



Fachtagung Problemfall Familienförderung – was kommt nach der Gesamtevaluation?

23. Oktober 2013, Berlin

Dokumentation

Mit der Pressekonferenz am 20. Juni 2013 hat die Bundesregierung die ersten Ergebnisse der Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen der Öffentlichkeit vorgestellt. Neun von insgesamt elf Modulen wurden bereits abgeschlossen und veröffentlicht. Die Ergebnisse der Evaluation haben in Politik und Gesellschaft eine kontroverse Diskussion über die staatliche Förderung von Familien und die daraus folgenden Konsequenzen für die Familienpolitik ausgelöst. Am Beginn der neuen Legislaturperiode wollen wir mögliche Handlungsansätze und Reformoptionen aufzeigen und die wichtigsten Fragestellungen gemeinsam mit Ihnen diskutieren und erörtern.

Wohin will die Familienpolitik? Ist die bisherige Förderung von Ehe und Familie zeitgemäß und angemessen? Braucht Deutschland eine Reform des Familienlastenausgleichs? Wie sieht die Zielgenauigkeit der aktuellen Förderung aus? Wie kann das Armutsrisiko von Familien gesenkt werden? Werden wirklich alle Familien durch die staatlichen Maßnahmen und Leistungen erreicht?

Mit der Fachtagung sollte zum einen eine Bestandsaufnahme und Analyse aufgrund der Gesamtevaluation der familien- und ehebezogenen Maßnahmen erfolgen. Zum anderen sollten sich hieraus ergebende Empfehlungen an die politisch Verantwortlichen entwickelt und mit Vertreterinnen und Vertretern aus Praxis, Verbänden, Trägern, Wissenschaft und Forschung sowie der Politik diskutiert werden.

Inhalt

Familien brauchen sichere Perspektiven – eine Zusammenfassung der Fachtagung	2
Ulrike Bauer, Journalistin	
Evaluation zentraler ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland	4
– Vorstellung der Ergebnisse –	
Prof. Dr. Reinhold Schnabel, Universität Duisburg-Essen	
Zur Zukunft von Familien und Familienpolitik	12
Prof. Dr. Hans Bertram, Humboldt-Universität Berlin	
Transfersausbeutung oder Wundertüte:	20
Welchen Beitrag leistet die Gesamtevaluation zur Familienpolitik?	
Dr. Jürgen Borchert, Landessozialgericht Darmstadt	
Hehre Ziele und begrenzte Mittel – ein familienpolitischer Spagat?	46
Dr. Irene Becker, freie Wirtschaftswissenschaftlerin, Frankfurt a.M.	

Familien brauchen sichere Perspektiven – eine Zusammenfassung der Fachtagung

⇒ **Ulrike Bauer, Journalistin**

Mit seinen Investitionen in die Familienförderung liegt Deutschland im internationalen Vergleich weit vorne. Was die Geburtenrate, die Berufschancen von Müttern und das Armutrisiko von Familien betrifft, gehört es jedoch zu den Schlusslichtern. Was also bringt die Familienpolitik in Deutschland konkret für die Betroffenen? Und wie muss eine nachhaltige Familienförderung aussehen? Diese Fragen standen im Mittelpunkt einer Fachtagung des Paritätischen Gesamtverbands.

Mit Sozial- und Wirtschaftsexpertinnen blickten die Teilnehmenden kritisch auf die bisherige Familienpolitik und zeigten Reformoptionen auf.

Kaum ein Bereich der Politik sei stärker ideologisch besetzt als die Familienpolitik, betonte Dr. Ulrich Schneider, Hauptgeschäftsführer des Paritätischen Gesamtverbands, zum Auftakt der Tagung „Problemfall Familienförderung – was kommt nach der Gesamtevaluation?“. Das Thema Familie könne auch nie nur ein sachliches Thema sein, so Schneider, da mit ihr viele Emotionen verbunden seien. „Und zu dieser emotionalen Seite sollte wir auch stehen.“ Gleichwohl lohne sich ein ideologiefreier, gelassener Blick auf die Familienpolitik und deren Auswirkungen oder gar kontraproduktive Effekte. Denn immerhin gibt der Staat jährlich etwa 125,5 Mrd. Euro für zentrale familienbezogene Leistungen aus – wie etwa Kindergeld und Elterngeld, die beitragsfreie Mitversicherung von Kindern in der Sozialversicherung, Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten an die gesetzliche Rentenversicherung, Steuerfreistellung des Existenzminimums eines Kindes sowie die Subventionierung der öffentlichen Kinderbetreuung oder BAföG. Hinzu kommen rund 75 weitere Milliarden für ehebezogene Maßnahmen mit starkem Familienbezug. Die rund 200 Milliarden splitten sich auf 156 verschiedene Posten auf, die sich in ihrer Zielsetzung und Wirkung zum

