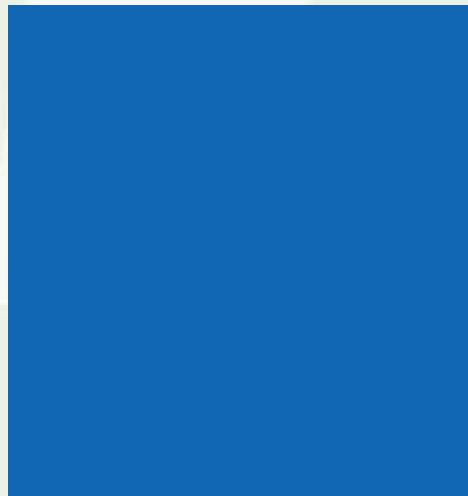


BEITRÄGE ZUR SOZIALEN SICHERHEIT

Familienpolitik der Schweiz im Ländervergleich

Forschungsbericht Nr. 10/04



BSV /
OFAS /
UFAS /

Bundessamt für Sozialversicherung
Office fédéral des assurances sociales
Ufficio federale delle assicurazioni sociali
Ufficio federal da las assicuranzas socialas

Das Bundesamt für Sozialversicherung veröffentlicht in seiner Reihe "Beiträge zur Sozialen Sicherheit" konzeptionelle Arbeiten und Forschungsbereiche zu aktuellen Themen im Bereich der Sozialen Sicherheit, die damit einem breiten Publikum zugänglich gemacht und zur Diskussion gestellt werden sollen. Die präsentierten Analysen geben nicht notwendigerweise die Meinung des Bundesamtes für Sozialversicherung wieder.

Autor: Irene Gerlach, Susanne von Hehl, Oliver Richter, Bernd Stinsmeier, Pia Wetzorke

Auskünfte: Joana Guldemann, Bereich Forschung & Entwicklung
Bundesamt für Sozialversicherung
Effingerstrasse 20
3003 Bern
Tel. 031 322 91 73
E-mail: joana.guldemann@bsv.admin.ch

ISBN: 3-909340-08-3

Copyright: Bundesamt für Sozialversicherung
CH-3003 Bern

Auszugsweiser Abdruck – ausser für kommerzielle Nutzung – unter Quellenangabe und Zustellung eines Belegexemplares an das Bundesamt für Sozialversicherung gestattet.

Vertrieb: BBL, Vertrieb Publikationen, CH - 3003 Bern
<http://www.bbl.admin.ch/bundespublikationen>

Bestellnummer: [318.010.10/04](#)



WESTFÄLISCHE
WILHELMS - UNIVERSITÄT
MÜNSTER

Institut für Politikwissenschaft
Prof. Dr. Irene Gerlach

Westf. Wilhelms-Universität Münster – Institut für Politikwissenschaft, Scharnhorststr. 100,
48151 Münster, Tel: 0251/83-24376, Fax: 0251/83-24372

Familienpolitik der Schweiz im Ländervergleich

Prof. Dr. Irene Gerlach
Susanne von Hehl
Oliver Richter
Bernd Stinsmeier
Pia Wetzorke

Im Auftrag des Bundesamts für Sozialversicherung

Juni 2004

Vorwort

Ausgangspunkt des Familienberichts ist die parlamentarische Empfehlung Stadler vom 12. Dezember 2000 (00.3662), die den Bundesrat einlädt, dem Parlament alle fünf Jahre einen Bericht zur Situation der Familien in der Schweiz vorzulegen. Das Eidgenössische Departement des Innern hat das Bundesamt für Sozialversicherung mit dem Bericht beauftragt.

Der erste Teil des Berichts beschreibt die Situation von Familien und ihrem Wandel in der Schweiz. Grundlage bilden statistische Eckdaten zu sechs Themenbereichen: Haushaltsstrukturen und Familienformen, finanzielle Situation der Familie, Erwerbsarbeit, Haus und Familienarbeit, familienergänzende Angebote, Lebenssituation von Familien, Ländervergleich.

Der zweite Teil untersucht die „Strukturellen Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik“. Anlass zu dieser Themenwahl gab der gesellschaftliche und wirtschaftliche Wandel der letzten Jahrzehnte und seine Auswirkungen auf die Familien und die Familienpolitik. So sind in den 90er Jahren Familien vermehrt Thema der Politik geworden. Auslösende Faktoren waren der hohe Anteil an armen und armutsgefährdeten Familien sowie die Diskussionen um die Integration der heute in der Regel gut ausgebildeten Mütter in den Arbeitsmarkt und über den Ausgleich der von Familien erbrachten Leistungen. Diese Veränderungen legten es nahe, die Familienpolitik selber und ihr Funktionieren in der Schweiz näher zu betrachten. Im Zentrum des Familienberichts stehen daher Fragen nach der Organisation, den Zuständigkeiten und den Grundlagen der Familienpolitik. Der Bericht enthält Massnahmenvorschläge zur strukturellen Stärkung der Familienpolitik.

Im Rahmen des Familienberichts wurden als Grundlage drei politologisch orientierte Forschungsprojekte in Auftrag gegeben. Darauf aufbauend entstanden die Beiträge des thematischen Teils des Familienberichts.

Der vorliegende Bericht beinhaltet eine vergleichende Darstellung der Familienpolitiken der Schweiz, Frankreichs, Englands und Deutschlands. Dabei stehen die politischen und gesellschaftlichen Traditionen der Familienpolitik, die familienpolitischen Zielsetzungen und die entsprechenden Massnahmen im Zentrum. Eingegangen wird im Weiteren auf die familienpolitischen Akteur/innenkonstellationen, die Entwicklungen seit anfangs der 1990er Jahre und die Reformdebatten. Die Projektleitung hatte Prof. Dr. Irene Gerlach der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster (Deutschland) inne. Mitgearbeitet haben Susanne von Hehl M. A., Oliver Richter, Bernd Stinsmeier und Pia Wetzorke.

Wir bedanken uns beim Autor/innenteam für die fundierte Arbeit und für die gute Zusammenarbeit.

Préface

Suite à l'intervention parlementaire Stadler du 12 décembre 2000 (00.3662), le Conseil fédéral est invité à remettre au Parlement un rapport sur la situation des familles en Suisse tous les cinq ans. Le Département fédéral de l'intérieur a attribué ce mandat à l'Office fédéral des assurances sociales.

La première partie du Rapport sur les familles s'attache à décrire les divers changements survenus dans les formes de vie familiale au cours des dernières décennies. Elle fournit également des informations sur les événements et les structures qui concernent les familles. Ces tendances commentées à l'aide d'indicateurs statistiques sont divisées en six domaines: la structure des ménages et les formes familiales; la situation financière des familles; l'activité professionnelle, les tâches domestiques et familiales; les offres d'accueil extra-familial; les conditions de vie des familles; ainsi qu'une comparaison entre pays.

La seconde partie s'intéresse aux «Structures nécessaires pour une politique familiale qui réponde aux besoins». Les mutations sociales et l'évolution économique des dernières décennies, ainsi que leurs conséquences pour les familles et la politique familiale, ont été à l'origine de ce choix. Dans les années 90, la famille fait plus souvent l'objet de débats politiques, et ce pour diverses raisons: une partie importante des familles sont pauvres ou risquent de le devenir; l'intégration sur le marché du travail de mères généralement bien formées pose problème; on prend conscience que les prestations fournies par les familles méritent une compensation. Ces changements ont ainsi conduit à ce que l'on s'intéresse de plus près à la politique familiale et à son mode de fonctionnement en Suisse. Les questions d'organisation et de compétences, et les fondements de la politique familiale, sont au centre de ce rapport. Ce dernier propose en outre des mesures pour un renforcement structurel de la politique familiale.

Trois projets de recherche d'orientation politologique ont été menés sur mandat pour servir de base au Rapport sur les familles. Ils ont fourni la matière des chapitres de la partie thématique.

Le présent rapport propose une étude comparée des politiques familiales de la Suisse, de la France, de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne. Il s'attache principalement aux traditions politiques et sociales de la politique familiale, à ses objectifs et aux mesures qui en découlent. Il aborde en outre les principaux acteurs de la politique familiale, son évolution depuis le début des années 90 et les projets de réforme en cours.

Le projet était dirigé par la professeure Irene Gerlach, de l'Université Wilhelms de Münster (Allemagne). Y ont collaboré Susanne von Hehl M. A., Oliver Richter, Bernd Stinsmeier et Pia Wetzorke.

Nous remercions les auteurs pour leur travail substantiel et la qualité de leur collaboration.

Premessa

In seguito all'intervento parlamentare Stadler del 12 dicembre 2002 (00.3662), il Consiglio federale è invitato a presentare al Parlamento un rapporto sulla situazione delle famiglie in Svizzera ogni cinque anni. Il Dipartimento dell'interno (DFI) ha assegnato quest'incarico all'Ufficio federale delle assicurazioni sociali (UFAS).

La prima parte del rapporto descrive i diversi cambiamenti intervenuti nelle forme di vita familiare nel corso degli ultimi decenni e fornisce informazioni sugli avvenimenti e le strutture che concernono le famiglie. Le tendenze sono commentate con l'ausilio di sei categorie d'indicatori statistici: strutture delle economie domestiche e forme familiari; situazione finanziaria delle famiglie; attività professionale, lavoro domestico e familiare; offerte complementari alle famiglie; condizioni di vita delle famiglie; confronti internazionali.

La seconda parte analizza le „Esigenze strutturali di una politica familiare adeguata ai bisogni“. Il tema è stato scelto in considerazione dell'evoluzione sociale ed economica degli ultimi decenni e delle sue ripercussioni sulle famiglie e sulla politica familiare. Negli anni Novanta l'alta percentuale di famiglie povere o minacciate dalla povertà e le discussioni sull'integrazione nel mercato del lavoro delle madri (generalmente caratterizzate da un buon livello d'istruzione) e sulla compensazione delle prestazioni fornite dalle famiglie hanno fatto sì che le famiglie divenissero un argomento politico. I mutamenti intervenuti suggerivano di osservare più da vicino la politica familiare svizzera ed il suo funzionamento. Di conseguenza, il rapporto è incentrato sulle questioni relative all'organizzazione, alle competenze ed alle basi della politica familiare. Il rapporto propone provvedimenti per rafforzare la struttura della politica familiare.

Nel quadro del Rapporto sulle famiglie erano stati commissionati quale base tre progetti di ricerca di orientamento politologico. I contributi della parte tematica del Rapporto sulle famiglie ne sono un'elaborazione.

Il presente rapporto mette a confronto la politica familiare di Svizzera, Francia, Regno Unito e Germania. Il confronto è imperniato su tradizione (politica e sociale), obiettivi e provvedimenti della politica familiare. Sono inoltre oggetto dello studio il firmamento degli operatori, l'evoluzione a partire dall'inizio degli anni Novanta e i dibattiti di riforma.

Il progetto è stato diretto dalla prof. dr. Irene Gerlach della Westfälische Wilhelms-Universität di Münster (Germania). Hanno collaborato Susanne von Hehl M. A. , Oliver Richter, Bernd Stinsmeier e Pia Wetzorke.

Ringraziamo gli autori per le ricerche sostanziali e la preziosa collaborazione.

Foreword

Following the parliamentary motion made by Hansruedi Stadler on 12th December 2000 (00.3662), the Federal Council was requested to submit to parliament a report on families in Switzerland every five years. The Federal Department for Home Affairs entrusted the Federal Social Insurance Office with this task.

The first part of the report outlines the various family-related trends using a range of statistical indicators. It is divided into six topics: the structure of households and family models, financial situation of families, professional and domestic work, extra-familial care, living circumstances, and a comparison with other European countries.

The second part investigates the “structural requirements of a needs-oriented family policy”. This subject was chosen because of the social and economic changes of recent decades and their impact on families and family policy. In the 1990s, policy increasingly considered the issue of families due to a high rate of poverty and near-poverty among families, to the debate on integrating (generally well-educated) mothers in the job market, and to discussions on remunerating domestic work in families. Swiss family policy and its implementation were ripe for closer examination. The aim of the present family report is to shed light on the organisation, allocation of responsibilities and legal bases of family policy. It proposes measures to strengthen the structure of family policy.

Work on the family report was based on three policy-oriented research projects, which provided the basis for the special topic section of the final report.

The present report contains a comparative study of family policy in Switzerland, France, UK, and Germany. This covers the political and social traditions of family policy, family policy objectives and corresponding measures in each country. The report examines the institutional allocation of family policy responsibility in some detail, as well as its development since the early 1990s and debates on reform.

Prof. Irene Gerlach from the Westfälische Wilhelms-Universität, Münster (Germany) was in charge of managing the project, assisted by Susanne von Hehl M. A. , Oliver Richter, Bernd Stinsmeier and Pia Wetzorke.

We would like to thank the research team for its insightful work and excellent collaboration.

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung zum Ländervergleich	IV
Résumé de la comparaison internationale	VIII
Riassunto di Confronto con l'estero	XII
Country comparison summary	XVI
Abkürzungsverzeichnis	XXI
1 Einführung	1
2 Familienpolitische und sozialstaatliche Traditionen und Handlungstypen in Europa	3
2.1 Familienkennziffern im Vergleich	3
2.1.1 Familienbildung und -auflösung	3
2.1.2 Müttererwerbstätigkeit	5
2.1.3 Familien- und Haushaltsstrukturen	5
2.2 Familienleistungen der EU-Staaten im Vergleich	6
2.2.1 Ökonomische Interventionen	7
2.2.2 Sozialökologische Interventionen	9
2.2.3 Pädagogische und familieninterne Interventionen	13
2.2.4 Reformaktivitäten	13
2.3 Sozialstaatstypen	14
2.4 Familienrecht in Europa	17
2.5 Zuordnung deutscher, französischer und englischer Familienpolitik	18
3 Familienpolitik in den ausgewählten Vergleichsstaaten	21
3.1 Deutschland	21
3.1.1 Politische und gesellschaftliche Traditionen in der Familienpolitik	21
3.1.2 Politische Zielsetzungen und Rahmenbedingungen	23
3.1.2.1 Zielsetzungen	23
3.1.2.2 Rahmenbedingungen	24
3.1.3 Zur Situation von Familien in Deutschland	25
3.1.3.1 Familiengründung und -entwicklung	26
3.1.3.2 Die wirtschaftliche Situation von Familien	27
3.1.4 Staatsorganisatorische Voraussetzungen	28
3.1.4.1 Kompetenzordnung im Föderalismus	28
3.1.4.2 Finanzierungsstruktur	30
3.1.5 Staatliche und nicht staatliche Akteure	31
3.1.5.1 Exkurs: Die besondere Bedeutung des Bundesverfassungsgerichtes in der deutschen Familienpolitik	31

3.1.5.2	Nicht-staatliche Akteure	32
3.1.6	Familienpolitische Entwicklungen zwischen 1990 und 2002.....	34
3.1.7	Überblick aktueller familienpolitischer Maßnahmen	40
3.1.7.1	Ökonomische Intervention.....	41
3.1.7.2	Sozialökologische Intervention	42
3.1.7.3	Pädagogische und familieninterne Intervention	43
3.1.8	Familienpolitische Reformdebatte.....	43
3.2	Frankreich.....	44
3.2.1	Politische und gesellschaftliche Traditionen in der Familienpolitik.....	44
3.2.2	Politische Zielsetzungen und Rahmenbedingungen	46
3.2.3	Zur Situation von Familien in Frankreich.....	47
3.2.4	Staatsorganisatorische Voraussetzungen	49
3.2.4.1	Behördenarrangement.....	49
3.2.4.2	Finanzierungsstruktur	51
3.2.5	Staatliche und nicht-staatliche Akteure	51
3.2.6	Familienpolitische Entwicklungen zwischen 1990 und 2002.....	52
3.2.7	Überblick aktueller familienpolitischer Maßnahmen	53
3.2.7.1	Ökonomische Interventionen.....	53
3.2.7.2	Sozialökologische Interventionen.....	55
3.2.7.3	Pädagogische und familieninterne Interventionen.....	58
3.2.8	Familienpolitische Reformdebatte.....	59
3.3	England.....	60
3.3.1	Politische und gesellschaftliche Traditionen in der Familienpolitik.....	60
3.3.2	Politische Zielsetzungen und Rahmenbedingungen	63
3.3.3	Zur Situation von Familien in England.....	66
3.3.4	Staatsorganisatorische Voraussetzungen	68
3.3.4.1	Gesetzgebungs- und Ausführungskompetenzen	68
3.3.4.2	Finanzierungsstruktur	71
3.3.5	Staatliche und nichtstaatliche Akteure.....	72
3.3.6	Familienpolitische Entwicklungen zwischen 1990 und 2002.....	72
3.3.7	Überblick aktueller familienpolitischer Maßnahmen	74
3.3.7.1	Ökonomische Interventionen.....	74
3.3.7.2	Sozialökologische Interventionen.....	77
3.3.7.3	Pädagogische und familieninterne Interventionen.....	79
3.3.8	Familienpolitische Reformdebatte.....	80
4	Schweizer Familienpolitik im Vergleich zu jener der ausgewählten Staaten	83
4.1	Politische und gesellschaftliche Traditionen in der Familienpolitik.....	83
4.2	Politische Zielsetzungen und Rahmenbedingungen	85
4.3	Zur Situation von Familien in den ausgewählten Staaten.....	88
4.4	Staatsorganisatorische Voraussetzungen	90
4.4.1	Behördenarrangement.....	91
4.4.2	Finanzierungsstruktur familienpolitischer Leistungen	93

4.5	Staatliche und nicht-staatliche Akteure	95
4.6	Familienpolitische Entwicklungen zwischen 1990 und 2002.....	97
4.7	Tab. 1: Überblick aktueller familienpolitischer Maßnahmen.....	100
4.8	Familienpolitische Reformdebatte und Handlungsnotwendigkeiten	102
5	Empfehlungen	105
6	Anhang	109
7	Quellen- und Literaturverzeichnis.....	127
7.1	Literaturverzeichnis	127
7.2	Downloads (Stand August/ September 2003).....	133
8	Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....	135
8.1	Abbildungsverzeichnis	135
8.2	Tabellenverzeichnis	135

Zusammenfassung zum Ländervergleich

In diesem Forschungsbericht wird die Familienpolitik der Schweiz mit jener anderer europäischer Länder verglichen. Dies geschieht mit dem Ziel, die Schweizer Familienpolitik zu positionieren und aus dem Benchmarking abzuleiten.

In einem Überblickskapitel werden die **Lebensformen von Familien sowie die familienpolitischen Leistungen in Europa** kurz dargestellt. Sie unterlagen in den letzten Jahrzehnten Wandlungsprozessen, die charakterisiert sind durch eine geringere Heiratshäufigkeit von Ledigen, ein späteres Heiratsalter, mehr nichteheliche Lebensgemeinschaften, mehr Ehescheidungen, mehr Alleinerziehende, weniger Geburten und kleinere Familien. Diese Entwicklung verläuft aber in den einzelnen Ländern in unterschiedlichem Ausmaße. Ein Zusammenhang zwischen dem Vorherrschen bestimmter Familienformen sowie den familienpolitischen Konzeptionen und Traditionen ist dabei nicht zu leugnen. Ausschlaggebend für die verschiedenen familienpolitischen Konzeptionen der einzelnen europäischen Länder sind unterschiedliche Ausrichtungen, die auf verschiedenen Sozialstaatskonzeptionen und Familienleitbildern gründen.

Das *sozialdemokratische Regime* – wie es in Schweden, Norwegen und Dänemark vorherrscht – strebt ein hohes Maß an gesellschaftlicher Umverteilung mit dem Ziel der Vollbeschäftigung an; es ist von seinem Ansatz her gleichheitsorientiert und emanzipatorisch, setzt also in Fragen der familialen Funktionserfüllung weniger bei der Institution Familie, sondern bei den Rechten und Möglichkeiten von Individuen an. Dies führt dazu, dass in den **nordeuropäischen Staaten** die Ehe an Bedeutung verloren hat, nicht jedoch das partnerschaftliche Zusammenleben: Nicht-traditionelle Lebensformen, in denen auch Kinder geboren und erzogen werden, sind weit verbreitet. Die Geburtenraten sind ebenso wie die Müttererwerbstätigkeit im europäischen Vergleich hoch.

Der *konservative Typ* – wie er u.a. in Österreich, Italien und Deutschland anzutreffen ist – interveniert zwar stärker, aber vor allem aus paternalistischen Gründen; er ist dabei stark lohnarbeits- und sozialversicherungszentriert. So kennt das Zwangsversicherungssystem Bismarckscher Prägung die Familie nur in der Form abgeleiteter Rechte aus dem Erwerbsstatus (des in der Regel männlichen Haupternährers), greift ansonsten aber stark subsidiär auf die Familie zurück. In den **westlichen und mitteleuropäischen Ländern** ist ein starker Rückgang der Geburten zu verzeichnen und damit einhergehend die Verkleinerung der Familie. Die Ehe büßt – bezogen auf die sozialstaatliche Absicherung – nur geringfügig von ihrer zentralen Bedeutung ein; nicht-eheliche Gemeinschaften sind – ebenso wie die Müttererwerbstätigkeit –, aufgrund der deutlich konservativeren Wertstrukturen und Leitbilder sowie fehlender infrastruktureller Netze wesentlich weniger weit verbreitet als in Skandinavien.

Frankreich und Belgien bilden insofern Sonderfälle, als in ihnen – Ländern mit starker Zentralstaatlichkeit und säkularem Staatswesen – Staat, Kirche und "Verbände" um die Kon-

trolle der Familie wetteiferten, was zu einer frühen, aber im Kern vorherrschend konservativen Familienpolitik führte. Heute weisen **Frankreich und Belgien** im europäischen Vergleich relativ hohe Geburtenzahlen auf; Scheidungen und nicht-eheliche Lebensgemeinschaften befinden sich auf einem mittleren Niveau. Somit existieren sowohl traditionelle als auch moderne Formen der Lebensgemeinschaften nebeneinander.

Anders als in den Staaten mit protestantischem Staatskirchentum führte die Allianz zwischen katholischer Kirche und Staat in Staaten mit traditionellen Gesellschaften zu einer sehr späten Familienpolitik mit zunächst extrem schwachen interventionistischen Zügen (Spanien, Portugal, Irland). Sie ließe sich am ehesten als **subsidiär** bezeichnen. In den **südeuropäischen Ländern** bleibt die Ehe als Institution unangefochten, dennoch ist seit den 70er Jahren ein deutlicher Rückgang der Geburtenziffern zu verzeichnen. Heute haben diese Länder mit ca. 1,3 Kindern/ Frau und weniger die niedrigsten Geburtenraten in Europa überhaupt. Irland ist mit seiner (noch) im europäischen Vergleich hohen Geburtenrate hier eine Besonderheit.

Der liberale Wohlfahrtsstaat – wie bspw. **England** – betont dagegen die Rolle des freien Marktes und der Familie und siedelt soziale Anspruchsrechte entsprechend niedrig und nur nach individuellen Bedürftigkeitsprüfungen an. Die Geburtenrate in England fällt im Vergleich mit den mitteleuropäischen Ländern relativ hoch aus. Zwar ist die Scheidung in England seit den 80er Jahren fest verankert, dennoch gibt es wenige alternative und nicht-eheliche Lebensgemeinschaften.

Der sich anschließende Vergleich der Familienpolitik Deutschlands, Frankreichs und Englands konturiert die z. T. erheblichen Unterschiede des familienpolitischen Handlungsspektrums und seines Instrumentariums. Die Wahl fiel auf diese Länder, da sie für drei unterschiedliche familien- und sozialpolitische Handlungstypen stehen:

Deutschland verfügt wie die Schweiz über einen föderal organisierten Staat, wobei aber der Schwerpunkt in der familienpolitischen Gestaltung trotz geteilter Verantwortlichkeit beim Bund liegt.

Frankreich dagegen kann aufgrund seiner familienpolitischen Tradition auf eine ausgebaute zentralstaatliche Familienpolitik mit konservativen Zügen blicken, in der das bevölkerungspolitische Motiv eine ausgesprochen wichtige und ausdrücklich formulierte Rolle spielt, so dass sich eine vergleichsweise familienfreundliche Kultur etablieren konnte.

England schließlich verfügt wie die Schweiz über ein liberales Wohlfahrtsstaatsmodell, allerdings mit zentralistisch ausgerichteten Zuständigkeiten. Zudem ist in England v.a. seit den 1990er Jahren eine enge Verknüpfung von Familien- und Arbeitsmarktpolitik gegeben. Hauptgegenstand der Studie ist es, die Familienpolitik der genannten Länder zunächst bzgl. ihrer Hintergründe, Entwicklungen, Inhalte und Reformdiskussionen darzustellen, um sie dann in einem folgenden Schritt untereinander und mit der Schweiz zu vergleichen. Hierbei stellten sich zum Teil große Differenzen heraus.

Schon die **politischen und gesellschaftlichen Traditionen** der Familienpolitik sind im Vergleich außerordentlich unterschiedlich. Bevölkerungspolitische Motive spielen in einem familialistischen Regime wie Frankreich eine dominante Rolle, während sie in Deutschland bis heute in der Öffentlichkeit nicht diskutiert werden. Beide Länder ähneln sich aber insofern, als Familienpolitik nicht wie in England als Schutz für Bedürftige angelegt ist, sondern – aufgrund der Verwurzelung in der katholischen Soziallehre – Bestandteil einer (mehr bzw. weniger) interventionistischen Sozialpolitik gesehen wird. In Deutschland und der Schweiz ist darüber hinaus das Prinzip des Föderalismus prägend, in Deutschland allerdings im Hinblick auf die Gestaltungsfähigkeit der Länder recht eingeschränkt. In beiden Ländern – wie auch in England – dominiert die Subsidiarität, was dazu führt, dass viele familienpolitische Maßnahmen von nicht-staatlichen Akteuren wie Verbänden durchgeführt werden. Die Traditionen der Familienpolitik haben zudem direkte Auswirkungen auf die staatsorganisatorischen Voraussetzungen. Dies ist besonders deutlich an der französischen Situation zu erkennen, wo eine frühe Entfaltung von Familienpolitik zu einer familienorientierten Organisation des Sozialstaates führte.

Ebenso wie die politischen Traditionen unterscheiden sich auch die **familienpolitischen Zielsetzungen** der vier verglichenen Länder sehr stark voneinander. Von allen vier Ländern wird lediglich in Deutschland dem Staat durch die Verfassung und das Verfassungsgericht, das für die Konkretisierung und Einhaltung der Verfassung zuständig ist, ein klarer familienpolitischer Arbeitsauftrag gegeben. In Frankreich und der Schweiz sind familienpolitische Ziele vorgegeben, evaluative Elemente fehlen allerdings. In England wiederum ist kein Grundrechtsbezug für staatliches Engagement im Bereich der Familienpolitik vorhanden, was zu einer recht zögerlichen Entwicklung der Familienpolitik geführt hat.

Im Hinblick auf die **familienpolitische Akteurskonstellation** unterscheidet sich Frankreich insofern von den Vergleichsländern, als dass – aufgrund der Tatsache, dass Familienpolitik eine Domäne des Staates darstellt – Verbänden eine vergleichsweise unwichtige Rolle zukommt. Anders sieht es bei den Unternehmen bzw. Arbeitsgebern und Arbeitgeberinnen aus, die in Frankreich einen Großteil der familienpolitischen Maßnahmen mitfinanzieren. In Deutschland, England und der Schweiz haben die Verbände als Anbieter familienpolitischer Leistungen, aber auch Interessenvertreter von Familien eine unterschiedlich große Bedeutung. So ist insbesondere in den schweizerischen Kantonen Zürich und Luzern der besondere Stellenwert der Parteien als interessenpolitische Akteure bzw. Akteurinnen und eine relative Bedeutungslosigkeit verbandspolitischer Interessenvertretung hervorzuheben. In Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht in den letzten Jahren an Wichtigkeit für die Familienpolitik gewonnen und stellt nun den familienpolitischen Akteur dar, der Familieninteressen am nachhaltigsten Gehör verschafft (hat).

Während die Schweiz in der **familienpolitische Entwicklungen** zwischen 1990 und 2002 eine auf Armut ausgerichteten Fürsorgepolitik durch wirtschaftspolitische und gleichstellungspolitische Argumente ergänzt hat und so – ebenso wie Deutschland – versucht, die

Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern, setzt England Akzente bei einer Beseitigung der Armut, Verbesserung der Bildung und eine Verringerung der Abhängigkeit von der Fürsorge. Deutschland wiederum reagiert auf die zunehmende Überalterung, indem seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre die Seniorenpolitik an Bedeutung zunimmt. Zudem hat die deutsche Politik durch Änderungen im Familienlasten(leistungs)ausgleich, die zu einer deutlichen Anhebung der für die ökonomische Intervention eingesetzten Mittel geführt haben, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts umgesetzt. In Frankreich zeigt sich im Bereich der Familienpolitik das Problem der Finanzierbarkeit im Rahmen der Familienausgleichskassen besonders deutlich, was zu einer verstärkten Steuerfinanzierung und einer zunehmenden Belastung der Arbeitnehmer/innen führt.

Im Rahmen der familienpolitischen **Reformdebatte**, die momentan in allen Ländern auf der Tagesordnung steht, nimmt der Ausbau der Kinderbetreuung eine besondere Stellung ein. Daneben ist weiterer Reformbedarf in Deutschland, England und der Schweiz bei der finanziellen Förderung einkommensschwacher Familien zu sehen. Die Schweiz strebt zudem gesamtschweizerische Lösungen an, was u.a. Kinderzulagen und Mutterschaftsversicherung angeht. Deutschland sieht Reformbedarf bei der Verknüpfung von Bildungs- und Familienpolitik; Frankreich plant wiederum, die Selbstständigkeit junger Erwachsener verstärkt zu fördern.

Aus dem Vergleich der Familienpolitiken in Europa können nun die folgenden **konkreten Empfehlungen** abgeleitet werden:

Das Beispiel Deutschlands zeigt, dass der föderalistische Staatsaufbau bundeseinheitliche Regelungen nicht ausschließen muss. Eine bundesschweizerische Lösung für die kantonsabhängigen Maßnahmen im Bereich der Mutterschaftsversicherung, Familienzulagen, Sozialhilfe etc. ist von daher dringend zu empfehlen.

Von Frankreich kann die Schweiz zum einen die gesamtstaatlichen bzw. bundeseinheitlichen Familienkasse übernehmen. Zum zweiten hat sich die französische Praxis der Finanzierung von Betreuung nach Lebenslagen sowie die des Familiensplittings bewährt.

England wiederum sollte als Vorbild fungieren, wenn es um die Kombination von Familien- und Arbeitsmarktpolitik geht. Denn die hier praktizierte Anreizbildung zur Aufnahme von Erwerbstätigkeit nach dem Prinzip „*Hilfe zur Selbsthilfe*“ stellt eine sinnvolle Maßnahme insbesondere für Alleinerziehende dar.

Im Rahmen der bestehenden Staatsorganisation der Schweiz könnte die familienpolitische Interessenorganisation und -durchsetzung durch die Gründung einer Familienkonferenz erheblich verbessert werden. Die Familienkonferenz könnte dann als Koordinierungs-, Anregungs- und Empfehlungsorgan für eine vereinheitlichte Familienpolitik fungieren.

Résumé de la comparaison internationale

Ce rapport de recherche établit une comparaison entre la politique familiale de la Suisse et celle d'autres pays européens. Le but poursuivi est d'analyser et de situer la politique familiale suisse par rapport au contexte européen.

Dans l'un des chapitres, un tableau synoptique présente divers **modes de vie familiale et prestations de politique familiale en Europe**. Au cours des dernières décennies, la famille a connu une évolution caractérisée par plusieurs éléments: taux de nuptialité des célibataires en baisse, mariages plus tardifs, hausse des communautés de vie non basées sur le mariage, du nombre de divorces et du nombre de parents élevant seuls leurs enfants, baisse de la natalité, diminution du nombre d'enfants par famille. Mais cette évolution suit des rythmes différents selon les pays. Il existe sans conteste un lien entre la primauté de certains types de familles et les traditions et concepts en matière de politique familiale. En Europe, ce qui détermine l'orientation des politiques familiales et donc leur multiplicité, ce sont des options particulières qui reposent sur une diversité d'acceptions du rôle de l'Etat social et de la famille.

Les *régimes de type «social-démocrate»*, que l'on rencontre par exemple en Suède, en Norvège ou au Danemark, ont pour objectif une importante redistribution sociale dans une perspective de plein-emploi. Sur le plan idéologique, ces régimes s'orientent vers l'égalité des droits et visent l'émancipation. S'agissant de savoir qui assume les fonctions de la famille, l'Etat se tourne dès lors moins vers l'institution de la famille et s'enquiert plutôt des droits et des possibilités des individus. En conséquence, le mariage est en perte de vitesse dans les **pays du nord de l'Europe**, mais pas la vie en commun: les modes de vie non traditionnels dans lesquels des enfants naissent et grandissent sont très fréquents. En comparaison européenne, le taux de natalité et le taux d'activité des mères y sont relativement élevés.

Les *régimes plutôt «conservateurs»* – comme l'Autriche, l'Italie et l'Allemagne – sont plus interventionnistes, et ce pour des motifs d'abord paternalistes; ils privilégient l'activité salariée et les assurances sociales. Ainsi, les assurances obligatoires marquées par l'esprit prussien ne connaissent qu'un type de famille, celle dont les droits découlent du statut d'actif rémunéré, en règle générale le pourvoyeur de sexe masculin. Elles ne se tournent vers la famille au sens large qu'à titre tout à fait subsidiaire. En **Europe, centrale ou occidentale**, on observe un recul des naissances très marqué; les familles y sont donc plus petites. Du point de vue de la sécurité sociale garantie par l'Etat, le mariage n'a perdu que très peu de sa signification: les communautés de vie entre personnes non mariées, de même que les mères actives y sont nettement plus rares qu'en Scandinavie. Cela s'explique par des idéologies et des échelles des valeurs beaucoup plus conservatrices, auxquelles s'ajoute un déficit d'infrastructure et de réseaux.

La France et la Belgique font figure de cas particuliers. En effet, dans ces deux Etats au pouvoir central fort et séculaire, l'Etat, l'Eglise et les associations en tous genres se sont bousculés pour obtenir le contrôle de la famille, impliquant une politique familiale certes précoce, mais à l'esprit conservateur. Dans ces deux pays, le taux de natalité est relativement élevé par rapport aux autres pays européens; les divorces et les communautés de vie entre personnes non-mariées se situent dans la moyenne. On observe donc une coexistence de types de vie traditionnels et modernes.

Dans les pays dont la société est très traditionaliste (Espagne, Portugal, Irlande), l'alliance entre l'Eglise catholique et l'Etat a débouché très tardivement sur une politique familiale, contrairement à ce qui s'est passé dans les pays protestants. Dans un premier temps, cette politique était extrêmement peu directive. Le terme propre pour la qualifier serait plutôt «**subsidaire**». L'institution du mariage reste intacte dans les **pays du sud de l'Europe**. On constate toutefois un net recul des naissances depuis les années 70. Avec 1,3 enfant par femme, voire moins, ces pays affichent un des taux de natalité les plus faibles d'Europe. L'Irlande est un cas à part, présentant (encore) un taux de natalité élevé en comparaison européenne.

Les Etats providence de tendance libérale, comme la **Grande-Bretagne**, mettent l'accent sur le rôle de la liberté du marché et de la famille; ils se préoccupent peu des droits à des prestations sociales et soumettent toute demande à un examen des besoins individuels. En Grande-Bretagne, le taux de natalité est relativement haut, comparé aux pays d'Europe centrale. Si le divorce y est monnaie courante depuis les années 80, on n'y rencontre encore que peu de communautés de vie hors mariage.

La comparaison entre les politiques familiales de l'Allemagne, de la France et de la Grande-Bretagne met en évidence des différences souvent très nettes dans la palette des instruments et des mesures de politique familiale. Le choix s'est porté sur ces pays, car ils sont représentatifs de trois types distincts de politique sociale et familiale, et de mode d'intervention.

Comme la Suisse, **l'Allemagne** est un Etat fédéral, mais en matière d'aménagement de la politique familiale, c'est l'Etat central qui prédomine, bien que certaines responsabilités soient partagées.

La **France**, en revanche, est au bénéfice d'une politique familiale bien implantée, centralisatrice, aux traits conservateurs, inscrite dans une tradition. La facette démographique de cette politique joue un rôle très important et ouvertement reconnu, de sorte que la famille bénéficie d'un climat relativement favorable.

La **Grande-Bretagne**, enfin, connaît comme la Suisse un Etat providence de type libéral. Mais les compétences y sont centralisées. S'ajoute à cela le fait qu'il existe un lien étroit entre la politique familiale et celle de l'emploi, surtout depuis le début des années 1990.

L'objet premier de cette étude est de présenter la politique familiale de ces trois Etats, d'en expliquer l'histoire, l'évolution, les contenus et les projets de réforme. Il s'agit ensuite de les comparer entre elles et avec la Suisse. On constate des différences importantes.

Cela concerne tout d'abord les **traditions politiques et sociales** qui ont façonné la politique familiale et dont on constate combien elles diffèrent entre elles. Les arguments d'ordre démographique jouent en France un rôle dominant vu l'attitude de ce pays face à la famille. En Allemagne, au contraire, ce type d'argument est totalement absent du débat public. Mais ces deux pays ont des traits communs: la politique familiale n'y sert pas de filet de protection pour les personnes nécessiteuses, contrairement à ce qui se passe en Grande-Bretagne. Au contraire, elle est perçue – vu son ancrage dans la tradition sociale catholique – comme un des éléments d'une politique sociale (plus ou moins) interventionniste. En Suisse et en Allemagne d'ailleurs, le principe du fédéralisme marque le débat. En Allemagne plus faiblement cependant, car les Länder dispose de peu de marge de manœuvre. Dans les deux pays, comme en Grande-Bretagne, la subsidiarité domine. En conséquence, des acteurs politiques sans lien avec l'Etat – des associations par exemple – initient et appliquent de nombreuses mesures de politique familiale. De plus, les traditions qui caractérisent cette politique ont un impact direct sur les conditions qui relèvent de l'organisation de l'Etat. Cela est particulièrement vrai en France où le fait que la politique familiale se soit développée très tôt s'est traduit par une organisation de l'Etat social qui favorise la famille.

Il existe aussi des différences dans les **objectifs assignés à la politique familiale** de ces quatre Etats. L'Allemagne se distingue des quatre autres pays. L'Etat y a un mandat constitutionnel clair en matière de politique familiale. Sa Cour constitutionnelle est compétente pour veiller à ce que la constitution soit respectée et ses principes concrétisés. Si la France et la Suisse disposent d'objectifs de politique familiale, toutes deux s'expriment peu sur l'évaluation des résultats de cette politique. La constitution de la Grande-Bretagne ne comprend aucune disposition prévoyant un engagement de l'Etat dans ce domaine; en conséquence, l'évolution de cette politique est assez hésitante.

Si l'on s'attache à présent à **définir qui intervient dans la politique familiale**, la France se distingue des pays comparés par le fait que les associations y jouent un rôle relativement mineur, car la politique familiale est de la compétence de l'Etat. En revanche, les entreprises ou les employeurs sont sur le devant de la scène, puisque ce sont eux qui co-financent une grande partie des mesures de politique familiale. En Allemagne, en Grande-Bretagne et en Suisse, les associations ont qualité de prestataires de services dans ce domaine, mais aussi de défenseurs de la famille. Leur impact diverge fortement. On relèvera notamment que, dans les cantons de Zurich et de Lucerne, les partis politiques jouent un rôle politique de premier plan alors que les milieux associatifs y sont relativement insignifiants. En Allemagne, on constate une autre évolution: la Cour constitutionnelle a récemment gagné en importance pour la politique familiale. C'est cette instance qui a été le plus à l'écoute des préoccupations des familles et qui occupe (ou a occupé) le devant de la scène.

De 1990 à 2002, **la politique familiale suisse** a évolué vers une politique d'aide sociale complétée par quelques mesures de politique économique ou d'égalité des droits. Comme en Allemagne, elle a tenté d'améliorer les conditions permettant de concilier vie profession-

nelle et vie de famille. La politique britannique, pour sa part, a mis l'accent sur la lutte contre la pauvreté et sur l'amélioration de l'éducation, tout en misant sur une diminution de la dépendance des usagers face aux services sociaux. De son côté, l'Allemagne a réagi contre le vieillissement accru de sa population: elle a notamment donné davantage de poids à sa politique des «seniors» à partir de 1995. En outre, l'Allemagne a mis en œuvre la jurisprudence de sa Haute cour constitutionnelle: en modifiant le dispositif de compensation des charges et des prestations de la famille, elle a nettement relevé le niveau des ressources affectées aux interventions économiques dans ce domaine. Le financement des mesures de politique familiale par le biais des caisses de compensation pose en France de sérieux problèmes, ce qui a abouti à augmenter le financement par l'impôt et par des prélèvements sur les salaires.

Actuellement, la **réforme de la politique familiale** est à l'ordre du jour partout en Europe; le développement des structures d'accueil joue un rôle prépondérant. On peut ajouter qu'en Allemagne, en Grande-Bretagne et en Suisse, le dispositif de l'encouragement financier des familles disposant de faibles revenus devra être réformé aussi. La Suisse, elle, vise des solutions applicables dans tout le pays notamment en matière d'allocations familiales et d'assurance-maternité. L'Allemagne, de son côté, entend réaménager l'articulation entre la politique de la famille et celle de l'éducation. La France, pour sa part, prévoit de promouvoir l'indépendance des jeunes adultes.

Une comparaison des politiques familiales pratiquées en Europe permet de dégager, pour la Suisse, les **recommandations concrètes** suivantes:

L'Allemagne démontre qu'une structure étatique fédéraliste n'exclut pas l'application de solutions uniformes à l'échelon du pays. Ce qui permet de recommander vivement l'adoption de solutions nationales pour remplacer les mesures actuellement cantonales touchant l'assurance-maternité, les allocations familiales, l'aide sociale, etc.

La Suisse peut s'inspirer de l'exemple français en matière de caisse familiale unique à mettre en place à l'échelon fédéral. Autres domaines dignes d'intérêt: l'usage, en France, du financement de la garde en fonction des situations de vie et l'application du *splitting* à la famille.

Quant à la Grande-Bretagne, elle peut servir de modèle pour ce qui concerne les liens entre les politiques de la famille et de l'emploi. En effet, le dispositif britannique d'incitations à la reprise d'une activité lucrative selon le principe de «l'aide octroyée à l'individu pour qu'il se prenne en charge» est une mesure raisonnable, en particulier pour les personnes élevant seules leurs enfants.

Etant donné la structure fédéraliste de la Suisse, la création d'une Conférence de la famille constituerait une plate-forme appropriée pour améliorer notablement la visibilité de la politique familiale et lui permettrait de faire reconnaître ses besoins. La Conférence de la famille pourrait fonctionner en tant qu'organe de coordination, d'incitation et de recommandation avec pour objectif une politique familiale unifiée.

Riassunto di Confronto con l'estero

Nel presente rapporto di ricerca la politica familiare della Svizzera viene confrontata con quella di altri Paesi europei. Lo scopo è di posizionare la politica familiare svizzera e di definirla tramite un'analisi comparativa.

Uno dei capitoli presenta una breve panoramica delle **forme di vita familiare e delle prestazioni della politica familiare in Europa**. Negli ultimi decenni, i modi di vita familiare hanno subito processi di trasformazione caratterizzati da un minor numero di matrimoni, da un'età più avanzata al momento del matrimonio, da un maggior numero di convivenze, da un aumento dei divorzi e delle famiglie monoparentali, da una diminuzione delle nascite e da una contrazione del nucleo familiare. Questa evoluzione, però, segue un andamento diverso da Paese a Paese. È chiaro che esiste un'interazione tra la prevalenza di determinati tipi di famiglie, da un lato, e programmi di politica familiare e tradizioni dall'altra. La diversità dei programmi di politica familiare nei vari Paesi europei è riconducibile alla diversità degli orientamenti, fondati su tipi di Stato sociale e modelli di famiglia differenti.

Il *regime socialdemocratico*, che prevale in Svezia, Norvegia e Danimarca, mira ad una larga redistribuzione sociale basata sulla piena occupazione; visto l'approccio, esso è orientato all'uguaglianza e all'emancipazione e in questioni di adempimento delle funzioni familiari è meno incentrato sull'istituzione della famiglia che sui diritti e sulle possibilità degli individui. Per questo motivo negli **Stati nord europei** ha perso importanza il matrimonio, ma non la convivenza: i modi di vivere non tradizionali nel cui ambito le coppie hanno ed educano i loro figli sono infatti molto diffusi. I tassi di natalità e di occupazione delle madri sono elevati rispetto alla media europea.

Il *regime conservatore* – come quello esistente in Austria, Italia e Germania – interviene maggiormente, soprattutto per motivi paternalistici, ed è decisamente incentrato sul lavoro salariato e sulle assicurazioni sociali. Il sistema assicurativo obbligatorio di stampo Bismarckiano riconosce la famiglia soltanto in funzione dei diritti derivanti dalla situazione professionale del capofamiglia (in generale l'uomo), ma le assegna tuttavia un ruolo sussidiario importante. **Nei Paesi europei occidentali e centrali** si registra una forte diminuzione delle nascite e quindi un ridimensionamento della famiglia. Il matrimonio, riguardo alla protezione della sicurezza sociale, perde solo poca importanza. Le convivenze al di fuori del matrimonio come pure l'esercizio di un'attività lucrativa da parte delle madri sono nettamente meno diffuse che in Scandinavia a causa di scale di valori e modelli di gran lunga più conservativi.

La Francia e il Belgio rappresentano un caso a parte in quanto in questi Paesi, dove lo Stato è fortemente centralista e secolare, Stato, Chiesa e "associazioni" hanno fatto a gara per acquisire il controllo della famiglia, motivo per il quale si è cominciato presto a parlare di politica familiare anche se di stampo prevalentemente conservatore. Oggi, **Francia e Belgio**, vantano tassi di natalità relativamente elevati rispetto agli altri Paesi europei; i divorzi e

le convivenze al di fuori del matrimonio si collocano a un livello medio. Di conseguenza, in entrambi questi Stati coesistono forme di convivenza tradizionali e moderne.

Diversamente dagli Stati protestanti, in Paesi come la Spagna, il Portogallo e l'Irlanda, l'alleanza fra la Chiesa cattolica e lo Stato ha ritardato molto l'adozione di una politica familiare, peraltro inizialmente contraddistinta da interventi estremamente deboli. In questi Paesi, la politica familiare può essere definita **sussidiaria**. Nei **Paesi dell'Europa meridionale** il matrimonio resta un'istituzione inattaccabile, sebbene dal 1970 ad oggi si registri un netto calo delle nascite. Oggi, con una media di circa 1,3 figli a donna, questi Paesi hanno il tasso di natalità più basso d'Europa. Il tasso di natalità dell'Irlanda, elevato rispetto a quello degli altri Paesi europei, rappresenta (ancora) un'eccezione.

Lo *Stato sociale liberale* – ne è un esempio l'**Inghilterra** – mette invece in primo piano il ruolo del libero mercato e della famiglia e colloca i diritti sociali a un livello piuttosto basso assoggettandoli alla verifica delle necessità individuali. Rispetto ai Paesi dell'Europa centrale l'Inghilterra ha un tasso di natalità relativamente elevato. Nonostante dagli anni '80 il divorzio sia un fenomeno comune sono poche le coppie che convivono al di fuori del matrimonio.

Il seguente confronto tra Germania, Francia e Inghilterra mette in evidenza le differenze, a volte notevoli, per quanto riguarda il margine di manovra e gli strumenti disponibili in materia di politica familiare. Questi tre Paesi sono stati scelti perché ognuno di essi ha un diverso approccio nei confronti della politica familiare:

la **Germania** ha, come la Svizzera, una struttura federale in cui la responsabilità principale della politica familiare, nonostante la ripartizione delle incombenze, compete chiaramente al potere centrale.

La **Francia**, invece, grazie alla sua tradizione in materia, può contare su una politica familiare di stampo conservatore costruita su uno Stato centralista, nella quale la grande importanza rivestita dalla motivazione politico-demografica ha consentito l'affermarsi di una cultura relativamente favorevole alle famiglie.

L'**Inghilterra** è, come la Svizzera, uno Stato sociale liberale ma con competenze assegnate in modo centralista. Inoltre, dagli anni '90 la politica familiare inglese è strettamente connessa con la politica del mercato del lavoro.

Con il presente studio si è voluto innanzitutto presentare la politica familiare di questi tre Paesi, riferendosi alle motivazioni di fondo, all'evoluzione, ai contenuti e ai progetti di riforma che le caratterizzano per poi confrontarle tra di loro e con quella praticata in Svizzera. Ciò ha permesso di mettere in evidenza alcune importanti differenze.

Nel confronto, le prime notevoli differenze in materia di politica familiare si riscontrano a livello di **tradizioni politiche e sociali**. Nel regime familiarista della Francia le motivazioni politico-demografiche hanno un ruolo predominante, mentre in Germania, non sono ancora state oggetto di discussioni pubbliche. Questi due Paesi hanno comunque un punto in comune: la loro politica familiare non è impostata come in Inghilterra, quale sostegno per per-

sono bisognose, bensì visto il suo radicamento nella dottrina sociale cattolica, considerata parte integrante di una politica sociale (più o meno) interventista. Inoltre, la Svizzera e la Germania sono caratterizzate dal principio del federalismo, anche se la Germania in modo ben più limitato: basti pensare al modesto margine di manovra concesso ai “Länder”. In entrambi i Paesi domina, come in Inghilterra, la sussidiarietà che fa sì che molti provvedimenti di politica familiare siano eseguiti da soggetti non statali, p. es. da associazioni. Inoltre le tradizioni di politica familiare hanno ripercussioni dirette sulle condizioni organizzative dello Stato. Questo lo si nota in modo particolare nel caso francese dove lo sviluppo precoce della politica familiare ha condotto ad uno Stato sociale con un’organizzazione orientata verso la famiglia.

I quattro Paesi confrontati si distinguono in modo netto non solo per le tradizioni politiche ma anche per gli **obiettivi della politica familiare**. Dei quattro Paesi la Germania è l’unico in cui la legge fondamentale e la Corte costituzionale federale, organo responsabile della concretizzazione e dell’osservanza della Costituzione, assegnano allo Stato un chiaro mandato di politica familiare. In Francia e Svizzera vi sono obiettivi di politica familiare tuttavia mancano elementi di valutazione. In Inghilterra la legge fondamentale non fa alcun riferimento all’impegno dello Stato nel campo della politica familiare, fatto, questo, che ne ha decisamente rallentato l’evoluzione.

Considerando **gli attori che intervengono nel settore della politica familiare**, la Francia si differenzia dagli altri Paesi oggetto del confronto per il fatto che la politica familiare è di competenza dello Stato e le associazioni svolgono un ruolo relativamente poco importante. La situazione è invece diversa per le aziende e i datori di lavoro che in Francia cofinanziano una gran parte dei provvedimenti di politica familiare. In Germania, Inghilterra e Svizzera le associazioni, quali fornitori di prestazioni di politica familiare e rappresentanti degli interessi delle famiglie, rivestono un’importanza diversa. Va rilevato segnatamente che nei Cantoni di Zurigo e Lucerna i partiti, contrariamente alle associazioni, svolgono un ruolo politico di spicco. Negli ultimi anni, in Germania la Corte costituzionale federale ha aumentato la sua importanza nell’ambito della politica familiare diventando così l’attore che presta (ha prestato) la maggior attenzione agli interessi delle famiglie.

Mentre la Svizzera, tra il 1990 e il 2002, ha **sviluppato la sua politica familiare**, orientata inizialmente verso l’assistenza sociale, integrando argomenti di politica economica e dell’uguaglianza e cercando, come la Germania, di migliorare la conciliabilità tra famiglia e professione, l’Inghilterra mette l’accento sulla lotta contro la povertà, il miglioramento dell’educazione e la riduzione della dipendenza dall’assistenza sociale. Dalla seconda metà degli anni 90, all’invecchiamento costante della popolazione la Germania ha reagito dando maggiore importanza alla politica degli anziani. Inoltre, tramite cambiamenti nel settore della perequazione degli oneri familiari che hanno portato ad un netto aumento dei mezzi impiegati per l’intervento economico, la politica tedesca ha applicato la giurisprudenza della Corte costituzionale federale. In Francia, nel settore della politica familiare, il problema

della finanziabilità delle casse di compensazione per la famiglia è particolarmente evidente e comporta necessariamente un aumento delle entrate fiscali con conseguenti ripercussioni sugli oneri dei lavoratori.

Nel quadro del **dibattito di riforma** sulla politica familiare, attualmente all'ordine del giorno in tutti i Paesi, l'ampliamento dell'offerta per la custodia dei bambini occupa una posizione speciale. Inoltre, in Germania, Inghilterra e Svizzera vi è un'ulteriore necessità di riforme per il sostegno finanziario alle famiglie a basso reddito. La Svizzera mira a soluzioni a livello nazionale nell'ambito, tra l'altro, degli assegni per i figli e dell'assicurazione maternità. La Germania, dal canto suo, ritiene necessario attuare riforme coordinando meglio politica dell'educazione e della famiglia; la Francia, invece, pianifica di promuovere maggiormente l'autonomia dei giovani adulti.

Dal confronto delle diverse politiche familiari praticate in Europa si possono dunque trarre le seguenti **conclusioni concrete**:

L'esempio della Germania dimostra come il federalismo non escluda normative uniformi a livello nazionale. In Svizzera va quindi assolutamente raccomandata una soluzione federale per i provvedimenti dipendenti dai Cantoni nell'ambito dell'assicurazione maternità, degli assegni familiari, dell'assistenza sociale ecc.

Dalla Francia, la Svizzera potrebbe riprendere da un lato il modello della cassa familiare nazionale o federale e dall'altro il sistema di finanziamento della custodia in funzione delle condizioni di vita e quello dello splitting familiare, che hanno dato buoni risultati.

L'Inghilterra invece dovrebbe fungere da modello in quanto alla combinazione di politica familiare e politica del mercato del lavoro. Gli incentivi elaborati in quest'ambito affinché le persone bisognose intraprendano un'attività lucrativa secondo il principio d'„aiuto all'autoaiuto“ rappresentano un provvedimento adeguato specialmente per le famiglie monoparentali.

Nel quadro dell'attuale organizzazione statale della Svizzera, l'organizzazione e l'applicazione degli interessi di politica familiare potrebbero essere notevolmente migliorate grazie all'istituzione di una conferenza sulla famiglia che potrebbe fungere da organo di coordinamento, stimolo e raccomandazione per una politica familiare unificata.

Country comparison summary

The subject of this research paper is the comparison of current family policy in Switzerland and selected European countries. The aim is to set Swiss family policy in an international context and thereby to compare it to benchmark policies.

The Overview chapter contains a brief examination of the different **family models and family policy programmes in Europe**, both of which have greatly changed in recent decades. For example, fewer people are getting married, those that do marry later, the number of divorces and single parent families has risen, the birth rate has fallen and family sizes are shrinking. European countries have been affected by these trends to varying degrees. Such differences in family patterns are undoubtedly due in part to differences in family policy. Differences in family policy in turn are largely determined by countries' social models and prevalent family norms.

The *social democratic approach*, which predominates in Sweden, Norway and Denmark, aims at widespread social redistribution and full employment. Its focus is on equality and emancipation. It does not place great importance on the family as an institution, but rather concerns itself with the rights and opportunities of the individual. As a result, in **Northern European countries**, fewer people marry, but cohabitation is high. Non-traditional family patterns, including ones in which children are born and raised, are common. Compared to other European countries, the birth rate and number of working mothers in these countries are high.

The *conservative approach*, exemplified by Austria, Italy and Germany, is marked by stronger intervention, particularly on paternalistic grounds. It focuses heavily on employment policy and social insurance. The compulsory insurance system as set out by Bismarck recognises the family only in terms of the rights derived from employment status (of men who are generally the main breadwinners), however it attributes an important subsidiary role to the family. **Western and Central European countries** have experienced a sharp drop in the birth rate, resulting in smaller families. The importance of marriage in the context of the social policy of those countries remains central; the incidence of unmarried cohabitation and the number of working mothers is significantly lower than in Scandinavia due to the more conservative value systems and role models, and due to the lack of practical support systems.

France and Belgium are exceptions insofar as they are characterised by strong central governments and secular political systems, but the state, the church and non-governmental organisations vie for control over the family. This is at the basis of a long, though predominantly conservative family policy tradition. Today, **France and Belgium** have relatively high birth rates, while divorces and unmarried life partnerships are at the European average; traditional and modern forms of life partnerships co-exist.

In contrast to countries with a Protestant tradition, in European countries with a historically strong alliance between the Catholic church and the state (Spain, Portugal, Ireland), the family policy tradition appeared much later, and was characterised initially by little state intervention. These countries' family policy takes on a mainly subsidiary role. In **Southern European countries**, the institution of marriage has remained unchallenged, and yet their birth rates have fallen sharply since the 1970s. Today, their birth rate is 1.3 children per woman; by far the lowest birth rate in Europe. One exception is Ireland, which continues to have a relatively high birth rate compared to other European countries.

Free-market welfare states, such as **the UK**, focus on the role of the free market and the family. Correspondingly, its social entitlements are low and individually means-tested. Birth rates in the U.K are relatively high compared to those of Central European countries. Since the 1980s, the UK divorce rate has risen sharply, but there are relatively few unmarried and non-traditional life partnerships.

The subsequent comparison of family policy in Germany, France and the UK highlights the wide differences in the scope and implementation of family policy. These countries were chosen because they represent the three different types of family and social policy.

Germany like Switzerland is a federally structured state, whereby family policy is primarily a federal responsibility.

France has a long tradition of highly centralised family policy with conservative overtones. Pronatalism is a very important and explicitly stated motive, yielding a comparatively family-friendly system.

The UK, like Switzerland, has a free-market welfare state model, however with centralised responsibilities. Particularly since the 1990s, it has linked family policy to labour market policy.

The main aim of the study is to present the family policy of each country, as well as its background, trends, contents and debates on its reform. This serves as the basis for a cross-country comparison with Switzerland. Significant differences are found.

To begin with, the **political and social traditions** that underpin family policy in these countries differ widely. Pronatalistic motives play a dominant role in a family-centred regime such as France, while they are not openly discussed in Germany. Both countries are similar insofar as the basis of family policy is not primarily to provide for the most disadvantaged, as is the case in the UK. Instead, their roots lie in catholic social teaching, with these countries viewing family policy as an integral part of a (more or less) interventionist social policy. Germany and Switzerland are both federalist states, but the power of Germany's Länder in the shaping of social policy is severely limited. In both countries as well as in the UK, the principle of subsidiarity is key. As a result, many of their family policy programmes come from non-governmental organisations. Family policy traditions have had a direct impact on the general organisation of state activity. This is particularly evident in France, where the early development of family policy led to the development of a family-centred welfare state.

In addition to political traditions, **the aims of family policy** also differ widely among the four countries. Of the four, only Germany has an explicit legal mandate for family policy thanks to its Constitution and Constitutional Court, which is responsible for the implementation of and compliance with the Constitution. In France and Switzerland, the aims of family policy are stated, but lack an institutionalised evaluation mechanism. The UK does not have any constitutional base that legally obliges the government to take responsibility for family policy. Consequently, family policy development has remained slow.

From the perspective of **the institutional allocation of responsibilities for family policy**, France stands out from the other three countries insofar as associations are of comparatively little significance in shaping family policy, which is considered a matter for the state. Yet firms and employers, who co-fund a large part of French family policy measures, have a prominent role. In Germany, the UK and Switzerland, associations have a role to play, functioning as providers of family policy services and as representatives of the interests of the family, although this role is of varying importance. In Switzerland, for example, particularly in the cantons of Zurich and Lucerne, political parties carry great weight as family policy interest groups, whereas associations with interests in this policy area exert relatively little influence. In recent years, the German Constitutional Court has seen its influence in family policy issues grow, and it now represents the strongest institutional voice of family policy .

Between 1990 and 2002, Switzerland supplemented its initially poverty-focused family policy programmes with elements of economic and equality policy arguments. Like Germany, its aim is to improve the compatibility of working and raising a family. The UK, meanwhile, has shifted its attention to reducing poverty, improving education and lowering dependency on social welfare. Germany is increasingly concerned with its ageing population; since the second half of the 1990s it has placed greater importance on its policy on the elderly. Furthermore, rulings of the Constitutional Court are now integrated into German family policy, such as changes to family benefits, which in turn have led to a significant rise in resources earmarked for economic intervention. French family policy is faced with the problem of financing its family compensation funds, which means a greater share of tax funding and a rising burden on employers.

In **debates on family policy reform**, which currently top the agenda in every country, the development of childcare is given particular weight. There is a further need for reform in Germany, the UK and Switzerland in relation to the financial support given to low-income families. Switzerland aims to find nationwide solutions to issues such as child allowance and maternity insurance. Germany strives to improve the coordination of education and family policy. The French plan to lend greater support to making young adults independent. As a result of this cross-country comparison, the following **concrete recommendations** are derived.

The German example shows that a federalist system can be compatible with centralised policy elements. A federal solution to pressing Swiss issues such as maternity insurance, family

allowances and social benefits, which currently fall at least in part under cantonal remit, is therefore strongly recommended.

Switzerland can learn from the French example of a family benefits fund administered at national level. A further example is the practice of care funding according to family circumstances and from “income splitting” a measure to reduce the tax burden on families.

Switzerland should take its lead from the UK in relation to combining family policy and labour market policy. The incentives in place there to get people to work according to the “help to help yourself” principle is a sensible measure, particularly for single parents.

Given the existing decision-making structures in Switzerland, the interests of family policies could be organised and defended significantly better through the setting up of a national family-policy committee. Such a committee could provide the necessary coordination, impulses and recommendations for standardised family policy programmes in Switzerland.

Abkürzungsverzeichnis

AEMO	Action éducative en milieu ouvert
AES	Allocation d'éducation spéciale
AFEAMA	Aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée
AFG	Allocation pour frais de garde
AGED	Allocation de garde d'enfant à domicile
AMA	Assistante Maternelle Agrée
APE	Allocation parentale d'éducation
API	Allocation de parent isolé
ARS	Allocation de Rentrée Scolaire
ASU	Allocation de salaire unique
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMAF	Base Mensuelle des Allocations Familiales
BMJFG	Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit
BMFT	Bundesministerium für Forschung und Technik
BVerfGE	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
CAF	Caisses d'Allocations Familiales
CNAF	Caisse Nationale des Allocations Familiales
CDU/CSU	Christlich-Demokratische/ Soziale Union
CRC	Convention on the Rights of the Child
CTC	Child Tax Credit
CTE	Commission technique enfance
DDR	Deutsche Demokratische Republik
DPW	Department for Work and Pensions
DTI	Department for Trade and Industry
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention
EU	Europäische Union
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
FDP	Freie Demokratische Partei
FLA/FLLA	Familienlasten(leistungs)ausgleich
GewSchG	Gewaltschutzgesetz
GG	Grundgesetz
INJEP	Institut National de la Jeunesse et de l' Education populaire
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economique
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
NDEC	New Deal 50+ Employment Credit
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OFSTED	Office for Standards in Education
PDS	Partei Demokratischer Sozialisten
SGB/ StGB	Sozial-/Strafgesetzbuch

SMP	Statutory Maternity Pay
SPC	State Pension Credit
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
UDF	Union pour la Démocratie Française
UN	United Nations
WTC/WFTC	Work Tax Credit

1 Einführung

Die Familienpolitik eines Landes ergibt sich aus einer Vielzahl von Determinanten der Moral- und Rechtstradition, von Sozialstaatskonzepten, Geschlechtsrollen und Familienleitbildern, des Verhältnisses von Staat und Kirche, der Organisation staatlicher Aufgabenerfüllung und schließlich fiskalischer Rahmenbedingungen. Zugleich ist für die Familienpolitik die spezifische Vermischung unterschiedlichster Handlungsmotive und Begründungsmuster charakteristisch.¹

Diese Muster haben sich im Rahmen der nationalstaatlichen Entwicklung und derjenigen entsprechender Sozialstaatsregime herausgebildet: Politisches Handeln wurde durch sozialpolitische Institutionen kanalisiert, so dass bestimmte Orientierungen, Interessen und Politikmuster privilegiert und andere unterdrückt wurden. So entstand aufgrund der hohen Komplexität sozialpolitischer Institutionen eine historische Eigengesetzlichkeit und Kontinuität, was zur Bildung relativ konsistenter Typen des Sozialstaats geführt hat (Schmid 2002: 38). Diese sozialstaatliche Traditionsbindung ist eng verwoben mit der familienpolitischen Entwicklung und wirkt bis heute in der Familienpolitik eines Landes nach; jeder Vergleich familienpolitischer Leistungssysteme muss daher familienpolitische und sozialstaatliche Traditionen und Handlungstypen berücksichtigen.

Darüber hinaus sind in einen Vergleich auch die normativen Überzeugungsmuster einzubeziehen, die in einer Gesellschaft vorherrschen und politischen Entscheidungen zugrunde liegen. Dazu zählen beispielsweise die jeweils gesellschaftlich gewünschte familiäre Lebensform, die Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern sowie das Mütter- und Väterbild, Leitbilder, die in Institutionen der Kinderbetreuung, der Frauenförderung und des Erwerbslebens objektiviert sind (Garhammer 1997: 32).

Zudem ist Familienpolitik als Querschnittspolitik zu bezeichnen; sie betrifft sämtliche Politikbereiche (z.B. Finanz- und Arbeitsmarktpolitik, Frauen- und Kinderpolitik, Bildungs- und Gesundheitspolitik). Es ist von daher sinnvoll, in einer Analyse auf Anknüpfungspunkte in anderen Ressorts hinzuweisen.

Neben einer Analyse der Organisations- und Verantwortungsstrukturen der jeweiligen Familienpolitik werden daher im Zentrum dieser Analyse das familienpolitische Maßnahmenspektrum und ihre normativen Rahmenbedingungen stehen. Der Vergleich wird dabei als Methode gewählt, da er

- hilft, Ursachen für bestimmte Phänomene herauszufinden,
- die Vorstellungen darüber erweitert, was im Hinblick auf bestimmte Fragen und Probleme unternommen werden kann und
- im Sinne einer best-practice-Analyse Leitbilder für fruchtbare Impulse und Diskussionsanstöße liefert (vgl. Immerfall 1994, Schmid 2002).

Ein Vergleich von policies erweist sich allerdings insofern als problematisch, als bestimmte Determinanten, die für die Politik in einem Staat besonders wichtig sind, in anderen Staaten kaum ihre Entsprechung finden. Darüber hinaus existieren in den einzelnen EU-Ländern unterschiedliche Familienbegriffe (s. Tab. 2) und es ist EU-weit kein (einheitliches) familienpolitisches Konzept erkennbar. Von daher ist auf die Grenzen eines Policy-Vergleichs schon einleitend hinzuweisen.

¹ Vgl. zum Zusammenwirken von Familienpolitik, Veränderungen der Familie und Fertilität auch Fux 1994.

Zudem können im Rahmen der vorliegenden Analyse nur wenige Aspekte in den Vergleich einbezogen werden, zu den nahe liegenden gehören zunächst die einschlägigen Familienkennziffern als wesentliche Determinanten des familienpolitischen Handelns.

