ständig geredet wird, ist ohne Anpassung der Leitbilder an den gesellschaftlichen Wandel nicht denkbar.

### Übersicht: Familienleistungen (ab dem ersten Kind)

- **Kleinkindbeihilfe**  
*Ab dem fünften Schwangerschaftsmonat bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres des Kindes. Pro Familie wird nur eine Kleinkindbeihilfe gezahlt.*
- **Beihilfe zur häuslichen Kinderbetreuung**  
*Für Kinder unter sechs Jahren. Die Betreuung findet im eigenen Haushalt statt, mindestens ein Elternteil muss berufstätig sein.*
- **Beihilfe zur Beschäftigung einer Tagesmutter**  
*Für Kinder unter sechs Jahren. Die Betreuung findet in der Wohnung der Tagesmutter statt.*
- **Beihilfe für allein Erziehende**  
*Ein nach der Kinderzahl gestaffeltes Grundeinkommen für Geringverdienende.*
- **Mutterschaftsurlaub**  
*Er beträgt insgesamt 16 Wochen, ab der dritten Geburt 26 Wochen. Zahlung eines Lohnersatzentgeltes in Höhe des Nettolohnes der letzten drei Monate vor dem Mutterschaftsurlaub.*
- **Vaterschaftsurlaub (ab 1. 1. 2002)**  
*Insgesamt 14 Tage. Zahlung eines Lohnersatzentgeltes wie beim Mutterschaftsurlaub.*
- **Beihilfe zum Schuljahresbeginn**  
*Ein einkommensabhängiger Pauschalbetrag.*
- **Sondererziehungsbeihilfe für behinderte Kinder.**
- **Öffentliche Krippen**  
*Für Kinder von 6 Monaten bis 3 Jahren.*
- **Kinderschulen (écoles maternelles) für 3- bis 6-jährige Kinder.**