Teil jedoch sogar widersprechen. Dies bestätigte auch der Volkswirtschaftler Prof. Dr. Reinhold Schnabel von der Universität Essen-Duisburg. Er präsentierte die Ergebnisse der von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen, an der er mitgewirkt hat. Wie Schneider stellte Schnabel fest, dass es in der Familienpolitik eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Ziele gibt, die sich zum Teil sogar widersprechen können. Er betonte zudem, dass Kinderzuschlag und Unterhaltsvorschuss weitaus effizienter seien, um Armutgefährdung zu vermeiden, als etwa das Kindergeld, das mehr der Mittelschicht zugutekomme.

Die Evaluation liefere einen Beitrag zur wissenschaftlichen Diskussion der familienpolitischen Leistungen und deren unterschiedlicher Wirksamkeit – beispielsweise auf die wirtschaftliche Stabilität von Familien, auf soziale Teilhabe, die Vereinbarkeit von Familie und Beruf und die Geburtenrate, aber auch das Wohlergehen von Kindern. Welche Folgerungen daraus für die künftige Familienpolitik zu ziehen seien, müsse nun von Politik und Gesellschaft diskutiert werden, so Schnabel.

„Normaler Wahnsinn: Arm trotz Arbeit“

Ein Teil dieser Diskussion entwickelte sich bereits bei der Tagung zwischen Dr. Jürgen Borchert, Sozialrichter am Hessischen Landessozialgericht in Darmstadt, und Prof. Dr. Reinhold Schnabel. Borchert kritisierte, es gäbe in Deutschland eine strukturelle Rücksichtslosigkeit gegenüber Familien. Während viele Kinderlose „überschießende“ Einkommen verbuchen könnten, sei „Armut trotz Arbeit“ für immer mehr Familien „der normale Wahnsinn“. Borchert: „Familien leben in Deutschland nicht mehr in der Mitte der Gesellschaft. Sie werden mit zentrifugaler Kraft an die Peripherie geschleudert.“ Trotz sinkender Arbeitslosigkeit steige der Anteil der Kinder im Sozialleistungsbezug, in die Höhe schießende Wohnkosten trieben immer mehr Familien in die Armut. Gleichzeitig würden Familien wegen ihres höheren Bedarfs an Konsumgütern und Dienstleistungen aufgrund der indirekten Steuern und der Sozialabgaben am stärksten finanziell belastet. Diese Asymmetrie sei ein wesentlicher Grund für die doppelte Kinderarmut, so Borchert. Familien mit bis zu drei Kindern zahlten durchschnittlich mehr an Beiträgen, als sie an Sozialleistungen in Anspruch nähmen. So würden beispielsweise neben der Rente auch die Gesundheitsleistungen für Kinderlose im Alter von den Kindern anderer Leute geschultert. Borchert kritisierte, dass die meisten dieser Gesichtspunkte in der Gesamtevaluation der familienpolitischen Leistungen nicht berücksichtigt seien. Im Gegenteil werde der Eindruck verstärkt, Familien würden mit Geld zugeschüttet. Insgesamt sei die Evaluation zu sehr aus ökonomischer Perspektive erfolgt. Ein Vorwurf, den Prof. Dr. Reinhold Schnabel so nicht stehen lassen wollte.

Die Zusammenfassung ist erschienen in der Mitgliederzeitschrift „DER PARITÄTISCHE“ 01 | 2014, S. 22 - 23



Unsichere Lebensperspektiven

Prof. Dr. Hans Bertram, Familiensoziologe an der Humboldt-Universität Berlin und Verfasser des 7. Familienberichts der Bundesregierung, lenkte den Fokus unter anderem darauf, dass sich die Einkommensentwicklung in den vergangenen 30 Jahren stark verändert habe. Während seinerzeit ein Facharbeiter im Alter von 30 Jahren über ein gutes Einkommen verfügt habe, das ihm ermöglichte, eine Familie zu ernähren, habe sich die Einkommenssituation junger Erwachsener insgesamt verschlechtert, was ihnen – einhergehend mit der deutlich geringeren Arbeitsplatzsicherheit – heute die Familiengründung erschwere. Wer sich von befristetem Job zu befristetem Job hängele, den bringe auch ein einkommensabhängiges Elterngeld nicht weiter. „Solange wir das Problem der unsicheren Lebensperspektiven nicht gelöst haben, wird sich auch an der Geburtenrate nicht viel ändern“, so Bertram. Notwendig seien zudem Schritte zur besseren Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Die ökonomische Existenzsicherung dürfe nicht dazu führen, dass soziale Bindungen und Fürsorge für andere auf der Strecke bleiben.