2 Familienpolitische und sozialstaatliche Traditionen und Handlungstypen in Europa²

2.1 Familienkennziffern im Vergleich

Die Lebensformen und -verläufe von Familien in Europa³ unterlagen in den letzten Jahrzehnten Wandlungsprozessen, die charakterisiert sind durch eine geringere Heiratshäufigkeit von Ledigen, ein späteres Heiratsalter, mehr nichteheliche Lebensgemeinschaften, mehr Ehescheidungen, mehr Alleinerziehende, weniger Geburten und kleinere Familien (Garhammer 1997: 33). Die spezifischen sozio-demografischen Familienverhältnisse in den einzelnen Ländern sind daher einleitend genauer zu betrachten.

2.1.1 Familienbildung und -auflösung

Die **Geburtenziffern** in Europa sind im weltweiten Vergleich als niedrig anzusehen, in den letzten Jahrzehnten sind sie zudem weiter abgesunken: So sank die durchschnittliche Geburtenrate der Staaten in Europa von 2,67 Geburten pro Frau (1960-1964), auf 1,44 Geburten pro Frau 1995-1999. Seit 1999 ist eine leichte Steigerung der Geburtenziffern zu erkennen; 2001 betrug die Geburtenrate im Durchschnitt der Staaten Europas 1,47 Geburten pro Frau. Zur gleichen Zeit lag die weltweite Geburtenrate⁴ bei 2,73 Geburten (Europäische Kommission 2002: 40).

Allerdings sind auch innerhalb Europas Unterschiede zu verzeichnen: Während die südeuropäischen Staaten Spanien, Italien und Griechenland noch zu Beginn der 80er Jahre zu den Ländern mit den höchsten Fruchtbarkeitszahlen gehörten, zählen sie heute zu den Ländern mit den niedrigsten Werten: 1,24 (Italien), 1,25 (Spanien) und 1,29 (Griechenland). Auch Deutschland (1,29) und Österreich (1,29) bleiben unter der 1,30-Marke. Die höchsten Werte sind bei Irland (1,98), Island (1,95) und Frankreich (1,90) zu finden, gefolgt von Dänemark (1,74) und Finnland (1,73). Die Schweiz belegt mit einem Wert von 1,41 Kindern pro Frau einen mittleren Platz in Europa. In allen Ländern liegt der Wert damit unter dem Schwellenwert der Nettoerproduktion, d.h. des Ersatzes der Müttergeneration (zwei Kinder pro Frau) (MISSOC 2002: 4).

Auch hinsichtlich der Zahl der **nichtehelichen Geburten** ergeben sich europaweit Schwankungen. So weisen die skandinavischen Länder die höchsten Werte auf (Island: 63,1%, Schweden: 55,5%, Norwegen: 49,6, Dänemark: 44,6%), während die südeuropäischen Länder zusammen mit der Schweiz das Schlusslicht darstellen (Griechenland: 4,1%, Italien: 9,6%, Schweiz: 11,4%, Spanien: 17,0%) (Europäische Kommission 2002: 86)⁵.

Diese Werte im Vergleich zur steigenden Lebenserwartung sorgen dafür, dass die Alterspyramide zunehmend auf den Kopf gestellt wird: Zwischen 1960 und 2001 ist der Anteil junger Menschen

² Wenn im Folgenden von Europa die Rede ist, so sind die Mitgliedsstaaten der EU sowie des Europäischen Wirtschaftsraumes gemeint.

³ Hierzu sind auch die Ausführungen im statistischen Teil des Berichts zu beachten.

⁴ In diese Zahl sind die folgenden Länder und Regionen nicht eingeschlossen: Cook Inseln, Micronesien, Wallis & Futuna und West-Sahara.

⁵ Die Zahlen für Norwegen, Griechenland und Spanien stammen von 2000.

(unter 20 Jahren) an der Gesamtbevölkerung des Europäischen Wirtschaftsraumes von 32% auf 23% zurückgefallen; im gleichen Zeitraum stieg der Anteil der über 60-jährigen in der Gesamtbevölkerung von 16% auf 22% (wobei die höchsten Werte in Italien (24,3%), Deutschland (23,6%) und Griechenland (23,2%) zu finden sind). Die Schweiz bewegt sich dabei mit einem Anteil von 23,1% unter 20-jähriger an der Gesamtbevölkerung und 20,3% von über 60-jährigen im Mittelfeld der Länder (ebenda: 51).

Parallel zur steigenden Lebenserwartung hat europaweit auch das Alter der Männer und Frauen bei der Heirat sowie der Geburt des ersten Kindes zugenommen. 1999 verzeichnete der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) ein durchschnittliches **Ersteheschließungsalter** von 30,3 Jahren (Männer) bzw. 28,1 Jahren (Frauen). Bei den Männern wiesen Belgien und Portugal mit 28,4 bzw. 27,3⁶ Jahren die niedrigsten und Schweden und Island mit 32,4 Jahren bzw. 32,0 Jahren die höchsten Werte auf, bei den Frauen verzeichneten Belgien und Griechenland mit 26,3⁷ bzw. 26,6 Jahren die niedrigsten und Schweden und Island mit 30,1 bzw. 29,9⁸ Jahren die höchsten Werte. Auch hier belegt die Schweiz mit Werten von 30,3% bei den Männern und 27,9% bei den Frauen einen mittleren Platz (Europäische Kommission 2002: 103).

Das **Durchschnittsalter der Frauen bei der Geburt des ersten Kindes** lag im EWR-Durchschnitt 2000 bei 29,3 Jahren, wobei Spanien (29,0 Jahre), Irland (28,0 Jahre) und die Niederlande (28,7 Jahre) das höchste Erstgeburtalter ausweisen, auf der Gegenseite Island (25,1), Österreich (26,3 Jahre) und Portugal (26,4) das niedrigste Alter. Die Schweiz weist mit einem Durchschnittsalter von 29,8 Jahren einen Wert im oberen Mittelfeld auf (Rürup/ Gruescu 2003: 18).

Allgemein ist in Europa eine Tendenz zu beobachten hin zu einem vielfältigeren und komplexeren Verhalten im Hinblick auf Familienneubildungen und -auflösungen. Neben nicht-ehelichen Lebensgemeinschaften hat sich auch die Anzahl der Scheidungen, der erneuten Eheschließungen und Familienneubildungen zunehmend verbreitet.

Die Bruttoreate der Eheschließungen in Europa ist seit den 60er Jahren ständig abgesunken: von einem europäischen Mittelwert von 8 Eheschließungen pro 1000 Einwohner 1960 auf 5,1 im Jahr 2000. Im selben Zeitraum stieg auch die **Scheidungshäufigkeit** von einer Scheidung pro 15 Ehen auf fast eine Scheidung pro 3 Ehen an (Europäische Kommission 2002: 97). Wiederum zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen den nord- und südeuropäischen Ländern: In Italien, Spanien, Griechenland und Portugal wurden weniger als 20 von 100 der 1980 geschlossenen Ehen bis zum Jahr 2000 geschieden, in Finnland, Island, Dänemark und Schweden dagegen mehr als 43 von 100 (ebenda: 98). Auch der Anteil der erneuten Eheschließungen hat in den letzten 40 Jahren ständig zugenommen (Missoc 2002: 5).

Das Zusammenleben in der Ehe wird tendenziell in zunehmendem Maße von den **nicht-ehelichen Lebensgemeinschaften** zurückgedrängt. Dies gilt vor allem im Norden Europas, in Frankreich und in England, während nichteheliche Lebensgemeinschaften in den Mittelmeerländern und in Irland deutlich seltener anzutreffen sind (ebenda: 5).

⁶ Zahlen stammen von 2000.

⁷ Die Zahl stammt von 2000.

⁸ Die Zahlen für Schweden und Island stammen von 2000.

2.1.2 Müttererwerbstätigkeit

Auch hinsichtlich der Mütter- sowie der **Frauenerwerbstätigkeit** im Allgemeinen unterscheiden sich die europäischen Länder. So weisen insbesondere die nordeuropäischen Länder eine hohe Erwerbsbeteiligung von Frauen im erwerbsfähigen Alter auf: Während in Italien und Spanien etwa 40% der Frauen dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen, sind in Norwegen, Schweden und Dänemark über 70% der Frauen aktiv (Bertelsmann Stiftung 2002: 20).

Von den erwerbstätigen Frauen in Europa sind vergleichsweise viele in Teilzeit beschäftigt. Spitzenreiter waren im Jahr 2001 die Niederlande (58%), gefolgt von der Schweiz und Großbritannien (jeweils deutlich über 40%) (ebenda: 22).⁹

Zudem zeigen sich in einigen Ländern deutliche Unterschiede hinsichtlich der Berufstätigkeit kinderloser Frauen sowie der von Müttern mit kleinen Kindern (unter 6 Jahre) im Haushalt (vgl. Abb. 1). Überdurchschnittlich häufig im Vergleich zu kinderlosen Frauen sind in Portugal, Italien und Spanien vor allem Alleinerziehende beruflich aktiv (jeweils über 20% Differenz); in Deutschland, der Schweiz, Großbritannien, Irland und Belgien sind kinderlose Frauen zu über 13% häufiger berufstätig als Mütter in Paarhaushalten. Die geringste Differenz in der Berufstätigkeit von Frauen mit bzw. ohne Kinder lässt sich in den skandinavischen Ländern und Frankreich feststellen (ebenda: 24).

Bezogen auf die **Beschäftigungsquote von Akademikerinnen** stehen Deutschland, Irland und Spanien mit 60-62% auf den hinteren Plätzen des Länderspektrums, während Portugal, Belgien und Norwegen hier über 80% erreichen, Die Schweiz liegt hier mit 73,6% im Mittelfeld (ebenda 2002: 24f).

Insbesondere die Beispiele in Frankreich und den nordischen Ländern zeigen, dass die Annahme, es bestehe ein (automatischer) Zusammenhang zwischen hoher Müttererwerbstätigkeit und niedrigen Geburtenziffern, irrig ist: Obwohl die Erwerbstätigkeit von Müttern mit kleinen Kindern im Haushalt sich in diesen Ländern nicht wesentlich von der kinderloser Frauen unterscheidet, liegt die Geburtenrate um ein Drittel höher als in Italien, Deutschland und Spanien, die über eine vergleichsweise niedrige Müttererwerbstätigenquote¹⁰ verfügen.¹¹ Um diese Trends erklären zu können, sind neben anderem v. a. die Daten zu öffentlich finanzierten Kinderbetreuungseinrichtungen zu betrachten (vgl. Kap. 2.2.2.2).

2.1.3 Familien- und Haushaltsstrukturen

Parallel zu niedrigeren Geburtenraten ist die Anzahl der Familienhaushalte angestiegen, während sich gleichzeitig die Größe der einzelnen Haushalte verringert hat: Die mittlere **Haushaltsgröße** 1998 reicht nun von 2,1 Personen in Finnland bis zu 3,1 Personen in Spanien. Dies ist auch auf eine wachsende Zahl von Einelternfamilien und Einpersonenhaushalten zurückzuführen, während die

⁹ Zu bemerken ist hier, dass die durchschnittliche (tarifliche) Wochenarbeitszeit in Europa variiert zwischen 40 Stunden (in Griechenland) und 35,7 Stunden (Frankreich) (untersucht für Arbeiter des verarbeitenden Gewerbes; Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 2003: 2).

¹⁰ Dies gilt für Mütter, die in Paarhaushalten leben.

¹¹ Vgl. dazu auch Schulze/ Künzler 1997.

Zahl der Mehrgenerationen-Haushalte rückläufig ist (MISSOC 2002: 6). Es ist zu vermuten, dass diese strukturellen Veränderungen der Familien und Haushalte zu einer Schwächung der familialen Solidarnetze und damit zu einer verstärkten Nachfrage nach sozialen Diensten in den nächsten Jahren führen werden.

Zusammenfassend lassen sich die **Familienverhältnisse in Europa** typisierend 5 Gruppen zuordnen (vgl. Bahle 1995):

1. In **Skandinavien** hat zwar die Ehe an Bedeutung verloren, nicht jedoch das partnerschaftliche Zusammenleben: Nicht-traditionelle Lebensformen, in denen auch Kinder geboren und erzogen werden, sind weit verbreitet. Die Quote der nicht-ehelichen Geburten schwankt dementsprechend auch zwischen 39 und 55%. Die Geburtenraten sind ebenso wie die Müttererwerbstätigkeit im europäischen Vergleich hoch.
2. In den **westlichen und mitteleuropäischen Ländern** ist ein starker Rückgang der Geburten zu verzeichnen und damit einhergehend die Verkleinerung der Familie. Die Ehe büßt nur geringfügig von ihrer zentralen Bedeutung ein; nicht-eheliche Gemeinschaften sind – ebenso wie die Müttererwerbstätigkeit –, aufgrund der deutlich konservativeren Wertstrukturen und Leitbilder, wesentlich weniger weit verbreitet als in Skandinavien.
3. Die Geburtenrate in **England** fällt im Vergleich mit den mitteleuropäischen Ländern relativ hoch aus. Ein vergleichsweise hoher Anteil der Kinder wird nichtehelich geboren, als besonderes Problem muss der hohe Anteil von Teenagerschwangerschaften eingeordnet werden. Die Zahl der Scheidungen hat sich in den zehn Jahren zwischen 1991 und 2001 mehr als verdreifacht, was nicht zuletzt für eine (deklaratorische) Aufwertung von Ehe durch die Regierung gesorgt hat.
4. Auch **Frankreich und Belgien** bilden eine eigene charakteristische Gruppe. Im europäischen Vergleich weisen sie relativ hohe Geburtenzahlen auf; Scheidungen und nicht-eheliche Lebensgemeinschaften befinden sich auf einem mittleren Niveau. Somit existieren sowohl traditionelle als auch moderne Formen der Lebensgemeinschaften hier nebeneinander.
5. In den **südeuropäischen Ländern** bleibt die Ehe als Institution unangefochten, dennoch ist seit den 70er Jahren ein deutlicher Rückgang der Geburtenziffern zu verzeichnen. Heute haben diese Länder mit ca. 1,3 Kindern/ Frau die niedrigsten Geburtenraten in Europa überhaupt.

2.2 Familienleistungen der EU-Staaten im Vergleich¹²

Im Folgenden soll nun ein grober Überblick über die wichtigsten Leistungen für Familien¹³ in den EU-Staaten gegeben werden. Die Strukturierung wird sich an der Definition des Familienberichts orientieren, um eine Einheitlichkeit im Bericht zu gewährleisten¹⁴.

¹² Vgl. zu den Familienleistungen der Schweiz die übrigen Kapitel dieses Berichts.

¹³ Genauer Gerlach 2004 wie auch die folgenden Ausführungen

¹⁴ Vgl. Familienbericht, Kapitel „Familienpolitik heute – was beinhaltet sie?“.

2.2.1 Ökonomische Interventionen¹⁵

1. Familienzulagen

Materielle Zahlungen an Familien, die minderjährige Kinder im Haushalt versorgen, sind in ganz Europa zu finden. Die Variationsbreite ist allerdings groß. So differiert das **Kindergeld** im Hinblick auf die Höhe der gezahlten Beträge, auf die Kinderzahl und das Alter der Kinder sowie die Familienform (s. Tab. 3). Generell lässt sich sagen, dass mindestens bis zum 16. Lebensjahr der Kinder Kindergeld gezahlt wird und das Kindergeld mit wachsendem Alter des Kindes zunimmt. Nur Dänemark bildet hier eine Ausnahme: Hier nimmt das Kindergeld mit wachsendem Alter der Kinder ab. Sonderregelungen existieren in allen Staaten für behinderte Kinder, die zu einer Verlängerung der Kindergeldzahlungen oder zum unbegrenzten Leistungsbezug führen. In einigen Ländern gibt es darüber hinaus Sonderregelungen für kinderreiche Familien (so u.a. in Großbritannien und Frankreich) und für Mehrlingsgeburten (so u.a. in Frankreich und den nordischen Ländern). In einer Reihe von Staaten wird zudem das Kindergeld für Alleinerziehende aufgestockt (Dänemark, Frankreich, Italien, Finnland und Schweden). Daneben gibt es Vorschuss- oder Ausfalleistungen für den Fall, dass den Unterhaltsverpflichtungen nicht nachgekommen wird. In der Mehrzahl der Länder erfolgt die Zahlung ohne Abstufung nach dem Einkommen und ist nicht steuerpflichtig.

Eine weitere Form der finanziellen Unterstützung stellen **Geburtsbeihilfen** als einmalig gezahlte Pauschalbeträge dar. In Portugal, Österreich, Schweden und den Niederlanden wird keine Geburtsbeihilfe gezahlt, in den übrigen Ländern Europas existieren zwei Arten der Förderung: Zum einen zahlen einige Länder eine *Geburtsbeihilfe* an Frauen auch ohne Beitragsleistungen, wobei hier häufig auch Berechtigungsvoraussetzungen definiert werden (u.a. Frankreich, Luxemburg, Großbritannien, Irland); zum anderen zahlt die Mehrzahl der europäischen Länder ein *Mutterschaftsgeld*, das fast ausschließlich von einer Versicherungsmemberschaft abhängt. Bei Mehrlingsgeburten werden in allen Ländern die Sätze erhöht. In einigen Ländern sind die Leistungen allerdings steuerpflichtig.

Erziehungsgeld wird mehrheitlich einkommensabhängig gezahlt, stellt also keine allgemeine Zulage, sondern eine bedarfsbezogene Leistung dar. In der EU reicht die Spanne von Ländern, die keine Transferleistungen im Erziehungsurlaub finanzieren (Großbritannien, Irland, Niederlande, Spanien, Portugal) bis zu den skandinavischen Ländern, die zwischen 60% und 80% des letzten Einkommens zahlen.

Ebenso wie die Höhe des Erziehungsgeldes sind auch die Regelungen für den **Erziehungsurlaub** in Europa sehr unterschiedlich (s. Tab. 4). Die Dauer variiert zwischen 2,5 Monaten (Dänemark) und drei Jahren (Deutschland, Frankreich, Spanien). Ein Anspruch der Eltern, im Anschluss an den Erziehungsurlaub wieder an ihre Arbeitsstelle zurückzukehren oder eine vergleichbare Stelle zu bekommen, wird überall garantiert, ist aber nicht durchgängig mit einer Bezahlung verbunden (MISSOC 2002: 9). Manche Länder gewähren aus Anlass der Geburt eines Kindes zusätzlich einen Vaterschaftsurlaub und reservieren Teile des Elternurlaubs für Väter – mit Erfolg: Während im

¹⁵ Bei den ökonomischen Interventionen ist hinsichtlich eines Leistungsvergleichs einschränkend zu beachten, dass finanzielle Unterstützungen von Familien in erheblichem Maße durch unterschiedliche Steuersysteme, die Kaufkraft und die jeweiligen Vorschriften zur Berechnung des Familieneinkommens beeinflusst sind.

Durchschnitt der EU nur 5% der Väter 1995 einen Erziehungsurlaub antreten, nehmen in Norwegen 80%, in Schweden 36% und in Dänemark 10% der Väter zumindest einen Teil des für sie reservierten Abschnitts des Elternurlaubs wahr (Bertelsmann Stiftung 2002: 33). Zuzüglich zum Erziehungsurlaub ist in dringenden familiären Fällen in vielen Ländern Sonderurlaub für Arbeitnehmer/innen möglich. Zur Pflege kranker Kinder wird Eltern in den EU-Ländern eine zusätzliche Zahl an (z. T. unbezahlten) Urlaubstagen ermöglicht bzw. eine (unbefristete) Freistellung.

2. Familienbesteuerung

Die Besteuerung von Ehen und Familien ist ein sehr komplexes Thema, da die Steuersätze in Europa stark differieren – bei Eingangssteuersätzen von 5% (Griechenland) bis 33,9% (Niederlande) und bei Spitzensteuersätzen von 40% (Portugal und Vereinigtes Königreich) bis 60% (Niederlande) (Mennel/ Förster 2000: 40ff). Nicht unbedingt aussagekräftiger ist die Steuerquote einer Familie mit einem Verdiener und zwei Kindern, die in der EU von 9% (Luxemburg und Irland) bis 40,5% (Schweden) reicht (Eurostat 2003).

Generell sind in puncto Familienbesteuerung das Individualbesteuerungsprinzip ohne Option auf Zusammenveranlagung, die Möglichkeit der Einzelbesteuerung mit Option, das Ehegattensplitting (z.B. in Deutschland) und das Familiensplitting (Frankreich) zu unterscheiden. Die Modelle der reinen Individualbesteuerung stellen dabei eine Minderheit unter den Steuersystemen Europas dar. Der größere Teil der Staaten fördert durch das Prinzip der gemeinsamen Veranlagung die Ehe steuerlich: Insbesondere bei einem großen Einkommensgefälle zwischen den Partnern wird dem Ein-Verdiener-Modell bzw. einer nur geringfügigen Beschäftigung des Zweitverdieners Vorschub geleistet. In den Niederlanden, Italien und Österreich genießen auch nichteheliche Partner unter bestimmten Voraussetzungen die Vergünstigungen für Ehepaare.¹⁶

Zudem gibt es in fast allen Staaten Formen der speziellen Familienbesteuerung i.S. von Steuerreduzierungen (s. Tab. 5).

Neben den direkten Familienleistungen und den steuerlichen Ermäßigungen sollten in einen umfassenden Vergleich eine Reihe weiterer Vergleichsgrößen einbezogen werden. So wäre beispielsweise die Berechnung eines durchschnittlichen Familiennettoeinkommens, für das direkte Familienleistungen nach Anzahl der Kinder schon berücksichtigt sind, eine sinnvolle Größe, die im Rahmen einer umfassenderen vergleichenden Studie erstellt werden könnte.

3. Bedarfsbezogene Leistungen an Familien

Über die genannten Leistungen hinaus existieren in den einzelnen Ländern in unterschiedlichem Umfang Sonderleistungen; die an bestimmte Einkommenshöhen gebunden sind.

Ehegatten/innen und Kinder werden beispielsweise in Deutschland, Frankreich, Österreich und Luxemburg beitragsfrei in der gesetzlichen Krankenversicherung mitversichert, sofern sie kein eige-

¹⁶ Während aber neue Familienformen in vielen Ländern der EU in Bezug auf einen beträchtlichen Teil der Lebensrisiken anerkannt werden und in den Genuss annähernd gleicher Rechte und Pflichten wie traditionelle Familien kommen – Einelternfamilien wird sogar in allen Ländern besondere Aufmerksamkeit gewidmet – gilt dies nur bedingt für die Situation homosexueller Paare. Diese sind rechtlich nur in Frankreich, in den Niederlanden, Deutschland, Finnland und Schweden anerkannt, und nur in sehr wenigen Ländern ist es homosexuellen Paaren gestattet, Kinder zu adoptieren (MISSOC 2002: 6f). Vgl. hierzu auch die Definition dieses Berichts im Kapitel „Familienpolitik heute – was beinhaltet sie?“.

nes Einkommen haben. In Luxemburg und Dänemark existieren spezielle Leistungen, die aus familiären Gründen in Anspruch genommen werden können.

In sämtlichen Ländern existieren finanzielle Unterstützungszahlungen für Alleinerziehende sowie ein Wohngeld bei Bedürftigkeit mit entsprechender Erhöhung nach der Kinderzahl. In den südeuropäischen Ländern werden zudem kinderreiche Familien besonders unterstützt; in Griechenland beispielsweise durch Ermäßigungen im öffentlichen Personenverkehr, vorrangige Einstellung in den öffentlichen Dienst, Wohnungsdarlehen etc. (MISSOC 2002: 25)

Frankreich und Luxemburg zahlen zu Beginn eines Schuljahres einkommensabhängig noch einmal Unterstützungsbeiträge; auch in Irland und dem Vereinigten Königreich werden zum Schuljahresbeginn für einkommensschwache Familien Beihilfen für Schulkleidung gewährt.

4. Weitere materielle Leistungen

Neben den erwähnten Geldleistungen gewähren viele europäische Staaten Erleichterungen für Familien in den Sozialversicherungen. In der Rentenversicherung werden Erziehungszeiten in der Regel angerechnet (wenn auch in geringem Umfang), in den Niederlanden, Belgien und Finnland gehört außerdem der Familienstand (in Belgien auch das Geschlecht) zu den bestimmenden Faktoren für die Rente. In Griechenland, Irland, Österreich und im Vereinigten Königreich bekommen Rentenempfänger Zuschläge für unterhaltsberechtigter Kinder. Auch Leistungen, die ein Versicherter bei Berufsunfähigkeit oder Arbeitslosigkeit erhält, werden in einigen Ländern erhöht, wenn der Betroffene unterhaltspflichtig ist (MISSOC 2002).

In Frankreich, Österreich, Deutschland und Finnland wird neben der institutionellen Betreuung der Kinder auch die häusliche Betreuung finanziell gefördert.

In etlichen Ländern existiert zudem eine Ausbildungsförderung für Schüler/innen und Student/innen; Dänemark zahlt für studierende Eltern ein spezielles Kindergeld.

Insbesondere für die angelsächsischen Länder ist die Verknüpfung von Familien- und Arbeitsmarktpolitik charakteristisch: Vor dem Hintergrund einer Politik, die für Familien lediglich eine Grundsicherung zur Verfügung stellt, Leistungen also in der Regel an die Bedürftigkeit der Empfänger knüpft, ist es Ziel familienpolitischer Leistungen, Eltern, insb. Mütter, in die Lage zu versetzen, durch Erwerbstätigkeit den eigenen Lebensunterhalt zu sichern. Dies soll zu einer höheren Beschäftigungsrate und somit sinkender Abhängigkeit von Sozialleistungen bei Familien mit Kindern führen und Einkommensunterschiede zwischen Beschäftigten und Empfängern von Sozialhilfe erhöhen (Bertelsmann Stiftung 2001: 53f). Einige familienpolitische Leistungen werden z.B. im Vereinigten Königreich und in Irland nur gewährt, wenn eine Erwerbstätigkeit der Eltern von mind. 16 bzw. 19 Std. gegeben ist (MISSOC 2002).

2.2.2 Sozialökologische Interventionen

1. Vereinbarkeit von Familie und Beruf

Neben den ökonomischen Folgen von Elternschaft ist die Frage der Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit eine Schlüsselfrage individueller Lebensplanung sowie der Familienpolitik. Beson-

dere Bedeutung kommt in diesem Zusammenhang der Situation der familienergänzenden Kinderbetreuung zu. Im Vergleich der Staaten Europas ergibt sich auch hier ein sehr heterogenes Bild.

Ausschlaggebend dafür sind v. a. unterschiedliche Sozialstaatskonzeptionen und Familienleitbilder. So scheinen die Einrichtungen für Kleinkinder dort am großzügigsten zu sein, „wo der Staat eine interventionistische Tradition hat und gleichzeitig soziale Ungleichheiten, Arbeitskräftemangel und sinkende Geburtenraten auszugleichen versucht, oder allenfalls auch dort, wo er, wie dies mindestens in Frankreich der Fall ist, die gemeinsame nationale Identität zu verstärken versucht“ (Randall 1994: 165). Vor diesem Hintergrund erklärt sich die Müttererwerbstätigkeit auch als Konsequenz der familienpolitischen Ansätze.

Hinsichtlich der **Vereinbarkeit von Familie und Beruf** lassen sich folgende Ansätze unterscheiden: Während in Dänemark, Frankreich und Schweden ein zeitliches Nebeneinander von Familie und Beruf angestrebt wird¹⁷ (was sich in einer überwiegend öffentlich finanzierten Kinderbetreuungslandschaft niederschlägt), steht in Deutschland und den Niederlanden ein zeitliches Nacheinander im Vordergrund: Familienpolitik zielte dort traditionell lange auf den Schutz der Institution der Ehe und Familie und vermied eine zu weitgehende eigenständige Sicherung der Frau (Garhammer 1997: 47). Erst in den letzten Jahren hat das Vereinbarkeitsthema in Deutschland an Bedeutung gewonnen und wird zunehmend in der Form paralleler und nicht mehr sequentieller Vereinbarkeit diskutiert.

Demgegenüber wird in Großbritannien (und teilweise in der Schweiz) die Vereinbarkeit von Familie und Beruf weitgehend dem Tarif- und Unternehmensbereich sowie der Privatinitiative überlassen, werden strukturelle Widersprüche zwischen Familie und Beruf den Familien aufgebürdet (vgl. Schmid 2002: 271).

Diese unterschiedlichen strukturellen Konzeptionen haben nicht nur Auswirkungen auf die Familien, sondern auch auf die familienpolitischen Aktivitäten der Arbeitgeber. So ist zu beobachten, dass in Ländern mit einem hohen Anteil öffentlich finanzierter Betreuungseinrichtungen eine geringe Bereitschaft der Arbeitgeber zu erkennen ist, in diesem Bereich familienpolitische Initiative zu entwickeln. Anders sieht es in Ländern wie Deutschland und Großbritannien aus, die mit ihrem niedrigen Versorgungsgrad öffentlich finanzierter Betreuungseinrichtungen sowie vor dem Hintergrund des zu erwartenden demografisch bedingten Arbeitskräftemangels betriebliche Initiativen erfordern. In Frankreich wiederum kommt den Arbeitgebern traditionell eine ausgesprochen wichtige Rolle hinsichtlich der Familienpolitik zu. Nicht zuletzt werden familienpolitische Leistungen in erheblich höherem Umfang als den anderen EU-Staaten von Arbeitgebern finanziert.

Bezüglich der Versorgungsgrade mit öffentlich finanzierten Betreuungseinrichtungen ergibt sich das folgende Vergleichsbild (s. Abb. 2).

Ein Vergleich der Daten zu Betreuungseinrichtungen mit den Geburtenzahlen und der Müttererwerbstätigkeit eines Landes zeigt, dass hohe Geburtenraten insbesondere in Staaten mit einer hohen (Vollzeit-)Müttererwerbstätigkeit¹⁸ und einer ausgebauten Infrastruktur für die Kinderbetreuung vorzufinden sind. Apps und Rees haben in ihrer Studie (Apps/Rees 2001) zudem nachweisen können, dass eine hohe Müttererwerbstätigkeit und eine hohe Geburtenrate neben einem ausgebauten Betreuungssystem an Stelle direkter Einkommensunterstützung auch durch die getrennte Veranla-

¹⁷ Hierzu ist einschränkend anzumerken, dass in der Statistik Mütter im Erziehungs- bzw. Elternurlaub häufig als erwerbstätig gelten. Von daher ist eine amtliche sowie eine tatsächliche Erwerbstätigkeit zu unterscheiden.

¹⁸ Vgl. dazu auch Schulze/Künzler 1997.

gung zur Einkommenssteuer gefördert wird. Hohe Geldleistungen alleine – das zeigt das Beispiel Deutschland – tragen dagegen wenig zu einer steigenden Geburtenrate bei.

Allerdings müssen bei einem Vergleich der betreffenden Angebote sämtliche Faktoren in eine Bewertung einbezogen werden, also auch die gezahlten Lohnersatzleistungen nach Geburten, die arbeitsrechtliche Sicherung der Elternrechte nach der Elternzeit, Maßnahmen zur flexiblen Arbeitszeitgestaltung, ausreichende und qualitativ hochwertige institutionelle Betreuungsangebote, eine ausreichende Variabilität der Betreuung und – ein Aspekt, der in der Diskussion häufig zu kurz kommt – eine überzeugende Integration der Kinderbetreuung in das jeweilige Bildungssystem.

2. Familienverträgliches Betreuungs- und Bildungssystem

In der Frage eines familienverträglichen **Betreuungs- und Bildungssystems** gehen die nordeuropäischen Länder und Frankreich beispielhaft voran: Sie verbinden vergleichsweise großzügige Geldleistungen mit Wahlfreiheit in der Art der Betreuung und der Integration der Betreuungsfrage in ein durchgängiges bildungspolitisches Konzept. Dies allerdings unterschiedlich motiviert: Während nämlich die Schweden „besessen sind von der Idee der Gleichstellung der Geschlechter“ (Veil 2003a: 12), was in Verbindung mit dem Leitbild der berufstätigen Eltern dazu führt, dass erwerbstätige Eltern viel und nicht erwerbstätige Eltern wenig Unterstützung erfahren, steht Frankreich in Europa für eine große Variationsbreite an staatlich geförderten privaten und öffentlichen Betreuungsmöglichkeiten.

Sowohl in Dänemark als auch in Schweden besteht ein Rechtsanspruch berufstätiger oder studierender Eltern auf einen Betreuungsplatz für ihr(e) Kind(er) – altersunbegrenzt. Dabei wird – wie auch in Finnland und Frankreich, hier allerdings wesentlich stärker – nicht nur die institutionelle Betreuung staatlich organisiert und weitgehend finanziert, sondern auch die Betreuung durch Tagesmütter, die Selbstbetreuung und diejenige durch sonstige private oder gemeinnützige Anbieter. Dies führt zum einen zu einer Wahlfreiheit in der Betreuungsform, zum anderen zur Entstehung wirklicher Märkte für Kinderbetreuung (zu den entsprechenden Effekten z. B. auch in den USA: Spieß 1998). Erheblich weniger Betreuungsdefizite als im europäischen Durchschnitt sind in diesen Ländern daher auch bei der Betreuung über Mittag und am Nachmittag zu verzeichnen (Bertelsmann Stiftung 2002: 31). Allerdings ist der alleinige quantitative Ausbau des Betreuungssystems ohne die Sicherung qualitativ hochwertiger Betreuung wenig wert; ein nicht zu vernachlässigender Aspekt kommt von daher der Frage nach der Qualitätssicherung der Kinderbetreuung zu. Hier bieten Dänemark und Schweden interessante Anregungen: So versucht man, eine hochwertige Betreuung z. B. im institutionellen Bereich durch günstige Betreuungsschlüssel (zwischen 3-7 Kinder pro betreuender Person, je nach Einrichtung) und durch anspruchsvolle Vorgaben im Hinblick auf die Ausbildung von Betreuenden und die Einrichtungen Leitenden sicherzustellen. In beiden Ländern ist wie auch in Finnland für die Leitung einer Kinderbetreuungseinrichtung ein Hochschulabschluss Voraussetzung. Tagesmütter werden mehrere Wochen geschult und müssen z. B. in Dänemark nach kommunalen Richtlinien arbeiten (Bertelsmann Stiftung 2002: 52).

Der organisatorische und konzeptionelle Bruch zwischen Kindergarten und Schule, der z. B. für Deutschland typisch ist, wird in den skandinavischen Staaten dadurch verhindert, dass die Betreuungseinrichtungen der Vorschulzeit schon als Teile des Bildungssystems verstanden werden und mit dem Schulsystem vernetzt sind. So existieren z. B. für Kinder ab fünf Jahren (nicht verpflichtende)

Vorschulklassen, in denen unter qualifizierter Leitung auf die Schule vorbereitet wird und gezielte Förderung (z. B. ausländischer Kinder) möglich ist. Eine Ganztagsbetreuung von Schulkindern wird in der Schule selbst oder in speziellen Zentren ermöglicht (ebenda: 52). Nach dem Motto „Auf den Anfang kommt es an“ ist der Vorschul- und Grundschulbereich in den nordischen Ländern und Frankreich darüber hinaus finanziell stärker bedacht als in den anderen EU-Ländern: Während Deutschland mit 0,7% des BIP EU-weit am wenigsten Geld für den Grundschulbereich ausgibt, liegen Schweden mit 2,1% und Dänemark mit 1,8% an der Spitze der EU-Länder. Was die finanzielle Unterstützung des Vorschulbereichs angeht, führen hier Dänemark (1,0% des BIP) und Frankreich (0,7%) die Liste der EU-Länder an, wogegen Irland (0,1%) und Griechenland (0,2 %) die Schlusslichte bilden¹⁹ (Eurostat 2003).

Die auffallend große Bedeutung, welche von bei der Pisa-Studie erfolgreichen Ländern der Vorschulerziehung und den Grundschulen beigemessen wird, dürfte kein Zufall sein (vgl. www.finland.de/dfgnrw/dfg043a-pisa06.htm). So nehmen in Finnland 93 % aller 6-jährigen an der Vorschulerziehung teil (Väljjarvi u.a. 2002: 54). Jedes Kind ausländischer Muttersprache erlernt eine der beiden Landessprachen, ehe es in einer normalen Klasse sitzen darf (Freymann 2002: 1). Und ein ausgeklügeltes Fördersystem sorgt dafür, dass schwachen Schülern systematisch geholfen wird und zwar dort, wo die Fundamente für den künftigen Bildungsgang gelegt werden – in der Grundschule: Eine voll ausgebaute Schule hat normalerweise für je drei Klassen eine Speziallehrkraft mit entsprechender Ausbildung, die mit ihrer vollen Arbeitszeit dafür da ist, Schüler, die Schwächen zeigen, sofort aufzufangen (ebenda: 2002: 3).

Diese Punkte alleine erklären aber noch nicht die qualitativen Unterschiede, die die Pisa-Studie zwischen den Schülerleistungen offenbarte. Detaillierte Analysen einer anderen Vergleichsstudie (TIMSS) haben vielmehr gezeigt, dass Einflussfaktoren aus drei Gruppen schulische Leistungen beeinflussen: der familiäre Hintergrund, die finanzielle Ausstattung der Schulen und die institutionelle Ausgestaltung des Schulsystems. Der familiäre Hintergrund der Schüler erwies sich dabei als der Faktor mit dem stärksten Einfluss auf die Schülerleistungen (Wößmann 2003: 36). Insbesondere den asiatischen und skandinavischen Ländern gelingt es offenbar, durch ihre Schulpolitik diesen Einfluss abzumildern, während ihm dagegen in Deutschland, der Schweiz und weiteren mittel- und osteuropäischen Ländern eine ausgesprochen große Bedeutung für die Schülerleistungen zukommt (UNESCO o.J.: 18).

Das Beispiel Deutschland zeigt zudem, dass ein höheres Ausgabenniveau im internationalen Vergleich nicht unbedingt mit besseren Schülerleistungen einhergeht: Deutschland gibt fast doppelt so viel für sein Schulsystem aus wie Korea²⁰, findet sich bei den Schülerleistungen aber unter dem OECD-Durchschnitt, während Korea zur Spitzengruppe zählt. „Auch kleinere Klassengrößen weisen keine positiven Leistungseffekte auf – im Gegensatz zu einer guten Ausstattung mit Lernmaterialien, einer höheren Berufserfahrung und einem besseren Ausbildungsniveau der Lehrer“ (Wößmann 2003: 37).

Ein ausgesprochen hohes Ausbildungsniveau der Lehrer im internationalen Vergleich ist in Finnland zu finden. „In Finnish culture, the profession of teacher has been seen as one of the most important

¹⁹ Alle Zahlen stammen aus 2000.

²⁰ Dieses Geld wird überwiegend für den Sekundarbereich aufgewendet; und dort in erster Linie für Personalkosten.

professions of society, and a lot of resources have consequently been invested in teacher education” (Väljjarvi u.a. 2002: 42). Zudem wirkt sich als entscheidender Faktor für Finnlands Erfolg bei PISA ein weiterer Punkt aus: “a high degree of school and teacher autonomy in decision-making” (ebenda u.a. 2002: 44). Testsieger Finnland überlässt die Ausgestaltung der Lehrpläne im Detail den Schulen (curriculare Autonomie) und legt nur die Bildungsziele zentral fest.

Auch wenn einschränkend zu erwähnen ist, dass das gute Abschneiden Finnlands bei der PISA-Studie auch daher rührt, dass die verwendeten Aufgaben denen ähnlich waren, die im finnischen Curriculum üblich sind (ebenda u.a. 2002: 22), ändert das nichts daran, dass das Beispiel Finnland demonstriert, dass eine hohes Leistungsniveau und eine leistungsmäßig homogene Schülerschaft keine Ausschlusskriterien darstellen (vgl. Smolka 2002: 2). “Die Finnen haben begriffen, dass sie ihren Lebensstandard im Zeitalter der Globalisierung nur dann halten können, wenn sie für ein im internationalen Vergleich durchgängig hohes Ausbildungsniveau sorgen“ (Freyman 1998: 122). Sie verknüpfen zudem qualitätvolle Bildung und Erziehung miteinander. Diese Verknüpfung stellt einen Kernbestandteil eines familienverträglichen Betreuungs- und Bildungssystems dar und weist auf die enge Verbindung von Familien- und Bildungspolitik hin.

2.2.3 Pädagogische und familieninterne Interventionen

In allen europäischen Ländern existieren Beratungs-, Erziehungs- und Hilfeleistungen in unterschiedlichem Umfang. Vor allem Frankreich und Belgien bieten zahlreiche Leistungsangebote an, für die verschiedene Bewilligungsvoraussetzungen gelten. Auch in Deutschland und Finnland existieren eine Vielzahl von Beratungs-, Erziehungs- und Bildungsangeboten sowie Hilfen in akuten Notsituationen; Spanien entwickelt gesellschaftliche und erzieherische Aktivitäten auf dem Gebiet der Familienerziehungs- und -hilfsprogramme (MISSOC 2002: 33).

Dass im MISSOC-Bericht (2002) allerdings nur wenige Länder pädagogische und familieninterne Aktivitäten bekunden, lässt den Schluss zu, dass dieser Interventionsbereich nicht überall zum Kernbereich der Familienpolitik gezählt und von daher bei einer Dokumentation der familienpolitischen Leistungen vernachlässigt wird (vgl. dazu auch Kap. 2.5).

2.2.4 Reformaktivitäten

In den letzten Monaten und Jahren wurden und werden in sämtlichen europäischen Ländern Debatten zum Thema Familie geführt, was von der Bedeutung zeugt, die dieser Thematik insbesondere vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung mittlerweile beigemessen wird. So hat die Bertelsmann Stiftung in ihrem Internationalen Reformmonitor herausgefunden, dass 11 der 15 EU-Länder bei ihren Reformaktivitäten „die Familienpolitik neu entdecken, sei es dass sie Hindernisse für eine bessere Vereinbarkeit von Familienarbeit und Erwerbsarbeit abbauen, oder sei es dass sie die Kindererziehung stärker fördern“ (Bertelsmann Stiftung 2001: 104). Thematische Schwerpunkte der Reformen sind neben der Vereinbarkeitsfrage im Abbau geschlechtsspezifischer Arbeitsteilung in der Elternrolle, in der Anpassung des Familienbegriffes an die gelebte Realität und schließlich in einer stärkeren monetären Förderung von Familien zu sehen.

In Deutschland, Österreich und Schweden wurden Reformen durchgeführt mit dem Ziel, Väter stärker in die Betreuung und Erziehung ihrer Kinder einzubinden. In Deutschland wird versucht, dieses Ziel durch einen Teilzeitananspruch für Väter im Erziehungsurlaub, der nun Elternzeit heißt, umzusetzen. Sowohl Deutschland als auch Österreich sehen nach den jüngsten Rechtsreformen nach Scheidungen ein gemeinsames Sorgerecht vor. Schweden wiederum hat den bezahlten Elternurlaub (80% des Bruttogehalts) auf bis zu 480 Tage erhöht, davon sind jeweils 60 Tage speziell für den Vater und die Mutter bestimmt.

Italien, Spanien und Deutschland sind bemüht den niedrigen Geburtenraten Anreize gegenüber zu stellen. Im Wesentlichen wird dies über den Weg der finanziellen Besserstellung der Familien versucht (Spanien, Deutschland) sowie über Verbesserungen und mehr Flexibilität für Eltern im Erziehungsurlaub (alle drei Länder). Spanien, das über eine im europäischen Vergleich ausgesprochen hohe Frauenerwerbslosenquote verfügt, hat zudem Reformen durchgeführt, um es für Arbeitgeber attraktiver zu machen, Schwangerschaftsvertretungsstellen zu besetzen anstatt sie – während die Stelleninhaberin im Erziehungs“urlaub“ ist – vakant zu lassen.

Schweden und Großbritannien sind im Zuge eines verstärkten Umbaus des Sozialstaats dazu übergegangen, die Anreize zur Arbeitsaufnahme für arbeitslose Eltern zu erhöhen. Beide Länder versuchen dies dadurch zu erreichen, dass Einkommensunterschiede zwischen Beschäftigten und Empfängern von Sozialleistungen geschaffen (Schweden) bzw. vergrößert (Großbritannien) werden (ebenda 2001).

Den Ausschlag für diese unterschiedlichen Reformwege dürfte die demografische Entwicklung durch den Geburtenrückgang mit ihrer Folge für die sozialen Sicherungssysteme geben. Die ‚Bertelsmänner‘ konstatieren darüber hinaus aber auch eine grundsätzliche Entwicklung. So sähe es danach aus, „dass sich in einer wachsenden Zahl von Ländern unter dem Eindruck rückläufiger Geburtenziffern die Akzente hin zu einer präventiven Sozialpolitik verschieben“ (Bertelsmann Stiftung 2001: 104). Es bleibt abzuwarten, ob sich diese Einschätzung bewahrheiten wird.

2.3 Sozialstaatstypen

Ausschlaggebend für die verschiedenen familienpolitischen Konzeptionen der einzelnen Länder sind – wie wir schon gesehen haben – unterschiedliche familienpolitische Konzepte, die auf verschiedenen Sozialstaatskonzeptionen und Familienleitbildern gründen.²¹

Was die historische Entwicklung einer systematischen Förderung von Familien angeht, so nimmt Frankreich europaweit eine Pionierrolle ein: Während sich hier schon Ende des 19. Jahrhunderts Ansätze einer systematischen Familienförderung nachweisen lassen, ist dies in anderen europäischen Staaten erst nach dem zweiten Weltkrieg der Fall. Wie bei den gegenwärtigen familienpolitischen Reformüberlegungen lagen auch diesen Aktivitäten im Wesentlichen demografische Ursachen zugrunde: In Frankreich sank die Geburtenrate schon beginnend mit dem Jahr der Französischen Revolution ab 1789. Dies führte zu einer frühen Diskussion über die demografischen Folgen und als deren Resultat zur Entwicklung erster familienpolitischer Maßnahmen (Neubauer/ Dienel 2000: 552).

²¹ Vgl. hierzu Gerlach 2004.

Während zu Beginn der wohlfahrtsstaatlichen Aktivitäten in Deutschland die Arbeiterfrage und in Großbritannien die Armenfragen in den Mittelpunkt des sozialpolitischen Diskurses rückte, war dies in Frankreich die Familienfrage (Schmid 2002: 33). Dies wirkt sich bis heute aus und hat dazu geführt, dass die Familienpolitik in Frankreich den Sozialstaat prägende Wirkungen entfalten konnte und nicht „wie andernorts relativ spät zu einem relativ marginalen Anhängsel der klassischen Domäne von Sozialstaatlichkeit – der Sozialversicherung“ wurde (Schultheis 1999: 91). Diese Entwicklung in Frankreich hat über die Westschweiz auch auf die Familienpolitik der Schweiz Einfluss genommen (Lüscher 1992: 207)

Darüber hinaus standen sich in der Entwicklung von Familienrecht und -politik die reformierten Länder und die Länder der katholischen Gegenreformation gegenüber. Zusätzliche unterschiedliche Prägungen im Staatshandeln ergaben sich dadurch, dass es in einigen Staaten (z. B. Frankreich und Österreich) starke absolute Monarchien gab, die ihre eigenen Vorstellungen früher gegen die Kirche durchsetzen konnten, als dies in katholischen Staaten mit später und/ oder schwacher Entwicklung des Zentralstaates möglich war (z. B. Italien, Belgien, Irland).²²

Neben dem Verhältnis von Kirche und Staat haben auch die Art der Arbeiterklassenmobilisierung sowie die Möglichkeiten klassenpolitischer Koalitionsstrukturen die Entwicklung sozialstaatlicher Sicherungssysteme beeinflusst. So entwickelten sich unterschiedliche Typen sozialstaatlicher Sicherungssysteme zwischen dem Beveridge- und dem Bismarck-Modell, die einerseits am Bürger- bzw. Bürgerinnenstatus ansetzten, andererseits leistungsbezogen aus Versicherungssystemen abgeleitet wurden. Während bei den Typen des **Beveridge-Modells** einige Länder mit dem Mittel der Sozialfürsorge im Wesentlichen an Minimalstandards anknüpfen, die unter der Voraussetzung des entsprechenden Bedarfs gewährt werden (z.B. England), sichern andere Staaten (wie die skandinavischen) gleiche Grundleistungen für alle Bürger auf relativ hohem Niveau zu. Daneben gibt es Sozialstaaten, die nach einem Zwangsversicherungssystem organisiert sind wie es im Typ des **Bismarck-Modells** vorliegt und in denen der direkte oder abgeleitete Bezug zu Beitragsleistungen aus Erwerbseinkommen leistungsbegründend ist.

Esping-Andersen hat diese Typen in seiner Typologie, die zum Dreh- und Angelpunkt der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung geworden ist und daher auch in diesem Bericht ausgewählt worden ist (Schmid 2002: 91), als den „liberalen“, den „sozialdemokratischen“ und schließlich den „konservativen“ oder staatskorporatistischen Wohlfahrtsstaat beschrieben (Esping-Andersen 1990). Die drei Typen unterscheiden sich nicht nur im Hinblick auf ihre Entstehungsbedingungen erheblich voneinander, sondern auch in Bezug auf die Muster, nach denen der Staat im Bereich der Wohlfahrt interveniert, und deren Voraussetzungen: von Esping-Andersen als Wohlfahrtsregime bezeichnet:

- Das sozialdemokratische Regime strebt ein hohes Maß an gesellschaftlicher Umverteilung mit dem Ziel der Vollbeschäftigung an.
- Der liberale Wohlfahrtsstaat betont die Rolle des freien Marktes und der Familie und siedelt soziale Anspruchsrechte entsprechend niedrig und nur nach individuellen Bedürftigkeitsprüfungen an.

²² Diese damaligen Allianzen bzw. Konflikte zwischen Staat und Kirche wirken sich heute noch in massiven Unterschieden der Trägerstruktur von Kinderbetreuungseinrichtungen aus: Je größer der Konflikt war, desto breiter ist noch das Angebot von Seiten intermediärer Organisationen (Fix 2001).

- Der konservative Typ interveniert zwar stärker, aber vor allem aus paternalistischen Gründen; er ist dabei stark lohnarbeits- und sozialversicherungszentriert (Schmid 2002: 84).

Diese unterschiedlichen Ansätze der Regime führen zu vollkommen anderen Arrangements der „Versorgungsinstitutionen“ Staat, Markt und Familie. So kennt das Zwangsversicherungssystem Bismarckscher Prägung die Familie nur in der Form abgeleiteter Rechte aus dem Erwerbsstatus (des i.d.R. männlichen Hauptnährers), greift ansonsten aber stark subsidiär auf die Familie zurück. Das universale sozialdemokratische Regime dagegen ist von seinem Ansatz her gleichheitsorientiert und emanzipatorisch, setzt also in Fragen der familialen Funktionserfüllung weniger bei der Institution Familie, sondern bei den Rechten und Möglichkeiten von Individuen an.

In Ländern mit protestantischem Staatskirchentum wurde Gleichheit früh zum hervorragenden Ziel staatlichen Handelns; Familienpolitik war individualistisch ausgerichtet und mit interventionistisch-egalitären Maßnahmen verbunden. Sie lässt sich dort als **egalitär-universalistisch** kennzeichnen (Bahle 1995: 49).

In Ländern mit starker Zentralstaatlichkeit und säkularem Staatswesen wetteiferten Staat, Kirche und „Verbände“ um die Kontrolle der Familie, was zu einer frühen, aber im Kern vorherrschend konservativen Familienpolitik führte (Frankreich und Belgien). Hier kann Familienpolitik als **konservativ-stützend** kategorisiert werden.

Anders als in den Staaten mit protestantischem Staatskirchentum führte die Allianz zwischen katholischer Kirche und Staat in Staaten mit traditionellen Gesellschaften zu einer sehr späten Familienpolitik mit zunächst extrem schwachen interventionistischen Zügen (Spanien, Portugal, Irland). Sie ließe sich am ehesten als **subsidiär** bezeichnen.

Keiner dieser familienpolitischen Handlungstypen erfasst die Spezifik Englands, das früh einen starken Zentralstaat entwickelte, in dem aber das Prinzip des common law, eine unvollständige Reformation, die Entwicklung eines radikal-ethischen Protestantismus und Liberalismus verhinderten, dass der Staat früh zu einer interventionistisch-ausgleichenden Familienpolitik gelangte (ebenda: 50).

Auch der familienpolitische Handlungstyp der Schweiz wird nicht erfasst, wo sich bedingt durch die föderalistischen Strukturen, das Prinzip der Konkordanzdemokratie sowie die parafiskalische Verwaltung durch Verbände²³ ein „säkularisiertes Subsidiaritätsprinzip“ herausgebildet hat, das – jenseits einer starken Stellung der Kirchen – der privaten Initiative erste Priorität einräumt (Lüscher 1992: 208). Besonderheiten weist die Schweiz auch im Hinblick auf die verschiedenen Familienrechtstraditionen auf, welche die kantonalen Familienpolitiken in unterschiedlicher Weise geprägt haben.

Zusammenfassend kann man die Familienpolitiken in Europa entsprechend ihrer Fürsorgetraditionen in fünf Gruppen einteilen:

- Nordeuropäische Staaten
- Westeuropäische Staaten
- Frankreich und Belgien

²³ So ist die Delegation von Aufgaben durch Verbändeabkommen als gesellschaftlich erwiesene Möglichkeit der Staatsentlastung sogar in die Bundesverfassung aufgenommen (vgl. Lehner 1993).

- Südeuropäische Staaten sowie
- Großbritannien (Ditch u.a. 1996: 43, genauer: Pfenning/ Bahle 2000).

Dem entspricht z.T. die unterschiedliche Organisation der Finanzierung von Familienförderung: So finden wir die Zahlung aus Steuermitteln, aus Arbeitgeber- sowie Arbeitnehmerkassen (oder Familien- bzw. Ausgleichskassen, an denen sich auch der Staat beteiligt wie z. B. in Frankreich, Österreich und der Schweiz) genauso wie schließlich die von der jeweiligen Solidargemeinschaft aufgebrauchten Beiträge in Sozialversicherungen.

2.4 Familienrecht in Europa

Unterschiedliche Auffassungen von Ehe und Familie – wie sie zwischen nord- und südeuropäischen Ländern vorherrschen – sind im Verhältnis von Kirche und weltlicher Macht im Zusammenhang der Nationalstaatsbildung begründet. In den Staaten, in denen Kirche und weltliche Macht Bündnisse geschlossen hatten, führte dies zu einer noch späteren Liberalisierung des Familienrechts (z. B. Spanien und Portugal) (Bahle 1995: 47) Die Ablösung von der römisch-katholischen, traditionellen Auffassung von Ehe und Familie gelang dagegen dort am schnellsten, „wo der kirchliche Einfluss seit langem gering war oder wo ein protestantisches Staatskirchentum im Rahmen von starken Monarchien entstand, wie in Schweden, Dänemark oder Preußen“ (ebenda: 47).

Für die gegenwärtige familienpolitische Diskussion in den europäischen Staaten ist allerdings nicht nur der Einfluss unterschiedlicher Sozialstaatstypen und familienpolitischer Traditionen von Bedeutung, sondern auch die Tatsache, dass sich nicht nur zwischen den europäischen Staaten, sondern auch innerhalb der Rechtsordnungen der einzelnen Staaten erhebliche Inkonsistenzen bezüglich der zugrunde liegenden Familienmodelle nachweisen lassen. So haben zwar die Familienrechtsreformen der 70er Jahre die Monopolstellung des patriarchalischen, auf der Ehe basierenden und nach dem „Einverdiener-Modell“ (Breadwinner-Modell) orientierten Familientyps „aufgeweicht“, im Sozialrecht fand jedoch nicht durchgängig eine entsprechende Angleichung statt (Scheiwe 1994). Dies gilt insbesondere für die in einem Teil der Staaten faktisch vorhandene Benachteiligung von „Zweiverdiener-Modellen“²⁴, für die konzeptionelle Unterscheidung von Erwerbs- sowie Familien- und Freiwilligenarbeit und die (oft fehlende) Umverteilung der Kosten von „Humanvermögensproduktion“.

Prinzipiell lassen sich in Europa im Familienrecht unterschiedliche **Rechtskreise** unterscheiden,

- der deutsche in Deutschland, der Schweiz²⁵ und Österreich,
- der nordische in Dänemark, Norwegen und Schweden,
- der vom Code Napoléon (1803) beeinflusste und im Code Civil weitergeführte²⁶ romanische in Frankreich, Italien, Spanien und den Niederlanden und
- der anglo-amerikanische in Großbritannien (Dopffel 1994: 6).

²⁴ Die unterschiedliche steuerliche Wirkung von Familienstand, Kinderzahl und Ein- oder Zweiverdienerstatus wird verglichen in: Ditch u.a. 1995: 27 ff.

²⁵ Die Schweiz stellt allerdings insofern eine Besonderheit dar, als dass neben deutscher Rechtstradition auch der Code de la Famille einen Einfluss auf das Familienrecht ausübt.

²⁶ Dabei stellte der Code Civil einen realistischen Kompromiss zwischen altem und neuem Régime da, der v. a. die Grundzüge von Gleichheit, Freiheit und Säkularisation in sich vereinte (Neyens 2000: 613).

Diesen Rechtskreisen entsprechen aber nur z.T. die unterschiedlichen familienpolitischen Rege-
lungskonzepte, wie sie weiter oben beschrieben sind. Von Dynamik, die letztendlich zu einer Ver-
einheitlichung oder zumindest zu einer Harmonisierung führen dürfte, wurden diese Rechtskreise in
den letzten Jahren v. a. im Hinblick auf die Begriffsbestimmung von Familie und der entsprechend
abzuleitenden Rechte sowie bezüglich einer Individualisierung von Rechten erfasst. Auch die Urteile
des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte haben eine Homogenisierung des Familien-
rechts in Europa befördert (vgl. dazu die Darstellung am Beispiel Englands in Kap. 3.3.2).

Mittelbar wird die familienpolitische Diskussion in den Staaten der EU auch durch die Europäische
Union beeinflusst. Zwar existieren momentan in der Familienpolitik kaum europaweite Ansätze i. S.
einer europäischen Politik, doch gibt es trotz der formal geringen Gestaltungskompetenz und
-tätigkeit der EU in der Familienpolitik eine große Zahl von Politikbereichen, in denen sehr wohl
europäische Kompetenz vorliegt und die mittelbar auf die Lebenssituation von Familien wirken.

So wird schon in der Präambel des EU-Vertrages (Abs. 4) auf die sozialen Grundrechte der Europäi-
schen Sozialcharta Bezug genommen, zu denen auch das Recht von Familien auf sozialen, gesetzli-
chen und wirtschaftlichen Schutz gehört. Des Weiteren werden die Gleichbehandlung von Männern
und Frauen am Arbeitsplatz (Art. 141 EU-Vertrag) erwähnt, die Freizügigkeit aller Arbeitneh-
mer/innen und die entsprechenden Regelungen zur Beseitigung Freizügigkeit beschränkender Vor-
gaben (Art. 39, 40, 43, 44, 47 EU-Vertrag) und schließlich die Angleichung der Lebens- und Ar-
beitsbedingungen unter Einschluss der sozialen Sicherheit, also auch im Hinblick auf die Altersver-
sorgung (Art. 136 und 137 EU-Vertrag) (BMFSFJ 2001: 50). Zudem wurde mit den Erweiterungen
des Amsterdamer Vertrages 1997 auch das Prinzip der Chancengleichheit in Art. 2 und 3 des novel-
lierten EU-Vertrages verankert und mit dem Konzept des „mainstreaming“ (systematisch und quer-
schnittsartig in allen Politikbereichen zu beachtende Verwirklichung des Chancengleichheitsprin-
zips) verankert. Ein wesentlicher weiterer Schritt dürfte erreicht werden, wenn der mit Art. 33 der
Charta der europäischen Grundrechte geschaffene Familienschutz einklagbar gestaltet werden wird.
Eine europäische Familiencharta i. S. der Absicherung von Familienrechten wie sie von den Fami-
lienverbänden seit langem gefordert wird, existiert allerdings bis heute nicht und ist bei realistischer
Betrachtung wohl auch mittelfristig nicht zu erwarten (Lenz 2000: 572).

2.5 Zuordnung deutscher, französischer und englischer Familienpolitik

Mit Deutschland, Frankreich und England wurden für diese Studie drei Vergleichsländer²⁷ aus-
gewählt, die – wie wir gesehen haben – für drei unterschiedliche familienpolitische Handlungstypen
stehen:

- **Deutschland** verfügt wie die Schweiz über einen föderal organisierten Staat mit geteilter
Verantwortlichkeit, auch wenn zu beachten ist, dass in der Familienpolitik vorrangig Bun-
desgesetzgebungskompetenz herrscht. Im Gegensatz zur Konsens- bzw. Konkordanzdemo-
kratie der Schweiz handelt es sich bei Deutschland um eine Konkurrenzdemokratie, was z.B.
ein deutlich anderes Verhältnis von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren vermuten

²⁷ Vgl. zu möglichen anderen Vergleichsländern auch Fux (www.upd.unizh.ch/magazin/2-98/familie.htm).

lässt. Familienpolitik in Deutschland ist stark durch ein subsidiäres Verständnis geprägt, demzufolge die Familie ihre zentralen Aufgaben größtenteils selbst organisieren und finanzieren muss. Dementsprechend sind soziale Dienstleistungen und eine familienstützende Infrastruktur vergleichsweise schwach entwickelt. Dies liegt in der sozialstaatlichen Tradition Deutschlands begründet, die durch das Bismarck-Modell Familie als dem Sozialstaat nachgeordnet definiert. Leistungsrechte entstehen für Familienarbeitende v. a. in der Form abgeleiteter Rechte aus der Sozialversicherung des erwerbstätigen Partners bzw. der Partnerin, nicht jedoch als eigenständige Ansprüche. Familienpolitische Leistungen werden in Deutschland demnach im Wesentlichen aus Steuermitteln bzw. aus den Haushalten der Sozialversicherungen finanziert. Eine Zusammenfassung aller Leistungen im Rahmen einer Familienkasse existiert nicht. Allerdings sind Familienrechte in Deutschland verfassungsrechtlich verankert (Art. 6 u.a.) und stellen unmittelbar geltendes und ggf. einklagbares Recht dar. Aus diesem Grund ist das Bundesverfassungsgericht als familienpolitischer Akteur in den letzten Jahren immer wichtiger geworden, indem es der Politik klare Gestaltungsvorgaben gemacht hat.

- **Frankreich** dagegen kann aufgrund seiner familienpolitischen Tradition auf eine ausgebaute zentralstaatliche Familienpolitik mit konservativen Zügen blicken, in der das bevölkerungspolitische Motiv eine ausgesprochen wichtige Rolle spielt. Dies hat auch eine vergleichsweise familienfreundliche Kultur zur Folge – mit Konsequenzen für die Interessendurchsetzung. Die Familienpolitik in Frankreich ist fester Bestandteil einer interventionistischen Sozialpolitik, was dazu führt, dass die Anzahl und Reichweite familienpolitischer Maßnahmen die der anderen Vergleichsländer deutlich übertrifft. Die Finanzierung von Familienleistungen erfolgt einerseits aus Steuermitteln, andererseits aus einer „Familiensicherung“, die zu einem großen Anteil über Arbeitgeberbeiträge finanziert wird. Organisatorisch ist die Leistungsgewährung (wie auch in Österreich) in einer Familienkasse geregelt. Dies macht einerseits das Leistungssystem durchschaubar, andererseits schützt es vor Übergriffen aus anderen Ressorts. Dies steht im Gegensatz zu der Situation in Deutschland, wo familienpolitische Leistungen häufig zu einer beliebigen Manövriermasse für die anderen Ressorts wurden.
- **England** schließlich verfügt über ein völlig anderes Sozialstaatsmodell als Deutschland und Frankreich und hat mit der Schweiz ein liberales Wohlfahrtsstaatsmodell gemeinsam (Esping-Andersen 1998: 44), allerdings mit vollkommen anderem Gewicht. Dies zeigt sich in der unterschiedlichen Bedeutung von Verbänden und nichtstaatlichen Akteuren sowie der föderalen bzw. zentralen Zuständigkeit. In England ist zudem mangels geschriebener Verfassung kein Grundrechtsbezug für staatliches Engagement im Bereich der Familienpolitik gegeben. Dementsprechend entwickelte sie sich nur recht zögerlich; die Familie gilt bis heute als zwar öffentlich hoch geschätzter, aber privater Bereich, in den der Staat möglichst wenig eingreift. Lediglich eine Grundabsicherung wird vom Staat zur Verfügung gestellt; familienpolitische Leistungen sind überwiegend an die Bedürftigkeit des Empfängers gebunden. Zudem ist in England v.a. seit den 1990er Jahren eine enge Verknüpfung von Familien- und Arbeitsmarktpolitik gegeben. Nach dem Motto *Hilfe zur Selbsthilfe* ist es das Ziel familienpolitischer Leistungen, Eltern, insb. Mütter, in die Lage zu versetzen, durch Erwerbstätigkeit den eigenen Lebensunterhalt zu sichern. Dies soll zu einer höheren Be-

schäftigungsrate und somit sinkender Abhängigkeit von Sozialleistungen bei Familien mit Kindern führen und die Einkommensunterschiede zwischen Beschäftigten und Empfängern von Sozialhilfe erhöhen.

3 Familienpolitik in den ausgewählten Vergleichsstaaten

Die folgenden Ausführungen gelten zunächst der Darstellung der Rahmenbedingungen, Entwicklungen, Inhalte und Reformdiskussionen von Familienpolitik in drei ausgewählten europäischen Staaten: in Deutschland, Frankreich und England. Trotz der unterschiedlichen sozialstaatlichen Traditionen und der ebenso unterschiedlichen Traditionen der Staatsorganisation zwischen Zentralstaatlichkeit und Föderalismus, zwischen Parlaments- und Verfassungssouveränität (Abromeit 1995) und paternalistischen oder emanzipatorischen Motiven von Familienpolitik werden die Kapitel zu den Länderanalysen sich an einer weitgehend einheitlichen Berichtsstruktur orientieren, um die Vergleichbarkeit zu gewährleisten.

3.1 Deutschland

3.1.1 Politische und gesellschaftliche Traditionen in der Familienpolitik

Gemeinhin wird der Beginn einer deutschen Familienpolitik²⁸ mit der Gründung des Bundesfamilienministeriums im Jahr 1953 identifiziert²⁹, wenngleich auch zuvor schon staatliche Aktivitäten vorhanden waren, die deutliche familienpolitische Bezüge –oder besser Bezüge aufwiesen, die von familienpolitischen Teilmotiven getragen waren.³⁰ Unter diesen sind in der Weimarer Republik das bevölkerungspolitische und das familien-institutionelle Motiv zu nennen, in der Zeit des Nationalsozialismus ausschließlich das bevölkerungspolitische.³¹

Politik, die die Interessen von Familien berührte, wurde zunächst als Sozialpolitik betrieben, die im Wesentlichen auf die Wiederherstellung geordneter wirtschaftlicher Verhältnisse ausgerichtet war (Langer-El Sayed 1980: 96). Gegen eine solche ausschließlich ausgleichende Politik wandten sich v. a. die zu Beginn der 50er Jahre gegründeten Familienverbände, die in der Regel in großer ideologischer Nähe zu den Kirchen angesiedelt waren (ebenda: 96).

Nachdem zu Beginn der Institutionalisierung von Familienpolitik versucht worden war, staatliche Politik gelebten Entwicklungen entgegenzusetzen, wurde der Familienbegriff unter zunehmender Akzeptanz empirischer bzw. gelebter Familienwirklichkeiten offener gestaltet und hat sich das Leitbild von Familienpolitik im Verlauf des Bestehens der Bundesrepublik Deutschland immer stärker

²⁸ Genauer zum gesamten Bereich deutscher Familienpolitik: Gerlach 1996 und Gerlach 2004.