Ebenso wie Prof. Dr. Bertram plädierte die Wirtschaftswissenschaftlerin Dr. Irene Becker aus Frankfurt am Main dafür, in die Reformüberlegungen zur Familienpolitik auch die Lebensphase vor der Familiengründung und nach dem Auszug der Kinder stärker zu berücksichtigen. Familie sei da, wo Menschen dauerhaft Verantwortung füreinander übernähmen. Dringend notwendig seien zudem bessere Betreuungsangebote und vor allem Maßnahmen zur Verbesserung der materiellen Lage von Familien im Niedrigeinkommensbereich. Zur Finanzierung einer dringend nötigen Umgestaltung des derzeitigen Familienfördersystems seien moderate Steuererhöhungen nicht vermeidbar, betonte Becker. Und Reformen, so Bertram, seien unausweichlich: „Sonst schreiben wir die Gegenwart in die Zukunft fort.“

Als wichtigste Ziele einer Reform kristallisierten sich bei der von Marion von zur Gathen (Leiterin der Abteilung Soziale Arbeit beim Paritätischen Gesamtverband) moderierten Tagung vor allem zwei Punkte heraus: Familien brauchen existenzielle Sicherheit und Zukunftsperspektiven, aber auch Zeit für ein familiäres Miteinander. „Kein Mensch gründet eine Familie, weil er seine Kinder nicht sehen will“, so Dr. Ulrich Schneider.

Evaluation zentraler ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland – Vorstellung der Ergebnisse –

→ Prof. Dr. Reinhold Schnabel, Universität Duisburg-Essen

Evaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen in Deutschland

Reinhold Schnabel, Fakultät für Wirtschaftswissenschaft
Universität Duisburg-Essen

Fachtagung: Problemfall Familienförderung
Berlin, 23. Oktober 2013



Prof. Reinhold Schnabel
Uni-DUE.de

UNIVERSITÄT
DUISBURG
ESSEN

Evaluation der staatlichen Leistungen überfällig

Großes Ausgabenvolumen, je nach Abgrenzung bis zu
200 Mrd. Euro:

- Familienpolitische Leistungen
- Ehebezogene Leistungen
- Sozialpolitische Leistungen

Der hohe Wert unterstreicht zwar die Bedeutung, aber er
suggeriert, es würden 200 Mrd. Euro für die Förderung
von Familien ausgegeben.

Evaluation der staatlichen Leistungen überfällig

Evaluation kann nicht von der Politik geleistet werden.
Unabhängige Evaluation erforderlich! Nähe zur Politik birgt Gefahren:

- Vermengung von Evaluation und politischen Zielen
- Zeitplan (Publikation) unterliegt politischen Erwägungen

Studien wurden – soweit abgeschlossen – publiziert. Eine Studie ist noch in Bearbeitung.

3

Module	Kurzbeschreibung
Familien in Deutschland DIW und Infratest	Datenerhebung über mehrere Familientypen durch Erweiterung des SOEP
Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht Ruhr-Universität Bochum und VorsRiOLG Heinrich Schürmann	Analyse der Beziehungen zwischen Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht in Bezug auf Familien
Akzeptanzanalyse I IfD Allensbach	Staatliche Familienleistungen aus Sicht der Bürgerinnen und Bürger: Kenntnis, Nutzung und Bewertung

4

Module	Kurzbeschreibung
Akzeptanzanalyse II IfD Allensbach	Nutzung und Bewertung staatlicher Leistungen für Betreuung und Förderung von Kindern sowie für die Altersvorsorge von Familien
Evaluation zentraler ehe- und familienbezogener Leistungen ZEW Mannheim, FFP Münster, Universität Duisburg-Essen	Wirkung zentraler Leistungen auf die wirtschaftliche Stabilität von Familien sowie auf Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Zusatz: Wirkung im Lebenszyklus
Förderung und Wohlergehen von Kindern DIW	Wirkung auf Betreuungsarrangement von Kindern. Betreuungsarrangement → Förderung und Wohlergehen von Kindern

5

Module	Kurzbeschreibung
Wirkung von familien- und ehebezogenen Leistungen auf Geburtenrate / Erfüllung von Kinderwünschen ZEW Mannheim, HWWI, FFP Münster, Uni Köln, Uni Duisburg-Essen	Teilstudie a): Welche Faktoren einschließlich staatlicher, insbesondere ehe- und familienbezogener Leistungen, haben Einfluss auf Geburten? Inwieweit sind diese in Datenquellen abgebildet, die sich für die Evaluation eignen? Teilstudie b): Mikrosimulation. Wirkung zentr. Leistungen auf die Erfüllung von Kinderwünschen
Familien in der Alterssicherung IGES, DIW, Bert Rürup	Teilstudie a): Befragung Teilstudie b): Auswirkungen der Alterssicherung auf Familien

6

Module	Kurzbeschreibung
Kinderbetreuung ifo München und Ruhr-Universität Bochum	Öffentlich geförderte Kinderbetreuung → wirtschaftliche Stabilität von Familien, Vereinbarkeit von Familie und Beruf und Erfüllung von Kinderwünschen
Kindergeld Ifo München	Kindergeld → wirtschaftliche Stabilität von Familien, Vereinbarkeit von Familie und Beruf und Erfüllung von Kinderwünschen
Wohlergehen von Kindern Ruhr-Universität Bochum	Wirkung zentraler Leistungen auf Wohlergehen und Entwicklung von Kindern.

7

Zentrale Ergebnisse

Die elf Studien umfassen abertausende von Seiten. Es befindet sich eine Zusammenfassung in Arbeit, die versuchen soll erste Schlussfolgerungen zu ziehen.

Schlussfolgerungen befinden sich auf mindestens drei Ebenen:

- Wissenschaftliches Fazit aus unterschiedlichen Studien mit unterschiedlichen methodischen Ansätzen.
- Politische Bewertung / Folgerungen allgemeiner Art
- Umsetzung in eine konkrete Reform familienpolitischer Leistungen.

8

Die evaluierten Leistungen

1. Kindergeld
2. Ehegattensplitting
3. Steuerliche Absetzbarkeit von Betreuungskosten
4. Steuerlicher Entlastungsbetrag für Alleinerziehende

5. Kindbezogene Anteile des Arbeitslosengelds II
6. Kindbezogene Anteile des Wohngelds
7. Unterhaltsvorschuss
8. Kinderzuschlag
9. Elterngeld

9

Die evaluierten Leistungen

10. Beitragsfreie Mitversicherung in der gesetzlichen Krankenversicherung
 11. Erhöhtes Leistungsniveau beim Arbeitslosengeld I
 12. Ermäßigter Beitrag für Familien in der gesetzlichen Pflegeversicherung
 13. Realtransfers durch nicht kostendeckende Bereitstellung öffentlicher Kinderbetreuung
-
14. Rentenrechtliche Leistungen (insbes. Erziehungszeiten, Hinterbliebenenrenten)

10

Ziele

- Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe von Familien
- Vereinbarkeit von Familie und Beruf / „Wahlfreiheit“
- Fertilität und Erfüllung von Kinderwünschen
- Förderung und Wohlergehen von Kindern

11

Einige Ergebnisse – Auswahl

Akzeptanzanalyse

- Kenntnisse über Leistungen variieren nach Größe der Leistung und eigener Betroffenheit
- Je größer die Leistung, desto höher wird ihre Wichtigkeit gewertet
- Gegenfinanzierung wird nicht berücksichtigt.
- Kindergeld und Ehegattensplitting erfahren hohe Unterstützung in der Bevölkerung → bei Reformen, die zu Einschnitten führen ist mit massiven Widerständen zu rechnen.

12

Evaluation zentraler Leistungen (ZEW et al.)

- Wirtschaftliche Stabilität und soziale Teilhabe von Familien
 - Vereinbarkeit von Familie und Beruf
 - Geburten
- Große Unterschiede zwischen Leistungen:
- **Kindergeld** dient vor allem dem Nachteilsausgleich zwischen Kinderlosen und Familien, ist aber hinsichtlich Armutsvermeidung fiskalisch relativ teuer. Negative Erwerbseffekte.
 - **ALG2, Kinderzuschlag** wirken eher armutsvermeidend