²⁹ In der DDR hat sich aus unterschiedlichen Gründen eine andere familienpolitische Tradition entwickelt, auf die in diesem Bericht aus Platzgründen nicht eingegangen werden kann. Die heute noch nachwirkenden Folgen im generativen Verhalten sowie im Bereich der Kinderbetreuung werden allerdings berücksichtigt. Ein genaue Analyse der DDR-Familienpolitik findet sich bei: Gerlach 1996.

³⁰ In der Regel werden vier Motive von Familienpolitik unterschieden: das bevölkerungspolitische, das emanzipatorische, das sozialpolitische und das familial-institutionelle Motiv (Herlth/ Kaufmann 1982: 15).

³¹ Für den familienpolitischen Diskurs hat diese Fokussierung auf die Bevölkerungspolitik während der nationalsozialistischen Herrschaft folgenschwere Konsequenzen verursacht. Bis zur jüngsten Gegenwart – als nämlich die bestandsgefährdenden Konsequenzen des Geburtenrückgangs seit den frühen 70er Jahren für alle Teilbereiche des sozialen Sicherungssystems offensichtlich und endlich auch von der Politik aufgegriffen wurden – bedeutete schon der „Verdacht“ bevölkerungspolitische Motivation fehlende „political correctness“, was auch nur den Versuch einer Gegensteuerung gegen die demografische Schiefelage verhinderte.

der sozialen Realität angepasst. Diese Anpassung des Leitbildes erfolgte dabei größtenteils im Nachhinein.

Ein Rückblick auf die Familienpolitik der letzten Jahrzehnte lässt vier Handlungsbereiche erkennen, die sich allerdings gegenwärtig in sehr unterschiedlichen Entwicklungsstadien befinden:

Mit der Anerkennung der Diversifizierung unterschiedlicher Familienformen durch BGB, Sozial- und Steuerrecht kann ein erster Teilbereich der Familienpolitik seit Ende der 70er Jahre identifiziert werden (Interventionsinstrument: Recht mit der Zielsetzung ökonomischer, pädagogischer und familieninterner Intervention). Dieser Tätigkeitsbereich der Familienpolitik hatte Hochphasen in den 70er und in der zweiten Hälfte der 90er Jahre. Ein zweiter ergibt sich über die unterschiedlichen Reformen des Familienlastenausgleichs (ökonomische Intervention). Ein dritter Bereich lässt sich mit der tendenziell gleichberechtigten Anerkennung familialer und erwerbswirtschaftlicher Leistungen durch Erziehungsgeld, Steuergesetzgebung und Rentenrecht (ökonomische sowie sozialökologische und pädagogische Intervention) identifizieren. Der vierte schließlich und noch „junge“ ist in einer zunehmend kompatiblen Gestaltung von Familien-, Arbeits- und Bildungssystem zu sehen, der nur durch eine Sozialisierung von Kosten des Abgleichs zwischen den Systemen erreicht werden kann (ökonomische, sozial-ökologische und pädagogische Intervention).

Diese vier grundlegenden Teilbereiche von Familienpolitik haben sich in den letzten Jahrzehnten systematisch entwickelt und zwar interessanterweise über Regierungswechsel hinweg. Die Familienpolitik scheint demnach einen eigendynamischen Charakter entwickelt zu haben, demzufolge von einer zunehmenden politics-Determination des policy-Bereiches auszugehen ist, d. h. bestimmte Entwicklungen sich unabhängig von parteipolitischen Zusammensetzungen der Regierungen fortsetzen. Dies ergibt sich einerseits durch die Tatsache, dass Familienpolitik sich immer weiter von ihrer klassischen Weltanschauungsprägung entfernt hat, andererseits durch die zunehmende Dominanz eines politischen Akteurs, der eigentlich nicht zu den Gestaltern von Politik im Zusammenhang der Verfassungsordnung Deutschlands gehört: des Bundesverfassungsgerichtes. Weltanschaulich bzw. parteipolitisch bedingte Unterschiede in der Konzeption von Familienpolitik nahmen insbesondere unter der Wirkung der demografischen Entwicklung und der normativen Festlegung von Familienpolitik durch das Bundesverfassungsgericht in den 90er Jahren deutlich ab.³²

Für die konzeptionelle Entwicklung der Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland hatten die nunmehr sechs Familienberichte³³ eine besondere Bedeutung. Dem Ersten Familienbericht lag ein enger Familienbegriff zugrunde, der sein Verständnis auf die Kernfamilie auf der Basis einer Ehe beschränkte. Der Zweite Familienbericht aus dem Jahr 1975 zum Thema Familie und Sozialisation wurde nicht wie der erste unter Federführung des Familienministeriums erstellt, sondern durch eine

³² Die noch verbliebenen Unterschiede parteipolitischer Positionen sind in Tab. 8 im Anhang zusammengefasst.

³³ Am 23. Juni 1965 beschloss der Bundestag einstimmig, die Regierung dazu aufzufordern, in regelmäßigen Abständen Berichte über die Lage der Familie in der Bundesrepublik Deutschland anzufertigen. Diese Berichte sollten über die materielle und geistige Situation der Familien informieren und diese in Beziehung zu der gesellschaftlichen Entwicklung sowie den für die Familie vorhandenen Hilfen setzen (Erster Familienbericht: 7). Die Terminierung der Berichte – sie sollten erst in zweijährigem Abstand erstellt werden – wurde 1970 geändert; Der Bundestag setzte fest, dass der Bundesminister für Familie und Jugend eine Kommission mit bis zu sieben Sachverständigen gründen sollte, die von nun an dem Bundestag im ersten Jahr einer neuen Legislaturperiode zur Lage der Familie berichten sollte. Inhaltlich legte man sich auf die Auswahl von Schwerpunktthemen fest. 1982 wurden die Intervalle der Anfertigung von Familienberichten auf alle zwei Wahlperioden ausgedehnt.

Sachverständigenkommission angefertigt und durch die Bundesregierung kommentiert. Zudem galt das Interesse des Berichtes nunmehr familienbezogenen Teilproblemen und zwar der Frage nach der Bedeutung von Familie im Zusammenhang der Sozialisation.

Der Dritte Familienbericht (1979) entstand wieder als Lagebericht zur Situation der Familie in ihrer ganzen Bedeutung. Wenngleich er, ebenso wie der erste Bericht, einen Gesamtüberblick über die Situation der Familie intendierte, wurden – vor dem Hintergrund der im Bericht beschriebenen Tendenzen im Geschlechtsrollenverhalten (Bedeutungssteigerung der weiblichen Erwerbstätigkeit gegenüber Mutterschaft) und in der Bevölkerungsentwicklung (massive Geburtenabnahmen) – die Schwerpunkte anders gesetzt als 1968. Der Vierte Familienbericht wurde im Jahr 1986 wieder zu einem familienpolitischen Spezialbereich vorgelegt und zwar zur Situation der älteren Menschen in der Familie. Diese thematische Schwerpunktsetzung geschah nicht nur im Hinblick auf die sozialen Probleme, die durch die wachsende Überalterung der deutschen Bevölkerung verursacht werden, sondern auch im Zusammenhang eines zunehmend offeneren Familienbegriffes, der die Grenzen der Kernfamilie deutlich überschreitet. Der Fünfte Familienbericht, der 1994 verabschiedet wurde, markiert als erster gesamtdeutscher Bericht die Aufgaben von Familienpolitik zwischen strukturellen Änderungen von Familienverhalten, Folgen und Aufgaben der deutschen Einigung sowie Herausforderungen der europäischen Integration neu. Seine Schlüsselstellung innerhalb der Berichtsfolge leitete sich aus der Tatsache ab, dass er Familien als zentrale Institutionen der Produktion von Humanvermögen versteht und diese Sicht mit Forderungen nach einer breiten und organisatorisch neu zu strukturierenden Familienpolitik verbunden werden.

Der Sechste Familienbericht aus dem Jahr 2000 hat die Lebenssituation ausländischer Familien in Deutschland zum Kern seiner Untersuchung gemacht. Symptomatisch für die Familienpolitik als solche ist dabei die Tatsache, dass der sechste Bericht der erste ist, der auf eine zugrunde gelegte Definition von Familie ganz verzichtet.

So bedeutsam die Berichte als Instrumente zur Informationsbeschaffung und im Hinblick auf eine konzeptionell geschlossene Familienpolitik auch waren und sind, so muss doch darauf hingewiesen werden, dass die Umsetzung ihrer Empfehlungen oft Jahre, sogar Jahrzehnte dauerte und immer nur in Teilen erfolgte.

3.1.2 Politische Zielsetzungen und Rahmenbedingungen

3.1.2.1 Zielsetzungen

Die Familienpolitik der Anfangszeit verstand sich als Versuch eines v. a. weltanschaulich verankerten Institutionenschutzes, der die familiäre Leistungserbringung durch die in Arbeitsteilung und Rollenwahrnehmung traditionell bestimmte Familie sicherte. Frauen- bzw. Müttererwerbstätigkeit wurde als Bedrohung der Funktionserfüllung von Familie gesehen, und Ideal war die Mehrkinderfamilie.

In den 60er Jahren begann Familienpolitik sich einer Öffnung des traditionellen Familienbildes zu stellen, indem einerseits Frauenerwerbstätigkeit nicht mehr in dem Maße kritisiert wurde wie dies zuvor der Fall gewesen war, andererseits aber Einflüsse aus der Gesellschaft, insbesondere aus der

68er Bewegung die politisch wirksamen Leitbilder erfassten und eine flexiblere Sicht von Familienrealitäten vorbereiteten. Mit der Regierungsübernahme durch die sozialliberale Koalition im Jahr 1969 kam es zum endgültigen Umschlag einer die Familie in ihrer klassischen Zusammensetzung stärkenden Politik zu einer Politik, die schwerpunktmäßig Rechte einzelner Familienmitglieder in ihrem Fokus hatte. Wichtige Schritte der Familienpolitik waren nun die rechtlich-praktische Öffnung des Familienbegriffes (Nichtehelichengesetz, Adoptionsgesetz, Reform des Ehe- und Scheidungsrechts³⁴) und die Durchsetzung von Familienmitgliederinteressen insbesondere von Frauen und Kindern. Familienpolitik verstand sich als Teil einer gestaltenden Gesellschaftspolitik. Das Hauptaugenmerk der Frauenpolitik im Rahmen der Familienpolitik (die seit 1972 in Form des Frauenreferates im BMJFG institutionalisiert ist) war auf die Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familientätigkeit gerichtet. Die wichtigste Maßnahme war hier die Einführung des Mutterschaftsurlaubes im Jahr 1979, der aber nur für berufstätige Frauen möglich war. Ein weiterer Schwerpunkt der Familienpolitik lag in der gleichmäßigen Verteilung von Mitteln des Familienlastenausgleiches nach der Zahl der Kinder und unabhängig vom Einkommen der Eltern (Kindergeld für alle Kinder, Abschaffung der steuerlichen Kinderfreibeträge).

Die christlich-liberale Regierung kehrte ab 1982 zum Modell eines einkommensbezogenen dualen Familienlastenausgleiches zurück, indem sie die steuerlichen Freibeträge für Kinder wieder einführte (und sukzessive an hob; dies allerdings in Reaktion auf Urteile des Bundesverfassungsgerichtes³⁵), das Kindergeld vom zweiten Kind an einkommensabhängig zahlte und einen Kindergeldzuschlag schaffte. Der Wechsel vom Mutterschaftsurlaubsgeld zum Erziehungsgeld (1986), das nunmehr von allen Eltern – nicht nur von erwerbstätigen Müttern- bezogen werden konnte, symbolisierte eine Hinwendung der Familienpolitik zu diversifizierten Lebensentwürfen ebenso wie zu einer leistungsgerechten Bewertung von Familie, d. h. sowohl Erwerbstätigkeit als auch Familienarbeit werden in ihrer gesellschaftlichen und persönlichen Bedeutung anerkannt und honoriert. Eine entsprechende Anerkennung der Diversifizierung von Lebensformen und eine damit verbundene Lockerung des politisch-rechtlichen Bildes der „Normfamilie“ kann auch in der Einführung und sukzessiven Erhöhung von Haushaltsfreibeträgen und Kinderbetreuungskosten für Alleinerziehende gesehen werden.

3.1.2.2 Rahmenbedingungen

Staatshandeln in der Familienpolitik lässt sich in Deutschland durch drei wesentliche „Essentials“ bestimmt beschreiben. Hierbei ist zunächst auf die Grundrechtsbindung zu verweisen, die in Art. 1, 3 und 6 GG und darüber hinaus in allen Länderverfassungen noch einmal gegeben ist. Die Formulierungen in den Länderverfassungen sind dabei i. d. R. viel weitgehender als im GG (schließen z. B. den Schutz von nicht-ehelichen Lebensgemeinschaften ausdrücklich mit ein). Aufgrund der Rechts-hierarchie im deutschen Föderalismus, nach der Bundesrecht Landesrecht, auch Landesverfassungsrecht, bricht, kommt den Formulierungen aber nur eine deklamatorische Wirkung zu (genauer: Gerlach 2002: 117).

³⁴ Bezug genommen wird auf das Nicht-Ehelichen-Gesetz von 1969, das Adoptionsgesetz von 1976 sowie auf die Reform des Ehe- und Scheidungsrechts 1976.

³⁵ Auf die besondere Bedeutung des Bundesverfassungsgerichtes wird weiter unten noch eingegangen.

Art. 6 Abs. 1 GG ist zunächst ein klassisches Abwehrrecht. Daneben enthält er eine Instituts- oder Einrichtungsgarantie und darüber hinaus ist er als wertentscheidende Grundsatznorm zu verstehen (BVerfGE 6, 55 (71 f.); 32, 260 (267); 55, 114 (126); 76, 1 (49)), wobei letzteres bedeutet, dass der Staat eine Verpflichtung hat Störungen und Schädigungen der Familie durch ihn selbst ebenso wie durch Dritte zu vermeiden und darüber hinaus Familie durch geeignete Maßnahmen zu fördern und Benachteiligungen zu verhindern (BVerfGE 6, 55 (76)). Diese Funktionen sind in ihrer Umsetzung im Zusammenhang mit einer Reihe weiterer Artikel des Grundgesetzes³⁶ zu sehen. Das Schutzgebot für die Familie ist allerdings nicht nur als Abwehrrecht gegenüber staatlichen Eingriffen zu verstehen (Schädigungsverbot), sondern gleichzeitig auch als Förderungsgebot, was nach Auslegung des Bundesverfassungsgerichtes bedeutet, dass Ehe und Familie vor Beeinträchtigungen durch andere Kräfte zu bewahren und darüber hinaus durch geeignete Maßnahmen zu fördern sind (BVerfGE 6, 55 (76)).

Im Hinblick auf eine konkretisierende Festlegung des Förderungsgebotes blieb das Bundesverfassungsgericht zunächst eher zurückhaltend (BVerfGE 32, 260/273; BVerfGE 43, 108/121; BVerfGE 28, 104/113; BVerfGE 39, 316/326; BVerfGE 45, 104/125; BVerfGE 75, 348/360), in den letzten Jahren lässt sich jedoch eine Tendenz nachweisen, der zufolge das Bundesverfassungsgericht den Übergang zwischen allgemeinen Gleichheitsgrundsätzen und Familienförderung immer weiter „nach oben verschoben“ und damit faktisch den Förderungskatalog immer verbindlicher gestaltet hat (z. B. BVerfGE 61, 319; BVerfGE 82, 60; BVerfGE 87, 153, BvL 42/ 93).

Die Grundrechtsbindung hat in Verbindung mit dem Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang des Konstrukts einer „Verfassungssouveränität“ (Abromeit 1995) die Eckwerte von Familienpolitik ganz wesentlich bestimmt. Dies gilt v. a. im Hinblick auf die Entwicklung von Mindestgrenzen für die finanzielle Förderung von Familien (z. B. physisches Existenzminimum, Erziehungs- und Betreuungsbeträge). Ähnlich hat auch das Sozialstaatsprinzip, das im Rang eines Staatsziels im GG verankert ist, zentralisierende, homogenisierende und Standards festlegende Wirkungen. V. a. für Fragen der Finanzierung und der Ausführungskompetenz gehen aus dem deutschen System der Aufgabentrennung und Aufgabenverflechtung im Föderalismus entscheidende Eckwerte für die Familienpolitik aus.

In einer zusammenfassenden Wertung muss davon ausgegangen werden, dass die faktische Situation von Familien in Deutschland durch die Kombination von Verfassungsrecht und Verfassungsrechtssprechung ganz maßgeblich beeinflusst worden ist.

3.1.3 Zur Situation von Familien in Deutschland

Die Beschreibung der Situation von Familien in Deutschland wird in den folgenden beiden Abschnitten anhand demografischer Maßzahlen sowie bezüglich ihrer wirtschaftlichen Situation stattfinden.

³⁶ Dazu gehört neben der Zusicherung des Rechtes auf freie Entfaltung der Persönlichkeit in Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 hier v. a. der allgemeine Gleichheitsgrundsatz des Art. 3. Quasi eingebunden ist der staatliche Schutz- und Förderungsauftrag für die Familie in die Geltung des Sozialstaatsprinzips nach Art. 20 Abs. 1 und Art. 28 Abs. 1.

3.1.3.1 Familiengründung und -entwicklung

Die Bevölkerung Deutschlands umfasste 2002 82,537 Mio. Einwohner, 75,189 davon waren Deutsche und 7,348 Ausländer. Die zusammengefasste **Geburtenziffer** bewegt sich in Deutschland insgesamt in den 90er Jahren zwischen knapp 1,3 und 1,4 Kindern pro Frau, was für das Jahr 1996 einen Ersatz der Müttergeneration, also eine Nettoreproduktionsrate von 62% ausmacht. Nach der Wiedervereinigung kam es in Ostdeutschland zu einem bis dahin nicht gekannten „Absturz“ der Geburtenzahlen, 1991 wurden dort „nur noch halb so viele Kinder geboren wie zwei Jahre zuvor. Auch die zusammengefasste Geburtenziffer halbierte sich. Inzwischen scheint die Talsohle durchschritten zu sein: 1995 wurden erstmals wieder mehr Kinder geboren als im Jahr vorher. 1996 legte die Geborenenzahl in den neuen Ländern nochmals zu“ (BMFSFJ 2001a: 95/ 96). 2000 verzeichnete Deutschland ein Bevölkerungswachstum von 0,04%. Dieser Bevölkerungsanstieg ist allerdings nicht auf Geburten, sondern auf ein entsprechendes Wanderungssaldo zurückzuführen (FAZ vom 29. Mai 2002: 11).

Die **Mütter** sind bei der Geburt ihrer Kinder immer älter, das gilt sowohl für West- als auch für Ostdeutschland. Das erste Kind bekamen Frauen 1998 durchschnittlich im Alter von 28,7 Jahren, 1991 noch im Alter von 26,9 Jahren (bib 2000: 13). Während es zu Beginn der 90er Jahre noch erhebliche Unterschiede des Alters der Mütter bei der Geburt ihres ersten Kindes zwischen Ost- und Westdeutschland gab, hat sich das Verhalten inzwischen angepasst: Im Osten waren die Mütter durchschnittlich 27,6 Jahre, im Westen 28,0 Jahre (Rürup/ Gruescu 2003). Ein deutliches Unterscheidungsmerkmal zwischen Ost- und Westdeutschland ist der **Familienstand** bei der Geburt eines Kindes. Im Westen nämlich wurden 1998 nur ca. 15 % der Kinder nichtehelich geboren, im Osten dagegen 47,1% (bib 2000: 13). Der wichtigste Indikator zur Beschreibung der Spezifik des zweiten Geburtenübergangs mit Beginn der 70er Jahre im Vergleich zum ersten zu Beginn des 20. Jahrhunderts ist nicht die Zahl der durchschnittlich von einer Frau geborenen Kinder, sondern der Anteil lebenslang **kinderlos** bleibender Frauen. In der Bundesrepublik Deutschland blieben etwa 13,3% der 1945 geborenen Frauen und 14,9% der 1950 geborenen Frauen kinderlos. In der DDR lagen die entsprechenden Werte deutlich niedriger: von den 1955 geborenen Frauen blieben nur 6,0% kinderlos (BMFSFJ 2001a: 96). Der Frauengeburtjahrgang 1965 wird in Westdeutschland zu 30% kinderlos bleiben. In Ostdeutschland sind die entsprechenden Zahlen in den 90er Jahren rapide anstiegen, so dass auch hier immerhin 26,5% der 1965 geborenen Frauen kinderlos bleiben werden (Rürup/ Gruescu 2003: 11).

Kinderlosigkeit ist in starkem Maße Qualifikationsabhängig. In Westdeutschland lebten 50,9% der 35-39jährigen Frauen mit Fachhochschulabschluss, bzw. 44,3% der Frauen mit Hochschulabschluss/Promotion ohne Kind im Haushalt. Von den gleichaltrigen Frauen mit Hauptschulabschluss haben nur knapp 23% kein Kind (ebenda: 12). Bei Frauen ohne Schulabschluss ist Kinderlosigkeit allerdings ebenfalls überdurchschnittlich häufig (ebenda: 13, 24)

Dennoch ist die **Müttererwerbstätigkeit** insgesamt in den letzten Jahrzehnten stark angestiegen. Während sie noch 1972 bei 40% lag, beträgt sie heute etwa 60% (BMFSFJ 2003: 107). Dabei handelt es sich jedoch zu einem großen Teil um Teilzeiterwerbstätigkeit. Vollzeiterwerbstätig sind dem-

nach in Ostdeutschland nur 36,4% der Mütter mit einem Kind zwischen 3 und 5 Jahren (Westdeutschland: 11%). Mütter mit Kindern zwischen 6 und 14 Jahren arbeiten in Ostdeutschland zu 51,2% in Vollzeit, in Westdeutschland zu 17,2% (ebenda: 108).

Die abnehmende Attraktivität klassischen Familienlebens zeigt sich auch in den gewachsenen **Scheidungsziiffern**. „In Deutschland wurde 1998, berechnet bis zu einer Ehedauer von 25 Jahren, 36,2% aller Ehen geschieden – in Westdeutschland 37,9% und in Ostdeutschland 29,4%“ (bib 2000: 15). Das höchste Scheidungsrisiko besteht dabei bei einer Ehedauer zwischen fünf und sieben Jahren auf der einen Seite und bei über 20 Jahren bestehenden Ehen andererseits (ebenda: 15).

Aus der Perspektive der Kinder stellt sich die Situation so dar, dass im Durchschnitt 1995 86% von ihnen mit beiden leiblichen Eltern in einem Haushalt zusammenleben, 79% bei verheirateten Eltern und 7% bei unverheirateten. Vom Rest wohnen 12% bei der Mutter, darunter 7% ohne weitere Personen im Haushalt (BMFSFJ 2001a: 32). **Nichteheliche Lebensgemeinschaften** als Formen deinstitutionalisierten Familien- oder Paarlebens haben seit 1972 erheblich an Zahl zugenommen. 1972 gab es 137 000, 1996 waren sie auf 1,4 Mio. in Westdeutschland und 1,85 Mio. insgesamt angestiegen. Ein großer Teil dieser nichtehelichen Lebensgemeinschaften sind voreheliche oder auch naheheliche Lebensgemeinschaften. Ein wesentlicher Unterschied zwischen den nichtehelichen Lebensgemeinschaften in West- und Ostdeutschland ist der Anteil der in ihnen lebenden Kinder. Während im Westen nur 20% der Lebensgemeinschaften solche mit Kindern sind, sind es im Osten 50%. Insgesamt 40% der Frauen und 37% der Männer in nichtehelichen Lebensgemeinschaften mit Kindern sind geschieden oder leben vom jeweiligen Ehepartner getrennt, hier handelt es sich also um den Typ der Fortsetzungsfamilie (ebenda: 59/ 60).

1996 lebten 7.3 Mio. Ausländer in Deutschland, das waren 8,9% der Bevölkerung. Davon lebten etwa 50% länger als 10 und 30% länger als 20 Jahre in Deutschland. Etwa zwei Drittel der ausländischen Kinder sind in Deutschland geboren (Sechster Familienbericht: 65 und 68). Ende der 90er Jahre hatte etwa jedes achte in Deutschland geborene Kind Eltern mit ausländischer Staatsangehörigkeit (ebenda: 70). v. a. die in Deutschland lebenden ausländischen Frauen heiraten deutlich früher als Deutsche und sind seltener geschieden (ebenda: 73). Eine Analyse der **Haushaltsstrukturen** zeigt eine ständig an Bedeutung zunehmende Rolle von Einpersonenhaushalten. Von den 38,72 Mio. Haushalten sind 2002 14,23 Mio. Einpersonenhaushalte gewesen, 13,06 Zweipersonenhaushalte, 5,48 Mio. Drei- und 4,32 Mio. Vierpersonenhaushalte. Während der in Familienhaushalten lebende Anteil der Bevölkerung 1972 noch 71,6% ausmachte, betrug er 1996 nur noch 56,6%.

3.1.3.2 Die wirtschaftliche Situation von Familien

Kinder liefern zwar nicht die ausschließlichen und u.U. auch nicht die entscheidenden Gründe für die ökonomische Situation von Familien, die auch von der Ausbildung der Eltern, v. a. von deren Erwerbstätigkeit, von Vermögen, von der Unterstützung weiterer familialer Netzwerke oder auch von Haushaltungs- und Konsumkompetenzen abhängig sein kann. Vor allem in den letzten Jahren zeigt sich zudem eine Spreizung der Familieneinkommen, das gilt v. a. für Familien mit mehr als zwei Kindern, die sich sowohl überproportional häufig in den unteren als auch in den oberen Einkommensgruppen finden (Deutscher Bundestag 2001: 86).

Nachweislich sinkt jedoch das Pro-Kopf-Einkommen mit der steigenden Zahl von Kindern, und das Abrutschen in die Sozialhilfeabhängigkeit mit dem Eintritt in die Elternschaft, v. a. die Mehrfachelternschaft für Bezieher von kleinen Einkommen ist heute ein Beschreibungsmerkmal für die reale Situation vieler Familien geworden.

Im Durchschnitt aller Familientypen zahlten 1998 31% der Familien in Westdeutschland aufgrund zu geringen Einkommens keine Steuern und 35% in Ostdeutschland. Bei Alleinerziehenden mit zwei Kindern in Westdeutschland betrug dieser Anteil 67%, in Ostdeutschland 68% (Quinke/ Grub/ Wurch 2000: 41). Andererseits darf aber auch nicht übersehen werden, dass 1998 vier von zehn Ehepaaren mit Kindern über ein monatliches Nettoeinkommen von 6000 DM und mehr verfügten.

Problematisch ist insbesondere die finanzielle Situation von Alleinerziehenden. Aktuelle Erhebungen zeigen, dass sich im Vergleich der Jahre 1993 und 1998 die relativ schlechten Einkommensverhältnisse von Alleinerziehenden noch einmal verschlechtert haben (Deutscher Bundestag 2001: 86; Bezug genommen wird auf das seit 1998 laufende Niedrigeinkommenspanel).

Alleinerziehende mit drei und mehr Kindern wiesen 1998 eine Sozialhilfe-Quote von 34% auf (Deutscher Bundestag 2001: 88). Problematisch dabei ist u.a., dass insbesondere Alleinerziehende vergleichsweise lange in der Sozialhilfeabhängigkeit verbleiben, 1995 galt dies für einen durchschnittlichen Zeitraum von 2 ¼ Jahren (BMFSFJ 2001a: 139). Familien insges. bezogen 1998 zu 6,1% Hilfe zum Lebensunterhalt, also unterproportional häufig. Ein nicht zu vernachlässigender Teil von ihnen ist allerdings aufgrund von Niedrigeinkommen, die für mehrere Personen nicht mehr ausreichen, auf ergänzende Hilfe zum Lebensunterhalt angewiesen.

Entsprechend der Abhängigkeit bestimmter Familientypen von Sozialhilfe sind immer mehr Kinder auf Sozialhilfeleistungen angewiesen, so dass heute von einem stabilen Infantilisierungstrend der Verarmung auszugehen ist. Dies gilt insbesondere für ausländische Kinder, von denen Ende 1995 11% laufende Hilfe zum Lebensunterhalt bezog (ohne Asylbewerber, abgelehnte ausreisepflichtige und geduldete Ausländer) (BMFSFJ 2001a: 140). Aber auch unter den deutschen Kindern lässt sich eine deutliche Zunahme bei der Sozialhilfeabhängigkeit verzeichnen, dies gilt v. a. für Kinder unter sieben Jahren. Während 1980 im früheren Bundesgebiet nur 2,1% dieser Altersgruppe Sozialhilfe bezog, waren es 1990 4,5% und 2000 schon 7,5% (Rürup/ Gruescu 2003: 45).

3.1.4 Staatsorganisatorische Voraussetzungen

3.1.4.1 Kompetenzordnung im Föderalismus

Insgesamt wirken als Akteure in der Familienpolitik: Bund, Länder und Kommunen durch ihre Institutionen als öffentliche Träger, Verbände der Wohlfahrtspflege, Unternehmen und Tarifpartner als freie und private Träger, Familien durch Selbst- und Gemeinschaftshilfe (Bundesministerium für Familie und Senioren 1992: 2), Interessenverbände (Familienverbände) und Parteien. Im Rahmen des europäischen Mehrebenen-Systems schließlich ist die EU zu nennen, die einerseits im Zusammenhang ihrer Sozialpolitik zunehmend mit dem Instrument der Richtlinie Einfluss auf die Lebenssituation von Familien ausübt, andererseits aber spätestens mit der Verabschiedung der Charta der

Grundrechte der EU im Rahmen der Regierungskonferenz von Nizza im Jahr 2000 in Art. 33³⁷ ausdrückliche Familienrechte und damit verbundene politische Aufgaben formuliert hat.

Bezüglich ihrer (inner-)staatlichen Träger ist die deutsche Familienpolitik durch ihren Grundrechtsbezug (v. a. Art. 1, 3 und 6 GG) sowie ihre Verknüpfung mit dem Sozialstaatsprinzip in starkem Maße durch den Bund geprägt, wenngleich es im deutschen Föderalismus auch für die Länder und Gemeinden Gestaltungs Kompetenzen gibt.

Im Hinblick auf die Verpflichtung des Bundes zur Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse (Art. 72 Abs. 2 sowie Art. 106 Abs. 3 GG) ebenso wie im Hinblick auf die Durchsetzung des Sozialstaatsgebots kann sich aber – neben ihrer Ausführungs- bzw. Verwaltungsfunktion – immer nur eine ergänzende Funktion für die Länderpolitik ergeben. Aus dem verfassungsrechtlichen Auftrag, der sich auch an die **Städte, Gemeinden und Kreise** als originäre Träger von Familienpolitik sowohl im Zusammenhang ihrer Selbstverwaltungsgarantie wendet (Art. 28 Abs. 2 GG) als auch im Rahmen ihres übertragenen Wirkungsbereiches, lässt sich deren Aufgabe als anregende, koordinierende und bei landes- oder bundespolitisch bedingten Handlungsdefiziten mit eigenen Maßnahmen tätige Akteure von Familienpolitik ableiten (genauer Gerlach 2002: 143 ff.).³⁸ Gleichzeitig ist der Bund hinsichtlich einer konsequenten Durchsetzung familienpolitischer Zielsetzungen in vielen Bereichen auf die Unterstützung von Ländern und Kommunen angewiesen, dies gilt z. B. für den gesamten Bereich des Erziehungswesens und der Jugendhilfe. Insbesondere das 1990 verabschiedete KJHG (heute SGB VIII) hat hier Grundlagen für eine vernetzte kommunale Kinder-, Jugend- und Familienpolitik gelegt.

Die **Länder** werden im Zusammenhang des föderalen Staatsaufbaus Deutschlands in der Familienpolitik unter folgenden Perspektiven als Akteure tätig:

Im Zusammenhang des Ländervorrangs in der Verwaltung (Art. 30 GG) sind sie u. a. auch durch ihre Leistungsverwaltung für den Vollzug von Bundesgesetzen zuständig. Im Rahmen der ausschließlichen Ländergesetzgebungskompetenz im Bildungs- und Kulturbereich oder unter Ausnutzung der Spielräume bei der konkurrierenden Gesetzgebung, sofern der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht, können sie Landesgesetze erlassen. Auch ohne die Verabschiedung eigener Landesgesetze kann eine Ergänzung familienpolitischer Bundesleistungen stattfinden, so etwa mit Landeserziehungsgeldregelungen oder mit entsprechender Wohneigentumsförderung. Auf diese Leistungen besteht jedoch auf Seiten der Adressaten kein Rechtsanspruch. Sie werden je nach politischer Schwerpunktsetzung und Haushaltslage in den Ländern, Kreisen und Gemeinden gewährt. Dem sind allerdings einerseits Grenzen durch die zentralisierenden Wirkungen der Grundrechtsbindung, des Sozialstaatsgebotes und der Verpflichtung zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse bzw. der Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit für den Bund (Art. 72, 2 GG sowie 106, 3, 2. GG) gesetzt, andererseits durch die empirische Entwicklung der Gestaltung von Familienpolitik durch das Bundesverfassungsgericht, dessen Urteile Familienpolitik zusätzlich bundesstaatlich geprägt haben (mehr dazu: Gerlach 2000). Entsprechend der Organisationsgewalt der

³⁷ **Artikel 33 Familien- und Berufsleben:** Der rechtliche, wirtschaftliche und soziale Schutz der Familie wird gewährleistet. Um Familie- und Berufsleben miteinander in Einklang bringen zu können, hat jede Person das Recht auf Schutz vor Entlassung aus einem mit der Mutterschaft zusammenhängenden Grund sowie den Anspruch auf einen bezahlten Mutterschaftsurlaub und auf einen Elternurlaub nach der Geburt oder Adoption eines Kindes.

³⁸ Zur Praxis kommunaler Familienpolitik s. Bundesministerium für Familie und Senioren 1992 und Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 1998.

einzelnen Landesregierungen ist die Zuständigkeit für Familienpolitik in den Ländern unterschiedlich geregelt.³⁹

Die wichtigste finanzielle Landesleistung stellt derzeit das Landeserziehungsgeld dar, das in fünf Bundesländern gezahlt wird. Es ist überall einkommensabhängig, z. T. nach der Kinderzahl gestaffelt (z. B. in Bayern) und fallweise auch an andere Zahlungsvoraussetzungen wie z. B. die Betreuung des Kindes durch die Eltern (Sachsen) gebunden.⁴⁰

Landespolitische Förderungsfelder neben dem Landeserziehungsgeld liegen in der Familienberatung und -bildung, im Bereich von Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, in unterschiedlichen Formen der Ausgestaltung von Kinderbetreuung, in der Förderung von Familienerholung und schließlich derjenigen familienbezogenen Wohnungsbaus. Daneben gibt es in fast allen Bundesländern Stiftungen, die v. a. der Unterstützung von in Not geratenen oder kinderreichen Familien gelten. Insbesondere im Bereich der Kinderbetreuung gab es um die Jahrtausendwende in vielen Bundesländern verstärkte Anstrengungen, wobei sich die Ausgangsbedingungen im Hinblick auf das Angebot von Krippen- und Hortplätzen in den meisten Stadtstaaten sowie in den ostdeutschen Bundesländern günstiger gestalteten als im Westen.

Während die EU als Akteur in der Familienpolitik lange Zeit lediglich über ihre sozialpolitischen Maßnahmen eine Rolle spielte, ändert sich ihre Bedeutung zusehends wie eine Reihe von Richtlinien aus den letzten Jahren genauso zeigt wie die diesbezüglichen Änderungen des Amsterdamer Vertrages und schließlich die ausdrückliche Erwähnung der Familie in der Charta der Grundrechte der EU, die mit dem Vertrag von Nizza unterzeichnet wurde (Art. 7, 9 und 33). Charakteristikum der europäischen Politikformulierung und -wirkung scheint dabei eine zunehmende Vernetzung von Sozial-, Familien- und Gleichstellungspolitik zu sein.

3.1.4.2 Finanzierungsstruktur

Je nach Familienform und Kinderzahl können im deutschen FLA bei den Geldaufwendungen öffentliche Anteile zwischen 23,3% und 71,1% (Westdeutschland) bzw. 33,9% und 76,5% (Ostdeutschland) aufgewiesen werden. Davon entstehen allerdings zwischen 10,0% und 23,5% als rechnerischer Steuerverzicht im Zusammenhang mit der für die Kinder und nicht für eine Erwerbstätigkeit aufgewendeten Zeit. 13,5% bis 17,1% der öffentlichen Aufwendungen entfallen auf verfassungsmäßig gebotene Steuererminderungen, gehören so also noch nicht zum Familienlastenausgleich i. e. S.

Insgesamt zeigen sich große Schwierigkeiten beim Nachweis von Umfang und Richtung der Transferströme zwischen Eltern und Kinderlosen sowie Jungen und Alten im Zusammenhang des bestehenden FLAs.⁴¹ Verantwortlich dafür sind nicht nur Doppelfunktionen unterschiedlicher kinderabhängiger Leistungen (verfassungsmäßig gebotene steuerliche Freistellung i. S. horizontaler Steuergerechtigkeit sowie sozialpolitische Transfers i. S. vertikaler Gerechtigkeit) und Selbstfinanzie-

³⁹ Zu den Zuständigkeiten vgl. Tab. 6 im Anhang.

⁴⁰ Vgl. dazu Tab. 7 im Anhang.

⁴¹ Dies hatte schon die Transfer-Enquête-Kommission des Bundestages konstatiert, die 1981 ihre Arbeit beendete.

rungsanteile, sondern auch die Unübersichtlichkeit der Finanzierung aus Steuermitteln sowie aus Mitteln der Sozialversicherungen. Hier könnte die Einführung einer Familienkasse Abhilfe schaffen. Die im Sozialbudget aufgeführten Leistungen für die Funktion „Ehe und Familie“ betragen 2001 193,1 Mrd. DM. Das machte 15% des Gesamtumfangs des Sozialbudgets aus (BMAS 2002: 390) und entsprach ca. 5 % des BIP. Die Funktionsgruppe insgesamt trennt allerdings nicht zwischen Leistungen für Familien und Förderung der Ehe und umfasst Steuerentlastungen, direkte Zahlungen für Kinder und Jugendliche, sowie Steuerentlastungen, Familienzuschläge und andere Vergünstigungen für Ehegatten sowie Leistungen bei Mutterschaft. Die monetären Gegenwerte der Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung werden allerdings in der Funktionsgruppe „Alter und Hinterbliebene“ aufgeführt (ebenda: 392). Die Einführung des „Familienleistungsausgleichs“ ab 1996 war für die föderale Finanzierungsstruktur folgenreich. Während der Bund nämlich bis 1995 allein das Kindergeld finanzierte, sind die Anteile von Ländern und Gemeinden seit dem deutlich gestiegen (ebenda: 475). Im Hinblick auf die Finanzierungsverantwortung im föderalen Zuständigkeitsgefüge sind zunächst die „reinen“ Bundesleistungen⁴² zu zählen. Unter den Länderleistungen treten die Landeserziehungsgelder hervor.⁴³ Familienbezogene Sozialhilfeleistungen betragen 2000 6,55 Mrd. DM. Die von Bund und Ländern hälftig finanzierte Familienkomponente bei Wohngeld machte 2001 einen Betrag von 8 Mrd. DM aus. Ausgesprochen schwierig ist die Abschätzung der Realtransfers, die größtenteils in den Kommunen wirksam werden.⁴⁴ Zuverlässige und abdeckende Quellen dazu gibt es dazu bisher nicht.

3.1.5 Staatliche und nicht staatliche Akteure⁴⁵

3.1.5.1 Exkurs: Die besondere Bedeutung des Bundesverfassungsgerichtes in der deutschen Familienpolitik

Das Bundesverfassungsgericht nimmt unter den familienpolitischen Akteuren eine Sonderstellung ein, da der Verfassungsgesetzgeber ihm ursprünglich nicht die Rolle der Politikgestaltung zgedacht hatte (dazu auch Gerlach 2000). Es ist aber im Verlauf der 90er Jahre trotzdem zu einem Akteur mit besonderer Dominanz geworden. Dies gilt nicht zuletzt darum, weil der Gesetzgeber viele familien-

⁴² Dazu zählen Leistungen nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz (2001: 6,93 Mrd. DM), die Kinderkomponente bei der Arbeitslosenhilfe (2001: 500 Mio. DM), Beiträge für Kindererziehungsleistungen an die GRV (2001: 23,1 Mrd. DM), Zahlungen nach dem Mutterschutzgesetz (2001: 6 Mio. DM), Zahlungen an die Stiftung „Mutter und Kind“ (2001: 180 Mio. DM) (Rosenschon 2001: 29 ff.). Die Familienzuschläge im öffentlichen Dienst (sowohl von Bund als auch Ländern finanziert) beliefen sich 2001 auf 14,3 Mrd. DM.

⁴³ Sie umfassten nach den jeweiligen Haushaltsansätzen 2001 Summen von 134 Mio. DM in Baden-Württemberg, 335,5 Mio. in Bayern, 5,7 Mio. in Mecklenburg-Vorpommern (in den Vorjahren waren die Beträge allerdings bis zu fünf Mal höher), in Sachsen 105,8 Mio. DM und 36,7 Mio. in Thüringen (ebenda: 32 ff.).

⁴⁴ Dazu gehören Ausgaben für Betreuung und vorschulische Bildung, die 2001 einen Betrag von 14,09 Mrd. DM ausmachten (9,74 Mrd. entfielen auf die Kommunen, 4,35 Mrd. auf die Länder), für schulische Bildung (2001: ca. 91,9 Mrd. DM), für Jugendhilfe (2000: ca. 14,5 Mrd. DM). Daneben sind hier die Kosten für Schülerbeförderung, für Beratungsdienste, Kosten für Gebühren- und Preisnachlässe (z. B. Familienpässe) zu beachten.

⁴⁵ Vgl. zu den staatlichen Akteuren auch Kap. 3.1.4.1.

politische Fragen schlichtweg gar nicht aufgegriffen hat wie eindrucksvoll an der Entwicklung des FLA bzw. FLLA zu erkennen ist.

Gegenwärtig lässt sich ohne Übertreibung sagen, dass alle den FLA/FLLA bestimmenden Eckwerte wie die Freistellung des sachlichen Existenzminimums sowie des Erziehungs- und Bereuungsbedarfs für Kinder von der Besteuerung, die Höhe zu berücksichtigender existenzminimaler Aufwendungen, die Bindung des Gesetzgebers an bestimmte Instrumente (Steuerfreibeträge) sowie die Berücksichtigung von Erziehungsleistungen im Rahmen der Sozialversicherungen vom Bundesverfassungsgericht formuliert wurden⁴⁶. Neben dieser ausgeprägten Gestaltung des FLA/FLLA durch das Bundesverfassungsgericht⁴⁷ hat dieses aber auch immer wieder zur Definition von Familie und Rollen von Familienmitgliedern beigetragen. Dies gilt z. B. für sein Urteil zur Rechtmäßigkeit des Zerrüttungsprinzips (BVerfGE 53, 224), zum Schwangerschaftsabbruch (BVerfGE 88, 203) und zuletzt für das zur Rechtmäßigkeit der eingetragenen Lebenspartnerschaft für gleichgeschlechtliche Paare (1 BvF 1/01, 1 BvF 2/01).

Zusammenfassend kann hier davon ausgegangen werden, dass die aktuelle vergleichsweise günstige Situation im deutschen FLA fast ausschließlich durch die Urteilssprechung des Bundesverfassungsgerichtes zustande gekommen ist, dies verbunden mit der Tatsache, dass die Struktur der Maßnahmen nur bedingt änderbar ist und die Höhe (bezogen auf Kindergeld und Steuerfreibetrag) nicht zu reduzieren ist.

3.1.5.2 Nicht-staatliche Akteure

Zu den wichtigsten nicht-staatlichen Akteuren in der Familienpolitik gehören die **Parteien**. Sie haben – zumindest z. T.– ihr Auftreten und ihre Forderungen in den letzten Jahren erheblich geändert. Gründe dafür mögen v. a. in der massiv die Familie unterstützenden Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes liegen, das zunehmend die Bedeutung von Familie als Leistungsträgerin herausgearbeitet hat. Andererseits machen aber auch die demografische Situation ebenso wie die großen Anteile von Armut betroffener Familien, insbesondere Alleinerziehender, den wachsenden Regelungsdruck für die Politik deutlich. Die traditionelle Zuordnung von Familienpolitik zu konservativ beeinflussten policies ist damit endgültig überwunden. Ohne Ausnahme haben in den Jahren 2001 und 2002 alle Bundestagsparteien familienpolitische bzw. kinderpolitische (Bündnis 90/ Die Grünen) Grundsatzprogramme verfasst, die sich in ihren Zielen nur noch punktuell voneinander unterscheiden (z. B. bezüglich der Instrumentenwahl im FLA oder der Betreuungsfrage). Dies ist als Folge der Tatsache einzuordnen, dass Familienpolitik heute nicht mehr als Institutionenpolitik betrieben wird, sondern sich an der Konzeption einer Politik der Anerkennung und des Ausgleichs von Familienleistungen orientiert.

Einen vergleichenden Überblick über die familienpolitischen Standpunkte und Forderungen der Bundestagsparteien im Jahr 2002 gibt Tab. 8 im Anhang.

⁴⁶ Die wichtigsten betreffenden Urteile: BVerfGE 61, 319; BVerfGE 82, 60; BVerfGE 87, 153; BVerfGE 91, 93; 2 BvR 1057/91, 2 BvR 1226/91, 2 BvR 980/91; 1 BvR 2014/95, 1 BvR 81/98, 1 BvR 1629/94, 1 BvR 1681/94.

⁴⁷ In diesem Zusammenhang ist zu betonen, dass die Akteursrolle hier durch defizitäre Gestaltungspraxis des Gesetzgebers zustande kommt, da das Bundesverfassungsgericht nicht von sich aus tätig werden kann.

Unterschiede ergeben sich danach heute zwischen den einzelnen familienpolitischen Standpunkten v. a. im Hinblick auf den Familienbegriff, den die C-Parteien zwar offen als dort definieren, „wo Kinder sind“, aber am Ideal der Ehe als lebenslanger Gemeinschaft festhalten. Bündnis 90/ Die Grünen beziehen gleichgeschlechtliche Gemeinschaft als Familien mit ein und die PDS schließt Gemeinschaften mit Pflegebedürftigen mit ein. Während die FDP die steuerliche Förderung von Familie bevorzugt, ziehen SPD, Bündnis 90/ Die Grünen und PDS Transfers vor. Eine Sonderstellung nimmt im Zusammenhang der Familienförderung das von der CDU/CSU vorgeschlagene Familiengeld⁴⁸ ein.

Die **Verbände der Wohlfahrtspflege** als Träger der nicht-staatlichen Familienpolitik bzw. als advokatorische Akteure von Familienpolitik sind bezüglich ihrer Handlungsfelder und -inhalte quasi „organisch“ mit Familieninteressen befasst, da diese meist die Basis ihres Einsatzes bilden. Aus ihrer historischen Entwicklung im 19. Jahrhundert lässt sich v. a. das schwerpunktmäßig subsidiäre Selbstverständnis der sechs deutschen Wohlfahrtsverbände⁴⁹ ableiten. Familien waren und sind zu einem großen Teil die „operativen“ sozialen Einheiten, denen ihre Hilfsangebote gelten. Zudem sind den Trägern der freien Wohlfahrtspflege im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips wichtige Kompetenzen übertragen. Dabei beziehen sich sowohl öffentliche Verlautbarungen als auch die konkreten Hilfsangebote der Wohlfahrtsverbände vor dem Hintergrund ihres advokatorischen und karitativen Einsatzes für Benachteiligte insbesondere auf Menschen in prekären Lagen, d.h. z. B. auf unvollständige Familien oder von Arbeitslosigkeit und/oder Krankheit betroffene Menschen. Auf der anderen Seite ist es aber auch v. a. dem Deutschen Caritasverband zu verdanken, dass im Laufe der 90er Jahre durch die von ihm in Zusammenarbeit mit dem Diakonischen Werk beauftragten Armutsuntersuchungen systematische Zusammenhänge zwischen Armut und Familie in Deutschland bewusst gemacht wurden (Hübinger/ Neumann 1998). Konkrete Tätigkeitsfelder sind u.a. in der Erziehungs-, der Partnerschafts-, der Schwangeren- und Konfliktberatung, in der sozialpädagogischen Familienhilfe, in der Pflege und Durchführung von Mutter-Kind-Kuren und schließlich der Familienpflege zu sehen. Im März 2002 haben sich die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege und das Bundesfamilienministerium auf gemeinsame „Prioritäten einer zukunftsorientierten Familienpolitik“ verständigt (BMFSFJ 2002). Im Zentrum des Konzepts stehen der gemeinsame Ausbau der Kinderbetreuung, die Vermeidung von Armut bei Familien sowie die Stärkung der familien- und haushaltsbezogenen Kompetenzen insbesondere mit die Ziel der Armutsprävention.

Neben den Wohlfahrtsverbänden sind die **Familienverbände** selbst zu erwähnen, die außer Beratungstätigkeit vor allem Funktionen der Artikulation von Familieninteressen in der Öffentlichkeit und gegenüber der Politik wahrnehmen (Wingen 1997: 329 ff.) und die in der Arbeitsgemeinschaft der deutschen Familienorganisationen zusammengeschlossen sind (AGF). Dazu zählen der Deutsche Familienverband e.V. (DFV), die Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen (EAF), der Familienbund der Katholiken (FDK) sowie der Verband alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV). Insbesondere das 1994 von den Vereinten Nationen ausgerufenen Internationale Jahr der

⁴⁸ Geplant war eine monatliche einkommensunabhängige Zahlung bis zu 612, 87 € (nach dem Alter des Kindes differenziert), die steuer- und sozialabgabenfrei ist. Sie hätte Erziehungs- und Kindergeld ersetzt.

⁴⁹ Dies sind im einzelnen: die Arbeiterwohlfahrt (AWO), der Deutsche Caritasverband (CV), das Deutsche Rote Kreuz (DRK), der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband (DPWV), das Diakonische Werk (DW) und die Zentrale Wohlfahrtsstelle der Juden (ZWSJ), zusammengefasst im Dachverband der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V.

Familie hat deutliche Fortschritte für die Organisation von Familieninteressen mit sich gebracht und zwar auf nationaler wie internationaler Ebene. Zur nationalen Durchführung und Bündelung von familienverbandlichen Aktivitäten im Jahr der Familie 1994 wurde die „Ständige Familienkonferenz in der Bundesrepublik Deutschland“ gegründet (genauer: Sering 1996). Im September 2000 ist das „Bundesforum Familie“ ins Leben gerufen worden, in dem sich 82 familienpolitische Organisationen und Spitzenverbände zusammenschlossen. Es wird zwar durch das Bundesfamilienministerium unterstützt, versteht sich aber als unabhängige Plattform für die Diskussion und Artikulation von Familieninteressen.

Unter den nicht-staatlichen Trägern von Familienpolitik nehmen die **Unternehmen** eine ständig an Bedeutung wachsende Stellung ein. Mit der zunehmenden Beteiligung der Frauen am Erwerbsleben und dem für die ersten Jahrzehnte des dritten Jahrtausends abzusehenden demografisch bedingten massiven Fachkräftemangel ergab sich eine neue Motivlage als Basis für eine familienorientierte Unternehmens- und Personalpolitik. Zum einen geht es den Unternehmen zunehmend darum Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen, in deren Aus- und Fortbildung u.U. kosten- und zeitintensiv investiert wurde, durch ein familienbedingtes Ausscheiden oder eine längerfristige und damit das berufliche „Humanvermögen“ entwertende Unterbrechung nicht zu verlieren. Wenngleich 2001 die Verabschiedung eines Gleichstellungsgesetzes für die Wirtschaft, das Bestandteil der Koalitionsvereinbarungen der rot-grünen Regierung (1998) und zudem im Aktionsprogramm „Frau und Beruf“ noch einmal angekündigt worden war, scheiterte und durch eine dreijährige Frist ersetzt wurde, in der es den Unternehmen ermöglicht werden sollte, freiwillige Maßnahmen zu ergreifen, lässt sich auf eine ganze Reihe von Einzelmaßnahmen familienfreundlicher Betriebs- und Personalführung in Unternehmen verweisen.⁵⁰

3.1.6 Familienpolitische Entwicklungen zwischen 1990 und 2002

In den folgenden Abschnitten wird die deutsche Familienpolitik zunächst in ihrer Entwicklung und Politikformulierung für den Zeitraum zwischen 1990 und 2002 beschrieben, abschließend werden die wichtigsten Maßnahmen den unterschiedlichen familienpolitischen Interventionsformen zugeordnet.

⁵⁰ Sowohl der Verein Total E-Quality, als auch das Audit Beruf & Familie® der Hertie-Stiftung haben hier eine entsprechende Vorarbeit für die Bewusstseinsbildung geleistet und Projekte initiiert und begleitet. Auch in Tarifverträgen haben familienpolitische Aktionsfelder in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen (Weiler 1998). Insgesamt lässt sich zu Beginn des neuen Jahrtausends durchaus ein für Familienpolitik zunehmend sensibilisiertes Selbstverständnis der Tarifpartner nachweisen. In ihrer „Gemeinsamen Erklärung der Verbände anlässlich des Münchner Spitzengesprächs der deutschen Wirtschaft“ aus dem März 2001 („Deutschland zukunftsfähig machen“) erklärten der Bundesverband der Deutschen Industrie, die Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, der Deutsche Industrie- und Handelstag sowie der Zentralverband des Deutschen Handwerks die soziale Sicherung und eine solidarische Familienpolitik zu einem von 6 Handlungsfeldern der Zukunftssicherung. Die Bundesvereinigung der Fachverbände des Deutschen Handwerks verabschiedete im November 2001 ein differenziertes Positionspapier zur Familien- und Frauenpolitik, das die besondere Bedeutung einer gezielten Familienpolitik für die Zukunft artikuliert hat.

Insgesamt sechs Schwerpunktthemenfelder kennzeichnen die Politik im betreffenden Zeitraum:

- Der Vollzug der Deutschen Einheit brachte auch für die Familienpolitik eine Reihe von Anpassungsnotwendigkeiten mit sich, die teilweise auch ausdrücklich im Einigungsvertrag aufgeführt worden waren;
- dazu gehörte auch die Anpassung der Rechtslage bezüglich des Schwangerschaftsabbruchs, die mit umfassenden familienpolitischen Maßnahmen verbunden wurde („Schwangeren- und Familienhilfegesetz“);
- schon in der zweiten Hälfte der 80er Jahre war die wachsende familienpolitische Bedeutung der Seniorenpolitik deutlich geworden, in der ersten Hälfte der 90er Jahre erfolgte eine konsequente Weiterentwicklung;
- durch die fortgesetzte Urteilsprechung des Bundesverfassungsgerichtes wurde der Gesetzgeber zu mehreren Reformen im Bereich des FLA genötigt;
- durch einen Reihe von Rechtsreformen fanden Anpassungen des rechtlichen Familienkonzepts an gelebte Formen von Familie statt;
- vor dem Hintergrund der demografischen Situation rückte das Spannungsverhältnis zwischen Familie und Arbeitswelt unter dem Leitthema Vereinbarkeit zunehmend in den familienpolitischen Diskurs.

Die Regierungsbildung nach dem **Vollzug der deutschen Einigung** brachte für die Familienpolitik zunächst eine organisatorische Neuerung mit sich: Ab Januar 1991 wurden die bisherigen Zuständigkeiten des Familienministeriums auf das Bundesministerium für Frauen und Jugend einerseits und auf das Bundesministerium für Familie und Senioren andererseits aufgeteilt. Diese organisatorischen Umstrukturierungen hingen mit koalitionsinternen Überlegungen zusammen, die nun neben dem Parteienproporz, der Vertretung unterschiedlicher Interessen der Koalitionspartner sowie parteiinterner Strömungen auch die Aufteilung der Ressorts zwischen Ost und West zu berücksichtigen hatten. Inhaltlich erforderte der Vollzug der Deutschen Einigung einerseits die Anpassung der ökonomischen Lebensverhältnisse von Familien in Ost- und Westdeutschland. Dazu gehörte u. a. die Übertragung der Regelungen des SGB und des FLA auf das Beitrittsgebiet, aber auch die 1992 geltende Freistellung von Eltern für die Pflege erkrankter Kinder für 10 Tage pro Jahr.

Andererseits war der gesamtdeutsche Gesetzgeber durch Art. 31 des Einigungsvertrages aber ausdrücklich dazu aufgefordert worden nicht nur die Gleichberechtigung zwischen Männern und Frauen weiter zu entwickeln und Maßnahmen für die Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Mütter und Väter zu treffen, sondern auch bis zum 31.12.1992 für eine **Neuregelung des § 218** zu sorgen und damit die Übergangssituation zweier getrennter Rechtsgebiete bezüglich des Schwangerschaftsabbruchs in Deutschland zu beenden.⁵¹

⁵¹ Schon 1990 war der „Hilfsfonds für schwangere Frauen in Not“ gegründet worden, der in der Zeit von 1990 bis 1992 20.000 schwangere Frauen in den neuen Bundesländern mit dem Ziel des Schutzes ungeborenen Lebens unterstützte. Er wurde 1993 in die seit 1984 bestehende „Bundesstiftung Mutter und Kind - Schutz des ungeborenen Lebens“ überführt.

Die Diskussion der Strafrechtsreform in den Jahren 1990 bis 1992 speiste sich aber nicht nur aus dem Beitritt der neuen Bundesländer zum Geltungsbereich des Grundgesetzes.⁵² Der Diskussionsprozess um die Reform in der Zeit zwischen 1990 und 1992 ist v. a. durch die Zielsetzung geprägt worden, einen solchen Lebensschutz durch weitere begleitende und umfassende familienpolitische Maßnahmen sicherzustellen. Insofern wurde die Strafrechtsreform mit einer ganzen Reihe weiterer familienpolitischer Änderungen verbunden. Eine Gruppe von Maßnahmen richtete sich auf die Verbesserung der ökonomischen Situation von Familien im Allgemeinen durch Reformen des FLA. Eine weitere Verknüpfungslinie ergab sich mit der Novelle des KJHG (SGB VIII) und der Einführung eines Rechtsanspruchs auf einen Kindergartenplatz für alle dreijährigen Kinder, die 1996 in Kraft trat.

Nachdem ein von einer interfraktionellen Gruppeninitiative aus SPD, FDP und Teilen der CDU eingebrachter Antrag einer Fristenregelung mit Beratungspflicht⁵³ vom Bundesverfassungsgericht anschließend außer Kraft gesetzt wurde, verabschiedete der Bundestag am 26.5.1994 den Koalitionsentwurf eines „Schwangeren- und Familienrechtsänderungsgesetzes“⁵⁴, dem allerdings die Zustimmung des Bundesrates versagt blieb. Letztendlich wurde im Juli 1995 eine Neufassung verabschiedet, die eine dem Lebensschutz verpflichtete Beratung bei einer anerkannten Beratungsstelle vorsah (mit „Schein“).

Die stärkere Betonung der **Seniorenpolitik** im Zuständigkeitsbereich des Bundesfamilienministeriums war schon durch den Vierten Familienbericht mit dem Thema „Die Situation der älteren Menschen in der Familie“ (1986) vorbereitet worden. Dass das Problemfeld der Altenpolitik zunehmend an Bedeutung gewann, zeigte sich z. B. auch daran, dass das Jahr 1993 zum europäischen Jahr der älteren Menschen erklärt wurde und dass 1993 der 1. Altenbericht für Deutschland verfasst wurde. Im Jahr 1992 wurde die „Enquête-Kommission demographischer Wandel – Herausforderungen unserer älter werdenden Gesellschaft an den einzelnen und die Politik“ eingesetzt und seit 1992 gab es einen Bundesaltenplan. Schließlich wurde eine ganze Reihe von Forschungsvorhaben gefördert, die sich mit der Lebenslage alter Menschen und den daraus erwachsenden politischen Gestaltungsnotwendigkeiten befassten.

Die schon in der zweiten Hälfte der 80er Jahre begonnene geldwerte Anerkennung von Familienleistungen (Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung und Erziehungsgeld) wurden fortgesetzt, indem ab 1990 die Pflegeleistungen in Familien durch das 1989 verabschiedete Gesundheitsreformgesetz und das Steuerreformgesetz 1990 anerkannt wurden (Einführung eines Pflegepauschbetrages und von Urlaubsvertretungen für pflegende Angehörige). Damit waren erste Schritte auf dem Weg der Absicherung von Pflege über das Pflegeversicherungsgesetz getan, das 1995 in Kraft trat.

⁵² Zur Geschichte des § 218 StGB vgl. Gerlach, Irene, Politischer Gestaltungswille zwischen Politik und Kirche – der Gesetzgebungsprozess im ‚Funktionalen Staat‘ am Beispiel des § 218. In: Görres-Gesellschaft (Hrsg.) 2001: Jahres- und Tagungsbericht der Görres-Gesellschaft 2000, Köln.

⁵³ BT-Drucks. 12/2605 in der Fassung 12/2875.

⁵⁴ BT-Drucks. 12/6643 vom 20.1.94 sowie 12/6669, 12/6944, 12/6988, 12/7660. BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN hatten einen Antrag formuliert, der Bundestag möge angesichts der Tatsache, dass mit „dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts (...) für lange Zeit der Hoffnung auf die Achtung des Selbstbestimmungsrechts von Frauen durch bundesdeutsche Gesetze die Grundlage entzogen“ sei, „Mindeststandards“ bei der Neuregelung des Abtreibungsrechts beachten (BT-Drucks. 12/6715 vom 1.2.94, S. 1).

Die Reformen im **FLA** der 90er Jahre gingen auf Urteile des Bundesverfassungsgerichtes zum Existenzminimum für Kinder bzw. zur notwendigen Höhe der steuerlich zu berücksichtigenden Freibeträge für Kinder (BVerfGE 82, 60 sowie BVerfGE 82, 198) zurück. Danach war das Existenzminimum eines Kindes zukünftig von der Besteuerung freizustellen.

Nachdem das zuvor schon einkommensabhängig gezahlte Kindergeld 1994 noch stärkeren Einkommensgrenzen auch bezüglich eigener Einkommen der Kinder einerseits und demjenigen (hochverdienender) Eltern andererseits unterworfen wurde, fand 1996 eine konzeptionelle Änderung des Familienlastenausgleichs statt. Dies war durch die oben schon erwähnte Urteilssprechung des Bundesverfassungsgerichtes notwendig geworden, das gefordert hatte, in Familien das Einkommen in Höhe des existenzminimalen Betrages für jedes Kind von der Besteuerung frei zu stellen. Insgesamt reichten die 1996 eingeführten Maßnahmen aber nicht, um die existenzminimalen Aufwendungen für Kinder tatsächlich von der Besteuerung freizustellen, da diese schon für 1995 mit 7.200 DM pro Jahr zu veranschlagen waren (BMFSFJ 2001: 36). Zudem trug die Reform nicht zu einer Steigerung der Transparenz familienpolitischer Leistungen bei. Weitere Änderungen wurden durch die Urteile des Bundesverfassungsgerichtes aus dem November 1998 (2 BvR 1057/ 91, 2 BvR 1226/ 91, 2 BvR 980/ 91) notwendig, das gefordert hatte, nicht nur das sächliche Existenzminimum von Kindern steuerlich freizustellen, sondern auch die Betreuungs- und Erziehungskosten generell in angemessener Weise zu berücksichtigen. Zum 1. Januar 2000 wurden das Kindergeld um 20 DM auf 270 DM und der Kinderfreibetrag um 3.024 DM auf insgesamt 9.936 DM angehoben. Zum 1.1.2002 wurde die Umsetzung der Freistellung des Erziehungsbedarfs dann über eine nochmalige Anhebung des Kindergeldes für erste und zweite Kinder um 30 DM (auf 301,20 DM = 154 €) und für vierte und weitere auf 179 €realisiert. Daneben wurde zu dem auf 3.648 €erhöhten Freibetrag für das sächliche Existenzminimum (7.134 DM) ein „Betreuungs-, Erziehungs- und Ausbildungsfreibetrag“ in Höhe von 2.160 €(4.224 DM) geschaffen. Nachgewiesene erwerbsbedingte Kinderbetreuungskosten wurden für Kinder bis 14 Jahre in Höhe von 1.500 €steuerlich anerkannt, sofern sie 1.538 €überschreiten. Gleichzeitig wurden die steuerliche Absetzbarkeit von Haushaltshilfen in Haushalten mit Kindern⁵⁵ und – in Stufen beginnend mit dem Jahr 2002 und endend im Jahr 2005 – der Haushaltsfreibetrag für Alleinerziehende abgeschafft. Auf 924 €reduziert wurde der Ausbildungsfreibetrag für volljährige Kinder.

Mit dem „Rentenreformgesetz 1999“ wurde beschlossen die Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung beginnend mit dem 1. Juli 1998 nicht mehr mit 75%, sondern 100% des Durchschnittseinkommens aller Versicherten zu bewerten. Die 100%-Grenze wurde 2000 erreicht. Außerdem ermöglichte dieselbe Reform die additive Nutzung von Beitragszeiten und Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung (Doppelbelegung), was zuvor ausgeschlossen war. Auch diese Reform war durch ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts erzwungen worden (BVerfGE 94, 241).

Zum 1.1.2001 trat eine Reform des Bundeserziehungsgeldgesetzes in Kraft, mit der gleichzeitig die Regelungen für den Erziehungsurlaub, der nun Elternzeit heißt, geändert wurden. Bei der Maßnahme handelte es sich um die Umsetzung einer EU-Vereinbarung zum Elternurlaub, in deren Zentrum die Erhöhung der Vereinbarkeit von Eltern- und Berufsarbeit steht. Ab 2001 können Mütter und Väter

⁵⁵ Ab 1.5.03 wurde allerdings ein vereinfachtes Meldeverfahren (Haushaltsscheckverfahren) und eine beschränkte steuerliche Absetzbarkeit für Haushaltsmitarbeiter/innen eingeführt.

gemeinsamen Erziehungsurlaub nehmen und diesen mit einer Teilzeiterwerbstätigkeit von bis zu 30 Stunden pro Woche und Elternteil verbinden. Dabei wurde ein – unter bestimmten betrieblichen Bedingungen eingeschränkter – Anspruch auf Teilzeiterwerbstätigkeit geschaffen. Die Gesamtelternzeit von drei Jahren kann in drei Zeitabschnitten genommen werden, einer davon – sofern der Arbeitgeber zustimmt – zwischen dem dritten und achten Lebensjahr des Kindes, um dieses in schwierigen Phasen, z. B. bei der Einschulung, unterstützen zu können. Die Höhe des Erziehungsgeldes hat sich nicht geändert und beträgt (ungekürzt) nach wie vor 600 DM für einen Zeitraum von 24 Monaten. Nehmen die Eltern das Geld nur für 12 Monate in Anspruch, dann erhöht sich der Betrag auf 900 DM monatlich (Budgetierung). Ab dem 7. Lebensmonat des Kindes wird das Erziehungsgeld einkommensabhängig gezahlt. Dazu wurden die Einkommensgrenzen angehoben und zwar um 9,5% für Ehepaare und 11,4% für Alleinerziehende, ab 2004 werden sie jedoch nach gegenwärtigem Planungsstand wieder massiv gesenkt, so dass das Erziehungsgeld zunehmend zu einer sozialpolitischen Maßnahme wird.

Im Rahmen der Rentenreform wurden familienfördernde Komponenten an drei Stellen verankert:

1. werden die Zeiten, in denen wegen Familientätigkeit in den ersten zehn Jahren eines Kindes geringer verdient wird, nach den Grundsätzen der Rente nach Mindesteinkommen aufgewertet, d. h. die individuellen Entgelte werden um maximal 50% bis zum Durchschnittseinkommen aufgewertet;
2. im Rahmen der privaten Vorsorge durch kapitalgedeckte Renten wird eine kindbezogene Zulage gezahlt (ab 2008 in voller Höhe von 360 DM pro Kind und Jahr);
3. die Möglichkeit des Rentensplittings bei Ehepaaren, d.h. der partnerschaftlichen Teilung von Anwartschaften wurde auch für den Regelfall und nicht nur im Fall des nahehelichen Versorgungsausgleichs (beiderseitiges Einverständnis vorausgesetzt) eingeführt.

Ähnlich wie die 70er Jahre brachten auch die 90er Jahre für die deutsche Familienpolitik eine Reihe wesentlicher **Rechtsreformen** v. a. im BGB mit sich. Die Jugendpolitik betreffend, die in Deutschland zur Ressortverantwortung der Familienpolitik gehört, ist hier zunächst auf die Reform des Jugendhilferechts zu verweisen, die im März 1990 im Bundestag verabschiedet wurde und ab 1.1.1991 in Kraft trat. Das neue Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) setzt präventiv an. Es enthält seit seiner Reform eine breite Palette von unterstützenden Hilfen für Familien, um deren Erziehungskraft zu stärken (Gerlach 2001c: 422 ff.).

Die Verfassung betreffend wurde die Ergänzung von Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG verabschiedet, der in der neuen Form die ausdrückliche Verpflichtung des Staates zur Durchsetzung der Gleichberechtigung von Männern und Frauen verankerte, und dies in der hochrangigen Form eines Staatszieles.⁵⁶ Zu den Rechtsreformen der 90er Jahre ist aber auch die Neuordnung des Familiennamensrechts⁵⁷ zu zählen, die auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes aus dem März 1991 zurück ging (vgl. BVerfGE 84, 9). Eine ganz wesentliche Anpassung des Familienrechts an die Formen gelebter Familie erfolgte mit dem am 25. September 1997 verabschiedeten Kindschaftsrechtsreformgesetz

⁵⁶ Art. 3 Abs. 2 GG erhielt einen zusätzlichen Satz 2: Männer und Frauen sind gleichberechtigt. Der Staat fördert die tatsächliche Durchsetzung der Gleichberechtigung von Frauen und Männern und wirkt auf die Beseitigung bestehender Nachteile hin.

⁵⁷ Familiennamensrechtsgesetz vom 16. Dezember 1993, BGBl I 1993, S. 2054.

(BGBl I S. 2942), das am 1. Juli 1998 in Kraft trat. Sie bezog sich u. a. auf die Umgangsrechte zwischen nicht- oder nachehelichen Eltern und ihren Kindern.

Insgesamt ist die Kindschaftsrechtsreform 1998 als wichtiger Schritt zu bewerten die rechtliche Situation den real gelebten Formen des Familienlebens anzupassen. Seit der letzten großen Reform (Reform der elterlichen Sorge aus dem Jahr 1979) war z. B. die Zahl der nichtehelich geborenen Kinder von 41.504 im Jahr 1979 auf 87.845 in den alten und zusätzlich 35.021 in den neuen Bundesländern im Jahr 1995 gestiegen.

Mit der Reform waren zwar körperliche und seelische Misshandlung als entwürdigende Erziehungsmaßnahmen für unzulässig erklärt und damit das elterliche „Züchtigungsrecht“ als Rechtfertigungsgrund für Gewalt abgeschafft, diese Regelung ist aber 1997 als Kompromiss zustande gekommen. Ziel der Reform war neben der Gleichstellung von ehelichen und nichtehelichen Kindern die Stärkung von Kinder- und Elternrechten und das Ziel die Elternautonomie und entsprechende Handlungskompetenzen (auch im Konfliktfall) zu stärken und unnötige Eingriffe von Seiten des Staates durch präventive Maßnahmen möglichst zu umgehen. Im Jahr 2000 wurde durch die neue rot-grüne Regierung eine Reform des § 1631 BGB verabschiedet, die das Recht eines jeden Kindes auf gewaltfreie Erziehung verankert. Gleichzeitig wurde das Achte Buch des Sozialgesetzbuches um Regelungen ergänzt, die Eltern in Zusammenarbeit mit der Kinder- und Jugendhilfe Wege aufzeigen sollen, mit Konfliktsituationen in Familien gewaltfrei umgehen zu lernen. Vor allem die Änderung von § 1631 BGB hat damit schwerpunktmäßig appellativen Charakter, da keine strafrechtlichen Reformen für den Fall der Zuwiderhandlung durch die Eltern ergriffen worden sind. Sie versteht sich als Versuch eine Einstellungsänderung in der Bevölkerung in Gang zu setzen, der zufolge jede Art der Gewalt in Erziehung zu verurteilen und zu vermeiden ist.

Mit dem Gewaltschutzgesetz⁵⁸ wurde 2001 die Möglichkeit geschaffen, gewalttätige Partner bzw. die Partnerinnen einer Ehe oder eheähnlichen Lebensgemeinschaft oder einen entsprechenden Elternteil aus der Wohnung zu weisen.

Mit dem Ziel der Anerkennung und Gleichstellung aller Familien- und Lebensformen trat 2001 das Lebenspartnerschaftsgesetz in Kraft, das einen grundlegenden Rechtsrahmen für gleichgeschlechtliche Lebensgemeinschaften formuliert und zu einer wesentlichen Verbesserung der Lebenssituation gleichgeschlechtlicher Paare beigetragen hat.

Der Themenbereich **Vereinbarkeit** nahm in den 90er Jahren permanent an Bedeutung zu. Unter dem Schwerpunkt Vereinbarkeit ist auch der Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz ab 1996 für alle dreijährigen Kinder noch einmal zu erwähnen. Im Rahmen des 1994 beschlossenen „Aktionsprogramms für mehr Wachstum und Beschäftigung“ wurde versucht, entsprechende Ziele über die Förderung von Teilzeitarbeitsplätzen zu erreichen. Modellprojekte zu Beratungsangeboten im Zusammenhang der Frage nach Vereinbarkeit von Familie und Beruf für Klein- und Mittelbetriebe (1994-1997), zur Förderung von Teilzeitarbeit in Fach- und Führungspositionen, zur familienbezogenen Gestaltung von Telearbeit wurden gefördert. Eine Verbesserung hinsichtlich des Vereinbarkeitsproblems von Berufs- und Erwerbsarbeit strebte die rot-grüne Koalition außer durch die flexibilisierenden Möglichkeiten des reformierten Bundeserziehungsgeldgesetzes und der Elternzeit auch mit dem Gesetz über Teilzeitarbeit an (1.1.2001), dass zwar einen Anspruch auf Teilzeitarbeit

⁵⁸ „Gesetz zur Verbesserung des zivilrechtlichen Schutzes bei Gewalttaten und Nachstellungen sowie zur Erleichterung der Überlassung der Ehewohnung bei Trennung, GewSchG.

einräumt, aber von einvernehmlichen Lösungen zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer ausgeht. Ebenso an ihre Grenzen einer hierarchisch durchsetzenden Politik gestoßen ist die Familienpolitik im „Dialog“ mit den Verbänden, als sich nämlich 2001 herausstellte, dass das beabsichtigte Gleichstellungsgesetz für die Wirtschaft gegen den Widerstand der Arbeitgeber nicht zu verwirklichen war. Ein wesentliches Problem der Vereinbarkeit zwischen Familie und Beruf bleiben in Deutschland die Betreuungsquoten, die sich für Kinder im Alter zwischen drei und sechs Jahren nach der Einführung des Rechtsanspruches auf einen Kindergartenplatz zwar verbessert haben, im Krippen- und Hortbereich aber nach wie vor sehr defizitär sind.⁵⁹

3.1.7 Überblick aktueller familienpolitischer Maßnahmen

Das Konzeptpapier „Familienpolitik heute – was beinhaltet sie?“ des Büro BASS vom November 2002 hatte die Themenfelder der Familienpolitik in Anlehnung an gängige familienwissenschaftliche Kategorisierungen insgesamt vier Interventionsebenen zugeordnet: der ökonomischen, sozialökologischen, pädagogischen und familieninternen Interventionen. Die Ausführungen des vorangegangenen Abschnittes haben zwar deutlich gemacht, dass die beschriebenen Maßnahmen immer auch herausragende Charakteristika aufwiesen, die die Zuweisung zu einer der Interventionsebenen zuließen, dies gilt am stärksten für die Maßnahmen im ökonomischen Interventionsbereich. Dennoch zeigt sich in der Familienpolitik i. d. R. eine Verknüpfung unterschiedlicher Interventionsbereiche in den Maßnahmen. Das Schwangeren- und Familienhilfegesetz sowie die Änderungsgesetze liefern für die 90er Jahre ein gutes Beispiel für eine „Verbundlage“ familienpolitischer Intervention. Wenngleich eine Verhaltensänderung i. S. einer pädagogischen Intervention auch über die Änderung des Strafrechts intendiert wurde, wurde die Problemlösung im Wesentlichen durch die ökonomische Intervention (Familienleistungsausgleich) sowie die sozialökologische Intervention (Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz) erwartet.

Auf den ersten Blick scheint bei einer vergleichenden Bewertung die ökonomische Intervention von hervorragender Bedeutung zu sein. Dabei darf allerdings nicht vergessen werden, dass auch die ökonomische Höherbewertung der Familienarbeit im Rahmen des FLA eine Reihe von Konsequenzen in den anderen Bereichen verursacht.

⁵⁹ Bezüglich der Versorgung im Bereich der institutionellen Kinderbetreuung in Kindertageseinrichtungen (Krippe, Kindergarten, Kindertagesstätte und Hort) zeigte sich 1998 das folgende Bild (Statistisches Bundesamt 2002):

Krippenplätze standen insgesamt in Deutschland für 10,4% der Kinder im Alter bis zu drei Jahren zur Verfügung, allerdings gab es hier eine Variationsbreite zwischen 2% in Baden-Württemberg sowie Bayern und 79% in Brandenburg (BMFSFJ 2003: 119). Die Versorgung mit Kindergartenplätzen gestaltete sich in Folge des 1996 geschaffenen Rechtsanspruches vergleichsweise günstig. So kamen im Bundesdurchschnitt auf 100 Kinder im Alter zwischen drei und unter sechs Jahren 105 Plätze. Allerdings gab es auch hier große regionale Unterschiede, entsprechend reichten die Versorgungsgrade von 76,5% in Hamburg bis 153% in Thüringen. Hortplätze standen für 3% der westdeutschen und 19% der ostdeutschen Kinder zur Verfügung (ebenda: 119 f.). Selbst bei Teilzeitbeschäftigung bedeutet für viele Eltern die Verfügbarkeit über einen Kindergartenplatz nur dann eine maßgebliche Entlastung, wenn seine Öffnungszeiten hinreichend variabel sind. Der Anteil an Ganztagesplätzen in Kindergärten lag allerdings 1998 nur bei 29,4% deutschlandweit (18,8% in West- und 97,7% in Ostdeutschland (ebenda: 120)).

Abschließend wird der Status quo des familienpolitischen Maßnahmenbündels noch einmal den Interventionsformen zugeordnet (Vergleichsjahr 2002). Pädagogische und familieninterne Intervention werden dabei wegen ihrer großen instrumentellen und inhaltlichen Nähe zusammengefasst.

3.1.7.1 Ökonomische Intervention

1. Familienzulagen

Die wichtigste Maßnahme in diesem Bereich ist das **Kindergeld** von mtl. 154 Euro für erste bis dritte und von 179 Euro für weitere Kinder. **Erziehungsgeld** (Elterngeld) wird in Höhe von 307 Euro pro Monat für längstens zwei Jahre vom Bund gezahlt, allerdings einkommensabhängig.⁶⁰ Da das Elterngeld nicht auf die Sozialhilfe angerechnet wird, bewirkt es insbesondere für Alleinerziehende, die stark von Sozialhilfe abhängig sind, eine Verbesserung ihrer Einkommenslage dar. In einem Teil der Bundesländer werden Familien über diesen Zeitraum hinaus mit einem einkommensabhängigen **Landeserziehungsgeld** unterstützt.

2. Familienbesteuerung

Das Kindergeld wird ergänzt (optional) durch einen **Steuerfreibetrag** von 5.808 Euro pro Jahr und Kind. Liegen erwerbsbedingte Kinderbetreuungskosten vor, die den Betrag von 1.538 Euro übersteigen, können diese bis zur Höhe von 1.500 Euro pro Jahr abgesetzt werden.

3. Bedarfsbezogene Leistungen an Familien

In der gesetzlichen **Krankenversicherung** sind Angehörige beitragsfrei mitversichert.

Die **Sozialhilfe** erhöht sich zwar in den entsprechenden Haushalten um den jeweiligen Regelsatz (BSHG § 22) für Kinder, kann aber nicht als familienpolitische Maßnahme eingeordnet werden, da sie auf Art. 1 GG (Würde des Menschen) basiert.

4. Weitere materielle Leistungen

Nach dem **Unterhaltsvorschussgesetz** werden derzeit zwischen 111 Euro und 134 Euro pro Kind und Monat gezahlt. Beim **Mutterschaftsgeld** haben Frauen, die selbst Mitglied in einer Krankenkasse sind, einen Anspruch auf max. 13 Euro pro Tag, nicht versicherte erhalten einen einmaligen Betrag in Höhe von 210 Euro einmalig und familienversicherte schließlich in Höhe von einmalig 77 Euro. Daneben gibt es Kinderkomponenten bei der staatlichen Förderung der privaten **Altersvorsorge** („Riesterrente“). In der gesetzlichen **Rentenversicherung** werden für jedes Kind drei Jahre anerkannt (Bewertung mit 100% des Durchschnittseinkommens).

Die **Förderung von Schüler/innen und Student/innen** nach dem Bafög kann max. 585 Euro pro Monat betragen, sie wird z. T. als Darlehen gezahlt und ist in der Höhe vom Einkommen der Eltern

⁶⁰ Verheiratete Eltern dürfen 51.130 Euro und Alleinerziehende 38.350 Euro mtl. verdienen, um das Elterngeld ungekürzt zu erhalten. 2003 wurde beschlossen die jeweiligen Einkommensgrenzen auf 30.000 bzw. 23.000 zurückzuführen.

abhängig. Ihre Regelung liegt allerdings im Zuständigkeitsbereich des Bundesministeriums für Bildung und Forschung.

3.1.7.2 Sozialökologische Intervention

5. Familienergänzende Kinderbetreuung

Bedeutendste Maßnahme der sozialökologischen Interventionsform war in den 90er Jahren die **Schaffung eines Rechtsanspruches auf einen Kindergartenplatz** für alle Dreijährigen. Im Bereich der **Krippen- und Hortbetreuung** gibt es allerdings auch gegenwärtig massive Defizite. Insbesondere in der Betreuungsfrage – auch verknüpft mit dem Bildungsbereich – zeigen sich Probleme, die mit der föderalen Staatsorganisation Deutschlands zusammenhängen. Die Organisations- und Finanzierungsverantwortung bei der Betreuung liegt nämlich bei den Kommunen, diejenige für die Bildung bei den Ländern. Weitere bundespolitische Vorstöße müssten hier mit einer systematischen Reform des deutschen Finanzausgleichssystems verbunden werden. Das reformierte KJHG bietet zwar die Möglichkeit einer verstärkten Verknüpfung von privater, freigemeinnütziger und staatlicher Familien- und Jugendpolitik in den Kommunen, seine konsequente Nutzung blieb aber bisher aufgrund unterschiedlichster Implementationshindernisse (z. B. Verwaltungs- und Sicherheitsvorschriften sowie „Besitzstandswahrung“ der Administration) aus.

Zum Bereich der sozialökologischen Intervention müssen auch die 2003 von Seiten des Bundesfamilienministeriums angeregten **Bündnisse für Familie** (z.B. „lokale Bündnisse“) gerechnet werden.

6. Familienverträgliche Arbeitswelt

Die mit der **Reform des Erziehungsurlaubs** 2001 geschaffene Möglichkeit der Budgetierung, des mehrfachen Wechsels der Eltern in der Betreuung sowie der Aufteilung der Zeit bis zum Beginn der Schulzeit stellt eine Erweiterung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie dar. Gleiches gilt für die Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft zur **Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Wirtschaft**, die 2001 für drei Jahre abgeschlossen wurde, allerdings den Unternehmen die Ausgestaltung von Vereinbarkeit überlässt.

7. Familienverträgliches Schul- und Bildungssystem

Die Betreuungsfrage stellt sich in Deutschland insbesondere darum, weil der **Schulunterricht** in der Regel nur bis mittags dauert. D.h. eine Betreuung wird nur von 8 Uhr bis max. 13 Uhr sichergestellt. Ausnahmen bilden hier die **Gesamtschulen**, die eine Betreuung bis 16.00 vorsehen. Erst in jüngster Zeit wird von Seiten einzelner Länder oder Kommunen der Versuch unternommen verlässliche Unterrichtszeiten an Grundschulen bzw. Ganztagsunterricht anzubieten.

8. Wohnen und Wohnumfeld

Was den Bereich des Wohnens angeht, so existiert in Deutschland eine **Kinderkomponente bei der Eigenheimzulage** sowie **Wohngeld**, das für Eltern einkommensabhängig und nach Kinderzahl mo-

difiziert gezahlt werden kann. Die Zuständigkeit hierfür liegt beim Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.

3.1.7.3 Pädagogische und familieninterne Intervention

Pädagogische und familieninterne Interventionen sind in den 90er Jahren v.a. in der Form von Rechtsreformen vorgenommen worden. Hier sind zu erwähnen: das Schwangeren- und Familienhilfegesetz von 1995, die Reform des Kindschaftsrechts 1997 und schließlich die Schaffung eines kindlichen Rechts auf gewaltfreie Erziehung 2000. Die Erweiterung von Art. 3 Abs. 2 GG durch die Verpflichtung des Staates zur tatsächlichen Umsetzung der Gleichberechtigung wirkt aber ebenfalls leitbildändernd und ist daher der pädagogischen Intervention zuzurechnen. Die Schaffung eines Straftatbestandes Vergewaltigung in der Ehe ist ebenso wie das Gewaltschutzgesetz als Form der familieninternen Intervention einzustufen. Diese rechtlichen Interventionsvorstöße wurden und werden durch eine Reihe von Kampagnen des Bundesfamilienministeriums ergänzt. Dazu zählen u. a. die Auslobung des Bundeswettbewerbs „Familienfreundlicher Betrieb“, die „Väterkampagne“ und die Kampagne „Mehr Respekt vor Kindern“.

3.1.8 Familienpolitische Reformdebatte

Die gegenwärtige familienpolitische Reformdebatte lässt sich durch drei Schwerpunktbereiche kennzeichnen:

- Nach den Änderungen im FLA der letzten Jahre ist angesichts der fiskalischen Beschränkungen nur eine zusätzliche finanzielle Förderung von Familien geplant, die durch Elternschaft in den Sozialhilfebezug geraten sind. Ab 2004 soll es darum einen Kinderzuschlag (140 €) für Geringverdiener geben. Dabei muss eine Erwerbstätigkeit vorliegen.
- Ein zentrales familienpolitisches Thema bleibt das der Vereinbarkeit. Von daher ist ein vorrangiges Ziel der Ausbau des Kinderbetreuungsnetzes. Die weitere Finanzierung ist aber gegenwärtig keinesfalls geklärt. Sie soll nach Planungen der Bundesregierung u. a. aus den Ersparnissen der Zusammenlegung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe erfolgen. In der Fachöffentlichkeit werden allerdings entsprechende Ersparnisse nicht erwartet. Zunehmend wird zudem versucht, nicht-staatliche Akteure – insbesondere die Tarifpartner – in die Lösung der Betreuungsfrage einzubeziehen.
- Insbesondere die Pisa-Studie hat dazu geführt, dass nach Kooperationsformen zwischen Bildungs- und Familienpolitik und nach Möglichkeiten der Verbindung von Bildungs- und Betreuungsaufgaben gesucht wird. Trotz der hohen Bedeutung, die der Formulierung verbindlicher Qualitätsmaßstäbe für die Betreuung sowie eine Neuorganisation des Schulsystems auch unter der Perspektive der Vereinbarkeit besitzt, wird die erfolgreiche Problemlösung hier stark durch die föderale Kompetenz- und Finanzierungsstruktur beeinflusst.
- Ein letztes Problemfeld sei hier erwähnt, wenngleich es nicht zu den gegenwärtigen Schwerpunkten von Familienpolitik gehört: die Sozialstaatsreform. Schon in den frühen 90er Jahren

hatte das Bundesverfassungsgericht eine familiengerechte Organisation der Gesetzlichen Rentenversicherung angemahnt und seine Forderungen in mehreren folgenden Urteilen konkretisiert. Die mit der Rentenreform 2001 verabschiedeten familienorientierten Änderungen werden diesen Forderungen bei weitem nicht gerecht. Trotzdem mangelt es allen Kommissions-Entwürfen zur Reform des Sozialstaates („Hartz- sowie Rürup-Kommission“) an dezidiert familienfördernden Vorschlägen.⁶¹

3.2 Frankreich

3.2.1 Politische und gesellschaftliche Traditionen in der Familienpolitik

Die französische Familienpolitik zeichnet sich – wie wir in Kap. 2.3 gesehen haben – durch eine lange Tradition innerhalb der Entwicklung des französischen Wohlfahrtsstaates aus; sie ist sowohl durch private katholische Wohltätigkeit (Paternalismus) als auch durch die republikanische und laizistische Sozialpolitik der 3. Republik gekennzeichnet. Insbesondere die familialistische sozialkatholische Bewegung war für die Entwicklung einer patronalen Familienpolitik im 19. Jahrhundert, noch vor der Schaffung einer staatlichen Familienpolitik, ausschlaggebend (Reuter 2002: 3). In der Sozialgeschichte französischer Familienpolitik ist letztlich fast jede Initiative (vom „Familiensonntag“ bis zum „Müttergehalt“) auf einen Unternehmerkreis mit sozialkatholischem Hintergrund zurückzuführen (Schultheis 1988), bis zum Beginn des 2. Weltkrieges blieb der Sozialkatholizismus auch der eigentliche Motor bei der Umsetzung familienpolitischer Neuerungen.

In der Tradition der französischen Familienpolitik spielt das Leitbild der Nation eine zentrale Rolle: Familie wurde als „Keimzelle der Gesellschaft“ und „Ordnungsmodell par excellence“ gesehen, Familienpolitik vor diesem Hintergrund mit bevölkerungs- und militärpolitischen Motiven verknüpft: So diente sie im Laufe des 19. Jahrhunderts v.a. als Maßnahme gegen den Rückgang der Geburtenzahlen; der Geburtenrückgang wiederum wurde als zunehmende Gefahr für die äußere Sicherheit Frankreichs wahrgenommen. Die unterschiedlichen familienpolitischen Maßnahmen sind also zum einen staatspolitisch motiviert, zum anderen durch den Solidarismus geprägt, der die Idee einer umfassenden sozialen Sicherung der Mitglieder aller sozialer Gruppen – und hier schwerpunktmäßig der beruflichen Kooperationen sowie der Familienorganisation – vertritt (ebenda: 3). Vor diesem Hintergrund wurden im späten 19. Jahrhundert erste staatliche Maßnahmen für kinderreiche Familien und eine familienbezogene Sozialgesetzgebung eingeführt. 1891 erfolgte die Gründung der ersten *Caisse familiale*, die von nun an die Auszahlung eines Familienlohnes (*Allocation familiale*) übernahmen, von Arbeitnehmern verwaltet wurde und noch keiner arbeitsrechtlichen Absicherung unterlag. Über diese einzelnen Maßnahmen hinaus kam es zur Institutionalisierung der französischen Familienpolitik 1939 mit dem *Code de la Famille* als gesetzliche Regelung der im außerstaatlichen Bereich durch sozialkatholische Unternehmer entwickelten familienpolitischen Maßnahmen. Eine Integration der Familienkassen, verbunden mit der Gründung der zentral verwalteten

⁶¹ Dies ist der Grund dafür, dass B. Rürup im Auftrag des Bundesfamilienministeriums noch einmal ein gesondertes Gutachten vorgelegt hat: Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungspolitik. Berlin, November 2003.

Sécurité Sociale erfolgte schließlich im Jahr 1945, zugleich wurde auch der *Quotient familial*, eine familienbezogene Steuerreduktion, eingeführt.

Die staatlichen Interventionen ersetzten somit nicht etwa die etablierten institutionellen Strukturen, sie ließen diese vielmehr völlig intakt und beschränkten sich lediglich auf ihre Regulierung und Vereinheitlichung. Bis heute stellen daher die französischen Arbeitgeber und -nehmer die eigentlichen Träger der *Politique familiale* dar – eine in Europa einzigartige Situation (vgl. Kap. 2) –; und die familienbezogenen (öffentlichen) Leistungen werden nach wie vor zum größten Teil aus den von ihnen an die Familienkassen entrichteten Beträge finanziert (Schultheis 1988: 363f).

Das dem *Code de la Famille* zugrunde liegende Familienmodell ging von der „Idealfamilie“ mit einem erwerbstätigen Ehemann und einer Hausfrau und Mutter von drei Kindern aus, ein Ansatz der auch nach der *Libération* in der 4. Republik (1946-1958) weitestgehend beibehalten wurde. Parallel dazu wurden Mütter – unabhängig davon, ob sie verheiratet waren oder nicht – familienpolitisch unterstützt. Wie auch in Deutschland wandelte sich in den 1960er und 1970er Jahren die Familienpolitik unter dem Vorzeichen sozial- und frauenpolitischer Ziele, hervorgerufen und begleitet durch die gesellschaftlichen Umbrüche dieser Zeit. In diesem Zusammenhang ist insbesondere das Aufkommen der Studentenbewegung von Bedeutung sowie die beginnende Emanzipation der Frau, wodurch eine systematische Hinterfragung gesellschaftlicher Regeln in Frankreich einsetzte. In der Folge dieser Umbrüche wurde in den kommenden Jahren eine Vielzahl gleichstellungspolitischer Maßnahmen eingeführt.

Beschäftigungspolitische Aspekte dominierten die französische Familienpolitik in der aufkommenden Wirtschaftskrise der 1980er Jahre. Besondere Maßnahmen in diesem Zeitraum sind der Anspruch auf Teilzeitbeschäftigung bis 2 Jahre nach der Geburt, der Erziehungsurlaub für Männer (1985), eine Beihilfe zur Beschäftigung einer Kinderfrau (1986) und die Übernahme der Sozialversicherung für Tagesmütter (1991).

Aus historischer Perspektive gesehen stellt Familienpolitik in Frankreich somit einen zentralen Bestandteil einer interventionistischen Sozialpolitik dar, wodurch – entsprechend der etatistisch-republikanischen politischen Kultur – der französische Staat auf soziale und ökonomische Modernisierungstendenzen reagierte. Besonders deutlich wird dies in der stark sozialpolitischen Ausrichtung der Familienpolitik der 1990er Jahre, die sich durch die Kürzungen der Zulagen für die Einstellung von Kinderfrauen und im Gegenzug dafür höhere Aufwendungen für mehr Krippenplätze bemerkbar machte. Ebenso wurden in den 1990er Jahren Änderungen im Steuerrecht vorgenommen, als eine der größten Neuerungen ist hier sicher die Schaffung der *Pacs (Pacte civil de solidarité)* 1999 (Art. 515-1f Code Civil) zu nennen, welche nun eingetragene Lebensgemeinschaften mit weitreichenden Rechten und Pflichten für homo- und heterosexuelle Menschen ermöglicht.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass geburtenfördernde Zielvorstellungen integraler und selbstverständlicher Bestandteil familienpolitischen Handelns in Frankreich sind (Schultheis 1988; Commaille 1990). Damit die stärker auf die Arbeitswelt hin orientierten Lebensentwürfe der Frauen nicht zu einer Reduzierung der Geburten führen, fördern familienpolitische Maßnahmen seit den 1970er Jahren zunehmend das Modell der erwerbstätigen Mutter (Fagnani 2000).

3.2.2 Politische Zielsetzungen und Rahmenbedingungen

Die Ziele der französischen Familienpolitik sind durch den Gesetzgeber nirgends konkretisiert worden, lediglich in der Präambel der Verfassung von 1946 sowie der Verfassung von 1958 findet sich der Hinweis, dass die Familien zur Gewährleistung ihres Wohlergehens zu fördern seien (Questiaux/Fournier 1978: 128). Als rechtliche Voraussetzung für staatliches Handeln unterliegt allerdings jede Norm dem *Loi constitutionnelle* als Verfassung der Republik Frankreich, unter die sich auch der *Code Civil* als einfachrechtliche Kodifizierung unterordnet. Hier, im *Code Civil*, ist das französische Familienrecht festgehalten. Da es im Laufe seiner Entwicklung zahlreichen und teils gegensätzlichen Strömungen Rechnung getragen hat, trägt es Spuren starker Kompromissbildung (Sonnenberger/Autexier 2000: 152): Bei seiner Entstehung wurde mit der Trennung vom kanonischen Recht und mit der Integration individualistischer Zielsetzungen den Forderungen der Revolution Rechnung getragen und die Kleinfamilie in den Mittelpunkt des Familienrechts gerückt, auch zeigten sich deutlich konservative Elemente. So stand das Bild der Kleinfamilie unter der männlichen Autorität als „*Chef de la famille*“ und Inhaber der „*Puissance paternelle*“ über die Kinder, die Ehefrau war nicht geschäftsfähig. Dieses Rollenverständnis änderte sich nach und nach. Die Gesetzgebung reagierte verzögert und begann nach 1945, v.a. nach Gründung der 5. Republik, eine systematische Novellierung des gesamten Familienrechts.⁶²

Traditionell stehen mit dem *Code de la famille* und der Politik des 3. Kindes seit den 1970er Jahren die Geburtenförderung und die Förderung der Ernährerfamilie⁶³ im Zentrum der französischen Familienpolitik. Bereits seit den 1930er Jahren liegt dieser Politik dennoch die Annahme einer Zwei-Einkommen-Familie als Normalität zugrunde, was sich besonders nach dem 2. Weltkrieg in der Bereitstellung eines Müttergehaltes für Ein-Einkommen-Familien (*ASU*) und im weiteren Verlauf in der Förderung der Erwerbsbeteiligung von Müttern verdeutlicht. Das Eingreifen des Staates in Frankreich diente und dient vor dem bevölkerungspolitischen Hintergrund vorrangig dem Ziel des Schutzes der Kinder und der erwerbstätigen Mütter. Zu diesem Zweck erhält die Familie substantielle und vielfältige Unterstützung zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, zugleich liegt die Verantwortung der Kindererziehung bei Staat und der Familie zugleich (Becker 2000: 172). Bei der Wandlung des Familienrechts in Frankreich sind dementsprechend wichtige Konstanten die Gleichberechtigung der Ehegatten (Geschäftsfähigkeit der Ehefrau, Sicherung ihrer wirtschaftlichen Gleichstellung, z.B. im Güterrecht und durch eigene Berufsausübung, gleiche Teilhabe an der elterlichen Fürsorge) und die stärkere Berücksichtigung der Kindesinteressen (Gleichstellung aller Kinder gegenüber den natürlichen Eltern etc.).

Neben der privatrechtlichen Entwicklung ist das Vordringen des öffentlichen Rechts für die Lebensrealität von Familien unübersehbar (Sonnenberger/Autexier 2000: 153), einerseits im Sinne der Gewährung sozialrechtlicher Leistungen (z.B. Mutterschafts- und Erziehungshilfen), andererseits auch in Form staatlicher Eingriffe in den ursprünglich rein privaten Bereich der Familie (z. B.

⁶² Zu den wichtigen Reformetappen gehörten: 1965 Güterrecht, 1968 Schutz erwachsener Personen, 1970 und 1972 elterliche Sorge und Gleichstellung aller Kinder, 1975 Scheidungsrecht, 1985 volle Gleichberechtigung im Güterrecht, 1987 elterliche Sorge für natürliche Kinder, 1993 Familiengerichtsbarkeit, 1996 Adoption (vgl. Colomer 1998; *Droits Civil II, La famille* 1998).

⁶³ Die Ernährerfamilie geht von einer Differenzierung der Geschlechterrollen aus, in der der Mann in erster Linie als Ernährer der Familie fungiert und die Frau in erster Linie für die binnenfamiliale Arbeit zuständig ist.

Erziehungshilfe, Entzug der elterlichen Sorge, Einzug von Unterhalt), welche in diesem Zusammenhang mehr als gesellschaftliche und wirtschaftliche Grundeinheit des Staates denn als faktischer Haushalt (*Ménage foyer*) gesehen wird. Auf diese Weise werden auch dem bzw. der nichtehelichen Lebensgefährten/ -gefährtin sozialrechtliche Ansprüche gewährt.

Der *Code Civil* regelt das Familienrecht zusammen mit dem allgemeinen Personenrecht im 1. Buch und das gesetzliche und vertragliche Güterrecht als Form des Eigentumserwerbs (Art.1387ff.) sowie die Legalhypotheken der Ehegatten und des Mündels (Art. 2121) im 3. Buch. Außerhalb des *Code Civil* wirken insbesondere Vorschriften des Familienwohlfahrtsrechts (*Code de la famille et de l'aide sociale*) und des Sozialgesetzbuches (*Code de la sécurité sociale*) auf das Familienrecht ein⁶⁴.

Die Finanzierung der Familienhilfen folgt dem Regelwerk für die Sozialversicherung, d.h. Arbeitnehmer und Arbeitgeber tragen in unterschiedlichem Umfang zu den Soziallasten bei.

Im Weiteren gibt es zahlreiche Verordnungen, die bis ins Detail die einzelnen Maßnahmen beschreiben und zuordnen (<http://www.vosdroits.dervice-public.fr>; <http://www.legifrance.gouv.fr>).

3.2.3 Zur Situation von Familien in Frankreich

Frankreich besitzt – inklusive aller überseeischen Departements – 61,4 Mio. Einwohner (http://www.insee.fr/fr/ffc/pop_age4.htm) und verzeichnet seit fünf Jahren einen Anstieg der Geburtenziffern. Im Jahr 2001 wurden 775.000 Geburten registriert; zum ersten Mal seit den 1980er Jahren liegt die Gesamfruchtbarkeitsrate wieder über 1,8 Kinder pro Frau.⁶⁵ Frankreich gehört damit mittlerweile zu den Ländern mit den meisten Geburten in Europa.

Das durchschnittliche Alter von Erstgebärenden ist ebenfalls in den letzten Jahren gestiegen von 26,8 Jahren 1980 auf 29,2 Jahre im Jahr 2000 (Europäische Kommission 2002: 89). Die Reproduktionsrate der Frauen über Dreißig steigt, bei jüngeren Frauen hingegen fällt sie ab.⁶⁶ Diese Entwicklung gründet sich – wie in den übrigen europäischen Ländern auch – vor allem auf eine gezielte Planung der Schwangerschaft infolge von längeren Ausbildungsgängen, Schwierigkeiten bei der Stellensuche und der zunehmenden Erwerbstätigkeit von Frauen.

Auch der Anteil von Paaren mit Kindern steigt und liegt heute bei 33%, dabei werden vier von zehn Kindern außerhalb einer Ehe geboren. Im Jahr kommen damit über 300.000 Kinder von unverheirateten Eltern zur Welt, d.h. 55% der Erstgeborenen. Von diesen nichtehelichen Kindern werden vor der Geburt 8 von 10 von ihrem Vater anerkannt.⁶⁷

Was das Bildungsniveau angeht, so liegt der Anteil der Abiturientinnen in Frankreich mittlerweile höher als der der Abiturienten und bei den seit 1955 geborenen Generationen verlassen mehr Frauen als Männer eine Hochschule mit Abschluss. Auch die Erfolgsquote beim Abitur ist bei den Mädchen höher als bei den Jungen (1998: 81,2% gegenüber 76,5%), sie studieren länger als Jungen und müs-

⁶⁴ Das Sozialrecht und damit auch das Recht der Familienleistung ist in Frankreich im Sozialgesetzbuch (*Code de la Sécurité Sociale*), Buch V, Gesetz Nr. 96 – 604 vom 5. Juli 1996 geregelt.

⁶⁵ In diesem Zusammenhang ist ebenfalls zu beachten, dass das Bevölkerungswachstum in Europa zu gut 60% auf Zuwanderung zurückzuführen ist, Frankreich aber lediglich einen Zuwachs von 20% verzeichnet.

⁶⁶ 2001 hatten 47% der Neugeborenen eine über 30-jährige Mutter.

⁶⁷ Hierbei ist die soziale Herkunft der Väter bedeutend: So liegt der höchste Anteil an Anerkennungen bei Arbeitern, der niedrigste bei Landwirten (Brossé-Verbiest/Wagner 2003).

sen seltener einen Studienabschnitt wiederholen. An den Hochschulen kamen 2001 auf 100 Männer 120 Frauen und im Studienjahr 1998/1999 machten von 100 Studierenden im ersten Studienabschnitt Frauen 56,4%, im zweiten 58% und im dritten Studienabschnitt 50% aus (vgl. hierzu und im Folgenden <http://www.social.gouv.fr/femmes/index.htm>). Im März 1998 besaßen 25% der erwerbstätigen Frauen einen Hochschulabschluss, dagegen nur 20% der Männer. Im gleichen Monat wurde auch errechnet, dass 44% der ganztags berufstätigen Frauen Abitur oder einen Hochschulabschluss haben – hingegen nur 30% der Männer. Trotzdem kann im Berufsleben nach wie vor nicht von einer Gleichberechtigung zwischen den Geschlechtern gesprochen werden. Seit Ende der sechziger Jahre ist die Arbeitslosenquote bei den Frauen höher als bei den Männern – sie betrug im März 2001 bei Frauen 10,7% und bei Männern 7,1% –, auch sind Frauen häufiger als Männer in besonderen Beschäftigungsformen wie Zeitarbeit und staatlich geförderten Arbeitsverträgen tätig. Während von den Männern 8,8% eine Teilzeitbeschäftigung ausüben, sind es bei den abhängig beschäftigten Frauen mehr als 27%. Von diesen mehr als 27% gehen 8,5% unfreiwillig dieser Teilzeitbeschäftigung nach, das heißt, sie würden lieber ganztätig arbeiten. Dieser hohe Anteil der Frauen an der Teilzeitbeschäftigung erklärt sich zu einem großen Teil durch die Überrepräsentation der Frauen in den Niedriglohnbereichen: 1998 stellten Frauen einen Anteil von 85% der abhängig Beschäftigten in den niedrigsten Lohn- bzw. oder Gehaltsgruppen, wohingegen sie nur zu 27% unter den am besten bezahlten Beschäftigten vertreten waren. Dies hängt eng mit der in Frankreich herrschenden regelrechten Berufstrennung zusammen. Sechs Berufskategorien beschäftigen 61% aller weiblichen Erwerbstätigen: Angestellte im öffentlichen Dienst, Hausangestellte, Angestellte in Unternehmen und im Handel, Grundschullehrerinnen und Beschäftigte in Hilfsberufen des Gesundheitswesens. 71% der Frauen, aber nur 47% der Männer arbeiten im Dienstleistungsbereich, der in der Regel niedrigere Löhne als die Industrie zahlt⁶⁸. Die Ungleichheiten der Situation von Frauen und Männern in der Arbeitswelt resultieren zum Teil auch aus der Verteilung der Hausarbeiten innerhalb der Familie.⁶⁹

Die meisten Kinder (85%) lebten Mitte der 90er Jahre mit beiden Elternteilen zusammen, während 11% bei Alleinerziehenden und 4% in einer neu zusammengesetzten Familie aufwuchsen. Im Jahr 2000 gab es 10 Mio. Familien mit Kindern, davon 1.984.599 mit allein erziehenden Elternteilen: 292.901 allein erziehende Väter und 1.691.901 allein erziehende Mütter.

Als statistische Einheit wird in den wichtigsten Erhebungen der Begriff *Ménage* (Haushalt) verwendet. Laut *Institut National de la Statistique et des Etudes Economique (INSEE)* umfasst ein Haushalt sämtliche Bewohner eines Hauptwohnsitzes, unabhängig von ihrer verwandtschaftlichen Beziehung. Im Jahre 1999 sah die Familienstruktur der 24,1 Mio. Haushalte (*Ménages*) auf französischem Staatsgebiet folgendermaßen aus:

- 31% bestanden aus nur einer Person (davon 12% Männer und 19% Frauen) und bildeten somit keine Familie.

⁶⁸ Vgl. hierzu INSEE 2000, *Hommes et femmes face à l'emploi* und französisches Presse- und Informationsamt im Juli 2002.

⁶⁹ Vgl. dazu die 1998-1999 im Rahmen einer Zeitverwendungsanalyse der Wirtschaftsforschung des INSEE mit dem Titel „Wofür verwenden Sie ihre Zeit“ durchgeführte Umfrage (<http://www.insee.fr>). Die hierin zusammengefassten Daten ergeben, dass noch immer 80% der eigentlichen Hausarbeit von Frauen erledigt wird.

- 68% setzten sich aus den Mitgliedern nur einer Familie zusammen (davon 7% Einelternfamilien, 30% Paare ohne Kinder, 31% Paare mit Kindern).
- 2% setzten sich entweder aus mehreren Familien oder aus mehreren Einzelpersonen ohne verwandtschaftliche Beziehungen untereinander zusammen.

Der früher vom INSEE verwendete Begriff *Chef de ménage* wurde durch *Personne de référence du ménage* ersetzt, denn auch im Bereich der Familienleistungen wird das Recht nur einer Person allein zugesprochen. Zukünftig bestimmen beide Elternteile gemeinsam, wer von ihnen leistungsberechtigt sein soll. Im Falle einer Scheidung oder Trennung werden demjenigen die Leistungen zugesprochen, der für den Unterhalt des Kindes aufkommt und in dessen Haushalt das Kind lebt.

Familienleistungen, Wohngeld und soziale Mindestunterstützung betreffen in Frankreich rund 5,3 Mio. Familien mit mindestens einem Kind: Jede Familie erhielt 1999 im Durchschnitt 4.573 EUR (Le Haut Conseil de la population et de la famille 2003).

Zur Verbesserung der Situation von Familien lassen sich insgesamt drei Schwerpunkte der Leistungsentwicklung darstellen:

- Ergreifung von Maßnahmen zur Sanierung der *Sécurité Sociale*; bestimmte Leistungen wurden besser fokussiert und an das Einkommen gebunden, so z. B. 1996 die Beihilfe für Kleinkinder
- Bemühung um Diversifizierung und den Ausbau der Kleinkinderbetreuungsmöglichkeiten. 1990 wurde die Familienbeihilfe für die Beschäftigung einer anerkannten Tagesmutter geschaffen, durch das Familiengesetz von 1994 wurde das Erziehungsgeld ab dem zweiten Kind eingeführt und die Unterstützung für die nichtelterliche Kinderbetreuung erhöht.
- Verlängerung des Kindergeldes bis zum 20. Lebensjahr, da immer mehr junge Erwachsene wegen längerer Ausbildung in der Familie verweilen und dadurch die finanziellen Belastungen steigen.

3.2.4 Staatsorganisatorische Voraussetzungen

3.2.4.1 Behördenarrangement

Wie bereits erwähnt ist die Rechtsgrundlage aller Familienleistungen im Sozialgesetzbuch (Buch V) geregelt. Als Gesetz bedarf es der Zustimmung des Parlaments, der *Assemblée Nationale*. Als zentralistisch regiertes Land ist Frankreich zwar seit einiger Zeit durch einen Dezentralisierungsprozess gekennzeichnet, nichtsdestotrotz liegt die entscheidende Letztverfügung in Paris.

Im Hinblick auf die bürokratische Regelung der Familienleistungen und Familienkasse existieren eine Nationale Kasse für Familienbeihilfen (*CNAF*) als Dachorganisation und die insgesamt 125 Familienkassen (*CAF*) mit räumlich begrenztem Kompetenzbereich (zu den folgenden Angaben: <http://www.caf.fr/role/organis>; <http://www.caf.fr/role/organis>). Drei dieser Familienkassen sind für bestimmte Berufszweige (Beschäftigte in der Binnenschifffahrt, Seefischerei sowie der Handelschifffahrt) zuständig, die übrigen sind nach Regionen bzw. Departements aufgeteilt. Die Familienbeihilfekassen sind „die Schaltstelle(n) für Familienleistungen“ (Veil 2003a: 16). Sie bündeln und

zahlen ihre Leistungen, verwalten ihre Ausgaben, führen spezielle Sozialprogramme durch und verfügen sogar über einen eigenen Forschungsstab.

Die Beitragseinziehung der Familienkassen erfolgt auf lokaler Ebene durch die Sammelkassen für den Einzug der Beiträge zur Sozialversicherung und zu den Familienausgleichskassen (*URSSAF*), die unter Aufsicht der zentralen Finanzverwaltung der Sozialversicherungsträger (*ACOSS*) stehen. Innerhalb der Organisation der sozialen Sicherung in Frankreich wacht das *Ministère de l'Emploi et de la Solidarité* über die Finanzverwaltung der Sozialversicherungsträger und somit auch über die *CNAF* und *CAF*. Einzig das Ministerium für Landwirtschaft und Fischerei übernimmt die Aufsicht und Verwaltung der sozialen Sicherung für Selbständige und Arbeitnehmer in der Landwirtschaft und Fischerei.

Die Personalausstattung der regionalen Familienkassen ist unterschiedlich; im Durchschnitt beschäftigt eine *CAF* 300 Mitarbeiter/innen. Sowohl *CAF* als auch *CNAF* verfügen auf der Leitungsebene über einen Verwaltungsrat, der für die Wahrnehmung aller Verwaltungsaufgaben zuständig ist sowie über einen Direktor, dem die Vorbereitung und Umsetzung der Beschlüsse des Rates obliegt. Die Berufung dieser Verwaltungsräte erfolgt nach einem Proporzsystem: Arbeitnehmerverbände und Arbeitgeberverbände, die jeweilige *CAF*, Vertreter der übrigen *CAF* und nicht zuletzt der Staat selbst wirken bei der Ernennung der Beamten, die ein Mandat von fünf Jahren innehaben, mit. Nach einem anderen Prinzip erfolgt die Auswahl der für die Beschlüsse und deren Umsetzung zuständigen Direktoren der Räte: Auf Vorschlag des Vorsitzenden des Verwaltungsrates der *CNAF* wird deren Direktor von der Regierung ernannt. Dieser wiederum ernennt die Direktoren und die Rechnungsführer der einzelnen *CAF*, wobei er an gewisse Regularien gebunden ist.

Die französische Sozialbürokratie ist durch ihre starke Hierarchie geprägt; dies schlägt sich auch in der Arbeitsweise der *Caisse Familiale* nieder. Die Leitungsebene der Sozialverwaltung ist fast ausschließlich in den *Grandes Ecoles* herangebildet worden (vgl. im Folgenden Schultheis 1999: 126 ff.), wohingegen das sachbearbeitende Personal der *CAF* aus dem Departement stammt, in der die jeweilige *CAF* angesiedelt ist.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Sozialverwaltung in Frankreich einen enormen bürokratischen Aufwand betreibt. Die *Caisse Familiales* sammeln eine Fülle von Dokumenten zu ihren Klienten, im Einzelfall bis zu 200 Seiten Material pro Klient. Diese Sammlungen umfassen in der Regel Geburts- und Heirats- ebenso wie Sterbeurkunden, gerichtliche Entscheidungen bei Scheidungen, Vaterschaftsanerkenntnisse, Dokumente über die Entziehung des Sorgerechts, aber auch Adoptionen, Pflegeverhältnisse, Bescheinigungen über Wohnsitznahme oder Ansprüche an die Sozialversicherung. Auch Dokumente über Arbeitsverhältnisse, Mietverhältnisse, Krankschreibungen und Atteste über Behinderungen werden archiviert, ebenso wie Kurzprotokolle von telefonischen und persönlichen Gesprächen bei Vorsprachen der Klienten sowie Protokolle von Kontrollbesuchen in der Wohnung des Klienten und anonyme Schreiben über den Lebenswandel der Leistungsempfänger. Diese „*Papiers de la famille*“ stellen eine enorme Informationsflut seitens der Familienkassen dar. Sie dokumentieren die gesamte Familienbiographie eines Leistungsempfängers und verschaffen den Sachbearbeiter/innen einen detaillierten Einblick in das Sozialprofil jeder einzelnen Familie, darunter auch das Einkommen beider Elternteile, das Bildungsniveau, die Nationalität sowie Daten über Kinderzahl, Geburtenkalender, Alter der Partner und Familienereignisse wie z. B. Scheidungen. Einen großen Teil des Arbeitsaufwandes beansprucht die Verwaltung der *API*. Denn das Beziehen von Unterhaltsvorschüssen, ausschließlich an alleinerziehende Mütter vergeben, schließt das Zu-

sammenleben mit dem Kindsvater bzw. jede andere Form des nichtehelichen Zusammenlebens aus. Da in Frankreich gegen diese, wie auch andere Grundlagen der Zugangsberechtigung häufig verstoßen wird, versteht sich die Behörde als eine Art „Familienpolizei“ (Jacques Donzelots) (vgl. Schultheis 1999) und stellt bei Verdacht auf Verstoß gegen die Kriterien systematische Untersuchungen an.

Am Beispiel dieses Behördenarrangements wird der patriarchale Grundcharakter der französischen Familienpolitik ersichtlich, die in ihrer Konzeption auf kollektive Interessen ausgerichtet ist.

3.2.4.2 Finanzierungsstruktur

Der Bereich der sozialen Sicherung in Frankreich ist durch eine Vielzahl verschiedener Finanzierungssysteme gekennzeichnet, die in vier Versicherungsbereiche unterteilt werden können:

1. Krankheit, Mutterschaft, Invalidität und Tod
2. Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten
3. Alter und Hinterbliebene
4. Familie

Die staatlichen Ausgaben betragen im Jahr 2000 ohne Steuervergünstigungen 77,4 Mrd. Euro (s. Abb. 3), das waren 5,5% des BIP (www.france.diplomatie.fr).

Die Verwaltung der Familienleistungen hat, wie oben dargestellt, die *CNAF* übernommen, die wiederum die regionalen Kassen beaufsichtigt. Ihre Gesamteinnahmen belaufen sich momentan auf 45,6 Milliarden Euro (<http://www.caf.fr/web/WebCnaf/VueLien/MISSION>) und werden zu einem Drittel aus Steuermitteln – u.a. einem Teil des allgemeinen Sozialbeitrags (*Contribution sociale généralisée, CSG*) sowie einem Zuschuss aus dem Staatshaushalt – sowie zu zwei Dritteln über Beiträge finanziert. Der Beitragseinzug ist für die Sozialversicherung wie auch für die Familienausgleichskassen identisch geregelt. Auf lokaler Ebene sind hier sog. Sammelkassen (*Unions de Recouvrement des Cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales, URSSAF*) angesiedelt, welche von der zentralen Finanzverwaltung der Sozialversicherungsträger (*Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale, ACOSS*) überprüft werden. (vgl. dazu auch MISSOC 2002).

3.2.5 Staatliche und nicht-staatliche Akteure

Die Familienpolitik und das umfangreiche System der Familienleistungen sind eine Domäne des französischen Staates, nicht zuletzt aufgrund des Laizismus in Frankreich, der dazu führt, dass der Staat vorrangig Aufgaben in diesem Bereich übernimmt. Ein Netz von familienpolitisch aktiven **Interessenverbänden**, wie es beispielsweise in Deutschland gegeben ist, ist in Frankreich aufgrund der staatlichen Dominanz der Familienpolitik nicht vorhanden. Zwar existieren in Frankreich 120.000 Wohlfahrtsverbände im Sinne der „Erklärung Nr. 23“, EG Vertrag und etwa 700.000 Wohlfahrtsverbände in Frankreich insgesamt, die 590.000 Arbeitskräfte in Voll- und Teilzeitstellen sowie 400.000 Freiwillige beschäftigen (<http://www.etwelfare.com>). Diese Verbände sind allerdings weniger als Interessenvermittler i. S. intermediärer Akteure einzuordnen. Sie finden sich im Zusammen-

hang der staatlich geregelten Organisation von Familienpolitik in Form proportionaler Gestaltungsbeteiligungen wieder. Auch üben die Gewerkschaften sowie die Arbeitgeber Einfluss bei der Besetzung der Verwaltungsräte der Familienkassen aus.

Die französischen **Parteien** sehen sich insgesamt in der republikanischen Tradition französischer Familienpolitik.

Für die konservativen Parteien steht die Erhöhung der Geburtenrate als Leitmotiv im Hintergrund der Überlegungen zur Elternschaft und den Erleichterungen, die der Staat dabei gewähren kann; die Reformen scheinen dabei im konservativen Parteienspektrum Frankreichs noch nicht erschöpft zu sein (www.u-m-p.org). Die *UDF (Union pour la Démocratie Française)* debattiert insbesondere die Frage der Kinderbetreuung unter Berücksichtigung der *tout-petits*. Eine Fortentwicklung der familienpolitischen Maßnahmen steht ganz im Sinne der Politik zur Steigerung der Geburtenrate (www.udf.org). Und auch die *UMP* steht hinter den Reformen unter dem Stichwort „*Développer la parentalité*“.

Insbesondere *Les Verts* zeigen sich besorgt über die aktuell von der Regierung gezogenen Schlüsse. Nach Meinung der Grünen in Frankreich neigt die Regierung Raffarin zu einer zu starken Betonung der individuellen Kinderbetreuung. Auch die einmalige Zuwendung des Staates für Neugeborene wird von ihnen – u.a. mit Verweis auf die zunehmende Überforderung der Kommunalbehörden – abgelehnt. Ähnlich wie die deutschen Grünen plädieren sie dagegen für mehr Krippenplätze sowie eine ganzheitliche Betrachtung von Familienpolitik auch im Hinblick auf Städteplanung und Raumordnung (<http://www.les-verts.org>).

Die französische *Partie Socialiste* versteht sich als Überwacherin der Reformen, welche unter Premierminister Jospin bereits in Gesetze eingeflossen sind und kritisiert an der Politik der konservativen Regierung Raffarin v.a. unzureichende finanzielle Rahmenbedingungen für die Familienpolitik in Frankreich (www.partie-socialiste.fr) (zu den Parteien vgl. auch Tab. 9 im Anhang).

Die französischen **Arbeitgeber** stehen in einer langen Tradition der Unterstützung der Familienpolitik (vgl. Kap. 3.2.1.) Dies wirkt heute nach durch die Unterstützung des Systems der Familienkassen, die Mitwirkung in den Gremien der *CAF* sowie durch familienfreundliche Arbeitsbedingungen allgemein.

Auch die **Gewerkschaften** in Frankreich wirken paritätisch z.B. an den Gremien der *CAF* mit. Allerdings sind sie mit nur 2 Millionen Mitgliedern (8% der Erwerbstätigen) quantitativ kein starker Partner, auch wenn Streiks in Frankreich diesen Eindruck vermitteln mögen. Der Prozentsatz der Mitglieder, die in Gewerkschaften organisiert sind, ist der niedrigste in ganz Europa (www.france.diplomatie.fr). Ihr Einfluss ist dementsprechend gering.

3.2.6 Familienpolitische Entwicklungen zwischen 1990 und 2002

In den 1990er Jahren wurde die französische Familienpolitik vom Problem der Finanzierbarkeit familienpolitischer Leistungen überlagert. Die starke Belastung der Familienkassen durch die Leistungsvielfalt führte zu einem Defizit der Familienkassen und einer Belastung der Arbeitgeber als deren wesentliche Finanziere, was man 1991 durch eine verstärkte Steuer- sowie Arbeitnehmerfi-

finanzierung und eine Entlastung der Arbeitgeber zu lösen versuchte. Die Einführung der *Contribution Sociale Généralisée (CSG)* beinhaltet eine Sozialabgabe in Höhe von 1,1 Prozent auf alle Arbeits-, Transfer-, Spar- und Kapitaleinkommen. Dies wurde den Familienkassen zur Verfügung gestellt. 1993 dann wurde die *CSG* auf 2,4 Prozent erhöht, allerdings ging dies mit einer Befreiung der untersten Einkommen von den Beiträgen zur Familienkasse einher.

Durch die Einführung der *AFEAMA* wurde 1991 auch die Leistungsseite verbessert. Die Sozialversicherungsbeiträge für die Beschäftigung einer *Assistante Maternelle Agrée (AMA)* für die bis zu sechsjährigen Kinder wurde nun von der Familienkasse übernommen. 1992 ergänzte man die *AFEAMA*, der Staat zahlt seitdem einen Zuschuss zu den Lohnkosten der *AMA*, ebenso können die Betreuungskosten steuerlich geltend gemacht werden. Reformen gab es zudem im Bereich der *APE*, die 1994 auf das zweite Kind erstreckt wurde, sowie im Bereich der *Congé Parental*, die auf Unternehmen mit weniger als 100 Mitarbeiter ausgeweitet wurde. Auch der Bezug der *AGED* wurde erhöht, verlängert und ihr Bezug erleichtert. Zugleich wurde die *Allocation de Rentrée Scolaire (ARS)* erheblich aufgestockt und mit der *Aide à la Scolarité* eine einkommensabhängige Beihilfe für diejenigen geschaffen, die bereits Empfänger anderer Familienhilfen waren.

Durch diese umfangreichen und kostenintensiven Reformen entstand Mitte der neunziger Jahre wiederum ein wachsendes Defizit in den Familienkassen, das man 1996 durch das Aussetzen der *Base Mensuelle des Allocations Familiales (BMAF)* – die monatliche Basis der Familienzulage – versuchte aufzuhalten. Des Weiteren folgte als Sparmaßnahme die Koppelung der *APJE* an die Einkommen. Der Versuch, auch die *Allocations Familiales* einkommensabhängig auszurichten, scheiterte 1998 (zu diesen Angaben vgl.: www.social.gouv.fr).

3.2.7 Überblick aktueller familienpolitischer Maßnahmen

Im Hinblick auf die familienpolitischen Maßnahmen gehört Frankreich sicherlich zu den aus Elternsicht „großzügigsten“ Ländern Europas. Eine Vielzahl unterschiedlicher Maßnahmen wird vom französischen Staat zur Verfügung gestellt

(vgl. dazu http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/2002/f_part4_de.htm).

3.2.7.1 Ökonomische Interventionen

1. Familienzulagen

Das **Kindergeld** in Frankreich richtet sich an alle Einwohner und wird gezahlt, wenn in einem Haushalt mind. zwei Kinder zu versorgen sind, die nicht älter als 20 Jahre alt sind. Die Höhe des Kindergeldes variiert dabei nach Anzahl der zu versorgenden Kinder und beträgt bei 2 Kindern 109,40 Euro, bei 3 Kindern 249,57 Euro, bei 4 Kindern 389,73 Euro, bei 5 Kindern 529,90 Euro, bei 6 Kindern 670,07 Euro und für jedes weitere Kind 140,17 Euro. Eine einkommensabhängige Abstufung wird nicht vorgenommen, jedoch gibt es altersabhängige Zuschläge: für Kinder über 11 Jahre 30,77 Euro und für „Kinder“ über 16 Jahre 54,70 Euro.

Weiterhin gibt es ein **Erziehungsgeld** (*APE*), welches an ein Elternteil gezahlt wird, das seine Erwerbstätigkeit unterbricht oder reduziert. Berechtigt für den Empfang der *APE* sind Familien, die

zwei oder mehr Kinder haben, von denen mindestens eines jünger als 3 Jahre alt ist. Ebenso muss ein Nachweis über eine frühere Erwerbstätigkeit (8 Quartale im Sinne der Rentenversicherung) erbracht werden, die – auch mit Unterbrechung – in den 10 Jahren unmittelbar vor der Geburt des 3. Kindes oder in den 5 Jahren unmittelbar vor der Geburt des 2. Kindes gegeben sein musste. Bei vollständiger Arbeitsaufgabe beträgt der Satz der *APE* 487,30 Euro. Ein reduzierter Satz in Höhe von 322,28 Euro wird bei einer Teilzeitbeschäftigung von höchstens 50% der gesetzlichen Arbeitszeit⁷⁰ gezahlt, bei Arbeitszeiten zwischen 50% und 80% gibt es noch 243,72 Euro.

Alleinerziehende haben zusätzlich Anspruch auf eine **Alleinerziehendenbeihilfe** (*API*) von 512,81 Euro bei mindestens einem Kind plus 170,94 Euro je weiterem Kind, wodurch ein monatliches Mindesteinkommen garantiert werden soll.

2. Familienbesteuerung

Was die **Besteuerung von Familien** angeht, so gilt in Frankreich der sog. Familienquotient (*part*), der als Bewertungsziffer der Einkommenssteuerberechnung zugrunde gelegt wird und sich nach der Anzahl der zu versorgenden Familienangehörigen des Steuerschuldners richtet. Ein *Part* ist dabei die Ziffer, durch die das zu versteuernde Einkommen vor Berechnung der zu zahlenden Einkommenssteuer dividiert wird. Ein verheiratetes Ehepaar erhält „zwei Parts“, d.h. das zu versteuernde Einkommen wird durch zwei dividiert. Mit dem ersten Kind kommt ein „halbes Part“ hinzu. Dadurch wird das zu versteuernde Einkommen nicht mehr nach den Gesamteinkünften des Haushalts bemessen, sondern „je Kopf“ der Familie aufgeteilt. Hieraus ergibt sich mit steigendem Einkommen und höherer Kinderzahl eine beträchtliche Minderung der Einkommenssteuer (<http://www.vosdroits.service-public.fr/ARBO/1301090801-FXIMP778.html>).

3. Bedarfsbezogene Leistungen an Familien

Für bedürftige Familien existiert darüber hinaus eine **Familienzulage** (*Complément familial*) in Höhe von 142,39 Euro, wenn mindestens 3 Kindern über drei Jahren oder unter 21 Jahren zu versorgen sind sowie eine **Beihilfe zum Schuljahresbeginn** (*Allocation de rentrée scolaire*) in Höhe von 250,32 Euro für Kinder im Alter von 6 – 18 Jahren. Bei Bedürftigkeit wird außerdem eine **Kleinkindzulage** in Höhe von 153,82 Euro gezahlt.

Angehörige sind generell in der gesetzlichen **Krankenversicherung** beitragsfrei mitversichert.

4. Weitere materielle Leistungen

Als obligatorisches Sozialversicherungssystem für Arbeitnehmer/innen verfügt Frankreich über eine **Mutterschaftsversicherung**. Sie stellt Sachleistungen an versicherte Frauen und weibliche Angehörige zur Verfügung, die ihre Schwangerschaft rechtzeitig gemeldet haben und die notwendigen ärztlichen Untersuchungen in Anspruch genommen haben. Folgende Sachleistungen werden bereitgestellt:

- 100% Kostenübernahme für Arzt und Medikamente im Zusammenhang mit der Schwangerschaft ab dem 6. Schwangerschaftsmonat,

⁷⁰ Die durchschnittliche tarifliche Arbeitszeit beträgt in Frankreich 35,7 Stunden (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 2003: 2).

- Geburtsvorbereitungskurs (8 Einheiten),
- Übernahme der Entbindungskosten und Aufenthaltskosten im Krankenhaus bis zu 12 Tagen,
- nach vorheriger Kassengenehmigung 10 postnatale physiotherapeutische Behandlungen,
- 100% Kostenübernahme für das Neugeborene bis zu 30 Tage nach der Geburt,
- Mutterschaftsurlaub von insgesamt 16 Wochen (6 Wochen vor der Entbindung und 10 Wochen danach). Dieser Mutterschaftsurlaub wird in besonderen Fällen (bei Mehrlingsgeburten bzw. ab dem dritten Kind) auf bis zu 46 Wochen verlängert.

Vaterschaftsurlaub gewährt der Arbeitgeber dem Vater in Form eines 11 tägigen Urlaubs, hierfür besteht allerdings keine Leistungspflicht. Sowohl Vaterschafts- als auch Mutterschaftsurlaub werden auf der Grundlage des Lohnsatzgeldes durch die *Sécurité Sociale* bezahlt (http://www.eu.int/comm/employment_social/missoc/2002.htm).

Auch bei der Berechnung der **Altersrente** sind vielfältige Vorteile für Familien vorgesehen (z.B. Anrechnung von Erziehungszeiten).

Grundsätzlich gewährt die Familienkasse eine Vorschussleistung auf geschuldeten Unterhalt. Damit übernimmt sie auch den Rückzahlungsanspruch gegen den Schuldner. Kinder, die nicht von beiden Eltern anerkannt sind oder deren Vater oder Mutter der Zahlungspflicht nicht nachkommen, erhalten zudem ein **Unterhaltsgeld** (*Allocation de soutien familial*), das sich auf 76,92 Euro monatlich für jedes Kind beläuft.

Jungen Behinderten mit einem Behinderungsgrad von mind. 50% wird bis zum vollendeten 20. Lebensjahr ein **Erziehungsgeld für junge Behinderte** (*AES*) von 109,40 Euro monatlich gezahlt. Zuschläge gibt es für behinderte Kinder mit einem Behinderungsgrad von 50 – 80% (oder über 80%), die in Einrichtungen betreut werden: in der ersten Kategorie 80,05 Euro, in der zweiten Kategorie 246,15 Euro sowie in der dritten Kategorie 916,32 Euro.

3.2.7.2 Sozialökologische Interventionen

5. Familienergänzende Kinderbetreuung

Frankreich verfügt über ein gut ausgebautes Betreuungs- und Bildungssystem (vgl. Punkt 7). Die Kinderbetreuung wird zudem vom französischen Staat finanziell unterstützt. So kann für eine außerhäusliche Betreuung ein **Zuschuss für die Kinderbetreuung** (*AFEAMA*) in Anspruch genommen werden, dessen Höhe wiederum abhängig von dem Alter des Kindes und den Ressourcen des Haushalts ist: Bei der Betreuung eines Kindes unter drei Jahren beträgt er mindestens 130,90 Euro und maximal 199,78 Euro; bei der Betreuung eines Kindes von drei bis sechs Jahren liegen die Sätze bei mindestens 65,46 Euro und maximal 99,91 Euro.

Darüber hinaus existiert in Frankreich für die häusliche Betreuung der Kinder eine **Kinderbetreuungshilfe** *Allocation de garde d'enfant à domicile* (*AGED*) (vgl. hierzu und zu den folgenden Punkten als gesetzliche Grundlage den *Code de la sécurité sociale*, Buch V, Art. L511-1ff), wenn mind. ein Kind unter sechs Jahren zu versorgen ist und eine Beschäftigung von einer oder mehreren Personen für die Betreuung des Kindes zu Hause erfolgt. Je nach Alter des Kindes und Einkommen des Haushalts beträgt die Leistung mindestens 507,81 Euro und maximal 1.524,03 Euro pro Quartal;

je nach Höhe des Einkommens der Familie werden bei Beschäftigung einer ausgebildeten Betreuungshilfe vom Staat sogar die Sozialabgaben übernommen.