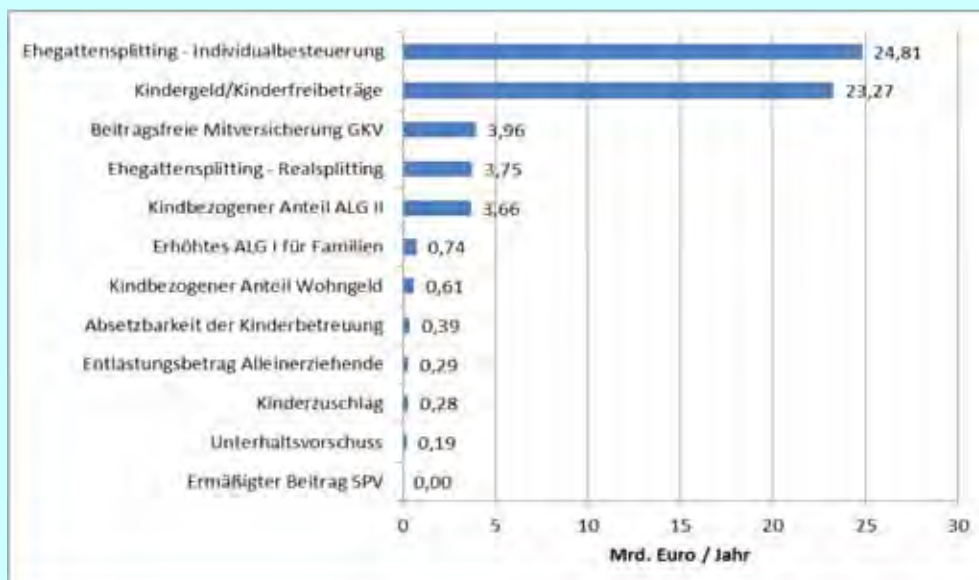
13

Evaluation zentraler Leistungen

- **Mitversicherung** in der GKV vermindert die Erwerbstätigkeit, aber auch Armut. Diese jedoch relativ gering (Beachte: einfache Abschaffung der Mitversicherung ist sicherlich nicht die Konsequenz)
- Subventionierte **Kinderbetreuung** wurde in anderen Modulen prominenter behandelt (ifo et al und DIW et al.)
- **Ehegattensplitting** und auch **Realsplitting** haben – erwartungsgemäß – keinen Effekt auf Armut, jedoch auf Position der Mittelschichtfamilien relativ zu Kinderlosen. Außerdem der bekannte negative Arbeitsangebotseffekt mit langfristigen Folgewirkungen.

14

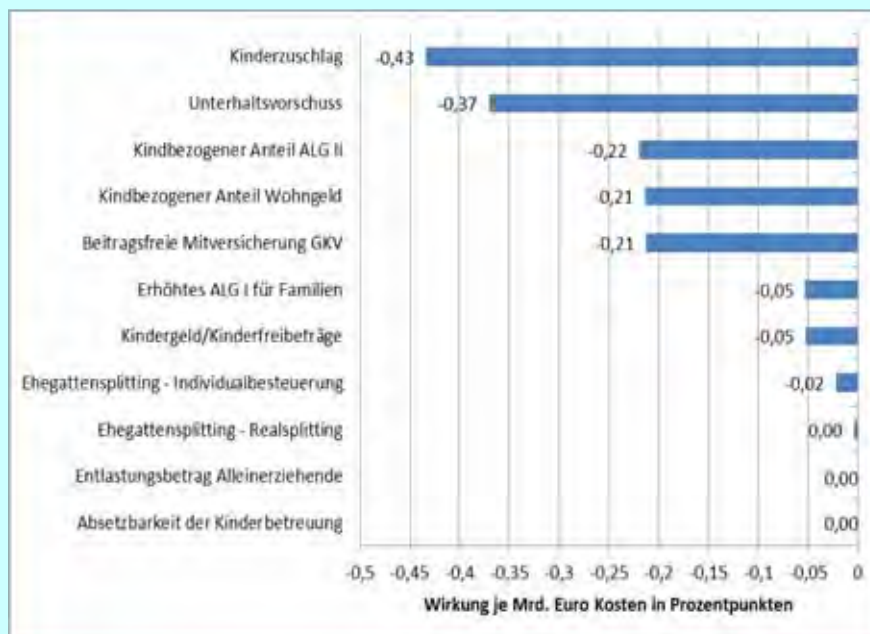
Abbildung 25: Gesamtkosten der Einzelleistungen für öffentl. Haushalte