6. Familienverträgliche Arbeitswelt

Hinsichtlich der **Vereinbarkeit von Familie und Beruf** kommt dem französischen Staat eine deutlich aktivere Rolle zu als dem deutschen oder englischen. Dies hängt mit der Tatsache zusammen, dass eine familienverträgliche Arbeitswelt in Frankreich eine gewisse Tradition hat, auch wenn auf diesem Sektor Unterschiede und Benachteiligungen der Geschlechter zu erkennen sind. Frauen müssen in Frankreich mit der Geburt eines Kindes nicht automatisch ihre Berufstätigkeit aufgeben. Die Gründe liegen in dem gut ausgebauten System an Kinderbetreuungsmöglichkeiten. Auch auf die Möglichkeit, **Erziehungsurlaub** zu nehmen, wurde schon hingewiesen (s. Punkt 4).

Außerdem gibt es eine **Zulage für die elterliche Präsenz bei Krankheit des Kindes**, sofern hierdurch die Berufstätigkeit unterbrochen oder reduziert wird. Der Leistungsbetrag hängt vom Ausmaß der Erwerbstätigkeit ab und beträgt 242,51 Euro, 320,67 Euro oder 484,97 Euro.

7. Familienverträgliches Schul- und Bildungssystem

Das französische Betreuungs- und Bildungssystem ist erheblich familienfreundlicher als das deutsche bzw. das englische.

So existiert in Frankreich ein umfangreiches öffentliches **Vorschulwesen**. Die *Ecole maternelle* ist eine Vorschuleinrichtung, die Kinder ab zwei Jahren bis zum Schuleintritt mit sechs Jahren aufnimmt. Ihr Besuch hat eine hohe gesellschaftliche Akzeptanz, 2001 besuchten weit über 90% der Dreijährigen und gut ein Drittel der Zweijährigen die *Ecole maternelle* (im Gegensatz zu 10% im Jahre 1960).⁷¹ Ähnlich wie in Skandinavien ist die berufliche Qualifikation der Erzieherinnen – bedingt durch die frühe Einführung von Standards der Qualitätssicherung in ihrer Ausbildung – hoch. Seit 1923 sollen nur noch ausgebildete Volksschullehrerinnen mit den Schwerpunkten Vorschulpädagogik, Kinderpflege und Hygiene eingestellt werden. Die Lehrerinnen unterstehen dem Bildungsministerium, für den Bau und die Unterhaltung der Vorschulen sind jedoch die Kommunen zuständig. Die *Ecole maternelle* ist eine stark verschulte Vorschuleinrichtung mit altershomogenen Klassen und einem pädagogischen Konzept das sich nach einem staatlichen Lehrplan richtet, der drei Ziele verfolgt: 1. die Kinder sollen systematisch auf die Schule vorbereitet werden, 2. soziale Beziehungen der Kinder sollen unterstützt und dadurch das „Lernen lernen“ gefördert werden und 3.) werden Aktivitäten und Projektarbeiten durchgeführt, die den kreativ-ästhetischen Bereich, den Kommunikationsbereich, den sachkundlichen sowie den motorischen Bereich abdecken. Der Ausbau der Vorschulen hat seit den fünfziger Jahren ständig zugenommen. Dies steht u.a. im Zusammenhang mit der Entwicklung der Frauen- und Müttererwerbstätigkeit.

Insgesamt trägt die Vorschule zu einer Demokratisierung des Schulwesens bei, da sie den Ertrag aus der sich anschließenden Grundschulbildung für alle sozialen Schichten erhöht. In dieser Hinsicht kompensiert dieses System auch familiäre Benachteiligungen, und zwar umso mehr, je stärker Fa-

⁷¹ Im Bereich des Angebotes von Krippenplätzen gibt es allerdings Defizite, die dazu führen, dass Kinder berufstätiger Eltern bei der Platzvergabe bevorzugt werden, was für arbeitslose Alleinerziehende oft zu einem verlängertem Verweilen in der Arbeitslosigkeit führt (Veil 2003a: 19).

milien die in der Schule vermittelten Werte der Mittelklasse übernehmen (vgl. dazu auch: Veil 2003).

Die **Grundschule** (*Ecole primaire*) ist seit ihrer Einführung als obligatorische Einrichtung im Sinne der französischen Staatsauffassung öffentlich, laizistisch und kostenlos. Die gewöhnliche Grundschulzeit beträgt fünf Jahre und soll eine kulturelle Mindestbildung für alle gewähren, worunter auch Grundfertigkeiten in den Kulturtechniken, insbesondere Lesen und Schreiben, gehören. Ferner bereitet die *Ecole primaire* auf das Sekundarschulwesen vor.

Die Gesamtschule der Sekundarstufe (*Collège unique*) stellt seit 1975 eine Vereinheitlichung der vorher bestehenden unterschiedlichen Mittelschultypen dar. Unabhängig von den erbrachten Leistungen wechseln alle Schüler eines Jahrgangs von der Grundschule in das *Collège unique*. Das Ziel dieser einheitlichen Sekundarstufe ist es, allen Schüler/innen eine einheitliche Kultur vor dem Übergang in das *Lycée* oder vor Aufnahme einer Ausbildung zu vermitteln. Dies stellt sich teilweise aufgrund des unterschiedlichen Leistungsniveaus der Schüler als schwierig heraus, weshalb man sog. Brückenklassen mit besonderen Förderungsmöglichkeiten schuf. Auch wenn die Sekundarstufe die Chancengleichheit für alle herzustellen versucht, finden gerade hier die entscheidenden Selektions- und Relegationsprozesse statt. Die Qualität der *Collèges* hängt zudem von ihrer soziokulturellen Umgebung ab; die Schule spiegelt die ungleiche Sozialstruktur in der Gesellschaft und die städtische Segregation wider. Durch die wohnortbezogene Rekrutierung der Schüler verschärft sich dieses Problem. Deshalb sind *Collèges*, die sich in sozialen Brennpunkten befinden, mit einer besonderen finanziellen und personellen Zuwendung durch das Bildungsministerium versehen. Nichtsdestotrotz versuchen infolge der sozialen Problematik an den Schulen viele Eltern, ihre Kinder an Schulen außerhalb des Wohnsitzes anzumelden. Vor allem Kinder von Eltern mit höherem Bildungsgrad und Selbständigen sowie den *Cadres* – der Verwaltungselite Frankreichs – werden zunehmend an katholisch geführten Privatschulen unterrichtet.

Der Schulalltag ist in Frankreich generell familienfreundlich ausgestaltet. In den Schulen beginnt der Unterricht um 8.00 Uhr (in den *Ecole maternelle* um 9.00 Uhr), die Mittagspause liegt zwischen 12.00 und 14.00 Uhr. Meistens endet die Schule um 16.30 Uhr, mit anschließenden Betreuungsmöglichkeiten in den Vor- und Grundschulen. Diese Form der Ganztagschule kommt gerade berufstätigen Eltern zugute. Darüber hinaus ist der Staat für eine lückenlose Betreuung der Schüler sowohl innerhalb als auch außerhalb des Schulgebäudes verantwortlich. Organisation, Überwachung und Sicherheit des Schultransports obliegen dem *Conseil Général*, der Staat gibt aber die Rahmenbedingungen vor. Die Kommunen sind für die örtliche Verwaltung zuständig und verantwortlich, dazu gehört das bis ins Detail geregelte Vorhandensein eines Sitzplatzes für jeden Schüler in den Bussen. In der Vor- und Grundschule müssen Begleitpersonen eine Betreuung gewährleisten.

Das nationale Unterrichtsministerium regelt neben den Angelegenheiten des Unterrichts auch das Essen in den Schulen. Es gibt Betreuungspersonal während des Essens, dessen Organisation den Kommunen obliegt (z.T. werden private Anbieter für das Essen hinzugezogen). Die minimalen Kantinenkosten werden seit 2000 nach dem Einkommen der Eltern und nach der Kinderzahl, mit einer Obergrenze, differenziert. Für Familien mit sechs Kindern ist die Schulkantine kostenlos. Eine durchgehende Betreuung der Kinder auch in den Ferien wird nicht angeboten.

Ein Brennpunkt der Auseinandersetzungen ist der schulfreie Mittwoch und der schulpflichtige Samstag. Gerade Berufstätige fordern, den unterrichtsfreien Mittwoch gegen den Samstag auszutauschen, um einerseits dem Betreuungsproblem während der Woche entgegenzuwirken, und andererseits das Wochenende komplett mit der Familie verbringen zu können. Seit der Verabschiedung einer entsprechenden Richtlinie des damaligen Erziehungsministers Jospin (1991) haben 20% der Schulen die Vier-Tage-Woche eingeführt, das heißt der Samstag wurde schulfrei, der Mittwoch blieb es allerdings auch. Bisher hat sich allerdings noch keine Regierung an die Aufhebung dieses Zustandes herangewagt, da der schulfreie Mittwoch als Errungenschaft des laizistischen Prinzips des Staates gegenüber der katholischen Kirche hochgehalten wird.

8. Wohnen und Wohnumfeld

Eine *Allocation de logement* wird unter Berücksichtigung der Wohnkosten (innerhalb einer festgelegten Grenze), der Familiensituation und des Einkommens festgelegt und ist für Bezieher anderer Familienleistungen als Zuschlag gedacht.

3.2.7.3 Pädagogische und familieninterne Interventionen

Die staatlichen Unterstützungsmöglichkeiten im Bereich der pädagogischen und familieninternen Interventionen sind in Frankreich komplex und sehr umfangreich, daher unterbleibt hier eine nähere Untergliederung. Das zuständige Ministerium in Frankreich ist das *Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité*; die *Direction général de la solidarité et de l'action sociale* ist auf nationaler Ebene für die Fälle, die den Jugendschutz betreffen, zuständig. Der Kinderschutz ist auf der Ebene der Departements angesiedelt.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass der *Service de l'aide sociale à l'enfance* Familien, die nicht genügend Ressourcen für Bildung, Sicherheit, Gesundheit und den Unterhalt des Kindes haben, auf Anfrage finanziell unterstützt. Darüber hinaus kann eine Beraterin für soziale Fragen im Umfeld der Familien tätig werden. Kostenträger dieses Services sind die einzelnen Departements, die ihre Mittel hierzu allerdings von nationaler Ebene aus erhalten.

Die Schutzmöglichkeiten für Kinder in Frankreich betreffen die unterschiedlichsten Bereiche: medizinischen Schutz (darunter ein kostenloser Gesundheitsschutz in Schulen etc.), administrativen Schutz und juristischen Schutz, für die der Staat, die Departements, *Service public* und die *Associations* zuständig sind.⁷² Die staatlichen Hilfen beginnen in Frankreich in der Regel mit der Geburt und werden bis zum Alter von 18 Jahren gewährt. Allerdings können bei Bedarf auch sog. *Jeunes majeurs*, Jugendliche bis 21 Jahre, Hilfen erhalten.

1998 hat das *Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche* einen *Conseil permanent de la jeunesse* ins Leben gerufen, das die Aufgabe hat, Meinungen und Vorschläge in allen jugendrelevanten Fragen zu formulieren (<http://www.education.gouv.fr>). Dieser Rat setzt sich

⁷² Hierzu zählen das *Loi* vom 10. Juli 1989, die *Ordonnance* vom 2. November 1945, das *Décret* vom 6. August 1992, im administrativen Bereich der *Code de l'action sociale et des familles* und im Bereich des juristischen Schutzes der Jugendlichen die Artikel 375ff des *Code civil* sowie die Artikel 1181ff des *Nouveau code de procédure civil*.

aus Jugendlichen zwischen 16 und 18 Jahren zusammen, in seiner Funktion als nationaler Jugendrat Frankreichs ist er auch Mitglied des Europäischen Jugendforums.

Auf nationaler Ebene existieren 23 regionale Jugendinformationszentren, acht auf der Ebene der Departements und ca. 1400 Jugendinformationsbüros in ganz Frankreich. Ebenso beschäftigt sich in Frankreich das *Institut National de la Jeunesse et de l'Éducation populaire (INJEP)* mit den Fragen von Jugendarbeitslosigkeit und Problemen im Zusammenhang mit sozialem Verhalten und Gewalt; es ist darüber hinaus aber auch eine Forschungs- und Dokumentationsstelle zu Jugendfragen.⁷³

Zudem existiert in Frankreich ein kostenloser nationaler Telefondienst, der für die Weiterleitung von dringenden Fällen an ein *Traitement des Signalements de l'Urgence* oder das *Parquet des Mineurs*, eine Art (Schnell-)Gericht zuständig ist. Dabei wird folgendermaßen vorgegangen: Bei Fragen (Verdacht) im Zusammenhang mit sexueller Misshandlung kann man sich an das Institut der *Réunion de synthèse*, eine Gruppe von Fachkräften wenden, die sich dann mit dem Einzelfall auseinandersetzen. Zu diesem Gremium gehören Sozialarbeiter/innen, die für die Region bzw. verschiedene Schulstufen zuständig sind, sowie Kinderpfleger/innen, Mitarbeiter der Jugendschutzstelle und medizinisch-psychologische Expert/innen.

Für weniger dringende Fälle gibt es die *Commission technique enfance (CTE)*, die sich aus unterschiedlichen Mitgliedern zusammen setzt – dem Chef des Sozialdienstes des Departements, dem Chef der *Action éducative en milieu ouvert (AEMO)*, dem Chef des ASD, welcher die Finanzierung der AEMO unterhält, sowie weitere eingeladene Personen (Mediziner, Sozialarbeiter) – und der eine Beratungs- und Orientierungsfunktion zukommt. Sie berät über Maßnahmen der AEMO, die in der Regel bei der Familie zu Hause durchgeführt werden; eine Unterbringung in Heimen wird dagegen als letztes verbleibendes Mittel gesehen.

3.2.8 Familienpolitische Reformdebatte

Im Frühjahr 2003 hat die Regierung Raffarin eine Familienkonferenz einberufen, die eine deutliche Weiterentwicklung der Familienpolitik einleiten soll und auf der Lösungsvorschläge zu den folgenden Themenbereichen vorgestellt wurden:

- Vereinheitlichung der Beihilfe für Kleinkinder, Abkoppelung von Erwerbstätigkeit bzw. nichtelterlicher Betreuung,
- Familien- und elternorientierte Dienste, wobei hier den Eltern der Zugang zu den relevanten Informationen erleichtert werden soll,
- Förderung der betrieblichen Familienpolitik, insbesondere durch Steuerguthaben. Diejenigen Unternehmen, welche ihre Angestellten in der Vereinbarkeit von Familie und Beruf unterstützen, könnten Steuerguthaben erwerben. Hierunter sollen Maßnahmen wie die Schaffung von betrieblichen Kindertagesstätten und flexible Arbeitszeitgestaltung fallen.

⁷³ Insgesamt sind alle bisher vorliegenden Strukturvergleiche der Kinder- und Jugendhilfesysteme durch eine hohe Abstraktionsebene gekennzeichnet und beziehen sich kaum auf Unterstützungssysteme (vgl. dazu – wie auch im Folgenden – die Anmerkungen in: Hilfen zur Erziehung im europäischen Vergleich (<http://www.dji.de>)).

Als Ergebnis der Familienkonferenz formulierte die französische Regierung einen familienpolitischen Aktionsplan in Form eines Zusatzprogramms mit einem Mittelvolumen von über einer Milliarde Euro. Das Ziel dieses Plans besteht darin, die durchschnittliche Familiengröße von derzeit 1,9 Kindern auf 2,1 zu erhöhen. Dies soll u.a. durch den finanziellen und personellen Ausbau der Kinderbetreuung erreicht werden. Unter anderem sollen in den nächsten zehn Jahren 600.000 Posten für Kinderbetreuer/innen und durch eine Investition von 200 Mio. Euro 20.000 neue Kinderkrippenplätze geschaffen werden. Als weitere politische Reform ist geplant, von Januar 2004 an Familien, deren Monatseinkommen 4.120 Euro nicht übersteigt, eine einmalige Geburtsprämie von 800 Euro pro Kind sowie monatlich 160 Euro Kindergeld während der ersten drei Lebensjahre zu zahlen.

Eine weitere Neuerung soll sein, dass Mütter oder Väter, die ihr erstes Kind selbst erziehen wollen und dazu ihre Erwerbstätigkeit aufgeben, drei Jahre lang monatlich 500 Euro Erziehungsgeld zusätzlich zu dem Kindergeld erhalten. Ein sechsmonatiger Erziehungsurlaub soll nun auch schon beim ersten Kind möglich sein. Wer als Berufstätiger sein Kind bezahlten Pflegeeltern anvertraute, musste bisher bis zu 30% seines Einkommens dafür aufwenden; künftig soll hier ein noch nicht genau festgelegter staatlicher Zuschuss gewährt werden, um den Anteil der Abgaben auf 10% senken zu können (<http://www.gouv.fr/famille>; <http://www.vosdroits.service-public.fr>).

Ebenso gibt es aktuelle Debatten und Überlegungen, die sich mit den neuen Familienformen und der Situation von jungen Erwachsenen befassen. Bei diesen Überlegungen geht es in erster Linie um eine Verbesserung der Maßnahmen zur Erleichterung der Wohnungssuche, wodurch die Selbständigkeit junger Erwachsener gefördert werden soll (<http://www.europa.eu.int/missoc/info>).

3.3 England

Obwohl auch Nordirland, Schottland und Wales neben England zu Großbritannien gehören, wird sich dieser Teil der Studie ausschließlich mit England beschäftigen. Die Gründe hierfür liegen vor allem darin, dass Unterschiede zwischen den Nationen bezüglich des Familienverständnisses, der Rechtsordnung sowie der organisatorischen Rahmenbedingungen der jeweiligen Familienpolitik, aber auch des Familienverhaltens gegeben sind, letzteres ist unschwer an der Geburtenrate in Irland zu erkennen. Die statistischen Daten in der folgenden Darstellung beziehen sich dennoch teilweise auf Großbritannien und das Vereinigte Königreich aus dem Grund, da manche der verwendeten Quellen keine spezifischen Informationen zu England bereitstellen.

3.3.1 Politische und gesellschaftliche Traditionen in der Familienpolitik

England hat niemals einen speziellen Teil seiner Sozialpolitik als „Familienpolitik“ bezeichnet. Es lassen sich demnach keine direkten Traditionslinien eines solchen Politikbereichs entwickeln. Jedoch erlauben die Erörterungen der sozialpolitischen Grundmuster sowie das vorherrschende Familienbild auf Prinzipien einer impliziten englischen Familienpolitik zu schließen.

Wie schon angedeutet⁷⁴ steht im Zentrum sozialpolitischer Interventionen in England gemäß der wohlfahrtspolitischen Ausrichtung die Armenunterstützung; sie beruht auf einer langen Tradition. Bereits zur Zeit Elisabeth I. existierte ein Armengesetz, das die lokale Unterstützung Bedürftiger regelte (vgl. Hill 1997: 14). Gezielte staatlich organisierte Familienförderungsmaßnahmen lassen sich jedoch erst seit dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates in den 40er Jahren des letzten Jahrhunderts erkennen. An der Sozialgesetzgebung der Labourregierung nach 1945 lässt sich deutlich ablesen, dass britische Politiker nun grundsätzlich die Familie als „fragile schützenswerte Institution“ (vgl. Ginsburg 1992: 165) anerkannten. Aufbauend auf die zu Beginn des letzten Jahrhunderts unter der Regierung Lloyd George begründeten Sozialversicherungen⁷⁵ wurde ein liberal-kollektivistisches Wohlfahrtsystem etabliert, das sich durch Universalität⁷⁶, eine umfassende Risikoabsicherung sowie Angemessenheit der Leistungen auszeichnete und bis heute in seinen wesentlichen Zügen erhalten ist. Gemäß der liberalen Grundausrichtung des englischen Sozialstaates beschränken sich die Interventionen zur Unterstützung der Familien seitens der Politik vorwiegend auf die wirtschaftliche Ebene und bewegen sich dort, im Vergleich zu anderen Ländern, auf einem niedrigen und meist am Mindestbedarf orientierten Niveau. In der Tradition der individualistischen Wohlfahrtsvorstellung wird primär auf die Institution des Marktes zur Einkommenserzielung gebaut. Familie wird zwar als kultureller Wert und Symbol hochgeschätzt, aber im Regelfall der Verantwortung des Einzelnen bzw. der Einzelnen zugeordnet. Diejenige Verteilung von Lebenschancen gilt demnach als gerecht, die sich auf dem freien Markt herausstellt. Das Sicherungssystem tritt dann ergänzend hinzu, wenn der Markt versagt. Soziale Anspruchsrechte sind daher nur schwach ausgeprägt und direkt an eine individuelle Bedürftigkeitsprüfung gebunden. Werden Leistungen gezahlt, so fallen sie eher gering aus und haben lediglich einen grundsichernden Charakter.⁷⁷ Das Ziel des Sicherungskonzeptes liegt daher mehr oder weniger in der mindestbedarfsdeckenden Armutsvermeidung. Dafür erfolgt die Bereitstellung von Wohlfahrt direkt, öffentlich und in nationaler Einigkeit⁷⁸. Sie trägt somit kollektivistische Züge. Analog zu politischen Rechten besitzt der Einzelne als Staatsbürger soziale Rechte, d.h., dass beim Eintritt sozialer Risiken, unabhängig von Beruf oder Einkommen ein Anrecht auf angemessene Wohlfahrtsleistungen besteht. Mit diesem Prinzip korrespondiert der hohe Anteil steuerfinanzierter Sozialausgaben (vgl. Schmid 2002: 164).

Prinzipiell lagen Beveriges` Wohlfahrtsstaatskonzept, das das Fundament des englischen Sozialstaates bildet, folgende Annahmen zugrunde:

- Der Anteil älterer Menschen an der Bevölkerung ist relativ gering, weniger als 10% sind über 65 Jahre alt.
- Witwenschaft, nicht Scheidung, ist das Hauptrisiko für verheiratete Frauen; Kinder werden durch verheiratete Elternteile zur Welt gebracht und aufgezogen.

⁷⁴ Vgl. dazu Kapitel 2.3.

⁷⁵ 1909 wurde die Altersversicherung, 1911 die Kranken- und Arbeitslosenversicherung eingeführt. Die Versicherungssysteme waren beitragsfinanziert und im Wesentlichen nur auf besondere Risikogruppen zugeschnitten; sie zielten vor allem auf den Erhalt der Arbeitskraft.

⁷⁶ Alle Bürger wurden in die soziale Sicherung einbezogen.

⁷⁷ Die residuale Ausrichtung der britischen Wohlfahrt hat eine lange Tradition. Bereits die gesetzliche Neuregelung der Armenfürsorge 1834 zielte auf eine Beschränkung der Unterstützung auf „hilflose Arme“, die unfähig waren für ihren eigenen Lebensunterhalt zu sorgen (vgl. Schmid 2002: 161).

⁷⁸ Die Leistungen der Sozialversicherungen und des Gesundheitsdienstes sollten landesweit einheitlich sein und die übrigen Sozialleistungen nur geringfügig, je nach den regionalen oder örtlichen Gegebenheiten, variiert werden (Hills 1998: 495).

- Die Regierung ist, um Vollbeschäftigung zu garantieren, zu einer aktiven Politik verpflichtet, Arbeitslosigkeit von längerer Dauer als sechs Monaten ist selten. Wenn Männer Arbeit haben, sind sie Vollzeitkräfte, sieben von acht verheirateten Frauen gehen keiner Erwerbstätigkeit nach.
- Die Hauptgründe für Armut können durch das vorgeschlagene nationale Versicherungssystem und eine geringe Unterstützung durch das staatliche Sicherheitsnetz beseitigt werden, die nach einer Überprüfung der Einkommensverhältnisse eines Antragstellers gewährt und heute als Einkommensbeihilfe bezeichnet wird.

Das Modell ging also von stabilen Familien mit einem männlichen Vollzeiternährer aus, wobei Einkommensausfälle durch nur wenige, genau identifizierbare Ursachen hervorgerufen wurden (vgl. Hills 1998: 495). Da diese Annahmen mit der derzeit vorherrschenden Familiensituation nur noch bedingt übereinstimmen, steht das englische Wohlfahrtsstaatskonzept momentan allerdings unter Anpassungsdruck.

Selbst in den Jahren nach dem zweiten Weltkrieg, in denen viele europäische Länder Maßnahmen zur Förderung der Geburtenraten unternahmen, schloss sich England in seiner politischen Schwerpunktsetzung diesem Trend nicht an.⁷⁹ Der Grundsatz, dass Sozialpolitik nicht in die Eigenverantwortung der Familie eingreifen soll, gilt auch heute noch. Er lässt sich beispielsweise an dem geringen Grad des staatlichen Engagements im Bereich des *Child Care Service* ablesen.⁸⁰

Grundsätzlich zielt die englische Familienpolitik auf die Aufrechterhaltung der traditionellen Familienform, in der zwei verheiratete heterosexuelle Eltern mit Kindern in einem Haushalt zusammenleben. Innerhalb dieser Familienform wurden lange Zeit Abhängigkeits- und Verantwortungsverhältnisse sowie die traditionelle Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern und Generationen weitgehend als natürlich angesehen. Frauen kam dabei die Aufgabe der Fürsorge für Kinder und alten Familienangehörigen zu, die nicht für sich selbst sorgen konnten.

Schließlich weist England, wie viele andere Wohlfahrtsstaaten eine neo-malthusistische Tradition auf. Sie offenbart sich in der Grundannahme, dass Sozialpolitik weiße, verheiratete Paare aus der Mittelschicht dazu ermutigen soll, viele Kinder zu zeugen, während die Zahl der Nachkommen von Paaren aus der Arbeiterschicht und ethnischer Minderheiten begrenzt werden soll. Diese Grundausrichtungen der englischen Familienpolitik gerieten in den 70er und 80er Jahren des letzten Jahrhunderts unter den zunehmenden Druck der Bedeutungszunahme und Emanzipation feministischer, homosexueller sowie antirassistischer Gruppen. Obwohl die Regierung Thatcher während der 80er Jahre versuchte, die konventionellen Prinzipien weiter aufrecht zu halten, zwangen der Anstieg der Beschäftigungsrate der Frau, die zunehmende Sichtbarkeit von Gewalt und Missbrauch in den Familien sowie die Veränderungen in den Familienstrukturen den Staat, die Ausrichtung der Familienpolitik zu überdenken (vgl. Ginsburg 1992: 165f).

⁷⁹ Alva Myrdal suchte 1945 in ihrer international vergleichenden Studie zur Familienpolitik den Grund für die Vernachlässigung von Familienwerten im stark ausgeprägten Individualismus der englischen Sozialphilosophie (vgl. Myrdal 1945: 9).

⁸⁰ Das Angebot an öffentlich finanzierten „*Day care*“ Einrichtungen beschränkt sich vor allem auf bedürftige Kinder. Besonders Kinder aus zerrütteten Elternhäusern werden hierbei berücksichtigt (vgl. Sims-Schouten 2000: 272).

In den 1970er Jahren belasteten die ökonomischen Probleme des Landes die Sozialpolitik in erheblichem Maße. Während die oppositionelle Labour Party in den 80er Jahren weiter an den alten wohlfahrtsstaatlichen Idealen festhielt, wandte sich die konservative Regierung Thatcher von ihnen ab. Kürzungen der Sozialleistungen waren ihr Mittel zur Bewältigung der Finanzkrise. Hierbei wurde als Maßstab in der Sozialpolitik nicht länger der Bedarf an Leistungen, sondern deren Finanzierbarkeit zugrundegelegt. Wo immer es der Regierung möglich schien, zog sich der Staat aus der Gesellschaftspolitik zurück und machte der Eigeninitiative bzw. der Privatwirtschaft Platz. Ziel dieser Politik war es, den einzelnen Briten aus der vermeintlichen Passivität des Empfängers sozialer Leistungen herauszuholen und eine neue „*Enterprise culture*“ ins Leben zu rufen. Von einer stärkeren Differenz zwischen dem Einkommen aus staatlichen Leistungen und möglichen Arbeitseinkommen sollten Anreize zur Arbeitsaufnahme ausgehen. Auf die Art und Weise sollten soziale Leistungen auf die unverschuldet in Not geratenden, die „*Deserving poor*“, begrenzt werden (vgl. Schröder 1998: 59). Soziale Probleme sollten wieder stärker als Probleme der Gesellschaft und weniger als Probleme des Staates gesehen werden. Begleiterscheinungen dieser Politik waren größere Armut, Obdachlosigkeit und wachsende Ungleichheit in der Verteilung gesellschaftlichen Reichtums. Beim Versuch, sowohl den Umfang wohlfahrtsstaatlicher Auf- und Ausgaben zu reduzieren als auch den Wettbewerb an die Stelle der staatlichen Monopolanbieter von sozialen Leistungen zu stellen, spielte der verbandlich-ehrenamtliche Sektor eine strategisch bedeutende Rolle. So kam es zu einer ganzen Reihe von Initiativen zur Förderung des Dritten Sektors der Wohlfahrtsproduktion, die z.B. zwischen 1981/82 und 1987/88 eine Verdopplung der staatlichen Zuwendungen beinhaltete (vgl. Schmid 2002: 355).

3.3.2 Politische Zielsetzungen und Rahmenbedingungen

England ist der einzige europäische Staat ohne eine in einem einzigen Dokument ausformulierte Verfassung. Trotzdem existieren Regelungen, welche die heute vorfindbare Staatsform begründen. Die Quellen, aus denen sich das britische Verfassungsrecht speist, werden in vier Bereiche unterteilt:

- 1) die vom Parlament beschlossenen Gesetze (*Statute Law*),
- 2) das auf richterliche Präzedenzentscheidungen zurückgehende Gewohnheitsrecht (*Common Law*),
- 3) informelle Übereinkünfte (*Constitutional Conventions*) sowie
- 4) allgemein anerkannte Interpretationen durch Verfassungsrechtler, Politikwissenschaftler und andere Autoritäten (*Works of Authority*) (vgl. Saalfeld 1998: 38ff)

Im Gegensatz zu den kodifizierten Verfassungen der meisten Demokratien zeichnet sich die britische durch fortlaufende Weiterentwicklung und Flexibilität aus, was es schwer macht, alle Bestandteile zweifelsfrei zu benennen. Demnach stößt der Versuch, familienpolitische Rahmenbedingungen an der britischen Verfassung festzumachen durchaus auf Probleme.

Hinzu kommt, dass auf Grund des Verfassungsprinzips der Parlamentsouveränität dem *Statute Law*⁸¹, das den größten Teil der Verfassung beinhaltet, kein besonderer Rang zukommt. Seine

⁸¹ Dokumente von besonderer Bedeutung sind in diesem Bereich die Magna Charta (1215), Bill of Rights (1689), Act of Settlement (1701), Reform Act (1832), Parliament Act (1911) u.a. (Weber 1998: 179).

Rechtsbestimmungen können wie jedes andere Gesetz jederzeit von der Mehrheit des Parlaments geändert oder aufgehoben werden. Hintergrund der Parlamentsouveränität ist die Überzeugung, dass das Parlament auf Grund seiner demokratischen Legitimation die oberste Instanz bei der Gesetzgebung sein muss. Keine Person oder Institution hat das Recht, ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz außer Kraft zu setzen (vgl. Becker 2002: 26). Ein Verfassungsgericht ist daher nicht existent.

Gesetze, Gerichtsentscheidungen in Präzedenzfällen⁸² und Interpretationen von Gesetzen sowie Konventionen bilden also zusammen den Grundstock des Familienrechts. Allerdings herrscht unter diesen keine Systematisierung oder Hierarchisierung. Zwar gibt es in England die Zweige Zivil- und Strafrecht, eine umfassende systematische Kodifikation, wie bspw. das Bürgerliche Gesetzbuch in Deutschland, liegt aber nicht vor (vgl. Weber 1998: 186).⁸³

Da eine komplette Auflistung aller Rechtsregelungen mit Familienbezug den gegebenen Rahmen sprengen würde, beschränkt sich die folgende Darstellung auf die aktuellen **zentralen Gesetze für die Familienpolitik**:

a) Gesetze zur Regelung von Kinder- und Familienrechten

- Nach dem *Children and Young Persons Act* von 1933 haben Eltern die Pflicht, ihre Kinder vor Gefahren zu beschützen. Ein unter 16-jähriges Kind darf weder schlecht behandelt, noch vernachlässigt, noch im Stich gelassen werden. Daraus lässt sich ableiten, dass Eltern für die Ernährung, Kleidung, Gesundheit und Unterkunft ihres Kindes verantwortlich sind.
- 1987 wurde durch die Familiengesetzreform (*Family Law Reform Act*) die Diskriminierung von nicht-ehelichen Kindern verboten (Standley 1997: 1).
- Das zur Zeit wichtigste legislative Dokument in Bezug auf Kinder- und Familienangelegenheiten ist der *Children Act* von 1989. Er trat 1991 in Kraft und regelt und erneuert die bis dahin unübersichtliche Gesetzgebung im Bereich der Kinderfürsorge und -erziehung. Mit ihm änderte sich die Schwerpunktsetzung des Familienrechts von Elternrechten hin zu Kinderrechten (vgl. www.spig.clara.net/misc/ch-act.htm). Die Wohlfahrt des Kindes steht dabei im Vordergrund. Zu Grunde liegt die Überzeugung, dass Kinder am besten innerhalb der vollständigen Familie betreut werden (vgl. McGlone/Millar 1996: 325). Die Verantwortung für die Erziehung ihrer Kinder wird daher den Eltern zugewiesen.⁸⁴ Das Gesetz dient u.a. als Grundlage für die Regelungen der Kinderfürsorge und -betreuung im privaten und freiwilligen Sektor sowohl durch lokale Behörden als auch durch das *Office for Standards in Education* (OFSTED).⁸⁵

⁸² Die Gerichte des Landes haben beim einfachen Recht durch ihre Rechtssprechung die Rechtsregelungen präzisiert, ausgeformt und weiterentwickelt. Dabei ist der High Court mit seiner *Family Division* das Gericht in erster Instanz für Familienangelegenheiten. Zu beachten ist jedoch, dass das vom Parlament erlassene Gesetzesrecht Vorrang vor dem Fallrecht genießt.

⁸³ Die Sammlung der über die Jahrhunderte entstandenen Gesetze findet selbstredend trotzdem statt. Sie umfasst inzwischen rund 50 Folianten.

⁸⁴ In England gibt es jedoch kein Recht und keine Pflicht für Eltern, in Kontakt mit ihrem Kind zu bleiben und kein Recht für unverheiratete Väter, ein Veto gegen eine Adoption einzulegen (www.opfs.org.uk/news/itemnews/Notes_from_UK_Summit_on_Family_Policy_20021109.doc).

⁸⁵ Für weitere Informationen s.

www.fnf.org.uk/childact.htm, www.youthinformation.com/infopage.asp.

- 1991 wurde die UN-Konvention für die Rechte der Kinder (*Convention on the Rights of the Child (CRC)*) unterzeichnet. Mit der Unterzeichnung verpflichtete sich England zur Verteidigung von Kinderrechten. Zu diesen zählen das Recht zu überleben, sich voll zu entwickeln, gegen schädliche Einflüsse wie Missbrauch oder Ausbeutung verteidigt zu werden, voll an der Familie sowie kulturellen und sozialen Leben zu partizipieren (www.unicef.org/crc/crc.htm).
 - Das Kinderunterstützungsgesetz (*Child Support Act*), das 1993 in Kraft trat, regelt Unterhaltszahlungen an Kinder. Ihm zu Folge sind die Eltern zur finanziellen Unterstützung ihrer Kinder verpflichtet, bis diese das 17. Lebensjahr erreicht bzw. ihre Ausbildung abgeschlossen haben. Seine Regelungen legen auch die Höhe der zu leistenden Unterhaltszahlung von Eltern fest, die getrennt von ihrem Kind leben (vgl. www.divorce.co.uk/legal/englandwales/legalcloserlook/finance/commonissues/childsupportact.htm). Aktuelle Bestimmungen zur Höhe der Unterhaltszahlungen sind im *Child Support, Pensions and Social Security Act 2000* zu finden. Demnach sind Eltern verpflichtet bis zu 15% ihres Nettolohns für ein Kind, 20% für zwei und 25% für drei Kinder zu zahlen (vgl. www.ondivorce.co.uk/legislation.htm).
 - Das Familiengesetz (*Family Law Act*) 1996 ersetzt die schnelle Ehescheidung auf Basis der Schuldfrage durch eine Bedenk- und Überlegungszeit als Bestätigung für das Ende der Beziehung. Eine umfassende Mediation spielt seit in Krafttreten des Gesetzes in der Festlegung von Arrangements für Kinder und finanziellen Angelegenheiten eine größere Rolle. Die Gerichte sind dazu berechtigt, Rentenansprüche zusammen mit den übrigen Vermögenswerten aufzuteilen. Das Gesetz setzt darüber hinaus in Fällen von häuslicher Gewalt die Rechte von Lebensgefährten in eheähnlichen Gemeinschaften mit denen von Ehepartnern gleich (McGlone/Millar 1996: 322 und www.lcd.gov.uk/family/abfla/abfl4/abfl4ch1.htm).
 - Mit dem In-Kraft-Treten der Menschenrechtskonvention (*Human Rights Act*) im Jahr 2000 hat Großbritannien die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) ins englische Recht übernommen. Dieses Recht erlaubt es Briten, Menschenrechte vor einem Gericht in Großbritannien einzuklagen⁸⁶. Eine Reihe von Artikeln haben direkten Einfluss auf das Familienrecht⁸⁷ (www.apsoc.ox.ac.uk/fpsc/Bulletins/Autumn2000/Index0900.htm).
 - Das Adoptions- und Kindergesetz (*Adoption and Children Act 2002*) erneuert das bestehende Adoptionsrecht. Sein Ziel ist es, die Abwicklung von Adoptionen zu verbessern und ihre Anwendung zu fördern (vgl. www.doh.gov.uk/adoption/adoptionact.htm).
- b) Gesetze zur Regelung der monetären Familienleistungen und weiteren Familienförderung
- Das Gesetz über Beiträge und Leistungen der Sozialen Sicherheit (*Social Security Contributions and Benefits Act*) von 1992 bestimmt die vom Staat gezahlten Familienleistungen und regelt zusammen mit dem Gesetz über die Reform der sozialen Sicherheit und der

⁸⁶ Auf diese Weise werden Menschenrechte Einzug in das britische *common law* halten.

⁸⁷ Von Artikel 8 („*Right to respect for private and family life, home and correspondence*“) wird bspw. erwartet, dass er auf lange Sicht das Familienleben bestimmen wird. Besonders wenn er in Verbindung mit Artikel 14 (*The right not to be discriminated against in enjoying Convention rights*) kombiniert wird. Artikel 8 ist ursprünglich zur Verteidigung des Individuums gegen den willkürlichen Eingriff öffentlicher Behörden angelegt, stellt darüber hinaus jedoch die Integration des Kindes in seine Familie sicher. Artikel 3, fand bereits Anwendung in der Rechtssprechung. Er dient zur Verteidigung „*against cruel or degrading treatment*“.

Renten (*Welfare Reform and Pensions Act*) von 1999 die Mutterschaftsleistungen (www.europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/2002/uk_part4_de.htm, www.europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/2002/uk_part9_de.htm). Gemäß der genannten Gesetze gliedern sich die Mutterschaftsleistungen in England in die vom Arbeitgeber gezahlten *Statutory Maternity Pay* und die *Maternity Allowance*, die sich an arbeitslose und selbstständige Personen richtet, welche kein Anspruch auf *Statutory Maternity Pay* haben (vgl. www.ilo.org/public/english/employment/gems/eeo/law/uk/sscba.htm).

- Das Gesetz über Beiträge und Leistungen der Sozialen Sicherheit (*Social Security Contributions and Benefits Act*) von 1992 sowie entsprechende Verordnungen, das Rentengesetz (*Pension Act*) aus dem Jahr 1995 und das Gesetz über die Reform der sozialen Sicherheit und der Renten (*Welfare Reform and Pensions Act*) von 1999 regeln die Hinterbliebenenversorgung (vgl. www.europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/2002/uk_part7_de.htm). Seit dem *Welfare Reform and Pensions Act* können im Fall der Scheidung die Rentenansprüche zwischen den Ehepartnern geteilt werden (vgl. www.ondivorce.co.uk/legislation.htm).
- Die (allgemeine) Verordnung über die Sozialhilfe (*Income Support*) aus dem Jahr 1987 sowie das Gesetz zur Verwaltung der sozialen Sicherheit (*Social Security Administration Act*) 1992 legen Bestimmungen zur Mindestsicherung fest (www.europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/2002/uk_part11_de.htm).
- Das Arbeitsbeziehungs-gesetz (*Employment Relations Act*) von 1999 regelt den Mutterschaftsurlaub und ermöglicht die Freistellung für die Pflege von Familienangehörigen (www.hmsa.gov.uk/acts/acts1999/19990026.htm).

3.3.3 Zur Situation von Familien in England

„**Familie**“ wird in England **definiert** als Einheit zwischen einem heterosexuellen Paar – verheiratet oder nicht – bzw. einer Einzelperson und/oder einem Kind⁸⁸. Das Vereinigte Königreich erkennt dagegen bis heute keine „neuen“ Familienformen im Sinne gleichgeschlechtlicher Lebensformen an. Bei Berechnungen der Sozialleistungen werden homosexuelle Paare mit Adoptivkindern als „alleinstehendes Elternteil und andere Personen“, Adoptiveltern unterschiedlichen Geschlechts dagegen als Familieneinheit betrachtet (vgl. MISSOC 2002). Gleichgeschlechtliche Partnerschaften sind auch administrativ bisher nicht einheitlich geregelt. In den Grafschaften Greater London und Greater Manchester können Schwule und Lesben ihre Partnerschaft registrieren lassen, jedoch haben Hochzeiten vor anglikanischen Priestern keinen gesetzlichen Status. Ein diese Lücke schließender Gesetzentwurf für eine eingetragene Lebenspartnerschaft ist in Planung und wird evtl. 2004 verabschiedet (vgl. <http://www.pm.gov.uk/output/page4043.asp>, September 2003).

⁸⁸ Vgl. dazu auch Tab. 2 im Anhang.

In Großbritannien stieg das mittlere Erstheiratsalter der Männer von 27,5 Jahren in 1991 bis zum Jahr 2000 auf 30,5 Jahre an. Frauen heirateten mit 25,5 bzw. 28,2 Jahren.⁸⁹ Zwischen 1991 und 2001 sank die zusammengefasste **Geburtenziffer** von 1,83 Kinder je Frau auf 1,63.⁹⁰ Von den 1999 entbundenen Säuglingen waren 38,8% nichtehelich geboren und das durchschnittliche Alter der Mutter bei der ersten Geburt lag bei 28,9 Jahren (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2003: 88f sowie Rürup/ Gruescu 2003: 9ff).

Zugleich stieg auch die Scheidungsrate an: von 6,2% in 1991 auf 23 % in 2001. Diese hohe Scheidungsrate veranlasste 1998 die Blair-Regierung in einem Grundsatzpapier zu Familienfragen die zentrale Bedeutung der Ehe für die Elternschaft und Kindererziehung zu betonen (Bundeszentrale für politische Bildung 1999: 34).

Nach wie vor ist die **Beschäftigungsquote** der Männer in England deutlich höher als die der Frauen. Wie eine Erhebung von Eurostat im Frühjahr 2001 zeigte, sind 78 % der Männer und 65 % der Frauen im Alter von 15 und 64 Jahren im Vereinigten Königreich erwerbstätig. Mit diesen Zahlen liegt das Land im EU-Vergleich im mittleren Bereich. Auch hinsichtlich der Gehaltsunterschiede zwischen den Geschlechtern spiegelt das Vereinigte Königreich den europäischen Trend wider: Während ein männlicher Arbeiter im April 2002 wöchentlich im Durchschnitt 514 Pfund verdiente, kamen die Frauen auf einen durchschnittlichen Bruttoverdienst von 383 Pfund⁹¹ (vgl. *National Statistic: Earnings Distribution* www.statistics.gov.uk, August 2003).

Ein leichter Anstieg der Teilzeitquote bei Frauen und Männern ist seit 1991 erkennbar, wobei eine deutliche Differenz zwischen den Geschlechtern besteht, da der Anteil der Frauen an Teilzeitarbeit sehr viel höher ausfällt als der der Männer: 1991 betrug die Teilzeitquote von Frauen 43,5% und im Jahr 2000 44,6%. Bei den Männern stieg sie von 6,2% auf 9,1% an. Im gleichen Zeitraum ist die Arbeitslosenquote von Frauen und Männern gesunken. Waren 1990 noch 6,6 % der Frauen und 7,4% der Männer ohne Arbeit, sind es im Jahr 2000 nur noch 4,9% der Frauen und 6% der Männer (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2003: 126).

Die durchschnittliche **Haushaltsgröße** im Vereinigten Königreich ist innerhalb der letzten 18 Jahre von 2,7 Personen je Haushalt auf 2,3 im Jahr 2000 gesunken (ebenda: 58). Das *Department for Work and Pensions* ermittelte in einem Bericht⁹², dass Familien mit zwei Elternteilen 2001 rund 2/3 aller britischen Familien ausmachten. Das restliche Drittel sind Einelternfamilien. Bei 85% der Familien mit zwei Elternteilen waren diese auch verheiratet, die übrigen 15% lebten unverheiratet zusammen.⁹³ Es gibt 11,7 Mio. minderjährige Kinder in England und Wales. 22,9% (= 2.672.000 Kinder) von ihnen leben in Einelternfamilien, davon werden 91,2% von der Mutter betreut. Insgesamt leben in 1/3 aller Haushalte minderjährige Kinder, wobei eines von neun Kindern unter fünf Jahren alt ist.

⁸⁹ Vgl zu den Ausführungen in den folgenden Abschnitten auch

www.statistics.gov.uk/downloads/theme_social/Social_Trends33/Social_Trends_33.pdf.

⁹⁰ Die Gesamtbevölkerung stieg dagegen von 57.685 000 Menschen 1991 auf 59.832 000 im Jahr 2000, was durch einen Zuzug von ausländischen Personen zu erklären ist.

⁹¹ Die schlechteste Bezahlung für eine Vollzeitstelle erhielten Arbeiter/innen an Kassen, in Wäschereien und chemischen Reinigungen sowie Küchenhilfen. Ihr Durchschnittseinkommen betrug zwischen 205 und 210 Pfund pro Woche.

⁹² Department for Work and Pensions: Family Change 1999-2001

⁹³ Diese Form ist besonders bei Menschen unter 25 Jahren mit 64% sehr beliebt.

Die Zahl der Paare mit niedrigem oder geringem Einkommen, die 16 Stunden oder mehr erwerbstätig waren, stieg von 22% im Jahr 1999 auf 29% in 2001. Bei Alleinerziehenden lag der Anteil der Arbeitsstunden von 16 oder mehr bei nur 46% gegenüber 93% bei verheirateten Paaren. Wie das *Department for Work and Pensions* in seinem Bericht⁹⁴ aus dem Jahr 2001 ermittelte, sind 39% aller Familien nach dem Zwei-Ernährer-Modell organisiert und nur noch 28% Ein-Ernährer-Familien. 54% aller britischen Mütter sind erwerbstätig und 28% von ihnen sogar die einzige Einkommensquelle. Mütter, die 16 Stunden oder mehr pro Woche arbeiten zeichnen sich im Vergleich zu denen, die gar nicht oder weniger als 16 Stunden arbeiten durch bestimmte Merkmale aus: sie sind älter, stammen aus kleineren Familien, haben eher ältere Kinder und eine höhere Bildung sowie einen besseren Zugang zu einem Auto; sie besitzen zudem meistens ein Eigenheim. Im Bericht wird dagegen nicht die Frage angesprochen, ob und in welchem Maße Ehemänner Hausarbeit übernehmen (vgl. www.dwp.gov.uk/asd, August 2003).

Das durchschnittliche **Einkommen für Familien mit Kindern** lag im Jahr 2000 bei ungefähr 430 Pfund pro Woche. Dies ist ein Anstieg um 19,6% seit 1996. Familien mit drei oder mehr Kindern sind dabei überproportional von Armut betroffen. Jedoch sank die Zahl der sich in schweren Notlagen befindenden nichterwerbstätigen Einelternfamilien von 41% im Jahr 1999 auf 26% im Jahr 2001. Ausschlaggebend dafür dürfte der Beginn des *New Deal*-Programms⁹⁵ gewesen sein. Noch stärker ging die Zahl der erwerbslosen Zweielternfamilien in schweren Notlagen zurück, von ebenfalls 41% auf 22% (vgl. *Families and Children 2001: Research Summary*; www.dwp.gov.uk/asd, August 2003). Immer noch leben allerdings 17,6% der Kinder in Haushalten mit nur geringem Einkommen und über 2 Mio. in Haushalten, in denen kein Elternteil Arbeit hat (vgl. www.statistics.gov.uk, Juli 2003). Nach Ansicht des britischen Arbeitsministeriums liegt die Ursache der Kinderarmut dabei nicht in der hohen Arbeitslosigkeit der Eltern, sondern ist der Tatsache begründet, dass immer mehr Eltern alleinerziehend sind sowie an der Vielzahl von **Teenager-Schwangerschaften**. Das Vereinigte Königreich hatte im Jahr 2000 mit 29% die höchste Rate von Müttern im Alter zwischen 15 und 19 Jahren in der EU. Das entspricht 98.000 Geburten von jungen Frauen unter 20 Jahren (vgl. www.statistics.gov.uk/downloads/theme_social/Social_Trends33/Social_Trends_33.pdf, September 2003).

3.3.4 Staatsorganisatorische Voraussetzungen

3.3.4.1 Gesetzgebungs- und Ausführungskompetenzen

Die legislative Kompetenz in Großbritannien liegt allein beim britischen Zweikammerparlament, bestehend aus Ober- (*House of Lords*) und Unterhaus (*House of Commons*). Der Schwerpunkt der Gesetzgebungskompetenz kommt dem Unterhaus zu, das sich aus 659 demokratisch gewählten Abgeordneten zusammensetzt. Dass die Kontrolle der Gesetzgebung allerdings fest in der Hand der Regierung liegt, lässt sich aus einer Reihe von Privilegien erkennen. Der Regierung fällt nicht nur die

⁹⁴ Department for Work and Pensions: *Families and Children 2001: work and childcare*.

⁹⁵ Erläuterungen zum *New-Deal*-Programm folgen im Kapitel 3.3.7.2.

Mehrheit und den Vorsitz in allen Parlamentsausschüssen zu, sie kontrolliert ebenfalls den größten Teil der Tagesordnung im Unterhaus und bestimmt die Redezeit für die jeweiligen Gesetzesvorhaben im Parlament. Außerdem hat sie die Möglichkeit, die Beratungen zu einem Gesetzentwurf frühzeitig zu beenden (*Closure*) sowie das Ende der Debatte und den Zeitpunkt der Abstimmung im Unterhaus (*Guillotine*) zu bestimmen. Die legislative Kompetenz der Regierung gerät nur in Gefahr, wenn sie ihre parlamentarische Mehrheit verliert (Sturm 1998: 209).

Im Rahmen der Unterscheidung zwischen Rede- und Arbeitsparlament kann das britische Parlament der ersteren Kategorie zugeordnet werden. Fachausschüsse spielen für den Prozess der Gesetzformulierung keine Rolle. Die Ausschussarbeit reduziert sich auf die Durchsetzung des Gesetzgebungsvorhabens der Regierung, wobei es in den Prozess der Gesetzgebung mitwirkenden *Standing Committees* vor allem um gesetzestechnische Details und nicht um inhaltliche Kompromisse geht (vgl. Becker 2002: 121 f).⁹⁶ Die inhaltliche Arbeit findet meist schon im Vorfeld statt. Bevor ein Gesetzesvorschlag dem Parlament vorgestellt wird, finden Konsultationen mit den beteiligten Interessensgruppen statt. Dabei wird versucht, alle legitimen gesellschaftlichen Interessen zu berücksichtigen. Besonders Verbände spielen hier eine wichtige Rolle.⁹⁷ Da viele Engländer es vorziehen, sich in speziellen Politikfeldern zu engagieren anstatt in eine Partei einzutreten, kommt den *Pressure groups* eine besondere Bedeutung zu (vgl. www.parliament.uk/works/newlaw.cfm). Im Bereich der Familienpolitik sind besonders karitative Organisationen aktiv. Vorschläge für Gesetzesänderungen werden häufig in sogenannten „*White Papers*“ zusammengestellt, bevor sie vom Parlament diskutiert werden.⁹⁸

Ein Gesetz, welches das Unterhaus verabschiedet hat, wird an das Oberhaus mit seinen über 1000 nicht gewählten Lords verwiesen.⁹⁹ Es nimmt zu allen Gesetzentwürfen des Unterhauses Stellung und schlägt ggf. Detailverbesserungen vor. Lehnt das Oberhaus eine Gesetzesinitiative ab, hat es die Möglichkeit, das Gesetz bis zu einem Jahr zu verschieben, jedoch nicht zu verhindern. Ein Vermittlungsprozess zwischen beiden Häusern erübrigt sich damit. Die Unterschrift der Königin macht schließlich aus dem Gesetzentwurf (*bill*) ein Gesetz (*act*).

Es kann daher im Bereich der Legislative von einer Herrschaft des Unterhauses gesprochen werden, wobei die Regierung mit Hilfe ihrer Parlamentsmehrheit das Unterhaus dominiert. Im Regierungssystem nimmt wiederum der Premierminister eine zentrale Stellung ein. Seine Macht gründet sich u.a. auf die Loyalität seiner Partei, deren Vorsitzender er ist, auf seine Richtlinienkompetenz, sein

⁹⁶ Zum Austausch in familienpolitischen Angelegenheiten bieten die *All-Party Parliament Group on Parenting* sowie die *All Party Parliamentary Group for Children* Mitgliedern beider Häuser Plattformen zur Information und Diskussion. Sie agieren als Brücke zwischen Parlament und den Körperschaften des öffentlichen Rechts sowie Verbänden und ermöglichen Politiker/innen und Praktiker/innen verschiedene Themen zu beleuchten (Family policy studies center 1997: 8 /

www.childrenuk.co.uk/choct2002/choct2002/all%20parliamentary.html).

⁹⁷ Idealtypisch arbeiten Verbände, denen ein Vertretungsmonopol zuerkannt wird, mit dem zuständigen Ministerium eng zusammen. Die Zutrittschürde zum *insider* Status ist im Allgemeinen sehr niedrig. Der Tendenz nach wird eher über- als unterkonsolidiert (vgl. Kaiser 1998: 225).

⁹⁸ Im Vorfeld des *Children Act* 1989 wurde bspw. 1987 ein *White Paper* namens „*The Law on Child Care and Family Services*“ veröffentlicht (vgl. Curzon 1997). Das *House of Commons Social Service Committee*, das sich mit der weiteren Vorbereitung befasste, zog zur Erarbeitung außerdem weitere Studien zur heran. *Pressure Groups* wie die *Family Rights Group* nahmen ebenfalls bei der Ausgestaltung des Gesetzesvorschlags Einfluss (vgl. Department of Health 2001: 6).

⁹⁹ Ausgenommen von diesem Verfahren sind Finanzgesetze.

Patronagepotential sowie auf die Tatsache, dass er durch das Mehrheitswahlssystem in der Regel nicht in Koalitionen eingebunden ist (vgl. Sturm 1998: 203 ff).¹⁰⁰

Eine horizontale Gewaltenteilung im Bereich der Legislative, wie sie in anderen europäischen Ländern wie z.B. Deutschland bekannt ist, findet in England keine Anwendung. Obwohl England eine bis ins Mittelalter zurückgehende Tradition kommunaler Selbstverwaltung aufweist, liegt nach der Verfassung letztlich alle politische Macht beim Zentrum London. Diese unitarische Ausrichtung ist auf das Prinzip der Parlamentsouveränität zurück zu führen. Örtliche Behörden haben keine eigenständigen, von Londoner Parlamentsbeschlüssen unabhängigen, Rechte. Sie sind aus gesamtstaatlicher Sicht Verwaltungseinheiten der unteren Ebene. Eine regionale Regierungsebene, die in bestimmten Bereichen über eigene Kompetenzen verfügt, gibt es in England nicht (vgl. Saalfeld 1998: 44). Den Kommunen fallen lediglich administrative, ausführende Kompetenzen zu. Prinzipiell haben die lokalen Behörden den Auftrag, die Wohlfahrt von bedürftigen Kindern¹⁰¹ sicher zu stellen. Um dieser Aufgabe nachzukommen, müssen sie mit den Familien zusammenarbeiten. Nur so können sie entsprechende Serviceleistungen anbieten. Die Unterstützung, die lokale Behörden für solche Kinder aufbringen können, beinhalten beispielsweise Tagesbetreuungen der unter 5-jährigen, Nachmittags- und Ferienbetreuungen der schulpflichtigen Kinder¹⁰², Haushaltsunterstützungen, Reiseunterstützungen etc. (vgl. www.adviceguide.org.uk).

England unterhält kein Ministerium, das allein für Familienangelegenheiten zuständig ist. Kein Regierungsdepartment hat daher übergreifende Verantwortung für die Familienpolitik. Es existieren hingegen mehrere Departments, die für bestimmte Bereiche, die direkten oder indirekten Einfluss auf das Leben von Familien nehmen, zuständig sind. Von besonderer Bedeutung für die Familienpolitik sind das *Department for Work and Pensions*, das *Department for Education and Skills* und die *Inland Revenue*.

Das *Department for Work and Pensions (DPW)* wurde im Jahr 2001 zur Durchführung der Reform der Sozialpolitik geschaffen. In ihm flossen Teile des früheren Ministeriums für soziale Sicherheit, des Ministeriums für Bildung und Arbeit und des Arbeitsamtes zusammen. Aufgabe des Departments ist es, Arbeit zu vermitteln und diejenigen zu unterstützen, die nicht arbeiten können. Der *Jobcenter Plus*, die *Child Support Agency* sowie die örtlichen Behörden, die das Wohngeld (*Housing benefit*) und die Gemeindesteuerbeihilfe (*Council Tax Benefit*) verwalten, unterstehen ihm. Für die Zahlung des gesetzlichen Mutterschaftsgeldes (*Statutory Maternity Pay*) sind dagegen die Arbeitgeber zuständig (vgl. www.europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/2002/org_de.pdf/www.dwp.gov.uk/aboutus/index.asp).

Das *Department for Education and Skills* kümmert sich um schulische Angelegenheiten, wie beispielsweise organisatorische und curriculare Vorgaben, aber auch um allgemeine Programme und Politikfelder für Jugendliche und Kinder, wie z.B. *Youth Servic*, *Neighbourhood support fund*, *Children and Young People's Unit and Children's Fund*, *Young people at risk*, *Homelessness policy*,

¹⁰⁰ Da es keine Begrenzung durch einen Verfassungstext, ein Verfassungsgericht oder das Staatsoberhaupt gibt, kann von einer Wahldiktatur gesprochen werden.

¹⁰¹ Unter bedürftigen Kindern (*Children in need*) sind unter 18-jährige zu verstehen, die zur Vermeidung einer weiteren Beeinträchtigung ihrer Gesundheit oder Entwicklung, zum Erhalt von medizinischer Unterstützung oder auf Grund ihrer Behinderung auf eine lokale Behörde angewiesen sind.

¹⁰² Diese beiden Betreuungsangebote richten sich oft auch an alle weiteren Kinder der Region.

social inclusion. Speziell für die Kinder- und Familienpolitik ist der *Minister of State for Children* zuständig. Bereiche wie *Children's Social services, Child protection, Children in care, Family Policy Unit Family and Parenting Law, Parental responsibly and the role of parents in supporting schools and family learning, extended schools* fallen ebenso wie *Sure Start, early years and child-care* in den Zuständigkeitsbereich des Departments

(vgl. www.dfes.gov.uk/insidedfes/ministers.shtml).

Die *Inland Revenue* wiederum ist für den Einzug und die Registrierung der Steuern ebenso wie für die Feststellung und Auszahlung der Steuervergünstigungen für Arbeitnehmer/innen verantwortlich. In ihren Aufgabenbereich fällt auch die Verwaltung der *Child Tax Credit, der Working Tax Credit* und des Kindergeldes (*Child benefit*) (vgl. www.inlandrevenue.gov.uk/about/responsibilities.htm).

Außerdem wurde auf der Ebene eines Kabinetts ein *Children's Unit* gegründet, um die Arbeit der wichtigsten Ministerien zum Wohle der Kinder koordinieren zu können

(www.oecd.org/dataoecd/44/17/1942377.pdf, Juli 2003).

3.3.4.2 Finanzierungsstruktur

Das Vereinigte Königreich verfügt über ein staatlich verwaltetes System von Geldleistungen, das auf die gesamte Bevölkerung bezogen ist. Dieser Schutz wird durch ein beitragsbezogenes Pflichtsystem gewährleistet, das durch eine Reihe von beitragsunabhängigen Maßnahmen ergänzt wird. Im Rahmen der Sozialversicherung (*National Insurance*) besteht für die wichtigsten Risiken (Krankheit, Arbeitslosigkeit, Witwen-, und Witwerschaft, Altersvorsorge) eine Versicherungspflicht. Die beitragsabhängigen Leistungen werden ausschließlich aus dem Sozialversicherungsfonds (*National Insurance Fund*) finanziert. Es handelt sich bei den Sozialausgaben zum größten Teil um Pauschalleistungen, nur die Alters- und Hinterbliebenenrente kann durch eine einkommensbezogene Zulage ergänzt werden.

Die Sozialleistungen betragen im Jahr 2000 26% der Gesamtausgaben des BIP. Bei den Sozialleistungen nach Funktionsgruppen gestaffelt wird deutlich, dass im Vereinigten Königreich nur 7,1% für Familie und Kinder ausgegeben wird (= 2,22% vom BIP). Dieser Prozentsatz liegt über der finanziellen Unterstützung der Arbeitslosen (3,2%), dagegen beträgt der prozentuale Anteil für die Alters- und Hinterbliebenenversorgung 47,7%

(vgl. www.eu-datashop.de/download/DE/sta_kurz/thema3/nk_03_11.pdf Juli 2003). Die Aufwendungen der Sozialversicherung, einschließlich Verwaltung, erhöhten sich von 1998/1999 von 95,9 Mrd. Pfund auf 100,9 Mrd.¹⁰³ 2001/2002. Aus allgemeinen Steuermitteln werden ca. 50% der für die Auszahlung von Leistungen anfallenden Aufwendungen finanziert, der verbleibende Anteil wird zu je 25% von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen zur Sozialversicherung finanziert. Durch eine Begrenzung der steuerentlastenden Wirkung der Ehegattenfreibeträge im April 1999 von 15% auf 10% erhält der Staat zusätzliche Einnahmen von 1,08 Milliarden Pfund pro Jahr; dies dient der Umschichtung steuerlicher Vorteile von der Ehe auf die Familie

(vgl. <http://www.inlandrevenue.gov.uk/pdfs/wtc2.pdf>, August 2003).

¹⁰³ Es handelt sich hierbei um einen Schätzwert.

3.3.5 Staatliche und nichtstaatliche Akteure

In England existiert eine Vielzahl von **Gruppen und Organisationen**, die sich auf verschiedene Weise mit Familienfragen beschäftigen¹⁰⁴. Die „fünf großen“ karitativen Organisationen (*Barnados, Children's Society, National Children's Homes, Action for Children, National Society for Prevention of Cruelty to Children, Save the Children*) sind alle unmittelbar an der Bereitstellung von Betreuungsdiensten für benachteiligte Kinder beteiligt und spielen in der Beeinflussung der Regierung im Namen der Familie eine Rolle. Auch das *National Children's Bureau* fördert die Interessen von Kindern und dient als Informationsplattform für Fachleute. Die *Children's Right Development Unit* wurde eingerichtet, um die Umsetzung von Bestimmungen der UN-Konvention über die Rechte des Kindes zu überwachen. Es gibt auch verschiedene Gruppen, die sich auf besondere Fragen konzentrieren (z.B. Kinderbetreuungsdienste, Vorschulerziehung, Kinderarmut) (Mc Glone/Millar 1996: 326).

Bei den staatlichen Akteuren sind die beiden **Parteien** *Labour* und *Conservative Party* aufzuführen. Für die *Conservative Party* stellen die Ehe und die traditionelle Familie die Basis der Gesellschaft dar. Ohne dieses bindende Element drohe das Auseinanderbrechen der bisherigen Systeme. Sie deutet die stärker werdende Jugendkriminalität und Drogenabhängigkeit sowie die Vielzahl an Kindern ohne festen Wohnsitz als Zeichen des Zerfalls der Familie. Der Halt, das Erlernen von sozialen Fähigkeiten und die Erziehung würden vernachlässigt, da es immer mehr alleinerziehende Elternteile gäbe. Durch finanzielle Vorteile sollen die Familien gestärkt werden, da die Eltern somit die Zukunft ihrer Kinder sichern können (vgl. www.cps.org.uk/kirby.pdf, September 2003). Die Familienpolitik der Konservativen ist daher in erster Linie auf Steuererleichterungen für Ehefrauen und -männer ausgerichtet. Aus diesem Grund plädieren sie auch für eine Wiedereinführung eines steuerlichen Vorteils für Verheiratete, auch wenn diese keine Kinder haben.¹⁰⁵

Zwar sieht auch die *Labour Party* Ehe und Familie als noch immer bedeutendste Lebensform der Bürger und somit auch als Grundlage des gesellschaftlichen Systems an. Doch betont sie in ihrem *Supporting Families Green Paper 1998*, dass es eine Veränderung des traditionellen Familienbildes gäbe und Familien heute mit wachsenden Problemen zu kämpfen hätten. Labour versteht dementsprechend auch das *New-Deal*-Programm und generelle Steuererleichterungen als Hilfsangebote des Staates für die Familien

(vgl. www.opfs.org.uk/news/itemnews/Notes_from_UK_Summit_on_Family_Policy_20021109.doc [September 2003](#)) (zu den Parteien vgl. auch Tab. 10 im Anhang).

3.3.6 Familienpolitische Entwicklungen zwischen 1990 und 2002

Mit dem Antritt der Labourregierung unter der Führung von Tony Blair 1997 kam es zu einem Politikwechsel. Unter dem **Schlagwort „Dritter Weg“** wollte Blair die Sozialpolitik neu ausrichten. Dabei strebte er einen Mittelweg zwischen Kapitalismus und Wohlfahrtsstaat an, auf dem er durch-

¹⁰⁴ Vgl. hierzu auch Kap. 3.3.7.

¹⁰⁵ Die von den Konservativen eingeführte *Married Couples Allowance* wurde unter der Labour-Regierung schrittweise eingestellt.

aus an die an die Sozialpolitik der 80er und 90er Jahre anknüpfte, da sich Sozialleistungen auch weiterhin auf die wirklich Bedürftigen konzentrieren sollten und die individuelle Absicherung im Regelfall dem Einzelnen vorbehalten bleibt (vgl. Schmid 2002: 355). Damit hat sich Großbritannien für den schon zuvor von den USA beschrittenen Weg der Reform des liberalen Wohlfahrtsstaates durch „Welfare-to-Work“ Programme entschieden.

Als Grundidee steht hinter dem neuen Staatsaufgabenverständnis die Idee der „Hilfe zur Selbsthilfe“ (vgl. Fischermann/Krönig 1998). Das Ziel hierbei wird in der Beseitigung der Armut und der Verringerung der Abhängigkeit von der Fürsorge gesehen und zwar durch die Integration in den Arbeitsmarkt. Um dies zu erreichen, sollen diejenigen, die in der Lage sind zu arbeiten, unterstützt werden, Arbeit zu finden; erwerbslosen Personen soll dagegen mehr Sicherheit und Unterstützung gewährt werden.¹⁰⁶ Leitziel ist das der Sicherung von Employability. Die Frage, wie der Übergang von der Leistungsabhängigkeit zur Berufstätigkeit gefördert werden kann, versucht die Regierung mit dem sog. *New Deal* Programm¹⁰⁷ zu beantworten (vgl. www.labour.org.uk/economychildpoverty.html).

Seit dem Regierungswechsel 1997 hat die Labour-Regierung versucht, das Engagement für Familien zu stärken und diese zu fördern.¹⁰⁸ So wurde im Mai 1998 eine *National Childcare Strategy* entwickelt, mit dem Ziel, lokale Bildung und soziale Dienstleistungen zusammen zu führen. Insbesondere die Politik der Stützung derer, die nicht dem Familienideal einer vollständigen und auf einer Ehe basierenden Familie entsprechen, hat allerdings nach Ansicht von Clarke & Henwood dazu geführt, dass gerade diese neuen Lebensformen (vor allem alleinerziehende Mütter) massenhaft „gewählt“ werden (Clarke/Henwood 1997).

Auf der Ebene der Schul- und Bildungspolitik wurden wesentliche Maßnahmen der konservativen Vorgängerregierungen beibehalten wie die umfassenden Leistungsmessungen und die beträchtliche Zentralisierung der Entscheidungsbefugnisse im Bildungsministerium. Jedoch traten durch das *White Paper on Excellence in Schools* von 1997 neue Reformstrategien hervor. Bildung hat nun oberste Priorität, geplante Maßnahmen beziehen sich daher auf eine Reduktion der Schülerzahl pro Klasse¹⁰⁹ sowie die Förderung von Vorschuleinrichtungen (www.bmbf.de/pub/pisa-vergleichsstudie.pdf, Juli 2003). Es ist allerdings auch zu konstatieren, dass viele familienpolitische Absichten der Labour-Regierung bis jetzt pure Rhetorik blieben und ihre Umsetzung nach wie vor aussteht.

¹⁰⁶ Zur besseren Koordination soll die Zusammenarbeit mit den privaten Organisationen und den Kommunen ausgebaut werden.

¹⁰⁷ Nachdem bei Regierungsantritt lediglich ein „New-Deal“-Programm für Jugendliche Arbeitslose geplant war, sind insgesamt sieben New Deals daraus geworden. Für Familien bedeutsam sind insbesondere der New Deal für Alleinerziehende, der Kinderbetreuungs-, Ausbildungs- und Fahrtkostenbeihilfen anbietet, sowie der „New Deal for Partners of Unemployed People“ mit ähnlichen Angeboten.

¹⁰⁸ Für Informationen über Erfolg und weitere Perspektiven der Familienpolitik der amtierenden Labourregierung siehe www.ncb.org.uk/policy/manifestos.htm, www.labour.org.uk/economychildpoverty.

¹⁰⁹ Die Schüler-Lehrer-Relation ist mit 21,2:1 im Primarbereich die höchste in den Vergleichsländern.

3.3.7 Überblick aktueller familienpolitischer Maßnahmen

3.3.7.1 Ökonomische Interventionen¹¹⁰

In England findet eine finanzielle Unterstützung von Familien im Vergleich zu Deutschland und Frankreich nur in einem geringen Umfang statt. Unterstützt werden zudem, aufgrund der spezifischen Sozialstaatskonzeption, in erster Linie bedürftige Familien. Nach strukturellen Defiziten und jahrzehntelanger Unterfinanzierung ist die britische Regierung seit 1997 bestrebt, den Gesundheitsdienst und das Bildungs-, und Erziehungswesen mit deutlichen Ausgabensteigerungen zu verbessern. Insbesondere sollen dabei kleine Renten angehoben, Kinderarmut reduziert und Familien am unteren Ende der Einkommensskala besser gestellt werden.

1. Familienzulagen

Das **Kindergeld** ist eine Leistung in Form eines Zuschusses zu den Kosten der Kindererziehung; es wird beitrags- und einkommensunabhängig sowie steuerfrei gezahlt an alle Eltern, deren Kinder unter 16 Jahren sind bzw. – wenn sie sich in einem Ausbildungsverhältnis befinden – bis zur Vollendung des 19. Lebensjahres. Außerdem ist die Zahlung für Schulabgänger, die einen Ausbildungsplatz oder Arbeit suchen, für weitere vier Monate möglich. Zum April 1999 erhöhte die Regierung das Kindergeld erstmals seit ihrer Amtszeit um 2,95 Pfund für das erste Kind auf 11 Pfund pro Woche. Ein Jahr später erfolgte die zweite Erhöhung auf 15 Pfund für das älteste bzw. auf 10 Pfund für jedes weitere Kind. Diese Beträge wurden auf 16,05 und 10,75 Pfund pro Woche im April 2003 angehoben. Bei alleinstehenden Elternteilen erhöht sich der Betrag für das erste Kind auf 17,55 Pfund (<http://www.inlandrevenue.gov.uk/childbenefit/eligible.htm>, August 2003).

2. Familienbesteuerung

Familien werden allerdings steuerlich entlastet, dies umso stärker, je geringer ihr Einkommen ist.¹¹¹ Seit April 2003 gelten zwei neue Steuergutschriften (*Tax Credits*): der *Child Tax Credit* (CTC) und der *Working Tax Credit* (WTC). Wie viele Steuergutschriften eine Familie erhält, liegt an der Anzahl und dem Alter der Kinder und ist von den pro Woche geleisteten Arbeitsstunden abhängig. Darüber hinaus kann eine Behinderung die Höhe der für die Kinderbetreuung gewährten Leistungen beeinflussen, sie ist zudem grundsätzlich von der Höhe des Einkommens abhängig.¹¹²

Der CTC ist eine wesentliche Finanzquelle für einkommensschwache Familien sowie für Kinder zwischen 16-18 Jahren, die sich in der Ausbildung befinden. Er stellt keine Steuererleichterung im eigentlichen Sinn dar, sondern eine Auszahlung eines einkommensabhängigen Betrages.

Der WTC hingegen unterstützt Geringverdiener, auch wenn sie keine Kinder haben, sowie Selbstständige. Hier gilt die Pflicht, 16 Stunden oder mehr wöchentlich zu arbeiten, wenn Kinder vorhanden sind und der Antragssteller mindestens 16 Jahre alt ist. Ohne Kinder erhöht sich die Arbeitszeit

¹¹⁰ Alle Informationen zu diesem Punkt sind, wenn nicht anderes gekennzeichnet, entnommen aus MISSOC 2002.

¹¹¹ Alle Informationen stammen aus „Inland Revenue“ <http://www.inlandrevenue.gov.uk/pdfs/wtc2.pdf>, Mai 2003.

¹¹² Bei Ehepaaren zählt weiterhin das gemeinsame Einkommen.

auf 30 Stunden pro Woche und das Alter auf 25 Jahre. Wie schon bei der Vorgängerregelung, dem *Working Family Tax Credit (WFTC)* werden bis zu 70% der Kinderbetreuungskosten erstattet, jedoch maximal bis zu einem Betrag von 135 Pfund wöchentlich für das erste und bis zu 200 Pfund für jedes weitere Kind¹¹³.

3. Bedarfsbezogene Leistungen an Familien

Darüber hinaus werden in England **weitere Unterstützungsleistungen** für Geringverdiener gezahlt, dies unabhängig vom Familienstand des Einzelnen. So wird im Oktober 2003 das garantierte Mindesteinkommen (*Minimum Income Guarantee*) durch *State Pension Credit (SPC)* und den *New Deal 50+ Employment Credit (NDEC)* ersetzt. Beim SPC wird geringverdienenden über 60-Jährigen ein Einkommen von 102,10 Pfund wöchentlich bei Alleinlebenden und 155,80 Pfund für Paare garantiert (<http://www.thepensionerservice.gov.uk/pensioncredit/>, September 2003). Der NDEC dient dazu, Personen, die eine neue Stelle angenommen haben und deren Jahreseinkommen weniger als 15.000 Pfund beträgt, finanziell zu unterstützen. Für eine Vollzeitstelle erhält man 60 Pfund zusätzlich pro Woche und bei einer Teilzeittätigkeit 40 Pfund. Diese Gelder werden bis zu 52 Wochen gezahlt (http://www.dwp.gov.uk/lifeevent/benefits/new_deal_for_50_plus.asp, September 2003).

Geschiedene und unterhaltspflichtige Eltern, die Arbeitslosenhilfe erhalten, haben zudem Anspruch auf *Child Maintenance Premium* (Kinderunterhaltsprämien). D.h. sie können pro Woche bis zu 10 Pfund des für das Kind gezahlten Unterhalts behalten.

Zugleich wurde im April 2001 die „*Widow's Benefit*“ (Witwenleistung) durch „*Bereavement Benefits*“ (Trauergeld) ersetzt. Zum ersten Mal haben nun auch Männer einen Anspruch auf diese Leistung um ihre Familie nach dem Tod der Frau besser versorgen zu können.

Personen, die für Arbeitsangebote nicht verfügbar sein müssen oder deren Einkommen unter einem bestimmten Betrag liegt und die weniger als 16 Stunden pro Woche arbeiten¹¹⁴, erhalten finanzielle Unterstützung durch die **Sozialhilfe**. Sie ist beitragsunabhängig sowie steuerfrei. Die Möglichkeiten der Unterstützung sind variabel, von monatlicher Zuzahlung zum Lebensunterhalt über Zinszahlung von Hypotheken, Reparaturen oder Verbesserung der Unterkunft bis hin zur Übernahme der Kommunalabgaben. Der Antragssteller muss älter als 16 Jahre sein und die Ersparnisse dürfen maximal 8.000 Pfund betragen. Vom Einkommen wird ein Pfund für jede 250 Pfund zwischen 3.000 und 8.000 Pfund angerechnet. Eine höhere Einkommensgrenze gilt nur für Personen in betreuten Unterkünften und Pflegeheimen.

4. Weitere materielle Leistungen

Daneben existieren in England **Mutterschaftsleistungen**, die dazu beitragen sollen, den Einkommensverlust erwerbstätiger werdender Mütter auszugleichen. Das gesetzliche Mutterschaftsgeld

¹¹³ Um diese Erstattung in Anspruch nehmen zu können, müssen beide Eltern mindestens 16 Stunden oder mehr pro Woche arbeiten. Dies gilt auch für Alleinerziehende. Familien mit einem Kind können so einen maximalen Betrag von 94,50 Pfund pro Woche erhalten (135 x 70%) bzw. 140 Pfund (200 x 70%) für zwei oder mehr Kinder. Eine weitere Voraussetzung für einen Zuschuss ist, dass das Kind durch eine eingetragene Tagesmutter oder Spielgruppe betreut wird. Die Beaufsichtigung im eigenen Haushalt wird nur dann anerkannt, wenn die Tätigkeit von ausgebildeten Erziehern/innen oder Haushaltshilfen bzw. Tagesmüttern geleistet wird. Verwandte jeglicher Art zählen nicht dazu.

¹¹⁴ Bei Ehepartnern beträgt die Arbeitszeit 24 Stunden.

(*Statutory Maternity Pay*) wird beitragsabhängig an alle erwerbstätigen Mütter gezahlt.¹¹⁵ Der Staat erstattet den Arbeitgebern 92% ihrer Aufwendungen. Die Mutterschaftszulage (*Ordinary Maternity Pay*) ist dagegen steuerfrei und beitragsunabhängig und wird an Frauen gezahlt, die Arbeitslosenhilfe erhalten oder ein sehr niedriges Erwerbseinkommen haben und somit keine SMP erhalten. Die Zulage beträgt bis zu 100 Pfund für jedes vor dem 10. Juni 2000 erwartete, geborene oder adoptierte Kind und bis zu 200 Pfund für jedes Kind, das nach dem 10. Juni 2000 geboren oder adoptiert wurde. Über die reine Geldleistung hinaus haben Mütter die Möglichkeit, Sachleistungen in Anspruch zu nehmen wie Beratung in gesundheitlichen Fragen durch den *National Health Service* (Nationaler Gesundheitsdienst). Diese Sachleistungen werden vom Staat und zu einem kleinen Teil aus Beiträgen finanziert, Geldleistungen hingegen aus Beiträgen, Steuern und Arbeitgeberanteilen. Mütter haben ein Anrecht auf 26 Wochen¹¹⁶ unbezahlten Urlaub. Des Weiteren stehen ihnen für 3 Jahre jährlich je 4 Wochen unbezahlter Urlaub zu, der bis zum 5. Lebensjahr des Kindes genommen werden kann. Beide Elternteile haben seit Dezember 1999 das Recht **Elternurlaub** zu nehmen, d.h. 13 Wochen unbezahlten Urlaub für die Kinderbetreuung. Seit April 2003 können sich erstmals auch Väter nach der Geburt ihres Kindes für zwei Wochen beurlauben lassen. Statt ihres Gehaltes bekommen sie dann *Statutory Paternity Pay*, dessen Höhe vom bisherigen Durchschnittseinkommen des Vaters abhängt. Wenn man zwischen dem 6. April und dem 19. Juli 2003 weniger als 325 Pfund monatlich verdiente, hatte man kein Anrecht auf *Statutory Paternity Pay*. Diese Einkommensgrenzen wurden mit dem 20. Juli 2003 auf 333 Pfund pro Monat erhöht. Für jede Woche kann der Vater 90% seines Durchschnittseinkommens vom Arbeitgeber¹¹⁷ erhalten, höchstens jedoch 100 Pfund.

Was die **Sozialversicherungen** angeht, erhalten Familien in England nur eine geringe Unterstützung. Zwar stellt die Krankenversicherung für Kinder unter 16 Jahren oder in Ausbildung befindliche unter 19 Jahren verschreibungspflichtige Medikamente sowie Zahn- und Augenbehandlungen kostenfrei zur Verfügung.¹¹⁸ In der Rentenversicherung werden allerdings keine Erziehungszeiten angerechnet. Da Steuererleichterungen und Familiengutschriften meist an die Erwerbstätigkeit der Antragssteller/innen gebunden sind, wird davon ausgegangen, dass Eltern auch mit Kindern erwerbstätig sein können.

Behinderte, die besonders von Armut bedroht sind, erhalten vom Staat eine Unterstützung in Form einer Unterhaltsbeihilfe. Seit April 2001 haben Drei- und Vierjährige mit Gehbehinderungen einen Anspruch auf den erhöhten Satz der Mobilitätskomponente der Unterhaltsbeihilfe für Behinderte. Für Behinderte unter 60 Jahren wurde eine neue Einkommensgarantie (*Disability Income Guar-*

¹¹⁵ In den ersten Wochen erhalten die Mütter 90% des Durchschnittseinkommens, nach sechs Wochen jedoch reduziert auf höchstens 100 Pfund pro Woche. Um SMP in Anspruch nehmen zu können, müssen die Frauen zuvor mindestens 325 Pfund (Regelung bis zum 19. Juli 2003) bzw. 333 Pfund (Regelung vom 20. Juli 2003 bis zum 17. Juli 2004) pro Monat verdient haben (<http://www.inlandrevenue.gov.uk/pdfs/emp2003/e15.pdf>, September 2003).

¹¹⁶ Zwischen 1999 und 2003 betrug die Länge des unbezahlten Urlaubs zweiundzwanzig Wochen.

¹¹⁷ Zwischen 92% und 100% dieser Zahlung erhält der Arbeitgeber allerdings vom Staat zurück. (<http://www.inlandrevenue.gov.uk/pdfs/emp2003/e15.pdf>, September 2003).

¹¹⁸ Die medizinische Betreuung im Vereinigten Königreich ist durch den *National Health Service* auch für alle anderen Bürger kostenlos, jedoch sind für sie verordnete Medikamente, Zahnbehandlungen, Sehtests und Brillen gebührenpflichtig.

tee) geschaffen, deren Höhe u.a. von den Pflegekosten abhängt. Diese Garantie bietet zusätzliche Unterstützung bei der Sozialhilfe, einkommensabhängiger Arbeitslosenhilfe, Wohngeld und der Beihilfe zur lokalen Steuer für Familien mit behinderten Kindern, die den Höchstsatz der Pflegekomponente erhalten.

3.3.7.2 Sozialökologische Interventionen

5. Familienergänzende Kinderbetreuung

Was die **Vereinbarkeit von Familie und Beruf** betrifft, so weist England ebenso wie Deutschland einige Defizite auf, insbesondere was die Kleinkindbetreuung angeht. So ist die Infrastruktur zur Betreuung für Kinder unter drei Jahren in England nur sehr gering ausgebaut. Die Versorgungsrate der aus Mitteln der öffentlichen Hand finanzierten Kinderbetreuungsdienste liegt bei 2%. Dagegen sind für die öffentliche Betreuung von Kindern im Kindergarten- und Vorschulalter besser ausgebaute Kapazitäten vorhanden. Die Beteiligungsquote der Dreijährigen an der Vorschulbildung lag 1998/1999 bei 52%, bei den Vierjährigen stieg sie sogar auf 95%, da bis September 2002 mehr als 600.000 neue Kindergartenplätze entstanden (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2003:128f).

Der überwiegende Teil der Säuglinge und Unter-Dreijährigen, deren Eltern berufstätig sind, wird von privaten Tagesmüttern, Spielgruppen oder Tagesheimen betreut. Die Drei- und Vierjährigen sind in öffentlich subventionierten Spielgruppen oder Kindergärten untergebracht, in denen es ein staatliches Curriculum gibt, das die Lernziele für die Kinder festlegt. 90% der Kinder nehmen in irgendeiner Form an den in diesem Alter beginnenden Bildungsprogrammen teil. So gehen 55% in eine Spielgruppe und 29% in Kindergärten, durchschnittlich für 2 ½ Stunden pro Tag. Für alle Vierjährigen ist ein Platz in einer Institution garantiert, sei es in einem Kindergarten oder in einer staatlich geförderten Vorschule. Diese haben während der regulären Schulzeit von 9 Uhr am Morgen bis 15.30 nachmittags geöffnet. Der private Bereich betreut 30% der Plätze in unabhängigen oder gegen Gebühr unterrichtenden Schulen. Die durchschnittlichen wöchentlichen Kosten für eine vorschulische Kinderbetreuung betragen etwa 60 Pfund, für Kinder im Schulalter 17 Pfund (www.dwp.gov.uk/asd, August 2003).

Verschiedene Initiativen wurden in den vergangenen Jahren gestartet, um die Kinderarmut zu verringern und in besonders von Kinderarmut betroffenen Gebieten durch den Aufbau von Kinderzentren eine qualifizierte Betreuung und Erziehung der Kinder zu erreichen.¹¹⁹ Insbesondere das *Sure Start*- Programm stellt hier einen wichtigen Faktor für benachteiligte oder ausländische Familien dar. Zudem ist die Regierung bemüht, unentgeltliche frühzeitige Erziehungs- und Lernorte für alle Drei- und Vierjährigen zu schaffen, deren Eltern dies wünschen. Aus diesem Grund wurde 1998 die *National Childcare Strategy* eingerichtet (vgl. www.surestart.gov.uk/, Juli 2003).

Für Kinder mit schweren Behinderungen wird bereits im vorschulischen Bereich eine besondere Förderung angeboten, da in England nur Kinder mit sehr schweren Behinderungen auf eine Sonder-

¹¹⁹ Vgl. zu näheren Informationen über die Programme auch www.dwp.gov.uk/asd, August 2003 und www.surestart.gov.uk/, Juli 2003.

schule gehen, alle anderen werden in das reguläre Schulsystem integriert (vgl. www.bmbf.de/pub/pisa-vergleichsstudie.pdf, Juli 2003).

6. Familienverträgliche Arbeitswelt

Im März 2000 wurde in England (sowie Schottland) eine *Work-Life-Balance Campaign* gestartet, die Arbeitgeber von der Wichtigkeit einer familienorientierten Personal- und Betriebspolitik überzeugen soll. Die Kampagne ist dem *Department for Trade and Industry* (DTI) unterstellt und hat somit auch Einfluss auf die Gesetzgebung und das Arbeitsrecht, was sich auch auf die Gestaltung des Mutter- und Vaterschaftsurlaubs oder die Beurlaubung bei einer Adoption, wie auch die Möglichkeit, bei familiären Notfällen beruflich freigestellt zu werden und der Teilzeitarbeit auswirkt (<http://164.36.164.20/work-lifebalance/index.html>, September 2003).

Speziell zur Unterstützung Alleinerziehender wurden im Rahmen des *New Deal* Programms Hilfe initiiert. Dabei bietet der Staat verschiedene Hilfeleistungen an wie *Trainings on the Job*, Arbeitspraktika und die Vermittlung von Vorstellungsterminen. Das Programm ist zwar speziell auf Alleinerziehende abgestimmt, aber ethnische Minderheiten, Behinderte sowie Personen, die mindestens seit 5 Jahren Sozialleistungen beziehen, werden ebenfalls einbezogen. Alleinerziehende Eltern, die eine Teilzeitarbeit annehmen, können 20 Pfund ihres wöchentlichen Einkommens behalten, ohne dass sich der Zuverdienst auf ihre Sozialhilfe oder Arbeitslosenhilfe auswirkt. Finden sie eine Stelle über das *New-Deal*-Programm, können sie auch finanzielle Unterstützung zu den Kinderbetreuungskosten erhalten. Seit November 2001 ist die Unterstützung auch für Eltern zugänglich, die nicht oder weniger als 16 Stunden arbeiten; seit April 2002 müssen außerdem alle Beteiligten an Beurteilungsgesprächen teilnehmen (Missoc 2002:

http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/2002/socsot_uk_de.pdf).

7. Familienverträgliches Schul- und Bildungssystem

Das englische **Schulsystem** ist auf einen Ganztagsunterricht¹²⁰ ausgelegt. Zusätzlich werden außerschulische Aktivitäten angeboten sowie Hausaufgabenbetreuung und Aufsicht in der Ferienzeit. Extracurriculare Angebote und Maßnahmen (Lernkompetenzen entwickeln, zusätzliche Mittel bereitstellen) sollen den durch sozioökonomische Herkunft beeinflussten unterdurchschnittlichen Schülerleistungen entgegen wirken (vgl. www.bmbf.de/pub/pisa-vergleichsstudie.pdf, Juli 2003). Das *Office for Standards in Education* (OFSTED) formuliert die nationalen Standards, um allen Kindern eine qualifizierte Betreuung anbieten zu können und ist für die Sicherung der Qualitätsmaßstäbe verantwortlich.

Über viele Jahre hinweg waren in England dezentrale Ebenen die wichtigsten Entscheidungsträger im Bildungswesen. Der Staat beschränkte sich auf wesentliche Vorgaben; dies änderte sich in den 1990er Jahren. Von zentraler Bedeutung für das heutige englische Bildungssystem ist das *National Curriculum*. Es legt detaillierte nationale Standards fest, die an allen Primar- und Sekundarschulen gelten sowie an den Privatschulen, die von ca. 10% der schulpflichtigen Kinder besucht werden und die nicht durch den Staat, sondern durch Schulgeld finanziert werden (vgl. ebenda).

¹²⁰ In den Grundschulen beginnt ein typischer Schultag um 8.50 Uhr und endet um 15.15 Uhr. In der Sekundarstufe dauert der Schultag von 8.45 bis 16 Uhr, in beiden Einrichtungen wird ein Mittagessen angeboten.

Doch trotzdem bestätigt sich das traditionell vorhandene Problem im englischen Bildungswesen: der Zusammenhang von sozialer Herkunft und Kompetenzerwerb. Mit dem Jahrtausendwechsel, vor allem vor dem Hintergrund der Ergebnisse internationaler Leistungsstudien, ist nun die Förderung ethnischer Minderheiten¹²¹ in den Fokus nationaler bildungspolitischer Strategien gerückt (vgl. ebenda).

Ein Problem der vorschulischen und schulischen Betreuungs- und Bildungslandschaft in England stellt sicher die **Qualifikation des Personals** dar. Nur 20% des Personals verfügt über eine universitäre oder vergleichbare Ausbildung. Die Mehrheit der Kindergärtnerinnen bzw. Erzieher haben kaum fachliches Vorwissen. In vielen Fällen gab es lediglich Einweisungen durch lokale Behörden. Die Arbeitsbedingungen im Betreuungsbereich sind eher schlecht, die Bezahlung ist gering und es gibt wenig Unterstützung von Behörden oder Eltern. Durch die Blair-Regierung wurden ein nationales Lohnminimum sowie die deutlich verbesserte Ausbildung des Personals beschlossen. Im Bildungsbereich ist geplant, nun auch Lehrer/innen besser zu bezahlen und zu schützen, des Weiteren sollen sie zukünftig vier Jahre die Universität besucht haben oder einen qualitativ gleichwertigen Abschluss vorweisen können.

8. Wohnen und Wohnumfeld

Bezüglich der Unterstützung von Familien konnten in diesem Bereich keine familienpolitischen Aktivitäten ausfindig gemacht werden.

3.3.7.3 Pädagogische und familieninterne Interventionen

9. Präventive Familienarbeit

Am 8. Juni 2001 wurde das Ministerium für Beschäftigung und Renten ins Leben gerufen, dessen Ziel es ist, erwerbslosen Personen im arbeitsfähigen Alter, Rentnern und Familien mit Kindern mit Rat und Unterstützung zur Seite zu stehen. Durch die angestrebte Eingliederung in Bildungs-, Ausbildungs- und Arbeitsprogramme des Staates soll das Risiko der langfristigen sozialen Ausgrenzung von minderjährigen Eltern und ihren Kindern reduziert werden. Ein weiteres Ziel ist es, Eltern und arbeitslosen Personen beim Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt zu helfen (Missoc 2002).

Darüber hinaus gibt es in England in jeder Region *Careers Service Companies*, die jungen Menschen helfen sollen, nach der Schule oder der Ausbildung in den Arbeitsmarkt zu gelangen. Seit April 2001 existiert durch *Connexions* eine zusätzliche Möglichkeit der Unterstützung, in dem Organisationen des öffentlichen, privaten, freiwilligen und kommunalen Bereichs zentral verwaltet und vernetzt werden (vgl. www.oecd.org/dataoecd/20/0/4536941.pdf, September 2003).

Beratung und Hilfe bei Trennung oder Scheidung der Ehepartner können Familien durch privatwirtschaftlich organisierte Agenturen erhalten, die **Familien-Mediation** anbieten. Probleme in der

¹²¹ Der Migrationsanteil von Kindern im Schulalter stellt sich wie folgt dar: 90,4% der Schüler sind im Inland geboren ebenso wie mindestens ein Elternteil. 7% haben im Ausland geborene Eltern und 2,6% sind wie auch die Eltern im Ausland geboren. Insgesamt sprechen 4,1% der betrachteten Schülergruppe eine andere Muttersprache als die Unterrichtssprache Englisch (www.statistics.gov.uk, August 2003).

Familie werden mit Hilfe eines Vermittlers geschlichtet und es wird versucht, eine Lösung zu finden, die allen Familienmitgliedern gerecht wird, speziell den kindlichen Bedürfnissen. Auch bei finanziellen Angelegenheiten ist die Inanspruchnahme einer Mediation möglich, zudem werden hier generelle Informationen zur Rechtslage gegeben. Die Kosten der Mediation müssen selbst getragen werden; es sei denn, es liegt nur ein geringes Einkommen vor, dann ist die Übernahme durch den *Community Legal Service*, einer staatlichen Einrichtung, möglich (vgl. www.lcd.gov.uk/family/fammed.html, August 2003). Alternativ ist es auch möglich, statt eines Vermittlers einen Solicitor¹²² zu bemühen oder die gerichtliche Auseinandersetzung zu suchen.

10. Kinderschutz/ Gewalt in der Familie

Was den **Schutz der Kinder** vor physischer Gewalt angeht, so existiert bisher kein Gesetz, das ein Recht von Kindern auf Freiheit von physischer Gewalt anerkennt – und dies, obwohl sich England – wie fast alle Mitgliedsstaaten der UN auch – mit Unterzeichnung der UN-Konvention für die Rechte der Kinder dazu verpflichtet hat, Kinder zu schützen und Kinderrechte zu verteidigen. Kinder dürfen nach wie vor von ihren Eltern und Aufsichtspersonen, wie Lehrern und Tagesmüttern geschlagen werden. Die aus dem Jahre 1861 stammende gesetzliche Grundlage wird immer wieder dazu missbraucht, Kindern Gewalt anzutun (vgl. www.wdr.de/tv/service/familie/inhalt/20030702/b_6.phtml, Juli 2003). Seit 1999 gab es 17 Fälle, in denen Kinder aufgrund von häuslicher Gewaltanwendung durch Eltern oder Stiefeltern gestorben sind (vgl. www.womensaid.org.uk, August 2003). Deshalb haben im Juni 2003 zwei Parlamentsausschüsse gefordert, das Schlagen von Kindern gesetzlich zu verbieten.

11. Adoption/Pflegekinder/Jugendheime

Außerdem hat das Unterhaus (*House of Commons*) im November 2002 ein Gesetz verabschiedet, dass es homosexuellen und unverheirateten Paaren ermöglicht, Kinder zu adoptieren. Vor 2002 konnten zwar alleinstehende Hetero- und Homosexuelle in England Kinder adoptieren, jedoch keine schwulen oder lesbischen Paare. Eine weitere Neuerung in Großbritannien ist seit Juni 2002 eine Samenbank, die sich auf lesbische Paare spezialisiert hat (vgl. www.lsvd.de, August 2003).

3.3.8 Familienpolitische Reformdebatte

Die wichtigsten Ziele der Regierung bestehen darin, die Kinderarmut¹²³ bis 2010 um die Hälfte zu verringern und innerhalb einer Generation gänzlich zu beseitigen sowie die Empfängnisraten bei Frauen unter 18 Jahren ebenfalls bis 2010 zu halbieren. Aus diesem Grund sollen Beratungsstellen für junge Frauen und Männer leichter zugänglich werden, um diese sexuell besser aufklären zu können, auch der Aufklärungsunterricht in der Schule soll verbessert werden. Gemäß der „Welfare-to-Work“-Philosophie von New Labour ist im Bereich des Arbeitsmarktes geplant, die Beschäftigungsrate von Alleinerziehenden bis 2010 auf 70% zu steigern. Dazu sollen weitere Jobcenter, Kinder-

¹²² Ein Solicitor ist ein Anwalt, der nur bei niederen Gerichten zugelassen ist.

¹²³ Zum Regierungsantritt der Labourpartei wurde jedes 3. Kind in Armut geboren (vgl. www.labour.org.uk/economychildpoverty.html).

betreuungsangebote und Steuererleichterungen eingeführt werden (Missoc 2002). Auch wird überlegt, den *Childcare tax credit* auszubauen. Bis 2004 sollen durch das *Sure Start* Programm 1,6 Mio. neue Kinderbetreuungsplätze geschaffen werden, davon 4300 durch neue Tagesmütterprojekte, danach sollen mindestens 500 *Sure Start* Programme bis zu 400.000 Kindern helfen, speziell dem ¼ der unter Vierjährigen, die in Armut leben. Ab April 2004 soll jedes dreijährige Kind zudem kostenlose Bildungseinrichtungen besuchen können, wenn es die Eltern wünschen.

4 Schweizer Familienpolitik im Vergleich zu jener der ausgewählten Staaten

Im Folgenden wird die Schweizer Familienpolitik mit der Deutschlands, Frankreichs und Englands verglichen. Dabei ist einschränkend anzumerken, dass sich Bemerkungen auf der kantonalen Ebene lediglich auf die in Kap. 3 des Berichts durchgeführte Analyse der vier Kantone Zürich, Luzern, Tessin, Vaud beziehen können.

4.1 Politische und gesellschaftliche Traditionen in der Familienpolitik

Schon die politischen und gesellschaftlichen Traditionen der Familienpolitik in den vier verglichenen Ländern Deutschland, Frankreich, England und der Schweiz sind außerordentlich verschieden, was auch zu unterschiedlichem familienpolitischen Regimen geführt hat.

So wird gemeinhin der Beginn einer **deutschen** Familienpolitik mit der Gründung des Bundesfamilienministeriums im Jahr 1953 identifiziert, auch wenn zuvor schon staatliche Aktivitäten mit deutlichen familienpolitischen Bezügen vorhanden waren. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen, die in der NS-Zeit mit einer aktiven Bevölkerungspolitik gemacht worden waren, ist die bis heute zurückhaltende Haltung gegenüber bevölkerungspolitischen Motiven in der Familienpolitik zu verstehen. Auch der individualistische Ansatz der Familienpolitik in Deutschland, nach der Kindererziehung nicht als staatliche, sondern als individuell zu lösende Aufgabe angesehen wird, erklärt sich teilweise durch die historischen Entwicklungen. Des Weiteren sind die in Deutschland vorherrschenden Prinzipien des Föderalismus und der Subsidiarität für die Familienpolitik prägend, was zu einer weitaus passiveren Rolle des Bundes in der Familienpolitik als in Frankreich führt.

Während Politik, die die Interessen von Familien berührte, in den 1950er und 60er Jahren zunächst als Sozialpolitik betrieben wurde, die im Wesentlichen auf die Wiederherstellung „geordneter“ wirtschaftlicher und familialer Verhältnisse ausgerichtet war, ist festzustellen, dass die Familienpolitik im Laufe ihrer Entwicklung einen eigendynamischen Charakter entwickelt zu haben scheint, demzufolge von einer zunehmenden politics-Determination des policy-Bereiches auszugehen ist. D. h. über unterschiedliche Regierungskoalitionen hinweg hat sie eigendynamische Entwicklungszüge gezeigt. Dies ergibt sich einerseits durch die Tatsache, dass Familienpolitik sich immer weiter von ihrer klassischen Weltanschauungsprägung entfernt hat, andererseits durch die zunehmende Dominanz eines politischen Akteurs, der eigentlich nicht zu den Gestaltern von Politik im Zusammenhang der Verfassungsordnung Deutschlands gehört: des Bundesverfassungsgerichtes. Weltanschaulich bzw. parteipolitisch bedingte Unterschiede in der Konzeption von Familienpolitik nahmen insbesondere unter der Wirkung der demografischen Entwicklung und der normativen Festlegung von Familienpolitik durch das Bundesverfassungsgericht in den 90er Jahren deutlich ab.

Die **französische** Familienpolitik dagegen zeichnet sich durch eine lange Tradition innerhalb der Entwicklung des französischen Wohlfahrtsstaates aus. Der eigentliche Motor bei der Umsetzung familienpolitischer Neuerungen blieb dabei bis zum Beginn des 2. Weltkrieges der Sozialkatholi-

zismus. In der Tradition der französischen Familienpolitik spielt immer auch das Leitbild der Nation eine bedeutende Rolle, was dazu führt, dass – im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland – geburtenfördernde Zielvorstellungen integraler und selbstverständlicher Bestandteil familienpolitischer Handelns in Frankreich sind.

Zur Institutionalisierung der französischen Familienpolitik kam es mit dem *Code de la Famille* 1939. Dabei handelt es sich um eine gesetzliche Regelung der im außerstaatlichen Bereich durch die sozialkatholischen Unternehmer entwickelten familienpolitischen Maßnahmen.

In den 1960er und 1970er Jahren wandelte sich die Familienpolitik unter dem Vorzeichen sozial- und frauenpolitischer Ziele im Hinblick auf die traditionell familienbasierte Bereitstellung von Kindererziehung: Mehr und mehr öffentliche Kinderbetreuungsplätze wurden geschaffen. Der Staat reagierte damit, entsprechend der etatistisch-republikanischen politischen Kultur Frankreichs, auf soziale und ökonomische Modernisierungstendenzen. Familienpolitik blieb aber bis heute auch zentraler Bestandteil einer interventionistischen Sozialpolitik.

England dagegen hat niemals einen spezifischen Teil seiner Sozialpolitik als „Familienpolitik“ bezeichnet. Die Traditionslinien eines solchen Politikbereichs lassen sich daher nur indirekt entwickeln.

Die ersten gezielten staatlich organisierten Familienförderungsmaßnahmen wurden mit dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates in den 1940er Jahren geschaffen. Aufbauend auf die zu Beginn des letzten Jahrhunderts von Lloyd George begründeten Sozialversicherungen wurde ein liberal-kollektivistisches Wohlfahrtsystem etabliert, das sich durch Universalität, eine umfassende Risikoabsicherung sowie Angemessenheit der Leistungen auszeichnete und bis heute in seinen wesentlichen Zügen erhalten ist. Im Rahmen der Konzeption, die auf den 1942 verfassten Beveridge-Report zurück geht, wurde neben dem staatlichen Versicherungssystemen für Kranke, Invalide, Alte, Arbeitslose auch Mutterschaftsgeld, eine Hinterbliebenen- und Witwenrente und Kindergeld eingeführt. Gemäß der liberalen Grundausrichtung beschränken sich die Interventionen zur Unterstützung der Familien seitens der Politik jedoch vorwiegend auf die wirtschaftliche Ebene und bewegen sich dort, im Vergleich zu Deutschland und Frankreich, auf einem niedrigen Niveau. Der individualistischen Wohlfahrtsvorstellung zufolge wird primär auf die Institution des Marktes zur Einkommenserzielung gebaut. Familie ist zwar eine von der Politik hochgeschätzte, aber dem Privaten zugeordnete Institution. Das Sicherungssystem tritt dann ergänzend hinzu, wenn der Markt versagt. Soziale Anspruchsrechte sind daher nur schwach ausgeprägt und direkt an eine individuelle Bedürftigkeitsprüfung gebunden. Werden Leistungen gezahlt, so fallen sie eher gering aus und haben lediglich einen grundsichernden Charakter. Das Ziel des Sicherungskonzeptes liegt daher mehr oder weniger in der mindestbedarfsdeckenden Armutsvermeidung.

Die Familienpolitik der **Schweiz** ist ebenso wie die Deutschlands durch die Prinzipien des Föderalismus und der Subsidiarität geprägt. Im Unterschied zur Schweiz sind in Deutschland die zentralstaatlichen Kompetenzen des Bundes jedoch wesentlich stärker ausgeprägt.¹²⁴ In der Schweiz dagegen liegt ein Großteil der Kompetenzen bei den unteren föderalen Ebenen, viele Leistungen werden

¹²⁴ Hier sind insbesondere die Grundrechtsbindung in Verbindung mit dem Sozialstaatsgebot sowie der Ländervorrang bei der Ausführung von Bundespolitik von Bedeutung. Alle drei Komponenten wirken stark unitarisierend.

zudem durch nicht-staatliche Akteure wahrgenommen. Auf Bundesebene werden aufgrund der Kompetenzordnung nur wenige Leistungen, schwerpunktmäßig im Bereich ökonomischer Interventionen, selber ausgeführt.

Auf kantonaler Ebene fallen große Unterschiede zwischen den Familienpolitiken der Kantone auf. Dies liegt auch in den Einflüssen der verschiedenen Familienrechtstraditionen begründet, welche die kantonalen Familienpolitiken stark geprägt haben. So ist insbesondere die Westschweiz stark durch den Code de la famille geprägt, was dazu führt, dass einige Westschweizer Kantone europaweit zu den Vorreitern bei der Einführung von Familienzulagen zu rechnen sind. Dagegen war Familienpolitik im Kanton Zürich bis zur Mitte der 1990er Jahre kein Thema. Und auch heute vertritt der Kanton in seiner offiziellen Haltung ein ausgesprochen traditionelles familienpolitisches Credo mit dem zentralen Inhalt, wonach die Familie Privatsache sei, sich Familienpolitik also auf die fürsorgliche Hilfe von Familien in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen beschränkt.

Auf der Ebene der Städte und Gemeinden ist v.a. in Zürich und Lausanne ein langjähriges und explizites Engagement im Bereich der Familienpolitik nachzuweisen. Diese familienpolitischen „Traditionen“ sind in erster Linie auf die politisch-ideologischen Traditionen zurück zu führen: Beide Städte haben seit Jahrzehnten eine linke politische Tradition innerhalb eines bürgerlich geprägten Kantons. In beiden Städten wird das heute auch explizit als ein dem Kanton gegenüber konkurrierendes politisches Engagement gewertet. Während Familienpolitik in den meisten Städten primär als Sozialpolitik verstanden wird, betreibt Uster Familienpolitik explizit als Politik zugunsten des Standortmarketings, Yverdon dagegen versteht Familienpolitik in erster Linie als Präventionspolitik.

Zusammengefasst bleibt festzuhalten, dass bevölkerungspolitische Motive in einem familialistischen Regime wie Frankreich eine dominante Rolle in der Familienpolitik spielen, während sie in Deutschland bis heute in der Öffentlichkeit nicht diskutiert werden. Beide Länder ähneln sich aber insofern, als Familienpolitik nicht wie in den individualistischen Regimen¹²⁵ England und Schweiz in erster Linie als Schutz für Bedürftige angelegt ist, sondern – aufgrund der Verwurzelung in der katholischen Soziallehre – Bestandteil einer (mehr bzw. weniger) interventionistischen Sozialpolitik gesehen wird. In Deutschland und der Schweiz ist darüber hinaus das Prinzip des Föderalismus prägend (allerdings in Deutschland eher ausführend, in der Schweiz auch politikprägend). In beiden Ländern sowie in England ist zudem das Prinzip der Subsidiarität von Bedeutung, was dazu führt, dass viele familienpolitische Maßnahmen von nicht-staatlichen Akteuren wie Verbänden durchgeführt werden.

4.2 Politische Zielsetzungen und Rahmenbedingungen

Ebenso wie die politischen Traditionen unterscheiden sich auch die familienpolitischen Zielsetzungen und Rahmenbedingungen der vier verglichenen Länder sehr stark voneinander.

Die Ziele familienpolitischen Handelns in **Deutschland** sind im Grundgesetz in Art. 1, 3 und 6 GG und darüber hinaus in allen Länderverfassungen noch einmal verankert. Diese Grundrechtsbindung

¹²⁵ Vgl. dazu Fux 1999.

hat in Verbindung mit dem Bundesverfassungsgericht die Eckwerte von Familienpolitik ganz wesentlich bestimmt. Insbesondere Art. 6 Abs. 1 GG ist hier als wesentliches „Essential“ zu nennen. Er stellt ein klassisches Abwehrrecht dar, enthält eine Instituts- oder Einrichtungsgarantie und ist darüber hinaus als wertentscheidende Grundsatznorm zu verstehen: Das heißt, dass der Staat eine Verpflichtung hat Störungen und Schädigungen der Familie durch ihn selbst ebenso wie durch Dritte zu vermeiden und darüber hinaus Familie durch geeignete Maßnahmen zu fördern und Benachteiligungen zu verhindern¹²⁶.

Während die Familienpolitik der Anfangszeit sich vor allem als weltanschaulich verankerter Institutionenschutz verstand, der die familiäre Leistungserbringung durch die in Arbeitsteilung und Rollenwahrnehmung traditionell bestimmte Familie sicherte, begann Familienpolitik in den 60er Jahren sich einer Öffnung des traditionellen Familienbildes zu stellen. Einerseits wurde nun Frauenerwerbstätigkeit nicht mehr in dem Maße kritisiert wie dies zuvor der Fall gewesen war, andererseits beeinflussten Einflüsse aus der Gesellschaft, insbesondere aus der 68er Bewegung, die familienpolitischen Leitbilder. Mit der Regierungsübernahme durch die sozialliberale Koalition im Jahr 1969 kam es zum endgültigen Umschlag von einer die Familie in ihrer klassischen Zusammensetzung stärkenden Politik zu einer Politik, die schwerpunktmäßig Rechte einzelner Familienmitglieder in ihrem Fokus hatte. Der Wechsel vom Mutterschaftsurlaubsgeld zum Erziehungsgeld 1986, das nunmehr von allen Eltern – nicht nur von erwerbstätigen Müttern – bezogen werden konnte, symbolisierte eine Hinwendung der Familienpolitik zu diversifizierten Lebensentwürfen ebenso wie zu einer leistungsgerechten Bewertung von Familie, d. h. sowohl Erwerbstätigkeit als auch Familienarbeit werden tendenziell in ihrer gesellschaftlichen und persönlichen Bedeutung anerkannt und honoriert.

Die Ziele der **französischen** Familienpolitik sind durch den Gesetzgeber nicht konkretisiert worden, lediglich in der Präambel der Verfassung von 1946 sowie der Verfassung von 1958 findet sich der Hinweis, dass die Familien zur Gewährleistung ihres Wohlergehens zu fördern seien. Das Eingreifen des Staates in Frankreich dient vorrangig dem Ziel des Schutzes der Kinder und der erwerbstätigen Mütter, dies nicht zuletzt bevölkerungspolitisch motiviert. Zu diesem Zweck erhält die Familie substantielle und vielfältige Unterstützung, u.a. zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Mit dem *Code de la famille* und der Politik des 3. Kindes steht seit den 1970er Jahren die Geburtenförderung im Zentrum der französischen Familienpolitik.

Das französische Familienrecht ist im *Code Civil* festgehalten und da es in seiner ursprünglichen Form zahlreichen und teils gegensätzlichen Strömungen Rechnung tragen musste, zeigt es eine Art Kompromisscharakter. Insbesondere in den letzten Jahren ist – neben der privatrechtlichen Entwicklung – das Vordringen des öffentlichen Rechts unübersehbar, einerseits im Sinne der Gewährung sozialrechtlicher Leistungen (z.B. Mutterschafts- und Erziehungshilfen), andererseits auch in Form staatlicher Eingriffe (z. B. Erziehungshilfe, Entzug der elterlichen Sorge, Einzug von Unterhalt) in den ursprünglich rein privaten Bereich der Familie, welche in diesem Zusammenhang mehr als gesellschaftliche und wirtschaftliche Grundeinheit des Staates, als faktischer Haushalt (*ménage foyer*) gesehen wird.

¹²⁶ Das Schutzgebot für die Familie ist allerdings nicht nur als Abwehrrecht gegenüber staatlichen Eingriffen zu verstehen (Schädigungsverbot), sondern gleichzeitig auch als Förderungsgebot, was nach Auslegung des Bundesverfassungsgerichtes bedeutet, dass Ehe und Familie vor Beeinträchtigungen durch andere Kräfte zu bewahren und darüber hinaus durch geeignete Maßnahmen zu fördern sind.

Die **englische** Rechtslage zeichnet sich durch das Fehlen einer in einem Dokument ausformulierten Verfassung und durch fortlaufende Weiterentwicklung und Flexibilität aus, was es schwer macht, alle Bestandteile zweifelsfrei zu benennen sowie familienpolitische Zielsetzungen und Rahmenbedingungen festzumachen. Der Grundstock des Familienrechts wird daher von Gesetzen, Gerichtsentscheidungen in Präzedenzfällen und Interpretationen von Gesetzen sowie Konventionen gebildet.

Grundsätzlich zielt die englische Familienpolitik auf die Aufrechterhaltung der traditionellen Familienform, in der zwei verheiratete heterosexuelle Eltern mit Kindern in einem Haushalt zusammenleben. Andere Familienstrukturen, wie z.B. die der alleinerziehenden Mutter oder der homosexuellen Partnerschaft, werden als weniger akzeptabel betrachtet. Die neo-maltusistische Grundausrichtung der englischen Familienpolitik geriet in den 70er und 80er Jahren des letzten Jahrhunderts unter zunehmenden Druck. Der Anstieg der Beschäftigungsrate der Frau, die zunehmende Sichtbarkeit von Gewalt und Missbrauch in den Familien sowie die Veränderungen in den Familienstrukturen zwangen in den folgenden Jahren den Staat, die Ausrichtung der Familienpolitik neu zu überdenken. Während sich der Staat zu Zeiten der konservativen Regierung aus der Gesellschaftspolitik zurückzog, um der Eigeninitiative bzw. der Privatwirtschaft Platz zu machen, kam es mit dem Antritt der Labourregierung unter der Führung von Tony Blair 1997 zu einer nachdrücklichen Neuausrichtung. Ein neuer Mittelweg zwischen Kapitalismus und Wohlfahrtsstaat soll gesucht werden, wobei die Labourregierung an die Sozialpolitik der 80er und 90er Jahre in sofern anknüpft, als dass sich Sozialleistungen auch weiterhin auf die wirklich Bedürftigen konzentriert sollen und die individuelle Absicherung im Regelfall dem Einzelnen vorbehalten bleibt. Instrument der neuen Politik sind die „New Deals“ des Welfare-to-Work“-Programms.

In der **Schweiz** finden Familien in Art. 14 (Recht auf Ehe und Familie), Art. 41 (Sozialziele) sowie Art. 116 (Familienzulagen und Mutterschaftsversicherung) explizit Eingang in die Bundesverfassung. Ebenfalls von Bedeutung für die Familienpolitik sind zudem Art. 11 BV (Schutz der Kinder und Jugendlichen), Art. 8 (Rechtsgleichheit), 13 (Schutz der Privatsphäre) und 108 (Wohnbau und Wohneigentumsförderung). Zwei grundlegende Charakteristika prägen dabei das Familienverständnis des Bundes. Zum einen geht der Bund von einem offenen Familienbegriff aus, zum anderen versteht er die Familienpolitik nicht als Sektoral-, sondern als Querschnittsaufgabe: Ganz allgemein will er die Bedürfnisse der Familie bei der Erfüllung seiner Tätigkeiten berücksichtigen (Art. 116 Abs. 1). Ein konkretisierendes Gesamtkonzept, das evaluative Elemente zu den Zielsetzungen enthalten würde, fehlt allerdings. Zudem hat der Bund in der Familienpolitik lediglich eine Unterstützungskompetenz (Art. 116 Abs 1 BV), aufgrund derer er zwar Maßnahmen der Kantone oder Dritter zum Schutze und zur Förderung von Familien mittragen, von sich aus jedoch nicht tätig werden kann. Ausnahmen stellen die Familienzulagen und die Mutterschaftsversicherung dar.

Auf der Stufe kantonaler Verfassungen bestehen lediglich in einigen Kantonsverfassungen wie beispielsweise der neuen Kantonsverfassung des Kantons Waadt (in Kraft seit 2003) familienpolitische Zielsetzungen. Auf Gesetzesstufe lässt sich aber – vorrangig im Bereich der ökonomischen Interventionen – in verschiedenen kantonalen Gesetzen erkennen, dass der Familienpolitik Bedeutung zugemessen wird. Familienpolitische Grundlagenberichte und Leitbilder sind in den Kantonen in unterschiedlichem Ausmaß erarbeitet worden.

Auf kommunaler Ebene zeigt sich – wie in Deutschland auch –, dass die Gemeinden gerade im Bereich ökonomischer Interventionen wenig Handlungsspielraum haben, dadurch, dass sie dort fast

vollständig auf die Rolle als Vollzugsorgan der Vorgaben der kantonalen Gesetzgebung beschränkt sind. Über einen größeren Gestaltungsspielraum verfügen sie dagegen auf den anderen Interventionsebenen.

Von allen vier Ländern ist lediglich in Deutschland die Situation gegeben, dass die in der Verfassung verankerten allgemeinen Ziele durch ein Verfassungsgericht konkretisiert wurden bzw. werden und so dem Staat ein klarer familienpolitischer Arbeitsauftrag mit auf den Weg gegeben werden kann. In Frankreich und der Schweiz sind familienpolitische Ziele vorgegeben, evaluative Elemente fehlen allerdings. In England wiederum ist kein Grundrechtsbezug für staatliches Engagement im Bereich der Familienpolitik gegeben, was zu einer recht zögerlichen Entwicklung der Familienpolitik geführt hat.

4.3 Zur Situation von Familien in den ausgewählten Staaten

Die Situation von Familien¹²⁷ unterlag in allen vier Vergleichsstaaten in den letzten Jahren Wandlungsprozessen. Im Vergleich werden länderspezifische Besonderheiten deutlich; es zeigt sich aber auch, dass einige Trends in allen Ländern zu finden sind.

1. Familienbildung und -auflösung

Die **Geburtenraten** der vier verglichenen Länder unterscheiden sich deutlich voneinander, auch wenn im weltweiten Vergleich alle vier Raten als niedrig einzustufen sind (vgl. Kap. 2.2.1). In England und der Schweiz sank die Zahl der Geburten pro Frau seit 1990 ab. Zählte die Schweiz 1990 noch 1,59 Kinder je Frau, waren es 2001 noch 1,41. In England sank die Zahl von 1,83 Geburten 1990 auf 1,63 im Jahr 2001 ab. In Deutschland brach die Geburtenrate nach der Wiedervereinigung Anfang der 90er Jahre massiv ein: In Ostdeutschland wurden 1991 nur noch halb so viele Kinder geboren wie im Jahr zuvor. Die Geburtenrate sank von 1,45 Geburten 1990 auf 1,25 im Jahr 1995 und stabilisiert sich seitdem auf einem niedrigen Niveau. Damit bildet Deutschland zusammen mit den südeuropäischen Ländern, was die Geburtenrate angeht, das Schlusslicht der EU. Frankreich dagegen verzeichnet seit Mitte der 1990er Jahre einen Anstieg der Geburtenziffern. Wurden 1995 noch 1,70 Kinder pro Frau geboren, waren es 2001 1,90 Kinder.

Generell hat die **Zahl der nichtehelich geborenen Kinder** in den letzten Jahren in allen vier Ländern zugenommen. Während aber in England, Frankreich und Ostdeutschland mittlerweile über 40% der Kinder außerhalb einer Ehe zur Welt kommen, sind es in Westdeutschland nur ca. 15% und in der Schweiz sogar nur 11,4%.

Auch das **Alter der Mütter bei der Geburt** nimmt zu: In allen vier Ländern ist das Durchschnittsalter der Mütter in den letzten Jahren angestiegen (dies gilt zugleich auch für die Väter). Die langen Ausbildungszeiten sowie der spätere Berufseintritt dürften zwei Gründe dafür sein. In der Schweiz stieg das Alter der Mütter von 29,0 Jahren 1990 auf 29,8 Jahre im Jahr 2000 an; in Frankreich waren die Frauen 1990 durchschnittlich 28,3 Jahre bei der Geburt ihrer Kinder, 2000 waren es schon 29,4 Jahre. In Deutschland stieg das Alter von 27,6 Jahre (1990) auf 28,7 Jahre (1999) an; in England von 27,7 Jahre (1990) auf 28,5 Jahre (2000). Der Grund dafür, dass deutsche und englische Mütter im

¹²⁷ S. hierzu auch den statistischen Teil des Familienberichts.

Durchschnitt ein Jahr jünger sind als französische und schweizerische dürfte bei Deutschland in der ausgesprochen niedrigen Zahl von Müttern mit einem hohen Bildungsabschluss liegen (so bleiben mittlerweile dort 42% der Akademikerinnen kinderlos). England dagegen verfügt mit 29% (2000) der Lebensgeburten pro 1.000 Frauen über die höchste Geburtenrate von jungen Frauen im Alter zwischen 15 und 19 Jahren in der EU.

Zugleich steigt in allen Vergleichsländern die **Scheidungsrate** an: Familien werden immer häufiger aufgelöst. Während in England bei der Eheschließungskohorte von 1980 Scheidungsraten von 42% zu verzeichnen sind, sind es in Deutschland 38%, in Frankreich und der Schweiz 35% (Europäische Kommission 2002).

2. Müttererwerbstätigkeit

Die **Erwerbsbeteiligung von Frauen** ist in allen vier Ländern niedriger als die der Männer. Die Beschäftigungsquote zeigt, dass in allen Vergleichsländern ca. 16% weniger Frauen als Männer einer abhängigen oder selbstständigen Beschäftigung nachgehen. Allerdings sind die Unterschiede in Deutschland und der Schweiz ausgeprägter als in Frankreich und England.¹²⁸

Ein Großteil der Frauen geht zudem einer **Teilzeitbeschäftigung** nach. Die Teilzeitquote der Frauen liegt dabei deutlich über der der Männer und ist in der Schweiz und in England mit ca. 45 der erwerbstätigen Frauen besonders hoch (gegenüber 34% in Deutschland und 24% in Frankreich). In beiden Ländern ist zugleich auch die Zahl der männlichen Teilzeitbeschäftigten recht hoch: 8,9% der erwerbstätigen Männer in der Schweiz und 8,4% derer in England arbeiten Teilzeit gegenüber nur 4,8% in Deutschland und 5,1% in Frankreich.

Unter Berücksichtigung der Haushaltsstruktur gibt es in allen vier Ländern große Differenzen in der **Beschäftigungsquote von Frauen ohne Kinder** im Haushalt, **Frauen mit Kindern** in Paarhaushalten **und allein erziehenden Frauen**. Generell lässt sich ein Anstieg der Erwerbstätigkeit auch bei Müttern mit kleinen Kindern beobachten. Die Zahl berufstätiger Mütter in Paarhaushalten sowie berufstätigen Alleinerziehenden variiert im Ländervergleich sehr stark. Bei der Schweiz ist auffällig, dass Frauen ohne Kinder zu 88% erwerbstätig sind, im Vergleich der vier Länder ein sehr hoher Wert. In England sind Alleinerziehende wesentlich seltener berufstätig als in den anderen Ländern, in Deutschland gilt das gleiche für Mütter in Paarhaushalten.

Die Beschäftigungsquote von Müttern mit kleinen Kindern unterscheidet sich nach dem **Bildungsniveau**. Erheblich mehr Akademikerinnen sind erwerbstätig als Mütter mit mittlerem Schul- oder Berufsabschluss bzw. elementarem Schulabschluss. Dies gilt besonders für die Schweiz (73,6%) und Frankreich (72,2%). In Deutschland ist mit nur 62,4% ein Rückstand bei der Erwerbstätigkeit hochqualifizierter Mütter zu beobachten. Bei der Schweiz fällt im Ländervergleich außerdem die hohe Zahl von 64,6% erwerbstätiger Frauen mit elementarer Schulbildung auf im Vergleich zu 32,2% (Großbritannien), 29,0% (Frankreich) und 28,7% (Deutschland).

¹²⁸ Die durchschnittliche tarifliche Wochenarbeitszeit (für Arbeiter des verarbeitenden Gewerbes) betrug 2002 in Deutschland 35,7 (Westdeutschland) bzw. 38,3 Stunden (Ostdeutschland), in England 37,2 Stunden, in Frankreich 35,7 Stunden und in der Schweiz 40,5 Stunden (Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 2003: 2).

3. Haushalts- und Einkommensstrukturen

Die **durchschnittliche Zahl der Personen je Privathaushalt** ist in den letzten Jahren in allen vier Vergleichsländern gesunken. Zwischen 2,2 und 2,4 Personen betrug 1999/2000 die mittlere Haushaltsgröße in Frankreich, England, der Schweiz und Deutschland und damit durchschnittlich 0,3 Personen weniger als 1981/82. Nicht nur werden die Familienhaushalte kleiner, auch hat die Zahl der Einpersonenhaushalte in allen Ländern zugenommen.

Darüber hinaus fällt auf, dass sich die **relative Einkommensposition von Paaren mit Kindern zu der von Alleinerziehenden** in allen Ländern stark unterscheidet: In allen Vergleichsländern sind Alleinerziehende finanziell wesentlich schlechter gestellt als Paare mit Kindern. Während Paare in den Vergleichsländern zwischen 124% und 145% des Äquivalenzeinkommens der Bevölkerung zur Verfügung haben, sind es bei Alleinerziehenden 61% bis 77%. Deutschland und Großbritannien weisen dabei das europaweit niedrigste Äquivalenzeinkommen von Ein-Eltern-Familien auf.

Ein Blick auf die Situation der Familien in Deutschland, Frankreich, England und der Schweiz macht deutlich, dass alle vier Länder mit ihrer Politik reagieren müssen auf:

- eine wachsende Zahl von nichtehelichen Kindern,
- ‚ältere‘ Mütter durch ein steigendes Alter bei der Geburt des ersten Kindes
- steigende Scheidungsraten,
- die steigende Erwerbsbeteiligung von Frauen (insbesondere Müttern),
- kleinere Haushaltsgrößen
- sowie die finanziell problematische Situation von Alleinerziehenden.¹²⁹

Deutschland, England und die Schweiz haben darüber hinaus mit einer sinkenden Geburtenrate zu kämpfen; das Beispiel Frankreich zeigt (ebenso wie das der skandinavischen Länder), dass eine erfolgreiche Familienpolitik hier wesentliche Veränderungen bewirken kann. Insbesondere in Großbritannien und Deutschland ist die finanzielle Situation von Ein-Eltern-Familien äußerst problematisch; in Deutschland stellt sich zudem das Problem, das hochqualifizierte Frauen sich mittlerweile selten für Kinder entscheiden und die, die sich dafür entscheiden, eine – im europäischen Vergleich – geringe Beschäftigungsquote aufweisen, was aus volkswirtschaftlicher Sicht alles andere als sinnvoll ist.

4.4 Staatsorganisatorische Voraussetzungen

Die staatsorganisatorischen Voraussetzungen in den verglichenen Ländern sind ausgesprochen unterschiedlich. Dass hängt mit dem Staatsaufbau zusammen, der sich in Frankreich und England durch einen ausgeprägten Zentralismus, in Deutschland und der Schweiz dagegen durch die föderalistische Organisation auszeichnet. Auswirkungen hat diese Tatsache nicht nur auf die Finanzierungsstruktur, sondern auch auf die familienpolitische Interessendurchsetzung und Akteurskonstellation. Hierbei ist allerdings zu betonen, dass es sich bei der vorliegenden Untersuchung lediglich um eine Literaturstudie handelt, keine Politikprozessanalyse. Aus diesem Grund konnten die in den

¹²⁹ S. hierzu auch Thema „Lebenssituation von Familien“ im Statistikteil.

Kapiteln zur Bundes- und Kantonsebene herausgearbeiteten belief systems in diesem Kapitel nicht übernommen werden.

4.4.1 Behördenarrangement

Im Zuge des föderalistischen Prinzips in **Deutschland** sind neben dem Bund und den Bundesländern auch die Städte, Gemeinden und Kreise als familienpolitische Akteure zu nennen, die anregend, koordinierend und bei landes- oder bundespolitisch bedingten Handlungsdefiziten mit eigenen Maßnahmen tätig werden.

Sämtliche familienpolitischen Initiativen werden im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gebündelt. Auch auf Landesebene existieren Ministerien, die für die Koordinierung familienpolitischer Aktivitäten zuständig sind. Problematisch ist in Deutschland allerdings die konzeptionelle und organisatorische Trennung von Bildung und Betreuung, was dazu führt, dass beide Bereiche ein Eigenleben führen und eine Verknüpfung bzw. Kooperation eine Seltenheit darstellt.

Die Bedeutung der Bundesländer und der Kommunen als Akteure von Familienpolitik neben dem Bund zeigt sich unter zwei Perspektiven: Einerseits nehmen sie Aufgaben des Vollzugs bundesstaatlichen Rechtes und entsprechender Maßnahmen wahr. Auf der anderen Seite werden die Länder aber im Rahmen ihrer legislativen und exekutiven Aufgabenwahrnehmung im Zusammenhang der konkurrierenden Gesetzgebung (Art. 72 und 74 GG) und im Rahmen der freiwilligen Aufgaben der Gemeinden (Art. 28 Abs. 2 GG) auch zu Gestaltern von Familienpolitik. Im Rahmen der ausschließlichen Ländergesetzgebungskompetenz im Bildungs- und Kulturbereich oder unter Ausnutzung der Spielräume bei der konkurrierenden Gesetzgebung, sofern der Bund von seinem Gesetzgebungsrecht keinen Gebrauch macht, können die Länder Landesgesetze erlassen. Landespolitische Förderungsfelder liegen neben dem Landeserziehungsgeld in der Familienberatung und -bildung, im Bereich von Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf, in unterschiedlichen Formen der Ausgestaltung von Kinderbetreuung, in der Förderung von Familienerholung und familienbezogenem Wohnungsbau. Hinsichtlich einer konsequenten Durchsetzung familienpolitischer Zielsetzungen ist der Bund in vielen Bereichen auf die Unterstützung von Ländern und Kommunen angewiesen, dies gilt z. B. für den gesamten Bereich des Erziehungswesens und der Jugendhilfe. Allerdings ergibt sich wie in der Schweiz auch eine problematische Situation der Kommunen insofern, als dass sie keine Möglichkeit der Mitgestaltung von Landes- und Bundesgesetzen haben und sich gegen eine Überwälzung von Folgekosten daher nicht wehren können.

Frankreich ist als zentralistisch regiertes Land seit einiger Zeit zwar durch einen Dezentralisierungsprozess gekennzeichnet, nichtsdestotrotz liegt die entscheidende Letztverfügung in Paris. Grundsätzlich wird im Hinblick auf die bürokratische Regelung der Familienleistungen und damit der Familienkasse unterschieden zwischen der Nationalen Kasse für Familienbeihilfen (*CNAF*) als Dachorganisation und den Kassen für Familienbeihilfen, den Familienkassen (*CAF*), mit räumlich begrenztem Zuständigkeitsbereich. Neben dem enormen bürokratischen Aufwand, den die CAF betreiben, verstehen sich die Familienkassen zusätzlich zur Mittelverwaltung noch als Überwachungsorgane, wobei es den Behörden um die genaueste Ausforschung der privaten Lebensverhältnisse der Leistungsempfänger geht.

Innerhalb der Organisation der sozialen Sicherung in Frankreich wacht das *Ministère de l'Emploi et de la Solidarité* über die Finanzverwaltung der Sozialversicherungsträger und somit auch über die *CNAF* und *CAF*. Einzig das Ministerium für Landwirtschaft und Fischerei übernimmt die Aufsicht und Verwaltung der sozialen Sicherung für Selbständige und Arbeitnehmer in der Landwirtschaft und Fischerei.

England unterhält wie die Schweiz kein Ministerium bzw. eine Behörde, das bzw. die allein für Familienangelegenheiten zuständig ist. Kein Regierungsdepartment hat daher übergreifende Verantwortung für die Familienpolitik. Es existieren hingegen mehrere Departments, die für einen bestimmten Bereich, der direkten oder indirekten Einfluss auf das Leben von Familien nimmt, zuständig sind. Von besonderer Bedeutung für die Familienpolitik sind das *Department for Work and Pensions*, das *Department for Education and Skills* und die *Inland Revenue*.

In England findet eine vertikale Gewaltenteilung im Bereich der Legislativen, wie sie in Deutschland, bekannt ist, keine Anwendung. Obwohl England eine bis ins Mittelalter zurückgehende Tradition kommunaler Selbstverwaltung aufweist, liegt nach der Verfassung letztlich alle politisch. Macht beim Zentrum London. Örtliche Behörden haben keine eigenständigen, von Londoner Parlamentsbeschlüssen unabhängigen Rechte. Sie sind aus gesamtstaatlicher Sicht Verwaltungseinheiten der unteren Ebene. Eine regionale Regierungsebene, die in bestimmten Bereichen über eigene Kompetenzen verfügen, gibt es in England daher nicht.

Gleichwohl haben die lokalen Behörden prinzipiell den Auftrag, die Wohlfahrt von „*children in need*“ sicher zu stellen. So findet auf lokaler Ebene familiäre Unterstützung in Form von Tagesbetreuungen der unter 5-jährigen, Nachmittags- und Ferienbetreuungen der Schulpflichtigen Kinder, Haushaltsunterstützungen, Reiseunterstützungen etc. statt. Zudem existieren in England zahlreiche Gruppen und Organisationen, die – wie auch in Deutschland und der Schweiz – auf lokaler Ebene unterstützend tätig sind.