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

15

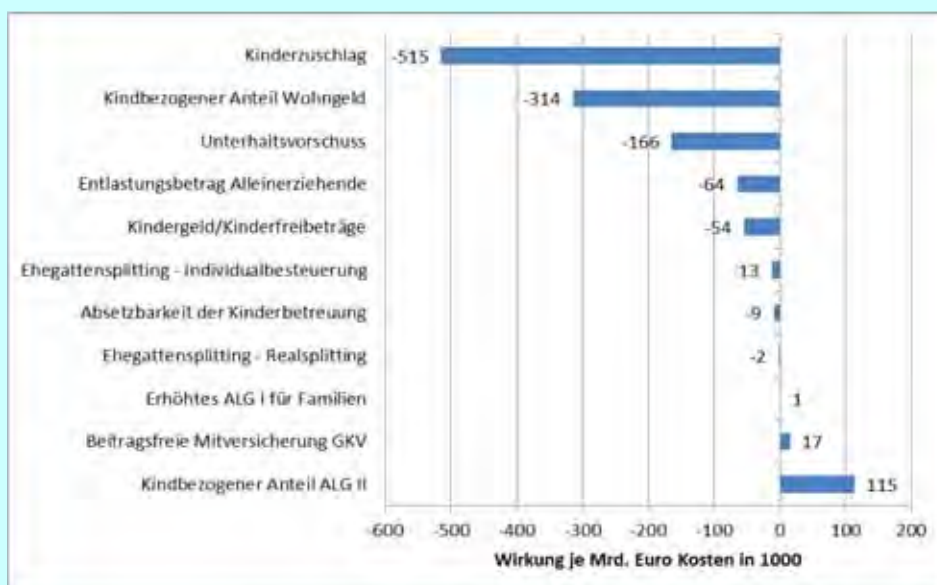
Abbildung 26: Relative Effizienz der Einzelleistungen mit Bezug auf Armutsrisikoquote



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

16

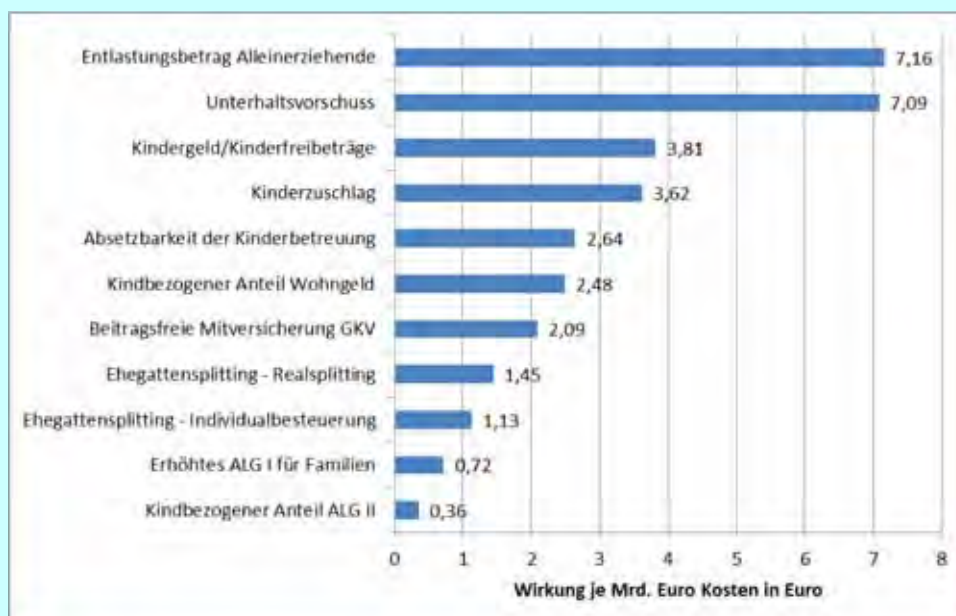
Abbildung 27: Relative Effizienz der Einzelleistungen mit Bezug auf ALG2-Bezug



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

17

Abbildung 28: Relative Effizienz der Einzelleistungen mit Bezug auf Einkommen



Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage des SOEP 2009.

18

Geburten

- Insbesondere von Elterngeld, Kindergeld, Kinderfreibetrag und von staatlicher Förderung der Kinderbetreuung gehen nennenswerte positive Wirkungen auf die Geburtenzahlen aus.
- Die übrigen untersuchten Leistungen und Maßnahmen, wie Ehegattensplitting und beitragsfreie Mitversicherung in der GKV stehen nur in einem sehr schwachen Zusammenhang zur Geburtenrate.
- Wirkungen unterscheiden sich in kurzfristiger und langfristiger Betrachtung (periodische vs. abgeschlossene Geburtenziffern) quantitativ, aber nicht qualitativ.

19

Subventionierte Kinderbetreuung (DIW et al. und ifo)

- Beide Studien stimmen im Effekt auf Erwerbstätigkeit und Einkommen überein
- Verminderung des Armutsrisikos ist in der ex-post-Studie des ifo-Instituts gering und nicht signifikant.
- Selbstfinanzierungsquote ist beträchtlich, aber nicht 100%
- Die Ergebnisse unterstützen nicht eine kostenlose Betreuung für alle Einkommensgruppen (Umverteilung von unten nach oben)!

20

Folgerungen für die Familienpolitik

- Es muss zunächst eine umfassendere Diskussion in Gang kommen
- Konflikte zwischen Zielen (Armutsvermeidung vs. „Nachteilsausgleich“) müssen politisch entschieden werden.
- Wenn Armutsvermeidung priorisiert würde, wäre Erhöhung des KiG falsch – zumal es auch hinsichtlich Nachteilsausgleich noch andere Instrumente gibt.
- Selbst wenn Reformrichtung klar ist, sind die konkreten Reformschritte noch zu erarbeiten.

Vielen Dank
für Ihre Aufmerksamkeit!

Zur Zukunft von Familien und Familienpolitik

⇒ Prof. Dr. Hans Bertram, Humboldt-Universität Berlin

Nachhaltige Familienpolitik, "Care" und kindliche Entwicklung

1. Nachhaltige Familienpolitik

Nachhaltige Familienpolitik begründet ihren Anspruch auf die Gestaltung der Rahmenbedingungen familiären Lebens mit dem Grundsatz, zukünftigen Generationen die gleichen Chancen zur Gestaltung eigener Lebensvorstellungen und Ziele zu ermöglichen, wie das für die jetzt aktive Generation möglich ist. Dieser Grundsatz, dass die jetzt aktive Generation ihre eigenen politischen Entscheidungen so gestalten soll, dass auch zukünftige Generationen Gestaltungsspielräume für ihre eigenen Lebensvorstellungen haben, hat eine lange und bewährte Tradition in der Umweltpolitik; sie gilt inzwischen auch für viele Bereiche der Finanz-, Renten- und Gesundheitspolitik. Viel seltener wird jedoch die Frage der Nachhaltigkeit in der Familienpolitik thematisiert, obwohl nachhaltige Entwicklung spätestens seit dem Weltgipfel zur nachhaltigen Entwicklung (Johannesburg 2002) nicht nur den Erhalt der Naturressourcen (Naturkapital) meint, sondern auch den Erhalt des Human- und des Bildungskapitals und des ökonomischen Kapitals so gefördert werden sollen, dass die Nutzung der natürlichen Ressourcen, die Struktur der Investitionen, der technische Fortschritt und die Sozialordnung einer Gesellschaft die Bedürfnisse der gegenwärtigen Generation befriedigt, ohne die Bedürfnisse und Lebensperspektiven zukünftiger Generationen dadurch zu beeinträchtigen.

Sowohl die Sicherung der Humanressourcen der Gesellschaft wie aber auch die Gestaltung der Rahmenbedingungen der Beziehungen der Generationen zueinander sind wesentliche Kernelemente einer Familienpolitik. Denn ohne die Bereitschaft junger Erwachsener, sich für Kinder zu entscheiden, und von Eltern, Zeit, enge emotionale Bindungen, erzieherische Bemühungen und Geld in ihre Kinder zu investieren, ist die Sicherung von Humanressourcen in der Gesellschaft ebenso wenig möglich, wie es ohne die Bereitschaft der nachwachsenden Generation, Bindungen und Beziehungen zur älteren Generation aufrechtzuerhalten und, wenn nötig, auch persönliche Fürsorge und Verantwortung für diese Generation zu übernehmen, auch keine nachhaltigen Generationenbeziehungen geben kann.

Nachhaltige Familienpolitik ist daher immer auch eine Politik zur Gestaltung der Zukunft. Ressourcen, die Gesellschaften in diesem Bereich aufbringen, sind ebenso Zukunftsinvestitionen wie solche zur Reinhaltung der Luft oder zur Bekämpfung von Krankheiten. Sie sind Zukunftsinvestitionen zur Erhaltung der Humanressourcen der Gesellschaft und zur Erhaltung von Fürsorge für andere und stellen einen ganz wesentlichen Teil des Sozialkapitals moderner Gesellschaften dar. Während Ökonomen nachhaltige Familienpolitik stark auf den Erhalt und die Entwicklung der Humanressourcen der Gesellschaft fokussieren, wird hier zudem der Aspekt einbezogen, dass auch der Erhalt der Bereitschaft, für andere Sorge zu tragen (Care) und sich für andere zu engagieren, ohne dass dieses Engagement marktkonform organisiert ist, zu diesen Zukunftsinvestitionen gehört, weil auch die Zukunft einer Gesellschaft von ihrer Fähigkeit abhängt, Bedingungen zu schaffen, die eine solche Fürsorge für andere ermöglichen.