Das Behördenarrangement in der **Schweiz** ist durch die Struktur des Föderalismus, des in Bezug auf die Familienpolitik schwachen Bundesstaats und der konkordanten Regierungsform gekennzeichnet. Für die Bundesverwaltung ist zudem eine ausgeprägte Departmentalisierung bezeichnend, was zu einer außerordentlich heterogenen Zuständigkeitsstruktur im Bereich der Familienpolitik führt. Nicht weniger als 23 verschiedene Bundesämter aus allen sieben Departements nehmen familienpolitisch relevante Maßnahmen auf Bundesebene wahr, eine ausgesprochen schwierige Ausgangslage für die Erreichung organisatorischer Kohärenz des familienpolitischen Behördenarrangements auf Bundesebene. Diese Struktur liegt u.a. darin begründet, dass die Berücksichtigung der Bedürfnisse von Familien bereits auf Verfassungsstufe nicht als Sektoral-, sondern explizit als Querschnittsaufgabe definiert ist. Als Reaktion auf die Kritik des Familienberichts von 1982 wurde in der Form einer Zentralstelle für Familienfragen die Eidgenössische Koordinationsstelle für Familienfragen in der Bundesverwaltung aufgebaut; sie könnte bei einer besseren personellen Ausstattung ihre Aufgaben aktiver wahrnehmen.

Wie in Deutschland auch, aber in der Schweiz noch verstärkt, führt der subsidiäre Vollzug familienpolitischer Maßnahmen zu einer begrenzten Übersichtlichkeit und Kontrolle und zu einer ausgesprochen heterogenen Leistungserbringung. Dies wird verstärkt durch den Umstand, dass die Kantone

(und teilweise Gemeinden) bei den ihnen übertragenen Aufgaben nicht allein Vollzugs- sondern auch Gestaltungskompetenz besitzen.

Nichtsdestotrotz ist allerdings festzustellen, dass insbesondere der Vollzug der monetären Massnahmen in allen Kantonen ähnlich geregelt ist (v.a. Familienausgleichskassen). Für die Ausrichtung verschiedener kantonaler Beiträge bzw. den Vollzug von Hilfsangeboten (Wohnbauförderung, Stipendien, Kinderbetreuungsangebote etc.) werden zum Teil spezielle Kommissionen (Wohnbaukommission, Stipendienkommission) oder private Organisationen eingesetzt.

Zusammenfassend ist in Deutschland, wie verstärkt auch in der Schweiz, die begrenzte Übersichtlichkeit und Kontrolle sowie die ungleiche Leistungserbringung herauszuheben, die in der vertikalen Gewaltenteilung begründet ist. In der Schweiz ist zudem auf Bundesebene eine heterogene Zuständigkeitsstruktur gegeben, dadurch dass viele Departements familienpolitische Verwaltungsaufgaben übernehmen und die Zentraleinstelle für Familienfragen mit zu geringen finanziellen und personellen Ressourcen ausgestattet ist. Eine Bündelung in Form eines Departements/ Ministeriums gibt es auch in England nicht. Frankreich stellt insofern eine Besonderheit dar, als dass es wie England zwar zentralistisch regiert ist, aber in Form der Familienkassen anders als England über eine zentrale familienpolitische Behörde verfügt, die die familienpolitische Finanzverwaltung bündelt.

4.4.2 Finanzierungsstruktur familienpolitischer Leistungen

In **Deutschland** können je nach Familienform und Kinderzahl bei den Geldaufwendungen im Familienlastenausgleich öffentliche Anteile zwischen 23,3% und 71,1% (Westdeutschland) bzw. 33,9% und 76,5% (Ostdeutschland) im Vergleich zum elterlichen Anteil aufgewiesen werden. Davon entstehen allerdings zwischen 10,0% und 23,5% als rechnerischer Verzicht an Steuern im Zusammenhang mit der für die Kinder und nicht für eine Erwerbstätigkeit aufgewendeten Zeit (= staatliche Opportunitätskosten). Beim Nachweis von Umfang und Richtung der Transferströme zwischen Eltern und Kinderlosen sowie Jungen und Alten zeigen sich große Schwierigkeiten, die auf die Doppelfunktionen unterschiedlicher kinderabhängiger Leistungen (verfassungsmäßig gebotene steuerliche Freistellung i. S. horizontaler Steuergerechtigkeit sowie sozialpolitische Transfers i. S. vertikaler Gerechtigkeit) und Selbstfinanzierungsanteile sowie auch die Unübersichtlichkeit der Finanzierung aus Steuermitteln sowie aus Mitteln der Sozialversicherungen zurückzuführen sind. Grob geschätzt und verallgemeinert kann heute von einem Anteil von höchstens 40% der Kinderkosten ausgegangen werden, der von der Allgemeinheit getragen wird. Die im Sozialbudget aufgeführten Leistungen für die Funktion „Ehe und Familie“ betragen 2001 193,1 Mrd. DM. Das machte 15% des Gesamtumfangs des Sozialbudgets aus. Der entsprechende Anteil am BIP im Berichtszeitraum des letzten Sozialberichts machte aber durchschnittlich nur ca. 5% aus. Die Funktionsgruppe insgesamt trennt nicht zwischen Leistungen für Familien und Förderung der Ehe und umfasst Steuerentlastungen, direkte Zahlungen für Kinder und Jugendliche sowie Steuerentlastungen, Familienzuschläge und andere Vergünstigungen für Ehegatten sowie Leistungen bei Mutterschaft. Die monetären Gegenwerte der Anerkennung von Kindererziehungszeiten in der Rentenversicherung werden allerdings in der Funktionsgruppe „Alter und Hinterbliebene“ aufgeführt. Und in den Zahlen sind noch nicht die monetären Umfänge der Realtransfers, die größtenteils in den Kommunen wirksam werden, erfasst.

In **Frankreich** ist der Bereich der sozialen Sicherung durch eine Vielzahl verschiedener Finanzierungssysteme gekennzeichnet, deren Verwaltung die *CNAF* übernommen hat, welche wiederum die regionalen Kassen beaufsichtigt. Ihre Gesamteinnahmen belaufen sich momentan auf 45,6 Milliarden Euro. Die Familiensicherung wird zu etwa einem Drittel aus Steuern, u.a. aus einem Teil des allgemeinen Sozialbeitrags (*contribution sociale généralisée, CSG*) sowie einem Zuschuss aus dem Staatshaushalt finanziert. Zu zwei Dritteln finanziert sich die französische Familiensicherung über Arbeitgeberbeiträge in die Familienkassen. Die staatlichen Ausgaben betragen im Jahr 2000 ohne Steuervergünstigungen 77,4 Mrd. Euro, das waren 5,5% des BIP.

England verfügt über ein staatlich verwaltetes System für Geldleistungen, das auf die gesamte Bevölkerung bezogen ist. Der Sozialversicherungsschutz wird durch ein beitragsbezogenes Pflichtsystem gewährleistet, das durch eine Reihe von beitragsunabhängigen Maßnahmen ergänzt wird. Im Rahmen der Sozialversicherung (*National Insurance*) besteht für die wichtigsten Risiken (Krankheit, Arbeitslosigkeit, Witwenschaft, Altersvorsorge) Versicherungspflicht. Die beitragsabhängigen Leistungen werden ausschließlich aus dem Sozialversicherungsfonds (*National Insurance Fund*) finanziert.

Diese Sozialleistungen betragen im Jahr 2000 26% der Gesamtausgaben des BIP. Bei den Sozialleistungen nach Funktionsgruppen gestaffelt wird deutlich, dass im Vereinigten Königreich nur 7,1% für Familie und Kinder ausgegeben wird (= ca. 2,22 % des BIP), nur bei der Arbeitslosigkeit findet mit 3,2% eine noch geringere Unterstützung statt. Dagegen werden 47,7% der Kosten für Alters- und Hinterbliebenenversorgung ausgegeben.

Die **Schweiz** zeigt eine Finanzierungsstruktur, die ähnlich wie die deutsche eher unübersichtlich ist, was in den staatsorganisatorischen Voraussetzungen begründet liegt. So basieren bundesstaatliche Arrangements in der Konsensdemokratie der Schweiz auf den vorhandenen Akteursstrukturen, was zu einer starken Partitionalisierung führt: Neben den kantonalen Familienausgleichskassen existieren in der Schweiz etwa 800 private Familienausgleichskassen, die die Familienzulagen verwalten. Bedingt dadurch, dass die Mehrzahl familienpolitischer Maßnahmen auf Kantons- und Gemeindeebene durchgeführt wird, sind zudem keine zentralen Statistiken zur Finanzierungsstruktur vorhanden. Über die Kantonsebenen hinaus lassen sich am ehesten noch Daten zur Finanzierung der Familienzulagen finden. Sie werden im Wesentlichen durch Beiträge der Arbeitgeber finanziert (im Kanton Wallis zahlen zusätzlich auch die Arbeitnehmer/innen Beiträge). Bezüglich der Höhe der Beiträge bestehen erhebliche Unterschiede: Sie liegen zwischen 0,1% und 5% der Lohnsumme, wobei die Beitragshöhe bei den privaten Familienausgleichskassen stärker variiert als bei den kantonalen Kassen. Der öffentliche Zuschuss für die Familienzulagen in der Landwirtschaft betrug im Jahr 2001 124 Millionen Franken, davon trug 82 Mio. der Bund.

Was die Finanzierungsstruktur der vier Länder angeht, ist festzustellen, dass insbesondere Deutschland und die Schweiz aufgrund des föderalistischen Staatsaufbaus und der unterschiedlichen familienpolitischen Akteure keine umfassenden Angaben zur Finanzierung familienpolitischer Leistungen machen können. In der Schweiz und Frankreich werden die Arbeitgeber an der Finanzierung von (einigen) familienpolitischen Leistungen beteiligt, in Frankreich allerdings erheblich stärker als in der Schweiz. Dagegen fällt in England der geringe Anteil von Ausgaben für Familien an den So-

zualleistungen auf, ein Punkt, der auf die Schwerpunktsetzung der Sozialpolitik und die geringe staatliche Aktivität im Bereich der Familienpolitik hinweist.

4.5 Staatliche und nicht-staatliche Akteure

In **Deutschland** ist ein wesentlicher familienpolitischer Akteur der letzten Jahre sicherlich im Bundesverfassungsgericht zu sehen, das nicht nur den Familienlastenausgleich in ausgeprägter Weise gestaltet hat, sondern darüber hinaus auch immer wieder zur Definition von Familie und Rollen von Familienmitgliedern beigetragen hat.

Daneben gehören zu den wichtigsten nicht-staatlichen Akteuren in der Familienpolitik die Parteien. Sie haben – zumindest z. T.– ihr Auftreten und ihre Forderungen in den letzten Jahren erheblich geändert. Ohne Ausnahme haben in den Jahren 2001 und 2002 alle Bundestagsparteien familienpolitische bzw. kinderpolitische (Bündnis 90/ Die Grünen) Grundsatzprogramme verfasst, die sich in ihren Zielen nur noch punktuell voneinander unterscheiden. Unterschiede ergeben sich danach heute zwischen den einzelnen familienpolitischen Standpunkten v. a. im Hinblick auf den Familienbegriff und die instrumentelle Art der finanziellen Förderung sowie die Betreuungsfrage.

Als weitere Akteure sind in Deutschland wie in Großbritannien auch die Verbände der Wohlfahrtspflege zu nennen. Sie sind bezüglich ihrer Handlungsfelder und -inhalte quasi „organisch“ mit Familieninteressen befasst, da Familien zu einem großen Teil die „operativen“ sozialen Einheiten sind, denen ihre Hilfsangebote gelten. Neben den Wohlfahrtsverbänden sind die Familienverbände selbst zu erwähnen, die außer Beratungstätigkeit vor allem Funktionen der Artikulation von Familieninteressen in der Öffentlichkeit und gegenüber der Politik wahrnehmen.

Unter den nicht-staatlichen Trägern von Familienpolitik nehmen die Unternehmen eine ständig an Bedeutung wachsende Stellung ein. Wenngleich 2001 die Verabschiedung eines Gleichstellungsgesetzes für die Wirtschaft, das Bestandteil der Koalitionsvereinbarungen der rot-grünen Regierung (1998) und zudem im Aktionsprogramm „Frau und Beruf“ noch einmal angekündigt worden war, scheiterte und durch eine dreijährige Frist ersetzt wurde, in der es den Unternehmen ermöglicht werden sollte, freiwillige Maßnahmen zu ergreifen, lässt sich auf eine ganze Reihe von Einzelmaßnahmen familienfreundlicher Betriebs- und Personalführung in Unternehmen verweisen. Auch in Tarifverträgen haben familienpolitische Aktionsfelder in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Insgesamt lässt sich zu Beginn des neuen Jahrtausends vor dem Hintergrund der antizipierten Wirkungen der demografischen Strukturen durchaus ein für Familienpolitik zunehmend sensibilisiertes Selbstverständnis der Tarifpartner nachweisen. Eine angesichts der unterschiedlichen demokratischen Traditionen der politischen Systeme in Deutschland und der Schweiz (Konkurrenz- vs. Konkordanzdemokratie) vielleicht erwartete vollkommen verschiedene Organisation der Interessen von Familien lässt sich nicht nachzeichnen. Die Ursache dafür dürfte in der starken weltanschaulichen bzw. konfessionellen Prägung der Familienverbände in Deutschland liegen.

Die Familienpolitik und das umfangreiche System der Familienleistungen ist eine Domäne des **französischen** Staates. Nicht zuletzt aufgrund des Laizismus in Frankreich übernimmt der Staat die wichtigsten Aufgaben in diesem Bereich. Eine Struktur von Wohlfahrtsverbänden, wie sie in anderen Ländern gegeben sind, liegt in Frankreich daher nicht vor. Die französischen Parteien sehen sich

insgesamt in der republikanischen Tradition französischer Familienpolitik, für die konservativen Parteien steht dabei besonders die Erhöhung der Geburtenrate im Vordergrund.

Die Arbeitgeber in Frankreich spielen als familienpolitische Akteure eine weitaus wichtigere Rolle als in den übrigen Vergleichsländern. Vor dem Hintergrund ihrer traditionellen Bedeutung tragen sie auch heute noch einen Großteil der ökonomischen Leistungen.

In **England** existiert eine Vielzahl von nicht-staatlichen Akteuren. Insbesondere die großen Wohlfahrtsverbände sind hier zu nennen, die alle unmittelbar an der Bereitstellung von Betreuungsdiensten für benachteiligte Kinder beteiligt sind und auch als Anwälte und Interessenvertreter der Familie eine Rolle spielen.

Die beiden großen Parteien stimmen insofern in ihrer Familienpolitik überein, als dass sie Hilfsangebote des Staates v.a. auf der ökonomischen Interventionsebene für sinnvoll erachten. Während die Konservativen allerdings vornehmlich die traditionelle Familienform finanziell entlasten möchten, ist die Politik von Labour mehr auf eine Unterstützung einkommensschwacher Familien ausgelegt. Darüber hinaus entwickelt Labour auch auf der sozialökologischen sowie der pädagogischen Interventionsebene Aktivitäten.

Für die **Schweiz**¹³⁰ ist festzustellen, dass es im Bereich Familienpolitik im Wesentlichen zwei verschiedene Belief-systems¹³¹ geben scheint, ein älteres und ein neueres, die von einer bestimmten Akteurskoalition getragen werden. Zwischen den Kantonen existieren starke Unterschiede in Zusammensetzung, innerer Strukturierung und Organisation der beiden Akteurskoalitionen.

Im Kanton Zürich finden der familienpolitische Diskurs und die Auseinandersetzung um die Gestaltung und Entwicklung der kantonalen Familienpolitik allein auf parlamentarischer Ebene statt. Im Kanton Luzern werden die politischen Forderungen ebenfalls zur Hauptsache über das Parlament eingebracht, doch sind die aktiven Parlamentsmitglieder eingebunden in informelle parlamentarische Untergruppen (Frauen), ausserparlamentarische Kommissionen (Eidgenössische Koordinationskommission für Familienfragen) und in familienpolitisch aktive Organisationen und Netzwerke (z.B. Katholischer Frauenbund, Verein Schule und Elternhaus). Im Kanton Waadt spielt eine Vielzahl von Organisationen und Vereinigungen (Pro Familia, Forum des associations etc.) die zentrale Rolle im Bereich der Familienpolitik. Dank ausgeprägter Netzwerkbildung verschaffen sich diese Organisationen politisches Gehör – auch wenn Auswirkungen auf die konkrete Politik dann doch nicht so ausgeprägt sind. Die Situation im Kanton Tessin zeichnet sich durch eine intensive und ergiebige Kooperation zwischen den verschiedenen Organisationen, den beiden aktiven Parteien SP und CVP sowie der familienpolitisch engagierten kantonalen Regierung und Verwaltung aus.

Ein *fürsorgerisches familienpolitisches Programm* gibt es in vielen Kantonen und seine Ausgestaltung ist in den untersuchten vier Kantonen und den Gemeinden sehr ähnlich. Das *gleichstellungsorientierte familienpolitische Programm* ist hingegen umstritten. Der Streitpunkt liegt im Wesentlichen in der Auseinandersetzung darüber, ob sich Familienpolitik auf die fürsorgerische Programmatik beschränken soll oder um eine gleichstellungsorientierte Programmatik ausgedehnt werden soll.

¹³⁰ S. hierzu Kapitel „Familienpolitik in der Schweiz“ und „Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene“ des Familienberichts 2004.

¹³¹ Als Belief-systems werden Akteurskoalitionen bezeichnet, die auf verschiedenen Staatsebenen gleichzeitig Politik gestalten und tragen und die durch den Glauben an bestimmte Vorstellungen über die adäquate Vorgehensweise zur Lösung eines bestimmten, öffentlich relevanten Problems miteinander verbunden sind.

Unterschiede in der Zusammensetzung der Koalitionen sind zum einen auf die Programmatik der verschiedenen Parteien zurückzuführen, aber auch auf die Präsenz von verbandlichen Akteuren im familienpolitischen Subsystem, z.B. Fachverbände, Nicht-Regierungsorganisationen.

In allen Gemeinden spielen zudem private Organisationen und Vereinigungen eine aktive Rolle. In erster Linie tun sie dies als Träger und Trägerinnen von Angeboten. Im Kanton Tessin spielen darüber hinaus die Elternvereinigungen eine starke Rolle im politischen Agendasetting und in der Lobbyarbeit. Des Weiteren ist die Wissenschaft als aktuell dominante Akteursgruppe hervorzuheben.

Vergleichend bleibt festzuhalten, dass Frankreich sich im Hinblick auf die familienpolitische Akteurskonstellation insofern von den Vergleichsländern unterscheidet, als dass – aufgrund der Tatsache, dass Familienpolitik eine Domäne des Staates darstellt – Verbänden eine vergleichsweise schwache Rolle zukommt. Anders sieht es bei den Unternehmen aus, die – auch wieder im Gegensatz zu den anderen drei Ländern – in Frankreich einen Großteil der familienpolitischen Maßnahmen mitfinanzieren. In Deutschland, England und der Schweiz haben die Verbände als Anbieter familienpolitischer Leistungen, aber auch Interessenvertreter von Familien eine unterschiedlich große Bedeutung. So ist insbesondere in den schweizerischen Kantonen Zürich und Luzern der besondere Stellenwert der Parteien als interessenpolitische Akteure hervorzuheben und eine relative Bedeutungslosigkeit verbandspolitischer Interessenvertretung. In Deutschland hat das Bundesverfassungsgericht in den letzten Jahren an Wichtigkeit für die Familienpolitik gewonnen und stellt nun den familienpolitischen Akteur dar, der Familieninteressen am nachhaltigsten Gehör verschafft (hat).

4.6 Familienpolitische Entwicklungen zwischen 1990 und 2002

Die Familienpolitik in **Deutschland** im betreffenden Zeitraum ist durch verschiedene Schwerpunktthemenfelder gekennzeichnet:

So brachte der Vollzug der Deutschen Einheit eine Reihe von Anpassungsnotwendigkeiten mit sich, dazu gehörte auch die Anpassung der Rechtslage bezüglich des Schwangerschaftsabbruchs, die mit umfassenden familienpolitischen Maßnahmen verbunden wurde („Schwangeren- und Familienhilfegesetz“). Des Weiteren war schon in der zweiten Hälfte der 80er Jahre die wachsende familienpolitische Bedeutung der Seniorenpolitik deutlich geworden, in der ersten Hälfte der 90er Jahre erfolgte eine konsequente Weiterentwicklung. Außerdem wurde der Gesetzgeber durch die fortgesetzte Urteilssprechung des Bundesverfassungsgerichtes zu mehreren Reformen im Bereich des FLA genötigt und fanden durch eine Reihe von Rechtsreformen Anpassungen des rechtlichen Familienkonzepts an gelebte Formen von Familie statt. Schließlich rückte, ähnlich wie in der Schweiz, vor dem Hintergrund der demografischen Situation das Spannungsverhältnis zwischen Familie und Arbeitswelt unter dem Leitthema Vereinbarkeit zunehmend in den familienpolitischen Diskurs.

Die **französische** Familienpolitik wurde in den 1990er Jahren vom Problem der Finanzierbarkeit familienpolitischer Leistungen überlagert. Die starke Belastung der Familienkassen durch die Leistungsvielfalt führte zu einem Defizit der Familienkassen und einer Belastung der Arbeitgeber, was man 1991 durch eine verstärkte Steuer- sowie Arbeitnehmerfinanzierung und eine Entlastung der Arbeitgeber zu lösen versuchte. Durch umfangreiche und kostenintensive Reformen und Leistungs-

verbesserungen entstand Mitte der neunziger Jahre allerdings wiederum ein wachsendes Defizit in den Familienkassen, das man 1996 durch das Aussetzen der *Base Mensuelle des Allocations Familiales (BMAF)* aufzuhalten versuchte. Weitere Sparmaßnahmen folgten. Der Versuch, auch die *Allocations Familiales* einkommensabhängig auszurichten, scheiterte 1998 und führte 1999 zur Einführung des *Quotient Familial*.

In **England** kam es mit dem Antritt der Labourregierung unter der Führung von Tony Blair 1997 zu einem Politikwechsel. Unter dem Schlagwort „Dritter Weg“ und mit dem Konzept der „Welfare-to-Work“ Sozialreform wollte Blair in der Sozialpolitik eine neue Ausrichtung anstreben und einen Mittelweg zwischen Kapitalismus und Wohlfahrtsstaat beschreiten. Labour knüpft allerdings an die Sozialpolitik der 80er und 90er Jahre in sofern an, als dass sich Sozialleistungen auch weiterhin auf die wirklich Bedürftigen konzentrieren sollen und die individuelle Absicherung im Regelfall dem Einzelnen vorbehalten bleibt. Als Grundidee steht hinter dem neuen Staatsaufgabenverständnis die Idee der „Hilfe zur Selbsthilfe“ (sowie Employability). Das Ziel hierbei wird in der Beseitigung der Armut und der Verringerung der Abhängigkeit von der Fürsorge gesehen. Seit dem Regierungswechsel 1997 hat die Labour-Regierung versucht, das Engagement für Familien zu stärken und diese zu fördern. Auch Bildung hat nun oberste Priorität.

In der **Schweiz** fungierte die Familienpolitik auf kantonaler Ebene zu Beginn der 90er Jahre primär als auf Armutsbekämpfung ausgerichtete Fürsorgepolitik. Diese auf sozialpolitischen Prämissen beruhende Politikbetrachtung wurde ab Ende der 90er Jahre ergänzt durch wirtschaftspolitische und gleichstellungspolitische Argumente: Die Vereinbarkeit von Familie und Beruf – und damit zusammenhängend die Forderung nach Integration der gut ausgebildeten Frauen in den Arbeitsmarkt – nahmen im politischen Agendasetting und in der politischen Auseinandersetzung an Bedeutung zu. Dieser Paradigmawechsel führte in der jüngeren Vergangenheit in einigen Kantonen zu einer Koalitionsbildung zwischen dem links-grünen Lager bzw. dem familienpolitisch fortschrittlichen Teil der CVP (Luzern, Tessin) und der FDP. Als auslösende Momente für familienpolitische Engagements und Entwicklungen sind u.a. das Internationale Jahr der Familie von 1994 (gilt nicht für den Kanton Zürich!), die Ablehnung der Mutterschaftsversicherung (gilt für die Kantone Waadt und Tessin) sowie die ökonomische Krise der 90er Jahre zu nennen.

Auf Bundesebene zeigt sich eine teils erstaunliche Aktualität der grundlegenden Forderungen von 1982. Abgesehen von einigen (zumeist gleichstellungspolitisch motivierten) Verbesserungen der Lage von Personen mit Familienpflichten in der Arbeitswelt ist nur sehr wenig tatsächliche Bewegung in der Familienpolitik auf Bundesebene festzustellen.

Während die Schweiz eine auf Armut ausgerichteten Fürsorgepolitik durch wirtschaftspolitische und gleichstellungspolitische Argumente ergänzt hat und so – ebenso wie Deutschland – versucht, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu verbessern, setzt England Akzente bei einer Beseitigung der Armut, Verbesserung der Bildung und eine Verringerung der Abhängigkeit von der Fürsorge durch Integration in den Arbeitsmarkt. Deutschland wiederum reagiert auf die zunehmende Überalterung, indem seit der zweiten Hälfte der 1990er Jahre die Seniorenpolitik an Bedeutung zunimmt. Zudem ist die deutsche Politik durch Änderungen im FLA dabei, die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts umzusetzen. In Frankreich zeigt sich im Bereich der Familienpolitik das Problem der

Finanzierbarkeit besonders deutlich, was zu einer verstärkten Steuerfinanzierung und einer zunehmenden Belastung der Arbeitnehmer/innen führt.

4.7 Tab. 1: Überblick aktueller familienpolitischer Maßnahmen¹³²

Länder Maßnahmen	Deutschland	Frankreich	England	Schweiz
Ökonomische Interventionen				
1. Familienzulagen	<ul style="list-style-type: none"> • Kindergeld vom 1. Kind an, gestaffelt nach Kinderzahl • Teilw. Landeserziehungsgeld (einkommensabhängig) • Erziehungsgeld bei Unterbrechung der Erwerbstätigkeit oder Teilzeit, einkommensabhängig 	<ul style="list-style-type: none"> • Altersabhängiges Kindergeld (ab 2. Kind), gestaffelt nach Kinderzahl • Erziehungsgeld bei Unterbrechung der Erwerbstätigkeit • Alleinerziehendenhilfe, gestaffelt nach Kinderzahl 	<ul style="list-style-type: none"> • Kindergeld 	<ul style="list-style-type: none"> • Kantonsabhängig (beträchtliche Unterschiede bei den Arten v. Zulagen u. deren Höhe) • Auf Bundesebene Zulagen für Beschäftigte in der Landwirtschaft und des Bundespersonals
2. Familienbesteuerung	<ul style="list-style-type: none"> • Ehegattensplitting • Kinderfreibeträge • Freibeträge für Alleinerziehende • Kinderbetreuungs- u. -ausbildungskosten teilw. absetzbar 	<ul style="list-style-type: none"> • Familiensplitting 	<ul style="list-style-type: none"> • Steuergutschriften für Geringverdiener/ Alleinerziehende 	<ul style="list-style-type: none"> • Teilsplitting für Verheiratete, teilw. Familiensplitting • Kinderabzug • Externe Kinderbetreuung teilw. absetzbar • Zusätzliche Abzüge für Alleinerziehende
3. Bedarfsbezogene Leistungen an Familien	<ul style="list-style-type: none"> • Kinderzulagen bei der Sozialhilfe • Kostenlose Mitversicherung von Angehörigen in der KV 	<ul style="list-style-type: none"> • Familienzulagen für kinderreiche bedürftige Familien • Kleinkindbeihilfe (einkommensabhängig) • einkommensabhängige Beihilfe zum Schuljahresbeginn • Kostenlose Mitversicherung von Angehörigen in der KV 	<ul style="list-style-type: none"> • weitere sozialpolitische Unterstützungsleistungen für Geringverdienende • Sozialhilfe • Trauergeld • Kinderunterhaltsprämien für Unterhaltspflichtige, die Arbeitslosenhilfe erhalten 	<ul style="list-style-type: none"> • Sozialhilfe kantonsabhängig • In etlichen Kantonen Mutterschafts- und Kleinkinderbeiträge • Prämienverbilligungen für Kinder u. einkommenschwache Familien in der KV
4. Weitere materielle Leistungen	<ul style="list-style-type: none"> • Anrechnung von Erziehungszeiten in der RV, außerdem Kinderkomponenten bei der staatlichen Förderung der privaten Altersvorsorge • Ausbildungsförderung (einkommensabhängig) • Mutterschaftsgeld • Unterhaltsvorschuss 	<ul style="list-style-type: none"> • Unterhaltsgeld für Kinder von getrennt lebenden Eltern (unter bestimmten Bedingungen) • Erziehungsgeld für junge Behinderte • Monatliche Adoptionsbeihilfe • Anrechnung von Erziehungszeiten in der RV 	<ul style="list-style-type: none"> • Mutterschaftszulage für Geringverdienende bzw. beitragsabhängiges Mutterschaftsgeld • Unterhaltsbeihilfe für Behinderte • Manche Leistungen für Kinder in der KV kostenfrei • Programme zur Bekämpfung der Kinderarmut 	<ul style="list-style-type: none"> • In einem Kanton (GE) Mutterschaftsversicherung • Kinder-, Waisen-, Witwenrenten unter bes. Bedingungen • (Zumeist einkommensabhängige) Alimentenbevorschussung in den Kantonen • Stipendien (einkommensabhängig) • Verbilligungen beim öffentl. Verkehr

¹³² Auswahl der wichtigsten Maßnahmen und ihre stark vereinfachte Darstellung

Länder	Deutschland	Frankreich	England	Schweiz
Maßnahmen				
Sozialökologische Interventionen				
5. Familienergänzende Kinderbetreuung	<ul style="list-style-type: none"> • Unbefriedigendes Betreuungssystem für unter 3-jährige • Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz für alle 3-jährigen (halbtags und kostenpfl.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Gut ausgebautes System der Kinderbetreuung • Einkommensabhängige Zuschüsse zur Kinderbetreuung • Kinderbetreuungshilfe für häusl. Betreuung kleiner Kinder 	<ul style="list-style-type: none"> • Unbefriedigendes Betreuungssystem für unter 3-jährige • Für mind. 4-jährige Kinder: Kindergarten oder Vorschulen mit Über-Mittag-Betreuung 	<ul style="list-style-type: none"> • Anstossfinanzierung des Bundes • Nachfrage übersteigt die zur Verfügung stehenden Plätze
6. Familienverträgliche Arbeitswelt	<ul style="list-style-type: none"> • Erziehungsurlaub 	<ul style="list-style-type: none"> • Erziehungsurlaub • Zulage für elterliche Präsenz bei Krankheit des Kindes 	<ul style="list-style-type: none"> • Unbezahlter Erziehungsurlaub • Programme zur Unterstützung Alleinerziehender und Jugendlicher 	<ul style="list-style-type: none"> • Informations- und Sensibilisierungsarbeit des EBG
7. Familienverträgliches Schul- und Bildungssystem	<ul style="list-style-type: none"> • In vielen Ländern verlässliche Halbtagschulen (8-13h) • Vereinzelt Ganztagschulen • Teilw. Ferienbeschäftigung 	<ul style="list-style-type: none"> • Umfangreiches öffentliches Vorschulwesen für 2-6-jährige, das auf die Schule vorbereiten soll • Familienfreundl. Unterrichtszeiten (Ausn.: schulfreier Mittwoch u. schulpflichtiger Samstag) • Mittagstische • Ferienbeschäftigung 	<ul style="list-style-type: none"> • Ganztagsunterricht in den Schulen • Ferienbeschäftigung • Qualifikation des Personals mangelhaft 	<ul style="list-style-type: none"> • Finanzhilfen für die außerschulische Jugendarbeit • Anstossfinanzierung des Bundes
8. Wohnen und Wohnumfeld	<ul style="list-style-type: none"> • Einkommensabh. Wohnzulage • Kinderkomponenten bei der Eigenheimzulage 	<ul style="list-style-type: none"> • Einkommensabhängige Wohnzulage 		<ul style="list-style-type: none"> • Vergabe von Darlehen (einkommensabhängig)
Pädagogische und familieninterne Interventionen				
9. Präventive Familienarbeit	<ul style="list-style-type: none"> • Kampagnen des BMFSFJ • Verpflichtung des Staates zur Umsetzung d. Gleichberechtigung • Schwangeren- u. Familienhilfegesetz • Kindschaftsrecht • Beratung durch Länder, Kommunen u. Verbände 	<ul style="list-style-type: none"> • umfangreiche Beratungs- und Hilfsmaßnahmen sowie gesetzliche Regelungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Work-Life-Balance-Kampagne • Möglichkeit der Familienmediation • Hilfsprogramme für Benachteiligte, minderjährige Eltern 	<ul style="list-style-type: none"> • Beratungs- und Bildungsangebote • Viele Angebote von Verbänden organisiert
10. Kinderschutz/ Gewalt in der Familie	<ul style="list-style-type: none"> • Gewaltschutzgesetz • Gesetz gegen Vergewaltigung in der Ehe • Kindl. Recht auf gewaltfreie Erziehung 	<ul style="list-style-type: none"> • umfangreiche Beratungs- und Hilfsmaßnahmen sowie gesetzliche Regelungen 	<ul style="list-style-type: none"> • Von Verbänden organisiert • Kein Recht auf gewaltfreie Erziehung verankert, aber Züchtigungsrecht für Erziehende 	<ul style="list-style-type: none"> • rechtliche Regelungen • Gewaltpräventionsprojekte
11. Adoption/ Pflegekinder/ Jugendheime	<ul style="list-style-type: none"> • Privat bzw. von Verbänden organisiert • teilw. nicht unter Familienpolitik erfasst 	<ul style="list-style-type: none"> • umfangreiche Beratungs- und Hilfsmaßnahmen sowie gesetzliche Regelungen • teilw. nicht unter Familienpolitik erfasst 	<ul style="list-style-type: none"> • Privat bzw. von Verbänden organisiert 	<ul style="list-style-type: none"> • Rechtliche Regelungen

Bezüglich der *ökonomischen Interventionsebene* fällt bei der englischen und schweizerischen Familienpolitik auf, dass sie durch ihre teilweise Bedarfsorientierung in beiden Ländern trotz der unterschiedlichen Liberalismustypen auch starke sozialpolitische Züge trägt. Dementsprechend werden familienpolitische Leistungen aufgeführt, die in Frankreich und Deutschland nicht zu diesem Politikbereich gezählt würden (z.B. Sozialhilfe). In Deutschland bedeutet es für Paare (bei großen Verdienstunterschieden) deutliche Unterschiede je nach dem, ob sie verheiratet sind oder nicht. Grund ist das Verfahren des Ehegattensplittings, für das Ehe und nicht Elternschaft Voraussetzung ist. So tritt – ähnlich wie in der Schweiz, aber in Deutschland noch verstärkt – die Situation ein, dass durch das Ehegattensplitting kinderlose Ehepaare gefördert werden, nicht-eheliche Lebensgemeinschaften mit Kindern allerdings nicht. Besonders hervorzuheben ist die vergleichsweise hohe Förderung von Alleinerziehenden in Frankreich, ebenso das französische Verfahren des Familiensplittings, das es allerdings auch im Kanton Waadt gibt. Für England ist noch einmal auf die Verquickung von Armuts-, Arbeitsmarkt- und Familienpolitik hinzuweisen, die z. B. an Steuergutschriften für Geringverdiener oder an Programmen zur Bekämpfung von Kinderarmut zu veranschaulichen ist.

Familienpolitische Maßnahmen in der Schweiz sind, insbesondere auf der *sozialökologischen Interventionsebene* Sache der Kantone, was zu nur geringen Eingriffen des Bundes führt. Defizite zeigen sich in der Schweiz, ebenso wie England und Deutschland bei einem gut ausgebauten Betreuungssystem für alle kindlichen Altersstufen. Hier stellt Frankreich das einzige Vergleichsland dar, dessen Betreuungssystem –zumindest quantitativ- (auch für unter 3-jährige) nahezu umfassend genannt werden kann. In Deutschland wiederum leidet die Vereinbarkeit zwischen Familie und Erwerbstätigkeit unter der Tatsache, dass die Regelschule die Halbtagschule ist, die – wenn überhaupt – eine Betreuung von 8 bis 13 Uhr sicherstellt. Zudem ist in Deutschland die scharfe und kontraproduktive Trennung zwischen Bildung und Betreuung auffällig.

Im Bereich der *pädagogischen und familieninternen Interventionsebenen* ist zu beobachten, dass sich aufgrund der föderalen Kompetenzordnung einerseits und des liberal-wohlfahrtsstaatlichen Regimes andererseits in Deutschland, England und der Schweiz der Staat mit Angeboten sehr zurückhält und Verbände und z. T. die Kirchen das Gros der Maßnahmen erbringen. In Frankreich dagegen versteht sich der Staat aufgrund der laizistischen Tradition auch hier als Verantwortlicher. Zu den pädagogischen und familieninternen Maßnahmen sind allerdings auch wichtige Rechtsreformen zu zählen, die Leitbildänderungen konkretisiert haben.

4.8 Familienpolitische Reformdebatte und Handlungsnotwendigkeiten

In **Deutschland** ist durch die hohe Zahl sich in Sozialhilfeabhängigkeit befindender Kinder ein politischer Handlungsbedarf deutlich geworden, was die zusätzliche finanzielle Förderung von Familien angeht, die durch Elternschaft in den Sozialhilfebezug geraten sind. Aus diesem Grund wird momentan im Rahmen der Sozialstaatsreform die Einführung eines Kinderzuschlags für Geringverdiener diskutiert. Zudem soll die Kinderbetreuung für die unter Dreijährigen sowie Schulkinder ausgebaut werden, verstärkt wird auch (als eine Reaktion auf das schlechte Abschneiden Deutschlands bei der PISA-Studie) über Kooperationsformen zwischen der Bildungs- und Familienpolitik sowie die Verbindung von Bildungs- und Betreuungsaufgaben nachgedacht.

In **Frankreich** hat die Regierung Raffarin eine Familienkonferenz einberufen, die eine tiefgreifende Reform der Familienpolitik einleiten soll. Im April 2003 legte der französische Premierminister einen familienpolitischen Aktionsplan in Form eines Zusatzprogramms in Höhe von einer Milliarde Euro vor. Das Ziel des Programms soll demnach darin liegen, die durchschnittliche Kinderzahl von derzeit 1,9 Kindern auf 2,1 zu erhöhen, in den nächsten zehn Jahren 600.000 neue Stellen für Kinderbetreuer/innen im weitesten Sinne und 20.000 neue Kinderkrippenplätze zu schaffen. Ebenso gibt es aktuelle Debatten und Überlegungen, welche sich mit den neuen Familienformen und der Situation von jungen Erwachsenen befassen. Bei diesen Überlegungen geht es in erster Linie um eine Verbesserung der Maßnahmen zur Erleichterung der Wohnungssuche, wodurch die Selbstständigkeit junger Erwachsener gefördert werden soll.

Die **englische** Regierung sieht ihre familienpolitisch wichtigsten Ziele darin, die Kinderarmut bis 2010 um die Hälfte zu verringern und innerhalb einer Generation gänzlich zu beseitigen sowie die Empfängnisraten bei Frauen unter 18 Jahren bis 2010 zu halbieren. Im selben Zeitraum soll zudem die Beschäftigungsrate von Alleinerziehenden auf 70% gesteigert werden. Aus diesem Grund werden weitere Jobcenter, Kinderbetreuungsangebote und Steuererleichterungen eingeführt. Jedes dreijährige Kind soll ab 2004 kostenlos eine Bildungseinrichtung besuchen können – sofern die Eltern es wünschen –; zusätzlich sollen von 2004 bis 2006 1,6 Millionen neue Kindergartenplätze geschaffen werden.

In der **Schweiz** stehen derzeit auf Bundes- und Kantonsebene verschiedene familienpolitische Reformen zur Diskussion. So ist schon seit längerem eine Bundeslösung bei den heute kantonal geregelten Kinderzulagen im Gespräch; eine Volksinitiative ist eingereicht worden. Des Weiteren hat das Bundesparlament ein Paket zur Reform der Familienbesteuerung verabschiedet, gegen das allerdings das Referendum ergriffen wurde. Auch was Ergänzungsleistungen für einkommensschwache Familien angeht, ist eine gesamtschweizerische Lösung im Gespräch. Beschlossen hat das Parlament, dass eine einheitliche Mutterschaftsversicherung eingeführt werden soll. Dagegen wurde das Referendum ergriffen, was eine Annahme in der Volksabstimmung nötig macht. Auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene sind Bemühungen im Gange, das Angebot an familienergänzenden Betreuungsplätzen zu erhöhen. Weitere Vorstöße sind auf Kantons- und Bundesebene anhängig.

Eine Reformdebatte, die momentan in allen Ländern auf der Tagesordnung steht, ist vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung und der wachsenden Müttererwerbstätigkeit zu sehen: der Ausbau der Kinderbetreuung. Während Frankreich und Deutschland hier insbesondere die Situation bei den unter 3-jährigen (Deutschland auch die der Schulkinder) verbessern möchten, strebt England einen Ausbau für die 3-6-jährigen an. Daneben ist ein weiterer Reformbedarf in Deutschland, England und der Schweiz bei der finanziellen Förderung einkommensschwacher Familien (und einer Verringerung der Kinderarmut) zu sehen. Die Schweiz strebt zudem gesamtschweizerische Lösungen an, was u.a. Kinderzulagen und Mutterschaftsversicherung angeht. Deutschland sieht – aufgeschreckt durch die schlechten PISA-Ergebnisse und massive öffentliche Kritik – Reformbedarf bei der Verknüpfung von Bildungs- und Familienpolitik; Frankreich wiederum plant, die Selbstständigkeit junger Erwachsener verstärkt zu fördern.

5 Empfehlungen

Der vorliegende Vergleich der Familienpolitiken in Deutschland, England und Frankreich mit der Familienpolitik der Schweiz soll im Folgenden dazu genutzt werden, Empfehlungen für die zukünftige Gestaltung von Familienpolitik in der Schweiz herauszuarbeiten. Diese am Benchmarking orientierte Methode des Leistungsvergleichs hat sich seit knapp 20 Jahren in der Politikwissenschaft (ebenso wie in der Politik selbst) etabliert und wird insbesondere im Zusammenhang der vergleichenden Wohlfahrtsstaatsforschung genutzt. Politisches Lernen aus Leistungsvergleichen dient daneben einer Vielzahl gegenwärtig vollzogener Sozialstaatsreformen als Legitimationsquelle (Strassheim 2001: 3). Der Vergleich ist damit zu einem wichtigen Instrument des Performanzmanagements von Wohlfahrtsstaaten geworden. Dennoch sind seine Potenziale begrenzt. Diese Begrenzung findet ihre Ursache in den Traditionen von Gesellschaften und Staaten, in der Pfadabhängigkeit von Politik, die insgesamt die Übertragbarkeit politischer Problemlösungen einschränken. In der Familienpolitik kennen wir solche Pfadabhängigkeiten nicht nur in Form unterschiedlicher Sozialstaatstypen, Familienleitbilder, politischer Kulturen der Interessenorganisation und Interessendurchsetzung, sondern auch bezüglich der Typen von Staatsorganisation und schließlich nicht zuletzt im Hinblick auf familienbezogene Wertsysteme. Die diesen Politikvergleich abschließenden Empfehlungen sind daher als Anregungen für Neuorientierungen sowie Schwerpunktsetzungen in der Familienpolitik gedacht. Ihre Übertragbarkeit auf die Schweiz ist selbstredend in Abhängigkeit von den vorhandenen Traditionen zu prüfen. Dort, wo die Orientierung an den „Lösungen der anderen“ jedoch nicht zu vollkommenen Systembrüchen führen würde, kann sie fruchtbare Impulse liefern.

Die Folgen der demografischen Entwicklung haben in den letzten Jahren das Verhältnis der Familienpolitik zu anderen Politikbereichen grundlegend in Frage gestellt. Das gleiche gilt für das Verhältnis zwischen privaten und staatlichen Aufgaben. Dies bezieht sich v. a. darauf, dass die enorm zurückgegangenen Geburtenzahlen als Ausdruck eines Missverhältnisses bei der „Kostenträgerschaft“ von Elternschaft zwischen Eltern und der von der Elternleistung profitierenden Gesellschaft sind. Die neuere Familienforschung bezeichnet dies als Forderung nach der Herstellung von Gerechtigkeit bei der „Produktion von Humanvermögen“¹³³ zwischen Eltern und Kinderlosen einerseits und dem Staat andererseits.

Grundlegende Voraussetzung einer jeden zukünftigen Familienpolitik muss also zunächst die Erkenntnis sein, dass die Geburt und die Erziehung von Kindern keine „Privatangelegenheit“, sondern unverzichtbar für den Fortbestand aller Gesellschaften sowie für ihr Leistungsvermögen sind.

Diese Erkenntnis gilt für alle untersuchten Staaten Europas, sie stellt insbesondere die bisherigen Positionen traditionell liberaler Wohlfahrtsstaaten in der Familienpolitik –und hierzu gehören trotz unterschiedlicher Ausgestaltung auch Großbritannien und die Schweiz – in Frage. Der Grund dafür liegt dort in der traditionellen Zuordnung von Familie zum privaten Verantwortungsbereich, die nicht mehr überzeugen kann, wenn nicht mehr (fast) alle Menschen einer Gesellschaft auch Eltern

¹³³ Quasi paradigmatisch wurde der Begriff des Humanvermögens durch den 5. Familienbericht Deutschlands in den familienpolitischen Diskurs eingeführt. Er liegt auch den einleitenden Definitionen dieses Berichts zugrunde.

werden. Damit stellen sich notgedrungen Fragen nach der Sozialisierbarkeit von Kinderkosten, denn Gesellschaften profitieren ja als ganze von der nachwachsenden Generation.

Hier muss es in Zukunft um eine gerechte Verteilung der Produktionskosten von Humanvermögen gehen; momentan hingegen finanzieren im Wesentlichen die Familien das, was hinterher der ganzen Gesellschaft nützt. Diese Forderung nach einem Ausgleich hat zwei Perspektiven: eine zwischen Kinderlosen und Eltern sowie Frauen und Männern und eine zweite zwischen den Generationen.

Eine zweite grundsätzliche Voraussetzung jeder zukünftigen Familienpolitik muss die gleichwertige Anerkennung von Familienleistungen in allen Formen von Familie sein, d. h. eine Unterscheidung zwischen ehelicher und nichtehelicher Familie verbietet sich ebenso wie diejenige nach vollständigen oder unvollständigen Familien. Die Förderung von Ehe (ohne Kinder) ist vor diesem Hintergrund fragwürdig. Maßstab der Förderung muss in Zukunft die Leistungsorientierung sein, d. h. alle Lebensformen, in denen Kinder erzogen werden, sollten gefördert werden. Auch wenn eine solche Anerkennung verschiedener Lebensformen durch eine entsprechende Reform der familienpolitischen Rechts- und Verwaltungsvorschriften unverzichtbar erscheint, bedeutet dies nicht, dass die staatliche Gemeinschaft die Formulierung von Leitbildern aufgeben muss. Ein solches Leitbild kann in der Betonung des Wertes langfristig angelegter Verantwortungsgemeinschaften ausformuliert werden. Entsprechende familienpolitische Aufgaben lägen neben steuerlichen und transferbezogenen Reformen in der Paar- bzw. Familienberatung und in der Stärkung von Beziehungs- und Erziehungskompetenzen in solchen Verantwortungsgemeinschaften.

Aus dem Vergleich der Familienpolitiken in Europa können die folgenden konkreten Empfehlungen abgeleitet werden:

- Elemente, die als Anregungen für die weitere Entwicklung der Familienpolitik in der Schweiz aus derjenigen *Deutschlands* dienen können, beziehen sich auf die bundeseinheitliche Regelungen ökonomischer Familienförderung. Angesichts der föderalen Kompetenzverteilung der Schweiz im Bereich der Besteuerung wären bundeseinheitliche Regelungen der ökonomischen Familienförderung nur langfristig denkbar und setzen eine systematische Kompatibilitätsprüfung voraus. Solche Änderungen müssten sich nicht auf die steuerliche Kompetenzordnung auswirken, sondern könnten schon durch ein bundesweit zu organisierendes familienpolitisches Ausgleichssystem erreicht werden. Vor dem Hintergrund wachsender Flexibilitätsanforderungen an Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer scheinen ökonomische Maßnahmen, die an der Kantonsgrenze bzw. einzelnen Berufsbranchen halt machen, dennoch problematisch zu sein. Eine gesamtschweizerische Lösung für die kantonsabhängigen Maßnahmen im Bereich der Mutterschaftsversicherung, Familienzulagen, Sozialhilfe etc. ist von daher dringend zu empfehlen. Das Beispiel Deutschlands zeigt, dass der föderalistische Staatsaufbau bundeseinheitliche Regelungen nicht ausschließen muss. Dabei sollte nach Lebenslagen von Familien unterschieden werden und eine zielgruppenorientierte Förderung angestrebt werden. D. h. durch Transfers ist dort zu unterstützen, wo der Familienunterhalt nicht in ausreichendem Maße selbst erwirtschaftet werden kann und durch andere Formen (z.B. Steuergutschriften) dort, wo Eltern den Unterhalt selbst erwirtschaften können.

- Die *französische Tradition* in der Organisation von Familienpolitik kann der Schweiz unter mehreren Perspektiven Anregungen bieten. Zum einen ist eine Übernahme der gesamtstaatlichen bzw. bundeseinheitlichen Familienkasse zu empfehlen. Sie allein kann entsprechend transparent die Transferströme zwischen Familien und Kinderlosen sowie zwischen den Generationen verdeutlichen. Hierbei sollte die Schweiz das schon bei der Krankenkasse mit Erfolg praktizierte System des Risikoausgleichs nutzen, der sich hier auf den Elternstatus bzw. die Kinderlosigkeit bezieht. Zum zweiten hat sich die französische Praxis der Finanzierung von Betreuung nach Lebenslagen (Förderung auch der häuslichen Betreuung in unterschiedlichen Formen) sowie die des Familiensplittings bewährt. Ein Familiensplitting ohne Berücksichtigung des Ehestatus´ könnte die steuerliche Ungleichbehandlung von verheirateter und nicht-ehelicher Elternschaft beheben.
- Die *englische Familien- bzw. Sozialpolitik* der letzten Jahre ist im Hinblick auf die Kombination von Familien- und Arbeitsmarktpolitik interessant. Denn die hier praktizierte Anreizbildung zur Aufnahme von Erwerbstätigkeit nach dem Prinzip „Hilfe zur Selbsthilfe“ der „New-deals“ stellt eine sinnvolle Maßnahme insbesondere für Alleinerziehende dar. Sie ist aber auch im Hinblick auf die Möglichkeiten mütterlicher Erwerbstätigkeit reizvoll. Allerdings ist dazu nicht nur eine systematische Integration von Familienpolitik in arbeitsmarkt- und wirtschaftspolitische Programme und Maßnahmen i. S. einer „welfare-to-work“-Politik notwendig, sondern auch ein umfassender Ausbau der Kinderbetreuung. Dieser sollte dem Kriterium der Wahlfreiheit genügen, d. h. sowohl die institutionelle und die elterliche Fremdbetreuung ermöglichen und fördern als auch die elterliche Selbstbetreuung, falls dies gewünscht ist.
- Was die Kinderbetreuung angeht, so kann ein Blick auf Frankreich oder die in diesem Bericht nur am Rande erwähnten skandinavischen Länder hilfreich sein, die die Wahlfreiheit hinsichtlich häuslicher bzw. externer Kinderbetreuung weitgehend verwirklicht haben. Denn nicht nur im quantitativen, sondern auch im qualitativen Bereich ist die Kinderbetreuung in Skandinavien, insbesondere in Schweden, als vorbildlich zu bezeichnen. Auch die Verknüpfung von Bildung und Betreuung wird in den skandinavischen Ländern wesentlich besser als in Deutschland oder der Schweiz gelöst, was sich bei den Ergebnissen der PISA-Studie eindrucksvoll gezeigt hat.
- Die Interessenvertretung von und für Familien ist in den Vergleichsstaaten sehr unterschiedlich ausgestaltet. So versteht sich in Frankreich der Staat selbst als wichtigster Interessenvertreter für die Familie, in Deutschland werden Familieninteressen schwerpunktmäßig durch das Bundesverfassungsgericht durchgesetzt. Die Interessenvertretung Englands ist stark auf die Armutsprävention ausgerichtet, die der Schweiz ist sehr heterogen und kaum staatlich integriert. Auch im Rahmen der bestehenden Staatsorganisation der Schweiz könnte die familienpolitische Interessenorganisation und -durchsetzung durch die Einführung eines family-mainstreamings sowie die Gründung einer Familienkonferenz erheblich verbessert werden. Eine solche Konferenz setzte die Berufung von Familienbeauftragten in Gemeinden und Kantonen voraus, die in eine Familienkonferenz auf Bundesebene entsandt

würden. Bei der Berufung von Familienbeauftragten ist allerdings eine systematische Einbeziehung von Nichtregierungsorganisationen wichtig. Die Familienkonferenz könnte dann als Koordinierungs-, Anregungs- und Empfehlungsorgan für eine vereinheitlichte Familienpolitik fungieren und den Weg zu einem family-mainstreaming bahnen. Bei der Berufung in diese Konferenz sollte ein Verfahren gewählt werden, dass sowohl die konkordanzdemokratischen Traditionen der Schweizer Politik berücksichtigt als auch die Interessenartikulation von NGOs integriert. Als zusätzliches Instrument zur Entwicklung von Familienfreundlichkeit könnte ein solches family-mainstreaming mit Formen von affirmative action verbunden werden.

6 Anhang

Auf den folgenden Seiten sind weiterführende Informationen zusammengestellt. Dort, wo es möglich war, ist eine Darstellung in Form eines Ländervergleichs gewählt worden. Aufgrund des unterschiedlichen staatsorganisatorischen Aufbaus der Länder mussten teilweise unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden, da eine Vergleichbarkeit nicht immer gegeben ist. Dennoch bieten die Informationen im Anhang neben dem Vergleich auch die Möglichkeit der Darstellung von spezifischen Charakterzügen der nationalen Familienpolitiken.

Weitere Informationen über die Familienpolitik der Schweiz sind auch im Statistikeil dieses Berichtes zu finden.

Tab. 2: Familienbegriffe der EU-Länder im Vergleich (Quelle: MISSOC 2002)

Staat	Definition von Familie	Anspruch auf Familienleistungen
Belgien	Begriff „ménage de fait“: Personen, die zusammenleben und ihre Haushaltsprobleme gemeinsam regeln, indem sie zumindest einen Teil ihrer jeweiligen Einkommen zusammenlegen	Leistungsberechtigter, sein Ehe-/Lebenspartner, seine Kinder und Verwandte in aufsteigender Linie
Dänemark	Eine Familie setzt sich aus mind. einem Erwachsenen und mind. einem Kind zusammen	Zugrunde liegende familiäre Einheit variiert je nach Gesetz
Deutschland	Eng umgrenzte Personengemeinschaft innerhalb eines Privathaushalts, die durch Ehe oder Abstammung bzw. das Sorgerecht miteinander verbunden sind	Zusammenlebende Ehepaare mit/ ohne Kinder sowie alleinstehende Mütter/ Väter mit Kindern im Haushalt
Griechenland	Gruppe von Menschen, die blutsverwandt sind und in einem gemeinsamen Haushalt leben	Tatsächlich und auf Dauer für die Kinder Sorge tragenden Eltern sowie die Kinder selbst (homosexuelle Beziehungen haben keinen Anspruch auf Familienleistungen)
Spanien	Eine durch Blutsbande und Zuneigung miteinander verbundene Gruppe von Personen in einem Haushalt sowie stabile Beziehungen zwischen in eheähnlicher Gemeinschaft lebender Personen	Eltern sowie ihre unterhaltsberechtigten Kinder
Frankreich	Im Bereich der sozialen Sicherung wird zur Bezeichnung einer Familie i.d.R. der Begriff „foyer“ gewählt, also „unter einem Dach lebende Personen“	Natürliche Personen, die die effektive und dauernde Sorge für ein Kind haben
Irland	Keine Definition im irischen Recht	Personen, die Kinder haben oder erwarten (Personen, die in eheähnlicher Gemeinschaft leben, sind genauso wie zusammenlebende verheiratete Paare zu behandeln)
Italien	Ehe als Grundlage der Familie (nicht-eheliche Lebensgemeinschaften erhalten nur eingeschränkte rechtliche Anerkennung)	Nicht klar definiert
Luxemburg	Haushalt als ökonomische Einheit verschiedener Personen, ohne dass eine im rechtlichen Sinne familiäre Bindung (relation de mariage ou de filiation) existieren muss	Tout enfant élevé d'une façon continue au Luxembourg et y axant son domicile légal
Niederlande	Haushalt als sozialwirtschaftliche Einheit verschiedener Personen, die prinzipiell miteinander leben	Zugehörigkeit eines Kindes zum Haushalt der versicherten Person

Österreich	Familie wird durch das Zusammenleben von zwei Generationen konstituiert	Eltern und ihre haushaltszugehörigen Kinder
Portugal	Verhältnis ist „familiär“, wenn es durch die Ehe, durch Blutsverwandtschaft, Schwägerschaft oder Adoption besiegelt ist	Familienangehörige des Versicherten, für deren Unterhalt er aufkommt und die keiner sozialversicherungspflichtigen Tätigkeit nachgehen
Finnland	Nicht genau definiert	Verantwortung für ein Kind
Schweden	Familie besteht aus mind. einem Kind, das mit einem Elternteil oder einem Vormund, der die Elternstelle einnimmt	Verantwortung für ein Kind
Vereinigtes Königreich	Paare mit/ ohne Kind sowie im Haushalt lebende Personen, die bestimmte Bedingungen erfüllen und für die die/ ein Partner verantwortlich sind/ ist; Alleinstehende Elternteile mit Kind	Verantwortung für ein Kind
Schweiz ¹³⁴	Primär in den Beziehungen zwischen Eltern und Kindern begründete soziale Gruppe eigener Art, Haushalte mit abhängigen Kindern unter 25 Jahren	Nach Kantonen unterschiedlich

Tab. 3: Kindergeld: Monatsbeträge und Staffelung nach Kinderzahl in den Mitgliedstaaten der EU/ Stand 1.6.2002/ Angaben in €(zusammengest. n. MISSOC 2002)

Staat	Monatsbetrag nach Ordnungszahl des Kindes	Staffelung nach Alter des Kindes
Belgien	1. Kind €71,18 2. Kind €131,71 3. Kind u. folgende €196,66	Alterszuschlag (sofern keine sozialen Zuschläge od. zusätzl. Leistungen wegen Behinderung gezahlt werden): ab 6 J.: €12,40 ab 12 J.: €18,88 ab 18 J.: €21,77 ¹³⁵
Dänemark	€140 bis €100, abnehmend nach Lebensalter	0 bis 3 J.: €140 3 bis 7 J.: €127 7 bis 18 J.: €100
Deutschland	1. Kind €154 2. Kind €154 3. Kind €153 4. Kind u. folgende €179	keine Abstufung nach Alter
Griechenland	1 Kind €5,87 2 Kinder €18 ¹³⁶ 3 Kinder €40 4 Kinder €48	keine Abstufung nach Alter
Spanien	€24,25	keine Abstufung nach Alter

¹³⁴ Bezug genommen wird auf das Kapitel 1. dieses Berichtes.

¹³⁵ Aufgrund von Änderungen im FLLA gelten Übergangsbestimmungen, die nach dem Geburtsdatum des Kindes differenziert sind: Die oben aufgeführten Sätze gelten für Kinder, die am 1.1.1991 oder später geboren wurden.

¹³⁶ Hier verstehen sich die Werte als Aufsummierungen je nach Gesamtkinderzahl.

Frankreich	2 Kinder €109,40 ¹³⁷ 3 Kinder €249,57 4 Kinder €389,73 5 Kinder €529,90 6. Kinder €670,07 ¹³⁸ für jedes weitere Kind €140,17 zusätzlich	Alterszuschlag: Kinder über 11 J. €30,77 Kinder über 16 J. €54,70 (ausgenommen: 1. Kind in Familien mit weniger als 3 Kindern)
Irland	1. u. 2. Kind €117,60 3. u. folgende Kinder €147,30 (bei Drillingen und Vierlingen doppelter Satz)	keine Abstufung nach Alter
Italien	Einkommensabhängig	keine Abstufung nach Alter
Luxemburg	1. Kind €168,15 2 Kinder €399,28 3 Kinder €727,26 jedes weitere Kind €327,85	Alterszuschlag: Kinder ab 6 Jahren €14,65 Kinder ab 12 J. €43,96
Niederlande	€56,29 bis €109,58 ¹³⁹	ab dem 1.1.95 geb. Kinder: 0 bis 5 J. €56,29 6 bis 11 J. €68,35 12 bis 17. €80,42
Österreich	pro Kind: €105,40 bei 2 Kindern: + €12,80 bei 3 u. mehr Kindern: + €25,50 pro Kind	Aufstockung nach Alter 0 bis 10 J.: €105,40 10 bis 18 J.: €123,60 über 19 J.: €145,40
Portugal	Variation n. Einkommen sowie Kinderzahl zwischen 1 und 3	Variation zwischen Kindern bis 12 Monate und Kindern über 12 Monate
Finnland	1. Kind: €90 2. Kind: €110,50 3. Kind: €131 4. Kind: €151,50 5. u. weitere Kinder: €172	keine Abstufung n. Alter
Schweden	Grundbetrag: €102 Zulage: 3. Kind: €27 4. Kind: €82 5. u. weitere Kinder: €102	keine Abstufung n. Alter
Vereinigtes Königreich	Paar mit einem Kind: GBP 67,16 (€107), jedes weitere GBP 44,85 (€72) zusätzlich	keine Abstufung n. Alter

¹³⁷ Für erste Kinder kann nach Bedürftigkeitsprüfung die Beihilfe für Kleinkinder (Allocation pour jeune enfant, APJE) in Anspruch genommen werden (€151 monatlich vom 4. Schwangerschaftsmonat bis zum 3. Lebensjahr des Kindes) (Stand: 1.1.2000).

¹³⁸ Auch hier sind die Werte Aufsummierungen nach Gesamtkinderzahl.

¹³⁹ In den Niederlanden hat es 1995 eine Reform des FLA gegeben, die zu einer 20%igen Kürzung des Kindergeldes geführt hat. Daher gibt es zur Überleitung Differenzierungen der Zahlungen je nach Geburtsdatum des Kindes.

Tab. 4: Erziehungsgeld und -urlaub in der EU (Quelle: Bertelsmann Stiftung 2002: 35, ergänzt durch MISSOC 2002)

Staat	Transferleistung im Elternurlaub pro Monat	Dauer des Erziehungsurlaubs in Monaten
Belgien	€536,65	3 (oder 6 als Teilzeit)
Dänemark	Einkommensabhängig	10 Wochen (zusätzlich 2 für Väter)
Deutschland	307 für max. 2 Jahre, 460 für 1 Jahr, einkommensabhängig	36
Griechenland	Keine	14 Wochen
Spanien	Keine	36
Frankreich	Keine bei erstem Kind, sonst zwischen € 239 und € 477 für max. 3 Jahre	36
Irland	Keine	14 Wochen
Italien	30% des letzten Einkommens	10 (11, wenn Vater 3 nimmt)
Luxemburg	418, einkommensabhängig	6 Monate (ggf. 12)
Niederlande	Keine	13 Wochen (in Std. berechnet)
Österreich	€14 täglich (€410 monatlich)	16-22
Portugal	Keine	3-6
Finnland	60-70% des letzten Einkommens	6 (zusätzlich 2 Wochen Vater)
Schweden	Für 390 Tage 80% anrechenbaren Einkommens, dann Pauschalsatz (€7 pro Tag)	18 (480 Tage), 2 exkl. für Väter
Vereinigtes Königreich	Keine	13 Wochen

Tab. 5: Familienermäßigungen bei der Besteuerung (nach Mennel/Förster fortl.)

Staat	Art der Ermäßigung	Höhe	Besonderheiten
Belgien	Grundfreibetrag n. Kinderzahl	€1.016 bis €3.669 ¹⁴⁰	Alleinerziehende erhalten zusätzlich €1.016/ Grundfreibetrag und Tarif der Einkommenssteuer werden jährl. an Index der Verbraucherpreise angepasst
Dänemark	keine Freibeträge o.ä.	--	--
Deutschland	optional zum Kindergeld Freibetrag pro Kind	€3.534 ¹⁴¹	€3.648 allg. steuerlicher Kinderfreibetrag, €2.160 Freibetrag für Betreuungs- und Ausbildungskosten
Griechenland	Steuerabzugsbeträge	1 Kind: €88 2 Kinder (jew.) €103 3 Kinder (jew.) €161 4. Kinder (jew.) €176 5 Kinder (jew.) €205 ¹⁴²	Abzug von nachgewiesenen Betreuungs- und Erziehungskosten (40%) und Lebenshaltungskosten (30%)

¹⁴⁰ Mennel/ Förster 1996: 31.¹⁴¹ Mennel/ Förster 2000: 41¹⁴² Mennel/ Förster 2000: 40

Spanien	Steuerabzugsbeträge	1., 2. Kind (jew.) €150 3. Kind: €210 4. u. weit. €300	
Frankreich	Familienplitting: Division des Familieneinkommens durch eine der Zahl von Familienmitgliedern entsprechenden Anzahl von „parts“, allerdings mit Obergrenzen	Divisionsfaktor: Junggesellen: 1,0 Ledige mit 1 Kind: 2,0 Ledige mit 2 Kindern: 2,5 Ledige mit 3 Kindern: 3,5 Verh. o. Kinder: 2,0 Verh. mit 1 Kind: 2,5 Verh. mit 2 Kindern: 3,0 Verh. mit 3 Kindern: 4,0 jedes weitere Kind: + 1,0	
Irland	Freibeträge	für das 1. und 2. Kind: € 571 für jedes weitere Kind € 825	erhöhte Freibeträge für Alleinerziehende (verwitw. Personen + €4.635, sonst. Alleinstehende + €5.206)
Italien	Abzug von der Steuer	€285 pro Kind (2002)	zusätzlicher Freibetrag von € 124 für Kinder bis zu drei Jahren
Luxemburg	Kinderermäßigung	€6.024 ¹⁴³	Zusätzlicher Freibetrag von € 1.919
Niederlande	Freibeträge/ Differenzierung nach Tarifgruppen ¹⁴⁴	Tarifgr. 4: €7.155 Tarifgr. 5: €7.155 + 6% des Arbeitseinkommens, jedoch höchstens €3003	--
Österreich	Kopplung von Familienbeihilfe und nach Kinderzahl gestaffelten Absetzbeträgen, die mit der Familienbeihilfe ausgezahlt werden	1. Kind: €25, 2. Kind: € 38, 3. u. weit. Kinder: € 51 ¹⁴⁵	
Portugal	Abzug von der Steuer für Kinder und sonst. unterhaltsberechtigten Personen	1.Pers.: €101, 2. Pers. € 102, 3. Pers. €105, 4. u. weit. €107	
Schweden	keine Freibeträge o.ä.	--	
Vereinigtes Königreich	keine Freibeträge o.ä.	--	Alleinstehende erhalten einen Abzug von der Steuerschuld

¹⁴³ Mennel/ Förster 1997: 34

¹⁴⁴ Für Familien kommen in Frage: Tarifgruppe 4: Alleinstehende mit eigenem Haushalt und mindestens einem Kind; Tarifgruppe 5: Steuerpflichtige mit mindestens einem Kind unter 12 Jahren und außerhäuslicher Tätigkeit (ebenda: 42)

¹⁴⁵ Da auch der österreichische Verfassungsgerichtshof die faktische Besteuerung von Unterhaltskosten für Kinder 1997 für nicht verfassungsgemäß erklärt hat, werden vom Jahr 2000 an pro Kind und Monat zusätzlich €36 (Familienbeihilfe und Absetzbetrag) gezahlt.

Abb. 1: Beschäftigungsquote von Müttern mit Kindern unter sechs Jahren nach Haushaltstyp 1999 (Quelle: Bertelsmann Stiftung 2002: 24)

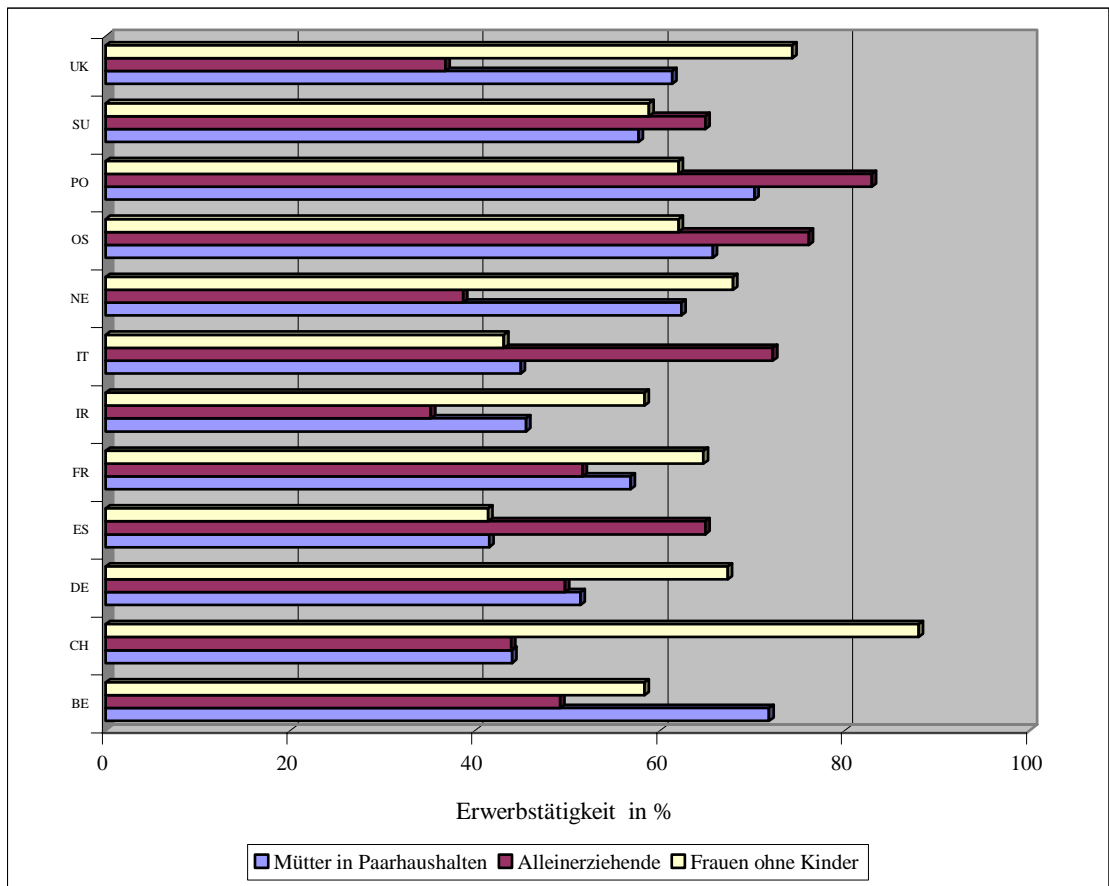
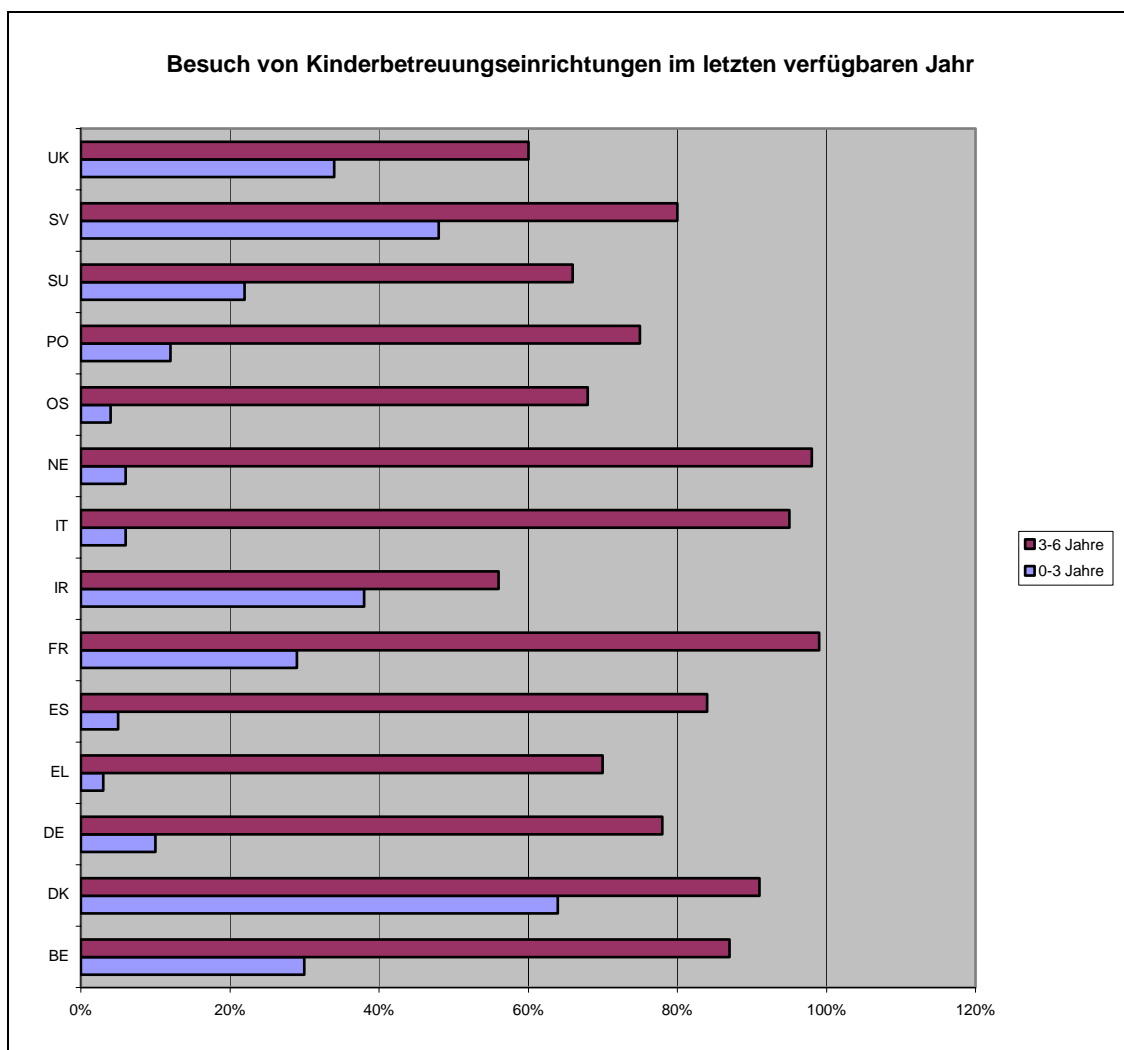


Abb. 2: Besuch von Kinderbetreuungseinrichtungen im letzten verfügbaren Jahr
 (Quelle: Bertelsmann Stiftung 2002: 30)



Tab. 6: Landeszuständigkeiten für Familienpolitik in Deutschland (eigene Zusammenstellung, Stand: 2002)¹⁴⁶

Bundesland	zuständiges Ministerium
Baden-Württemberg	Sozialministerium
Bayern	Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen
Berlin	Senat für Bildung, Jugend und Sport
Brandenburg	Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauen
Bremen	Senat für Frauen, Gesundheit, Jugend Soziales und Umweltschutz
Hamburg	Behörde für Soziales und Familie
Hessen	Sozialministerium
Mecklenburg-Vorpommern	Sozialministerium
Niedersachsen	Ministerium für Frauen, Arbeit und Soziales
Nordrhein-Westfalen	Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit
Rheinland-Pfalz	Ministerium für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit
Saarland	Ministerium für Frauen, Arbeit, Gesundheit und Soziales
Sachsen	Staatsministerium für Soziales, Gesundheit, Jugend und Familie
Sachsen-Anhalt	Ministerium für Arbeit, Frauen, Gesundheit und Soziales
Schleswig-Holstein	Ministerium für Justiz, Frauen, Jugend und Familie
Thüringen	Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit

¹⁴⁶ Zusammengestellt nach Informationen der Landesministerien im Jahr 2001/ 2002. Im einzelnen wurden analysiert: Sozialministerium Baden-Württemberg: Informationen für Mütter und Väter. Stuttgart 2001; <http://www.lvf.bayern.de/erziehungsgeld/lerz.html>, 21.12.02; <http://www.sensjs.berlin.de>, 19.02.02; Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit und Frauenförderung Brandenburg, Haushaltsplan 2001; <http://195.211.180.153/private/aktuell/artikel1875.htm>, 19.02.02; Senatsverwaltung Hamburg, Amt für Jugend: Geschäftsbericht der Abteilung Jugend- und Familienförderung 1999, Hamburg 2000; <http://www.mfas.niedersachsen.de>, Familienpolitik, 19.02.02; Sozialministerium Mecklenburg-Vorpommern, Abteilung Familie und Senioren: Merkblatt über finanzielle Leistungen des Sozialministeriums, Schwerin 2001; Ministerin für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit Rheinland-Pfalz Dr. Rose Götte: Familien-, Kinder- und Jugendpolitik, Mainz 2000, internes Papier; www.mfjfg.nrw.de/familie/familienhilfe/main.htm, 19.02.02; Landtag des Saarlandes (Hrsg.): Antwort der Landesregierung zur Großen Anfrage der Angeordneten Isolde Ries, Roland Henz, Armin Lang, Heidrun Möller, Petra Scherer (SPD) betreffend die Familienpolitik im Saarland, Landtagsdrucks. 12/276, Saarbrücken; Sächsisches Staatsministerium für Soziales, Gesundheit und Familie (Hrsg.): Eine Verwaltung stellt sich vor. Sächsisches Landesamt für Familie und Soziales. Dresden 1997; Freistaat Sachsen, Staatskanzlei (Hrsg.): Bürgerbuch Sachsen. Dresden 2000; Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt Sachsen-Anhalt (Hrsg.): Landesförderung. Magdeburg 2001; Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit Thüringen (Hrsg.): Jugend und Familie. Erfurt 2000.

Tab. 7: Deutsche Landeserziehungsgeldleistungen (eigene Zusammenstellung, Stand: 2002)¹⁴⁷

Bundesland	Landeserziehungsgeld
Baden- Württemberg	ab dem 24. Lebensmonat; 12 Monate: 205 €mtl.
Bayern	ab dem 24. Lebensmonat; 12 Monate: 256 €mtl.
Berlin	--
Brandenburg	--
Bremen	--
Hamburg	--
Hessen	--
Mecklenburg- Vorpommern	ab dem 24. Lebensmonat; 12 Monate: 307 €mtl.
Niedersachsen	--
Nordrhein- Westfalen	--
Rheinland- Pfalz	--
Saarland	--
Sachsen	ab dem 24. Lebensmonat; 12 Monate: 307 €mtl.
Sachsen- Anhalt	--
Schleswig- Holstein	--
Thüringen	ab dem 24. Lebensmonat; 6 Monate: 307 €monatlich

¹⁴⁷ Quellen wie Tab. 8.

Tab. 8: Familienpolitische Standpunkte und Forderungen der Parteien des Deutschen Bundestags, Stand BT-Wahl 2002¹⁴⁸

	CDU /CSU	FDP	SPD	Bündnis 90 / Die Grünen	PDS
Familienbegriff	Familie ist überall dort, wo Eltern für Kinder und Kinder für Eltern Verantwortung tragen. Besonderer Schutz gilt der Ehe.	Familie ist das Zusammenleben mit Kindern: Familie ist dort, wo Kinder sind.	Familie ist, wo Kinder sind.	Familie ist, wo Kinder sind (unter Einschluss gleichgeschlechtlicher Lebensgemeinschaften).	Familie ist, wo Kinder oder Pflegebedürftige sind.
Staatliche Familienförderung/ steuerliche Berücksichtigung und Transfers	Stufenweise Einführung eines Familiengeldes ab 2004 von monatlich 600 € während der ersten drei Lebensjahre eines Kindes sowie anschließend 300 € und 150 bzw. 170 € ab 18 Jahren (Zusammenfassung von Erziehungs- und Kindergeld). Das Familiengeld soll unabhängig vom Umfang der Erwerbsarbeit und von der Höhe des Familieneinkommens gezahlt werden. Die Auszahlung soll über eine Familienkasse erfolgen, in der sämtliche Familienförderungsleistungen zusammengeführt werden. Steuerliche Berücksichtigung von nachweisbaren Kinderbetreuungskosten zwischen 1.000 € und 5.000 € jährlich pro Kind.	Zur Freistellung des Existenzminimums soll ein einheitlicher steuerlicher Grundfreibetrag in Höhe von 7.500 € für jeden Bürger, auch für jedes Kind, eingeführt werden. Für Familien, die von der Steuerentlastung nicht profitieren, bleibt das direkt ausgezahlte Kindergeld , ggf. ergänzt durch einen Kindergeldzuschlag erhalten. Nachgewiesene Kinderbetreuungskosten und häusliche Dienstleistungen sollen von der Steuer absetzbar sein.	Anhebung des Kindergeldes auf den Betrag von 200 € Erweiterte steuerliche Absetzbarkeit von Betreuungskosten bei Berufstätigkeit	Einführung einer Kindergrundsicherung , die einen Zuschlag zum Kindergeld für einkommensschwache Familien bewirkt. Sie stockt das Kindergeld um bis zu 100 € auf. Alle Leistungen, die Kindern zugute kommen, sollen in einer Kinderkasse gebündelt werden um Transparenz, Effizienz und Gerechtigkeit herzustellen.	existenzsicherndes Kindergeld , das zunächst 210 € betragen soll und dann stufenweise weiter angehoben wird. Kinder, deren Eltern über kein eigenes bzw. ein sehr niedriges Einkommen verfügen, erhalten das existenzsichernde Kindergeld sofort (420 € unter Berücksichtigung anderer Transferleistungen). nachgewiesene Kinderbetreuungskosten sollen in der Höhe von 511 € bis 2.045 € zu einem einheitlichen Steuersatz von der Steuerschuld abzugsfähig sein

¹⁴⁸ Zusammengestellt nach: www.regierungsprogramm.de (CDU/CSU: „Faire Politik für Familien. Eckpunkte einer neuen Politik für Familien, Eltern und Kinder“, November 2001)/ www.fdp-bundesverband.de/buergerprog.phtml („Familie und Kinder. Ein Weg in die Zukunft!“ Positionspapier zur Familienpolitik der FDP-Bundestagsfraktion, 24.04.02/ www.regierungsprogramm.spd.de (Rede des SPD-Parteivorsitzenden, Bundeskanzler Gerhard Schröder anlässlich des Programmforums „Familie in Deutschland“ am Montag, den 25. März 2002 in Berlin/ Bündnis 90/ Die Grünen, Bundestagsfraktion; Reihe: kompakt & griffig: 1417, „Kindergrundsicherung. Ein grünes Konzept gegen Kinderarmut“ sowie „Die Zukunft ist grün.“ Grundsatzprogramm von Bündnis 90/ Die Grünen, April 2002/ PDS: „Es geht auch anders: Nur Gerechtigkeit sichert Zukunft!“ Programm der PDS zur Bundestagswahl 2002. Beschluss des Rostocker Parteitages der PDS, 16. und 17. März 2002 sowie PDS-Bundestagsfraktion: Durch-Blick. PDS-Politik von A bis Z, April 2002, Stichwort Familie.

	CDU /CSU	FDP	SPD	Bündnis 90 / Die Grünen	PDS
	<p>Bedarfsgerechter Ausbau eines flexiblen und qualitativ guten Angebots von Kinderbetreuungseinrichtungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ausbau unterschiedlicher Angebote der Kinderbetreuung für Kinder unter drei Jahren, – Ausweitung von Betreuungsangeboten durch Tagesmütter, – Anpassung, Flexibilisierung und Verlängerung der Öffnungszeiten von Kinderbetreuungseinrichtungen, – verlässliche Betreuung von Kindern im Grundschulalter, – Aufbau von Ganztagschulen. 	<p>Schaffung eines breiten und flexiblen Angebots an staatlichen und privaten Kinderbetreuungsplätzen:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Einführung einer KiTa-Card, die den Eltern ohne Zuweisung eines konkreten Kindergartenplatzes ihren Anspruch auf, Kinderbetreuung sichert – Ausweitung des Angebots an Ganztagschulen, – an den Grundschulen sollen Betreuungsangebote zwischen 7.00 und 14.00 Uhr geschaffen werden. 	<p>Ziel ist eine verlässliche, in der Perspektive ganztägige Kinderbetreuung u.a. durch</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ausbau von Ganztagschulen und Ganztags-einrichtungen für Vorschulkinder. 	<p>Beitragsfreies qualifiziertes Ganztagsbetreuungsangebot für alle Kinder vom 1. bis zum 12. Lebensjahr :</p> <ul style="list-style-type: none"> – flächendeckendes Angebot an Ganztagschulen, – bedarfsgerechter Ausbau qualifizierter Betreuungseinrichtungen insbesondere für Kinder unter drei Jahren sowie für schulpflichtige Kinder über sechs Jahren, – verlässliches Angebot eines Mittagessens in Kindertagesstätten. 	<p>Rechtsanspruch für alle Kinder bis zum 14. Lebensjahr auf ein institutionelles, öffentlich gefördertes ganztägiges Betreuungs- bzw. Freizeitangebot</p>
Schaffung einer familienfreundlichen Arbeitswelt	<ul style="list-style-type: none"> – Teilzeitarbeit – flexiblere Arbeitszeiten – Anspruch auf Familienzeit: Müttern und Vätern soll innerhalb der ersten acht Lebensjahre ihres Kindes ein Zeitkonto von insgesamt drei Jahren zur Verfügung stehen. – Verbesserung des beruflichen Wiedereinstiegs – Telearbeit 	<ul style="list-style-type: none"> – Teilzeitmodelle, Jahres- und Lebensarbeitszeitkonten – Teleheimarbeit, Satellitenbüros, Wohnraumarbeit u.a. – familienfreundliche Personalpolitik 	<ul style="list-style-type: none"> – flexible Arbeitszeit – Teilzeit – moderne Arbeitsorganisation – Weiterbildungsmöglichkeiten – Kontakthalte- sowie Fortbildungsprogramme speziell während der Elternzeit 	<ul style="list-style-type: none"> – flexible Arbeitszeitregelung – mehr Teilzeitarbeitsplätze – firmeneigene Kinderbetreuungsmöglichkeiten – Ausweitung und Flexibilisierung der Elternzeit 	<p>Einführung eines Vereinbarkeitsgesetzes, das Freistellungszeiten mit Lohnersatzleistung und Grundsicherung für Mütter und Väter vorsieht, die zeitlich über die ersten 14. Lebensjahre eines Kindes verteilt werden können. Außerdem: Recht auf Arbeitszeitreduzierung und Arbeitsplatzgarantie.</p>

Tab. 9: Familienpolitische Standpunkte und Forderungen der wichtigsten französischen Parteien¹⁴⁹

	Partie Socialiste	Union pour la Démocratie Française (UDF)	Union pur en mouvement Populaire (UMP)¹⁵⁰	Les Verts
Familienbegriff¹⁵¹	offener Familienbegriff unter Einschluss gleichgeschlechtlicher Paare	Ideal der konventionellen Familie (Ehepaar und Kinder) neben der pragmatischen Akzeptanz aller Solidaritätsformen	offener Familienbegriff ohne Aufgabe des Familienideals von Vollständigkeit; Stärkung der Familie wird als Erneuerung des sozialen Zusammenhalts verstanden	offener Familienbegriff unter Einschluss gleichgeschlechtlicher Paare
Staatliche Familienförderung/ steuerliche Berücksichtigung und Transfers	weitere Förderung mit dem Ziel der staatlich gelenkten Steigerung der Geburtenzahlen	Förderung sollte alle Änderungen im Familienleben berücksichtigen, insbes. wachsende Anzahl Alleinerziehender, unterschiedliche Solidaritätsformen zwischen den Generationen, Notwendigkeit zweier Einkommen	Ab 1. Jan. 2004 sollen für Familien mit Kindern 1,2 Mrd. Euro pro Jahr eingesetzt werden. Ab dem 7. Schwangerschaftsmonat Einmalzahlung von 800 € Erziehungsurlaub (6 Monate) auch schon beim ersten Kind	Forderung nach breit angelegte Unterstützung von Familien auch als Infrastrukturpolitik (Arbeitswelt, Wohnung, Betreuung) i. S. der Schaffung familienfreundlicher Umwelten, dabei besondere Betonung der Wohnumgebung
Schaffung einer familienfreundlichen Arbeitswelt	Berufstätige Mutter und ggf. Wiedereinstieg in den Beruf zentrale Forderung; die Sicherung der Vereinbarkeit muss aber in staatlicher Verantwortung bleiben	Besonderes Augenmerk soll auch unter bevölkerungspolitischem Schwerpunkt der Betreuungssituation der „petits enfants“ gewidmet werden.	Ein „Krippenplan“ soll mit einem Budget von 200 Mio. Euro zur Verbesserung der Betreuungssituation beitragen. Insgesamt sollen ab 2004 20.000 zusätzliche Stellen im Betreuungswesen geschaffen werden, dem Aufbau von Unternehmenskrippen soll besonderes Augenmerk geschenkt werden.	Verstärkung der Assistentinnen-dienste sowie sonstiger öffentlicher Unterstützungsdienste als Instrument der Sicherung von Vereinbarkeit mit der Zielsetzung der Inklusion aller Eltern in wirtschaftl. und gesellschaftliche Prozesse

¹⁴⁹ Zusammengestellt nach (www.u-m-p.org), (www.udf.org), (www.les-verts.org), (www.partie-socialiste.fr). Die Darstellung der Standpunkte der französischen und englischen Parteien ist hier weniger differenziert möglich als bezüglich der deutschen. Dies erklärt sich v. a. dadurch, dass Familienpolitik im deutschen Bundestagswahlkampf vor den Wahlen 2002 zum ersten Mal eine deutliche Rolle gespielt hat und alle Parteien ein familienpolitisches Programm formuliert haben.

¹⁵⁰ Die Liberaldemokratische Partei (DL) ist wie die RPR (Rassemblement pour la République) in der UMP aufgegangen

¹⁵¹ Ausdrückliche Definitionen vergleichbar denjenigen in den deutschen familienpolitischen Programmen sind schwer festzumachen.

Tab. 10: Familienpolitische Standpunkte und Forderungen der Parteien im englischen Parlament¹⁵²

	Labour-Party	Conservativ-Party	Liberal- Democrats
Familienbegriff ¹⁵³	Der traditionelle Familienbegriff ist noch immer aktuell, aber als Regierungspartei hat Labour ein <i>Sexuell Offences Bill</i> ausgearbeitet, das Lesben und Schwulen mehr Rechte gewähren soll, die bisher nur für verheiratete heterosexuelle Paare galten. Seit 2002 dürfen zudem gleich-geschlechtliche Paare und unverheiratete heterosexuelle Paare Kinder adoptieren, dies war zuvor Verheirateten oder Alleinstehenden vorbehalten.	Bei den Konservativen ist und soll auch zukünftig das „traditionelle“ Familienbild mit Vater, Mutter und Kindern, gelten. Zwar wird auch in der <i>Conservative-Party</i> teilweise eine rechtliche Öffnung für die Anliegen der Homosexuellen unterschützt, doch soll es eine Abgrenzung zur Familie geben, da sie den stabilen Hintergrund für das Heranwachsen der Kinder garantiert.	Die Liberal-Demokraten sind für eine Etablierung einer staatlich registrierten Partnerschaft für Homosexuelle, damit sie die gleichen Rechte in Bezug auf spätere Pflege, Eigentum, Erbe, Rentenanspruch und steuerliche und soziale Sicherung haben wie heterosexuelle Ehepartner. Hier handelt es sich eher um einen weitgefassten Familienbegriff.
Staatliche Familienförderung/ steuerrechtliche Berücksichtigung und Transfer ¹⁵⁴	Labour sieht die ökonomische Stabilität als Grundlage für die Möglichkeit des Wohlstandes jeder Familie. Die Regierung möchte bis zum Jahr 2005-2006 ca. eine Milliarde Pfund investieren, um durch Beihilfen Wohnraum für Familien finanziell zu ermöglichen.	Die Konservativen wollen eine <i>Married Couple's Allowance</i> einführen, die Ehepaare unterstützt, bei denen ein Partner sich dafür entscheidet zu Hause zu bleiben oder nur halbtags zu arbeiten. Die zugrunde gelegte Beihilfe soll auch an Familien gezahlt werden, die Angehörige bei sich pflegen.	Die Liberal-Demokraten plädieren für eine Verringerung der Kinderarmut. Dies soll durch eine Zahlung von ca. 200 Pfund pro Jahr an Familien mit Kindern erreicht werden, die seit mindestens einem Jahr Einkommensunterstützung bekommen.

¹⁵² Zusammengestellt nach www.conservatives.com/news/show_article.cfm?obj_id=23496, www.conservatives.com/manifesto_raising.cfm, www.labour.org.uk/forfamiliesandchildren, www.labour.org.uk/whathaslabourdoneforwomen, www.labour.org.uk/whatislabourdoingforlesbianandgaymen, www.libdems.org.uk/documents/policies/Manifestos/fed-mini.pdf, www.libdems.org.uk/documents/policies/Policy_Briefings/17_2003_LesbianandGayMen.pdf, www.libdems.org.uk/documents/policies/Policy_Briefings/18_2003_Women.pdf und www.libdems.org.uk/documents/policies/Policy_Briefings/19_2003_SupportingFamilies.pdf.

¹⁵³ Bei allen Parteien wird von „Familie“ gesprochen, doch kaum eine genaue Definition wird dazu gegeben. Es scheint auch so zu sein, dass Alleinerziehende eine gewisse Akzeptanz in der Gesellschaft und den Parteien haben, da die momentane Debatte sich nur um homosexuelle Paare dreht und weniger um die generelle Auflösung des traditionellen Familienbegriffs.

¹⁵⁴ Bei Familienleistungen werden oftmals die schulischen Entwicklungen und Verbesserungen hinzugezählt. Dieser werden an dieser Stelle jedoch nicht berücksichtigt, da sie nicht in den im Bericht zugrundegelegten drei Interventionsebenen enthalten sind. Des Weiteren kann zum Punkt „Transfer“ keine Aussage gemacht werden, da die einzelnen Parteien zwar von Erhöhungen oder mehr Unterstützung gesprochen haben, aber keine genauen Angaben machen, wie diese finanziert werden sollen.

	Labour-Party	Conservativ-Party	Liberal- Democrats
	Durch den <i>New Deal for Lone Parents</i> sollen Eltern statt staatlicher Unterstützung in Arbeit gebracht werden. Der Schwerpunkt liegt also auf der Hilfe zur Selbsthilfe.	Die <i>Conservativ Party</i> möchte das System der <i>Family Tax Credits</i> reformieren und den versorgenden Eltern direkt zukommen lassen.	Zudem soll die Steuerlast von Geringverdienenden gesenkt werden: auf 0 Prozent bis zu einem Einkommen von 6.500 Pfund pro Jahr. Dies würde 1,4 Mio. Menschen (1,1 Mio. sind davon Frauen) von Steuerzahlungen befreien. Die <i>Family Tax Allowance</i> soll nach Meinung der Partei ausgeweitet werden, um auch die Pflege älterer Angehöriger im eigenen Wohnbereich mit einzubeziehen.
Schaffung einer familienfreundlichen Arbeitswelt	Bis 2006 sollen nach der aktuellen Planung von Labour 250.000 Kinderbetreuungsplätze entstehen. Für alle Vierjährigen wird ein Anspruch auf einen frühzeitigen Bildungs- und Kindergartenplatz garantiert. Durch die Einführung eines nationalen Lohnminimums von 4,20 Pfund soll für Frauen ein Anreiz zur Arbeit geschaffen werden. Eltern von behinderten oder kleinen Kindern (unter 6 Jahren) haben seit April 2003 ein Anrecht auf flexible Arbeitszeiten.	Eine weitere Einführung der Konservativen wären <i>Family Scholarships</i> , die Eltern helfen soll aus der Erziehungszeit zurück ins Berufsleben zu finden (von professionellem Training über Auffrischkurse der beruflichen Kenntnisse bis hin zur Erreichung eines ersten akademischen Grades).	Die Liberal-Demokraten sind für eine Verbesserung der finanziellen Unterstützung von Familien und des Steuersystems, damit diejenigen, die aufgrund von Betreuungsverpflichtungen ihre Berufstätigkeit unterbrechen, dadurch später bei der Rente nicht bestraft werden. Sie streben eine familienfreundlichere Politik an, damit Männer und Frauen besser zwischen der Arbeit und dem Familienleben koordinieren können. Stichworte: flexible Arbeitszeiten, Heimarbeit und einer flexible Dekade des Rentenalters/Ruhestandes.

Abb. 3: Öffentliche Leistungen zugunsten von Familien in Frankreich im Jahr 2000 (ohne Steuervergünstigungen)
 (Quelle: <http://www.social.gouv.fr>)

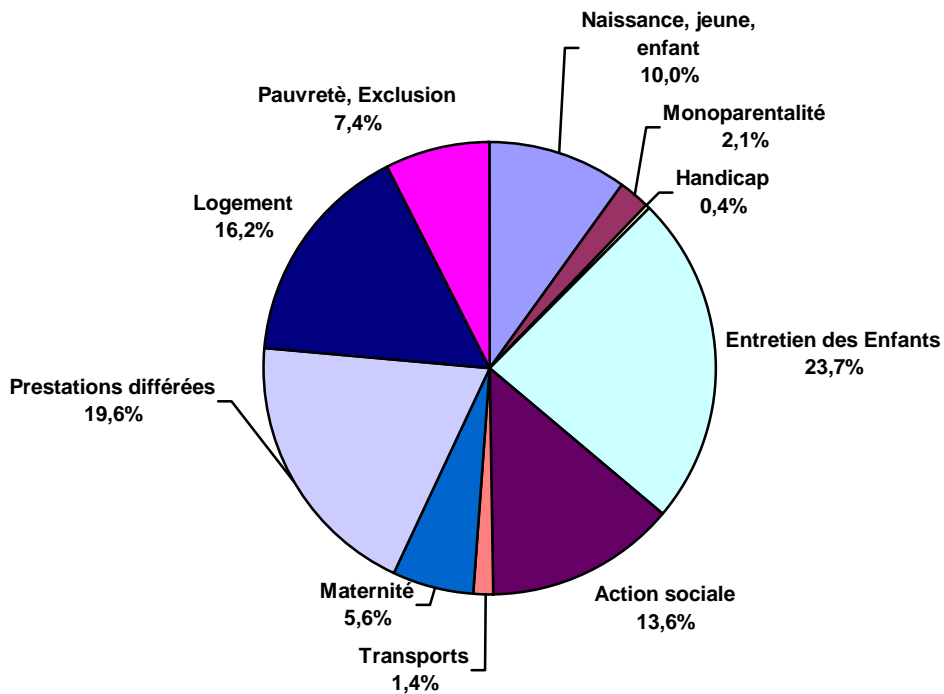
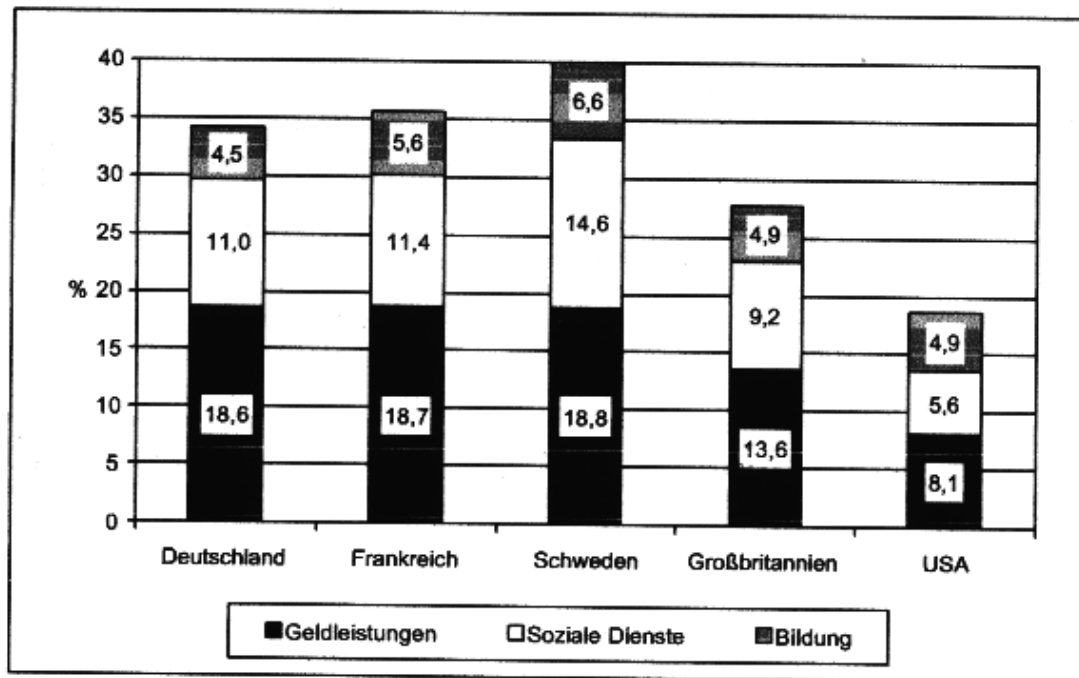


Abb. 4:

Öffentliche Ausgaben für Geldleistungen, Soziale Dienste und Bildung in % des BIP (ca. 1995)

Quelle: Kaufmann 2000: 11

Abb. 5:

(Quelle: Department for Work and Pensions Research Report No.174: A Comparison of Child Benefit Packages in 22 Countries)

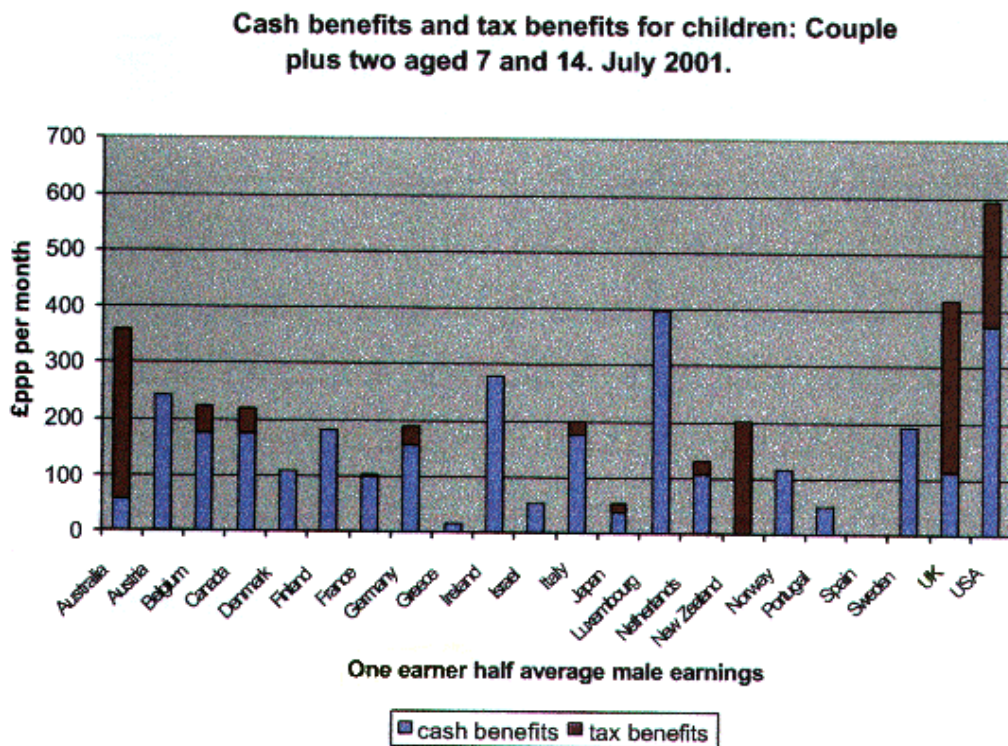
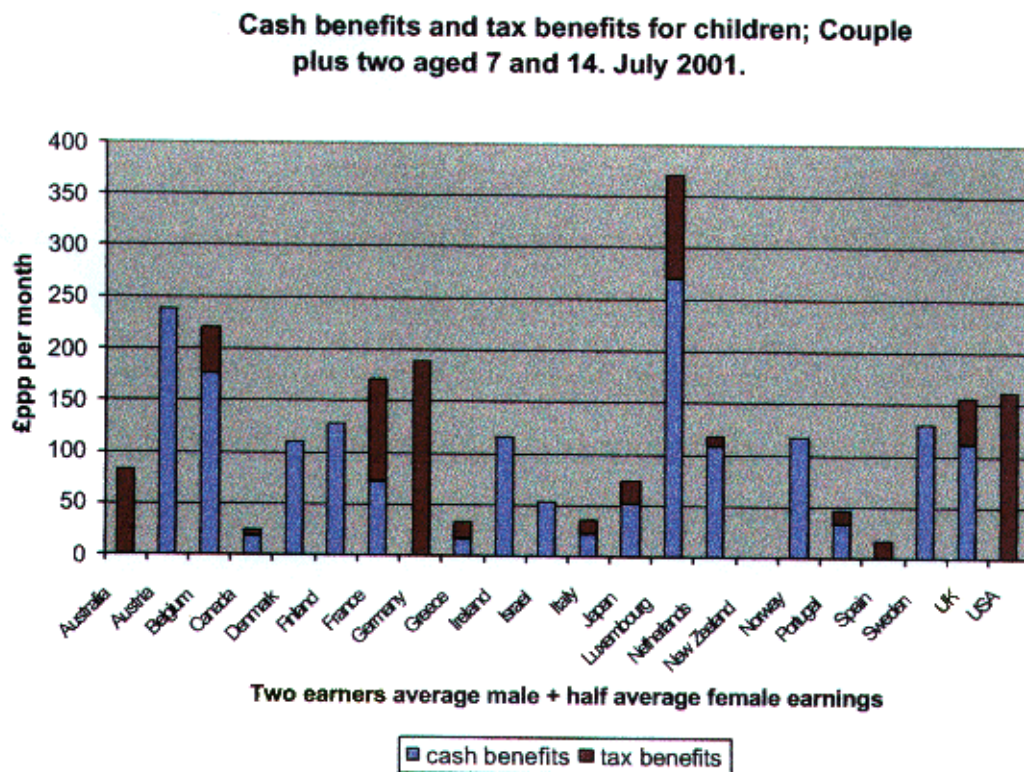


Abb. 6:

(Quelle: s. Abb. 11)



7 Quellen- und Literaturverzeichnis

7.1 Literaturverzeichnis

Abromeit, Heidrun 1995: Volkssouveränität, Parlamentsouveränität, Verfassungssouveränität: Drei Realmodelle der Legitimation staatlichen Handelns. In: Politische Vierteljahresschrift. 36. Jg. S. 49 - 66.

Apps, Patricia F./ Rees, Ray 2001: Fertility, female labour and public policy. Bonn.

Bahle, Thomas 1995: Familienpolitik in Westeuropa. Ursprünge und Wandel im internationalen Vergleich. Frankf./ M.

Becker, Bernd 2002: Politik in Großbritannien. Einführung in das politische System und Bilanz der ersten Regierungsjahre Tony Blairs, Paderborn.

Becker, Andrea 2000: Mutterschaft im Wohlfahrtsstaat. Familienbezogene Sozialpolitik und Erwerbsintegration von Frauen in Deutschland und Frankreich. Berlin.

Bertelsmann Stiftung (Hg.) 2001: Internationaler Reform-Report 2001. Gütersloh.

Dies. (Hg.) 2002: Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Benchmarking Deutschland Aktuell. Gütersloh.

Brossé-Verbiest, Stéphanie / Wagner, Norbert 2003: Familienpolitik in Frankreich. Paris / St. Augustin.

Bündnis 90/ Die Grünen, 2002: „Die Zukunft ist grün.“ Grundsatzprogramm von Bündnis 90/ Die Grünen, Leck.

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hg.) 2002: Sozialbericht 2001. Berlin.

Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (bib) 2000: Bevölkerung. Fakten-Trends-Ursachen-Erwartungen. Wiesbaden.

Bundesministerium für Familie und Senioren. (Hrsg.) 1992: Handbuch zur örtlichen und regionalen Familienpolitik. Bearb. von Geißler, Clemens / Helmer, Elvira / Heuwinkel, Dirk / Melchinger, Heiner / Schubert, Herbert J. / Speil, Wolfgang. Bd. 51 der Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie und Senioren. Stuttgart, Berlin, Köln.

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend 2003 (Hrsg.): Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik. Erweiterte Neuauflage, Autor: Heribert Engstler. Berlin.

Dass- 2002 (Hrsg.): Prioritäten einer zukunftsorientierten Familienpolitik. Gemeinsamer Entwurf des BMFSFJ und der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege. Berlin.

Dass. (Hrsg.) 2001: Gerechtigkeit für Familien. Gutachten zur Begründung und Weiterentwicklung des Familienlasten- und Familienleistungsausgleichs. (Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen). Schriftenreihe des Bundesministeriums für Familie, Senioren., Frauen und Jugend (Schriftenreihe Bd. 202). Stuttgart.

Dass. 2001a (Hrsg.): Die Familie im Spiegel der amtlichen Statistik. Autor: Heribert Engstler. Berlin.

Dass. (Hrsg.) 1998: Familien- und Kinderfreundlichkeits-Prüfung in den Kommunen: Erfahrungen und Konzepte (Schriftenreihe Bd. 165) Stuttgart.

- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände 2003:** Internationaler Vergleich der tariflichen Jahressollarbeitszeit für Arbeiter im verarbeitenden Gewerbe zum 1.11..2002. Berlin.
- Bundeszentrale für politische Bildung 1999:** Informationen zur politischen Bildung. Großbritannien. München.
- Clarke / Henwood 1997 :** Great Britain. The lone parent as the new norm? In: Kaufmann, Franz-Xaver u.a. (Hg.) 1997: Family Policy and Family Life in Europe. Volume I. Oxford. S. 155-194.
- Colomer, André 1998:** Droits Civil, Régimes matrimoniaux. Paris.
- Commaille, Jacques 1990:** „France“, In: Dumon, W. (Hrsg.): Family policy in EEC-countries. Berlin / Luxemburg: Commission of the European Communities.
- Curzon, Leslie Basil 1997:** Family law. 2. Aufl. London.
- Department for Work and Pensions (2002):** Research Report No.174: A Comparison of Child Benefit Packages in 22 Countries. Norwich.
- Department of Health 2001:** The Children Act Now. Messages from Research. Norwich.
- Deutscher Bundestag (Hg.) o.J.:** Bundestagsdrucksache 12/2605. Bonn.
- Ders. (Hg.) o.J.:** Bundestagsdrucksache 12/6669. Bonn.
- Ders. (Hg.) o.J.:** Bundestagsdrucksache 12/6715. Bonn.
- Ders. (Hg.) o.J.:** Bundestagsdrucksache 12/7660. Bonn.
- Deutscher Bundestag (Hg.) 2001:** Lebenslagen in Deutschland. Erster Armuts- und Reichtumsbericht. BT-Drucks. 14/ 5990, 8.5.01. Bonn.
- Ditch, John/ Barnes, Helen/ Bradshaw (ed.) 1996:** Eine Synthese nationaler Familienpolitiken 1995. Hrsg.: Europäische Kommission in der Reihe European Observatory on National Family Policies. Luxemburg.
- Dopffel, Peter (Hrsg.) 1994:** Kindschaftsrecht im Wandel. Zwölf Länderberichte mit einer vergleichenden Summe. Studien zum ausländischen und internationalen Privatrecht Bd. 40 des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Privatrecht. Tübingen.
- Esping-Andersen, Gosta 1990:** The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton.
- Ders. 1998:** Die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Zur politischen Ökonomie des Wohlfahrtsstaates. In: Lessenich, Stephan und Ilona Ostner (Hg.) 1998: Welten des Wohlfahrtskapitalismus. Der Sozialstaat in vergleichender Perspektive. Frankfurt/M., New York. S. 19-56.
- Europäische Kommission 2002:** Europäische Sozialstatistik Bevölkerung. Luxemburg.
- Eurostat 2003:** Datenbank New Chronos vom 12.08.2003. Luxemburg.
- Fagnani, Jeanne 2000:** Un travail et des enfants. Petits arbitrages et grands dilemmes. Paris.
- Familienberichte** der Bundesregierungen:
- Erster Familienbericht:** Bericht der Bundesregierung über die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland. BT-Drucks. 5/2532 v. 25.1.1968.
- Zweiter Familienbericht:** Familie und Sozialisation. Leistungen und Leistungsgrenzen der Familie hinsichtlich der Erziehungs- und Bildungsprozesse der jungen Generation. Erster Teil: Stellungnahme der Bundesregierung. Zweiter Teil: Bericht der Sachverständigenkommission. BT-Drucks. 7/3502 v. 15.4.1975.

- Dritter Familienbericht:** Die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland. - Dritter Familienbericht- Bericht der Sachverständigenkommission der Bundesregierung. Zusammenfassender Bericht. BT-Drucks. 8/1120 v. 20.8.1979. Bericht der Sachverständigenkommission der Bundesregierung. BT-Drucks. 8/3121 v. 20.8.1979.
- Vierter Familienbericht:** Die Situation der älteren Menschen in der Familie. Erster Teil: Stellungnahme der Bundesregierung. Zweiter Teil: Bericht der Sachverständigenkommission. BT-Drucksache 10/6145 v. 13.10.86.
- Fünfter Familienbericht:** Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland- Zukunft des Humanvermögens. Erster Teil: Stellungnahme der Bundesregierung. Zweiter Teil: Bericht der Sachverständigenkommission. BT-Drucksache 12/7560 v. 15.6.1994.
- Sechster Familienbericht:** Familien ausländischer Herkunft in Deutschland – Leistungen, Belastungen, Herausforderungen. Erster Teil: Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Sachverständigenkommission. Zweiter Teil: Bericht der Sachverständigenkommission. BT-Drucksache 14/4357 vom 20.10.2000.
- Family policy studies center 1997:** A guide to family issues, Family briefing paper 2. London.
- FAZ 2002:** Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29. Mai 2002.
- Fischermann, Thomas / Krönig, Jürgen 1998:** Volkes Wille, Blairs Weg, in: Die Zeit, Nr. 40 vom 24. September 1998.
- Fix, Birgit 2001:** Religion und Familienpolitik. – Deutschland, Belgien, Österreich und die Niederlande im Vergleich. Opladen.
- Freistaat Sachsen, Staatskanzlei (Hg.) 2000:** Bürgerbuch Sachsen. Dresden.
- Freyman, Thelma von 1998:** Schule an der europäischen Peripherie – Bildungs- und Sprachenpolitik in Finnland. In: Zeitschrift für internationale erziehungs- und sozialwissenschaftliche Forschung. Heft 15/ 1998. S. 121-144.
- Fux, Beat 1994:** Der familienpolitische Diskurs. Eine theoretische und empirische Untersuchung über das Zusammenwirken und den Wandel von Familienpolitik, Fertilität und Familie (Sozialpolitische Schriften; Bd. 64). Berlin.
- Ders. 1999:** Familienpolitik. Interventionsformen, Regimes und politische Doktrinen. In: Familienfragen, Heft 2, 1999. S. 2-6.
- Garhammer, Manfred 1997:** Familiäre und gesellschaftliche Arbeitsteilung – ein europäischer Vergleich. In: Zeitschrift für Familienforschung, Jg. 9, 1997, Heft 1, S. 28-70.
- Gerlach, Irene 2004:** Familienpolitik – Eine Policy-Analyse. Opladen.
- Dies. 2002:** Bundesrepublik Deutschland: Entwicklung, Strukturen und Akteure eines politischen Systems. (Einführung mit CD). Opladen. 2. Aufl.
- Dies. 2001:** Politischer Gestaltungswille zwischen Politik und Kirche – der Gesetzgebungsprozess im ‚Funktionalen Staat‘ am Beispiel des § 218. In: Görres-Gesellschaft (Hrsg.): Jahres- und Tagungsbericht der Görres-Gesellschaft 2000, Köln.
- Dies. 2001a:** Familienminister und Familienministerinnen der Bundesrepublik Deutschland (Aenne Brauksiepe, Katharina Focke, Anke Fuchs, Heiner Geißler, Bruno Heck, Antje Huber, Ursula Lehr, Hannelore Rönsch, Käte Strobel, Rita Süßmuth, Franz-Josef Wuermeling). In: Kempf, Udo/ Merz, Hans-Georg (Hrsg.): Die deutschen Bundesminister 1949 - 1998. Opladen.
- Dies. 2000:** Politikgestaltung durch das Bundesverfassungsgericht am Beispiel der Urteilsprechung zum Familienlastenausgleich. In APuZ B 3 - 4. 21. Januar.
- Dies. 1996:** Familie und staatliches Handeln. Ideologie und politische Praxis in Deutschland. Leske + Budrich. Opladen.

- Ginsburg, Norman 1992:** Divisions of Welfare. A critical Introduction to Comparative Social Policy. London u.a.
- Herlth, Alois / Kaufmann, Franz-Xaver 1982:** Zur Einführung: Familiäre Probleme und sozialpolitische Intervention. In: Kaufmann, Franz-Xaver (Hrsg.): Staatliche Sozialpolitik und Familie. München / Wien. S. 1 - 22.
- Hill, Michael 1997:** Understanding Social Policy. 5. Aufl. Oxford. Blackwell.
- Hills, John 1998:** Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates. In: Kastendiek, Hans / Rohe, Karl / Volle, Angelika (Hg.): Länderbericht Großbritannien. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft. Bonn. Campus Verlag. S. 493-522.
- Hübinger, Werner/ Neumann, Udo 1998:** Menschen im Schatten – Lebenslagen in den neuen Bundesländern. Freiburg.
- Immerfall, Stefan 1994:** Einführung in den europäischen Gesellschaftsvergleich. Passau.
- Kaiser, André 1998:** Verbände und Politik. In: Kastendiek, Hans / Rohe, Karl / Volle, Angelika (Hg.): Länderbericht Großbritannien. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft. Bonn. Campus Verlag. S. 224-238
- Kaufmann, Franz-Xaver 2000:** Der Sozialstaat in international vergleichender Perspektive. Bielefeld.
- Landtag des Saarlandes (Hg.) 2000:** Antwort der Landesregierung zur Großen Anfrage der Angeordneten Isolde Ries, Roland Henz, Armin Lang, Heidrun Möller, Petra Scherer (SPD) betreffend die Familienpolitik im Saarland, Landtagsdrucks. 12/276. Saarbrücken.
- Langer-El-Sayed , I. 1980:** Familienpolitik: Tendenzen, Chancen, Notwendigkeiten. Frankfurt/M.
- Le Haut Conseil de la population et de la famille (Hrsg.) 2003 :** Rapport. Bearb. von Valérie Albouy und Nicole Roth. Paris.
- Lehner, F. 1993:** Schweizerische Konkordanzdemokratie. Politik im Spannungsfeld von Partizipation und Management. In: Kleinfeld, R./ Luthard (Hg.) 1993: Demokratien und Interessenvermittlung. Marburg. S. 193- 204.
- Lenz, Marlene 2000:** Frauen- Und Familienpolitik in der Europäischen Union. In: Jans, Bernhard/ Habisch, André/ Stutzer, Erich (Hrsg.): Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Festschrift zum 70. Geburtstag von Prof. Dr. Max Wingen. Graftschaft. S. 571 – 578.
- Lüscher, Kurt 1992:** Familienpolitik im liberalen Bundesstaat: Das Beispiel der Schweiz. In: Höhn, Charlotte u.a. (Hg.) 1992: Demographie in der Bundesrepublik Deutschland. Festschrift Karl Schwarz. Boppard. S. 207-217
- Mc Glone, Francis / Millar, Jane 1996:** Großbritannien. In: Europäische Beobachtungsstelle für Nationale Familienpolitiken (Hg.): Entwicklungen der nationalen Familienpolitik im Jahre 1996. Keighley. S. 311-334.
- Mennel, Annemarie/ Förster, Jutta (Hrsg.) fortlaufend:** Steuern in Europa, Amerika und Asien. Lose-Blatt-Sammlung des Verlages Neue Wirtschaftsbriefe. Herne u.a.
- Ministerin für Arbeit, Soziales, Familie und Gesundheit Rheinland-Pfalz, Dr. Rose Götte 2000:** Familien-, Kinder- und Jugendpolitik. Mainz.
- Ministerium für Soziales, Familie und Gesundheit Thüringen (Hg.) 2000:** Jugend und Familie. Erfurt.
- Ministerium für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt Sachsen-Anhalt (Hg.) 2001:** Landesförderung. Magdeburg.

- MISSOC 2002:** Familienleistungen und Familienpolitik in Europa. Hg. v. Europäische Kommission. Brüssel.
- Myrdal, Alva 1945:** Nation and Family. London.
- Neubauer, Erika / Dienel, Christiane 2000:** Mehr Solidarität für Familien – Anspruch mit unterschiedlicher Ausprägung in Europa. In: Jans, Bernhard/ Habisch, André/ Stutzer, Erich (Hrsg.): Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Festschrift zum 70. Geburtstag von Prof. Dr. Max Wingen. Grafschaft. S. 551 – 558.
- Neyens, Michael 2000:** Entwicklungen in der luxemburger Familienrechtspolitik. In: Jans, Bernhard/ Habisch, André/ Stutzer, Erich (Hrsg.): Familienwissenschaftliche und familienpolitische Signale. Festschrift zum 70. Geburtstag von Prof. Dr. Max Wingen. Grafschaft. S. 611 – 626.
- Pfenning, Astrid/ Bahle, Thomas 2000 (Hrsg.):** Families and Family Policies in Europe – Comparative Perspectives. Frankf./ M.
- Questiaux, Nicole / Fournier, Jacques 1978:** „France“, In: Sheila B. Kamerman / Alfred J. Kahn (Hrsg.): Family Policy. Government and Families in fourteen countries. New York. S. 117 – 182.
- Quinke, Hermann/ Grub, Martin/ Wurch, Gerhard 2000:** Entwicklung der Familieneinkommen in den 90er Jahren. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Bonn.
- Randall, Vicky 1994:** The Politics of Child Daycare: Some European Comparisons. In: Schweizer Vereinigung für Politische Wissenschaft (Hrsg.): Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 34/ 1994. Frauen und Politik. Bern. S. 165 - 180.
- Reuter, Silke 2002:** Frankreichs Wohlfahrtsregime im Wandel? Erwerbsintegration von Französisinnen und familienpolitische Reformen der 90er Jahre. Bremen.
- Rosenschon Astrid 2001:** Familienförderung in Deutschland/ Eine Bestandsaufnahme. Von Astrid Rosenschon. Kieler Diskussionsbeiträge. Kiel.
- Rürup, Bert/ Gruescu, Sandra 2003:** Nachhaltige Familienpolitik im Interesse einer aktiven Bevölkerungsentwicklung. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin.
- Saalfeld, Thomas 1998:** Großbritannien. Eine politische Landeskunde. Opladen.
- Sächsisches Staatsministerium für Soziales, Gesundheit und Familie (Hg.) 1997:** Eine Verwaltung stellt sich vor. Sächsisches Landesamt für Familie und Soziales. Dresden.
- Scheiwe, K. 1994:** Wer wird unterstützt? Die Absicherung von Familien mit Kindern zwischen Sozial- und Privatrecht in Belgien, Deutschland und dem Vereinigten Königreich. In: Internationale Revue für soziale Sicherheit. Bd. 47 H. 3/ 4. S. 53 - 75.
- Schmid, Josef 2002:** Wohlfahrtsstaaten im Vergleich. Soziale Sicherung in Europa: Organisation, Finanzierung, Leistungen und Probleme. 2. Auflage. Opladen.
- Schröder, Hans-Christoph 1998:** Die Geschichte Englands. Ein Überblick. In: Kastendiek, Hans / Rohe, Karl / Volle, Angelika (Hg.): Länderbericht Großbritannien. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft. Bonn. S. 15-69.
- Schultheis, Franz 1988:** Sozialgeschichte der französischen Familienpolitik. Frankfurt am Main / New York.
- Ders. 1999:** Familie und Politik. Formen wohlfahrtsstaatlicher Regulierung von Familie im deutsch – französischen Gesellschaftsvergleich. Konstanz.
- Schulze, H.-J. / Künzler, J. 1997:** Familie und Modernisierung: kein Widerspruch. In: Gabriel, A. u.a. (Hg.) 1997: Modernität und Solidarität. Freiburg. S. 91-105.

- Senatsverwaltung Hamburg, Amt für Jugend 2000:** Geschäftsbericht der Abteilung Jugend- und Familienförderung 1999, Hamburg.
- Sering, Agathe 1996:** Grundlagen und Perspektiven der familienorientierten Interessenvertretung auf internationalem Niveau. Ein Ausblick auf Möglichkeiten der Zusammenarbeit von Nichtregierungsorganisationen auf internationaler Ebene. Projektbericht der Koordinierungsstelle für nationale und internationale Familienfragen. Bonn.
- Sims-Schouten, Wendy 2000:** Child care service and parents' attitudes in England, Finland and Greece. In: Pfennig, Astrid / Bahle, Thomas (Hg.): Families and Family policies in Europe. Comparative Perspectives. Frankfurt a.M. S. 270-288.
- Smolka, Dieter 2003:** Die PISA-Studie. Konsequenzen und Empfehlungen für Bildungspolitik und Schulpraxis. In: Das Parlament. Beilage vom 01.08.2003.
- Sonnenberger, Hans / Autexier, Christian 2000:** Einführung in das französische Recht. Heidelberg.
- Sozialministerium Baden-Württemberg 2001:** Informationen für Mütter und Väter. Stuttgart.
- Sozialministerium Mecklenburg-Vorpommern 2001:** Abteilung Familie und Senioren: Merkblatt über finanzielle Leistungen des Sozialministeriums. Schwerin.
- Spieß, Katharina 1998:** Staatliche Eingriffe in Märkte für Kinderbetreuung. Theorie und Empirie im deutsch-amerikanischen Vergleich. Frankf./ M.
- Standley, Kate 1997:** Cases and Materials on Family Law. London.
- Statistisches Bundesamt 2002:** Verfügbare Plätze, durchschnittliche Zahl der verfügbaren Plätze je Einrichtung, je Person und je Vollzeitstelle, Statistik der Kinder- und Jugendhilfe 1998, Teil III.1, Tab. 16.2, Bonn.
- Sturm, Roland 1998:** Staatsordnung und politisches System. In: Kastendiek, Hans / Rohe, Karl / Volle, Angelika (Hg.): Länderbericht Großbritannien. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft. Bonn. S. 194-223.
- Strasheim, Holger 2001:** Der Ruf der Sirenen – Zur Dynamik politischen Benchmarkings. Eine Analyse anhand der US-Sozialreform. Arbeitspapier FS II 01-201 des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Berlin.
- Unesco (Hg.) o.J.:** Literacy Skills for the World of Tomorrow. Further Results from PISA 2000. Paris.
- Väljjarvi, Jouni u.a. 2002:** The Finnish Success in PISA – and Some Reasons behind It. Jyväskylä.
- Veil, Mechthild 2003:** Ganztagschule mit Tradition: Frankreich. In: Das Parlament. Beilage vom 14.1.2003. Bonn.
- Dies. 2003a:** Kinderbetreuungskulturen in Europa: Schweden, Frankreich, Deutschland. In: Aus Politik und Zeitgeschichte. B 44/2003. S. 12-21.
- Weber, Helmut 1998:** Recht und Gerichtsbarkeit. In: Kastendiek, Hans / Rohe, Karl / Volle, Angelika (Hg.): Länderbericht Großbritannien. Geschichte, Politik, Wirtschaft, Gesellschaft. Bonn. Campus Verlag. S. 178-193.
- Weiler, Anni 1998:** Gleichstellung in Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen – Analyse und Dokumentation. Düsseldorf (erstellt im Auftrag des DGB-Bundesvorstands).
- Wingen, Max 1997:** Familienpolitik. Grundlagen und aktuelle Probleme. Stuttgart.
- Wößmann, Ludger 2003:** Familiärer Hintergrund, Schulsystem und Schülerleistungen im internationalen Vergleich. In: Das Parlament. Beilage vom 26. Mai 2003. Bonn. S. 33-38.

7.2 Downloads (Stand August/ September 2003)

<http://164.36.164.20/work-lifebalance/index.html>
<http://195.211.180.153/private/aktuell/artikel1875.htm>
http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/2002/f_part4_de.htm
http://europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/2002/socsot_uk_de.pdf
http://plus-linux.de/parteiprogramme/pds_abstract_od.pdf
www.adviceguide.org.uk
www.apsoc.ox.ac.uk/fpsc/Bulletins/Autumn2000/Index0900.htm
www.bmbf.de/pub/pisa-vergleichsstudie.pdf
www.caf.fr/role/organis
www.caf.fr/web/WebCnaf/VueLien/MISSION
www.childrenuk.co.uk/choct2002/choct2002/all%20parliamentary.html
www.conservatives.com/manifesto_raising.cfm
www.conservatives.com/news/show_article.cfm?obj_id=23496
www.cps.org.uk/kirby.pdf
www.dfes.gov.uk/insidedfes/ministers.shtml
www.divorce.co.uk/legal/englandwales/legalcloserlook/finance/commonissues/childsupportact.htm
www.dji.de
www.doh.gov.uk/adoption/adoptionact.htm
www.dwp.gov.uk/asd
www.dwp.gov.uk/aboutus/index.asp
www.dwp.gov.uk/lifeevent/benefits/new_deal_for_50_plus.asp
www.education.gouv.fr
www.etwelfare.com
www.eu-datashop.de/download/DE/sta_kurz/thema3/nk_03_11.pdf
www.eu.int/comm/employment_social/missoc/2002.htm
www.europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/2002/org_de.pdf/
www.europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/2002/uk_part4_de.htm
www.europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/2002/uk_part7_de.htm
www.europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/2002/uk_part9_de.htm
www.europa.eu.int/comm/employment_social/missoc/2002/uk_part11_de.htm
www.europa.eu.int/missoc/info
www.fdp-bundesverband.de/buergerprog.phtml
www.finland.de/dfgnrw/dfg043a-pisa06.htm
www.fnf.org.uk/childact.htm
www.france.diplomatie.fr
www.gouv.fr/famille
www.gruene-fraktion.de/rsvgn/rs_datei/0,,114,00.pdf
www.hmso.gov.uk/acts/acts1999/19990026.htm
www.ilo.org/public/english/employment/gems/eeo/law/uk/sscba.htm
www.inlandrevenue.gov.uk/about/responsibilities.htm
www.inlandrevenue.gov.uk/childbenefit/eligible.htm
www.inlandrevenue.gov.uk/pdfs/emp2003/e15.pdf
www.inlandrevenue.gov.uk/pdfs/wtc2.pdf
www.insee.fr
www.insee.fr/fr/ffc/pop_age4.htm
www.labour.org.uk/economychildpoverty.html

www.labour.org.uk/forfamiliesandchildren
www.labour.org.uk/whathaslabourdoneforwomen
www.labour.org.uk/whatislabourdoingforlesbianandgaymen
www.libdems.org.uk/documents/policies/Manifestos/fed-mini.pdf
www.libdems.org.uk/documents/policies/Policy_Briefings/17_2003_LesbianandGayMen.pdf
www.libdems.org.uk/documents/policies/Policy_Briefings/18_2003_Women.pdf
www.libdems.org.uk/documents/policies/Policy_Briefings/19_2003_SupportingFamilies.pdf
www.lcd.gov.uk/family/abfla/abfl4/abfl4ch1.htm
www.lcd.gov.uk/family/fammed.html
www.legifrance.gouv.fr
www.les-verts.org
www.lsvd.de
www.lvf.bayern.de/erziehungsgeld/lerz.html
www.mfas.niedersachsen.de
www.mfjfg.nrw.de/familie/familienhilfe/main.htm
www.ncb.org.uk/policy/manifestos.htm
www.oecd.org/dataoecd/44/17/1942377.pdf
www.oecd.org/dataoecd/20/0/4536941.pdf
www.ondivorce.co.uk/legislation.htm
www.opfs.org.uk/news/itemnews/Notes_from_UK_Summit_on_Family_Policy_20021109.doc
www.parliament.uk/works/newlaw.cfm
www.partie-socialiste.fr
www.pm.gov.uk/output/page4043.asp
www.regierungsprogramm.de
www.regierungsprogramm.spd.de
www.sensjs.berlin.de
www.social.gouv.fr
www.social.gouv.fr/dossiers/hcpf/rapport.htm
www.social.gouv.fr/femmes/index.htm
www.spig.clara.net/misc/ch-act.htm
www.statistics.gov.uk
www.statistics.gov.uk/downloads/theme_social/Social_Trends33/Social_Trends_33.pdf
www.surestart.gov.uk
www.thepensionservice.gov.uk/pensioncredit
www.udf.org
www.u-m-p.org
www.unicef.org/crc/crc.htm
www.upd.unizh.ch/magazin/2-98/familie.htm
www.vosdroits.service-public.fr
www.vosdroits.service-public.fr/ARBO/1301090801-FXIMP778.html
www.wdr.de/tv/service/familie/inhalt/20030702/b_6.phtml
www.womensaid.org.uk
www.womensaid.org.uk/about/about_wafe.htm
www.youthinformation.com/infopage.asp

8 Abbildungs- und Tabellenverzeichnis

8.1 Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Beschäftigungsquote von Müttern mit Kindern unter sechs Jahren nach Haushaltstyp	114
Abb. 2: Besuch von Kinderbetreuungseinrichtungen im letzten verfügbaren Jahr	115
Abb. 3: Öffentliche Leistungen zugunsten von Familien in Frankreich im Jahr 2000	123
Abb. 4: Öffentliche Ausgaben für Geldleistungen, soziale Dienste und Bildung in % des BIP (ca. 1995)	124
Abb. 5: Cash benefits and tax benefits for children I	125
Abb. 6: Cash benefits and tax benefits for children II	125

8.2 Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Überblick aktueller familienpolitischer Maßnahmen	100
Tab. 2: Familienbegriffe der EU-Länder im Vergleich	109
Tab. 3: Kindergeld: Monatsbeträge und Staffelung nach Kinderzahl in den Mitgliedsstaaten der EU/ Stand 1.6.2002/ Angaben in Euro	110
Tab. 4: Erziehungsgeld und -urlaub in der EU	112
Tab. 5: Familienermäßigungen bei der Besteuerung	112
Tab. 6: Landeszuständigkeiten für Familienpolitik	116
Tab. 7: Landeserziehungsgeldleistungen	117
Tab. 8: Familienpolitische Standpunkte und Forderungen der Bundestagsparteien, Stand BT-Wahl 2002	118
Tab. 9: Familienpolitische Standpunkte und Forderungen der wichtigsten französischen Parteien	120
Tab. 10: Familienpolitische Standpunkte und Forderungen der Parteien im englischen Parlament	121