Sowohl bei der Pflege und Entwicklung der Humanressourcen einer Gesellschaft wie aber auch bei der Sicherung von Fürsorge in modernen Gesellschaften ist Familienpolitik mit dem Problem konfrontiert, dass diese Ressourcen in der Gesellschaft in der Regel knapp sind. Denn sowohl die Sicherung des Humanvermögens wie auch die Sicherung von Fürsorge durch Familien stellen gesellschaftliche Ressourcen oder Güter da, die allen zugutekommen. Eine gute Gesundheitserziehung im Elternhaus, die Förderung der intellektuellen Kompetenzen von Kindern durch die Eltern oder die Bereitschaft der Eltern zum Konsumverzicht im Interesse der Bildung ihrer Kinder schafft nicht nur die Voraussetzung, dass diese Kinder sich später im eigenen Leben selbstständig bewähren können, sondern ist eine zentrale Voraussetzung dafür, dass die Potenziale und Möglichkeiten der Kinder sich im späteren Leben auch so entfalten können, wie dies für die weitere soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Gesellschaft notwendig ist. Selbst wenn Eltern und Kinder an ihrer eigenen Bildung ein eigenes Interesse haben, nutzt diese Kompetenz auch denjenigen, die nicht in die Entwicklung von Humanressourcen investiert haben. Ressourcen oder Güter,

die von allen gemeinsam genutzt werden können oder die allen zugutekommen, ohne dass alle an der Produktion dieser Güter beteiligt sein müssen, sind in dem hier beschriebenen Sinne zwar gemeinsame Güter, sie sind aber auch zugleich knappe Güter und haben die Tendenz, auch immer knapper zu werden. Denn aus der Perspektive des einzelnen Individuums kann es sehr viel effizienter sein, sich selbst nicht an der Produktion dieser gemeinsamen Güter zu beteiligen, weil sie eben auch dann zur Verfügung stehen, wenn man als einzelner nichts investiert.

Gleiches gilt natürlich auch für die Bereitschaft, Fürsorge für andere zu übernehmen.

Denn eine Familie, die sich für die eigenen Eltern und Großeltern engagiert, erspart nicht nur Kosten, die dann gesellschaftlich nicht aufgewandt werden müssen, sondern trägt ganz wesentlich zur Lebensqualität und Zufriedenheit der älteren Generation bei, was auch wiederum ein zentrales Element gemeinsamer gesellschaftlicher Güter darstellt.

1.1. Nachhaltige Familienpolitik als Lebensverlaufspolitik

Eine nachhaltige Familienpolitik, die die Rahmenbedingungen zum Erhalt der humanen und sozialen Ressourcen moderner Gesellschaften mit gestaltet, ist notwendigerweise eine Politik zur Gestaltung von Lebensverläufen in modernen Gesellschaften. Denn die Entscheidung für Kinder und die Bereitschaft, sich für Kinder zu engagieren, fällt im Lebensverlauf des modernen Menschen gerade in Deutschland mit dem Abschluss der Ausbildung, dem Eintritt ins Berufsleben, der Partnerschaftssuche und der Entwicklung ökonomischer Selbstständigkeit zusammen.

Da in modernen Wissensgesellschaften die Qualifikation der nachwachsenden Generation notwendigerweise länger dauert als in Industriegesellschaften, da zudem die Übergänge von der Ausbildung in das Berufsleben in der Regel viel komplexer geworden sind, ist in dieser Lebensphase des Erwachsenwerdens eine Rush-Hour entstanden, in der die unterschiedlichen Lebensoptionen von der Familiengründung bis zur beruflichen Etablierung in einer so kurzen Zeit parallel organisiert werden müssen, dass zumindest für einen Teil der jungen Erwachsenen die Option der Familiengründung in diesem Prozess an Bedeutung verliert. Das ist aber kein naturnotwendiger Prozess, sondern der Tatsache geschuldet, dass die Strukturen heutiger Lebensverläufe, die durch

die Ausbildungsregelungen und Eingangsbedingungen für bestimmte Berufe im wesentlichen durch den Staat reguliert werden, heute noch den Strukturen einer industriellen Gesellschaft entsprechen und eben noch nicht auf die neuen Anforderungen einer Wissensgesellschaft hin organisiert worden sind. Eine nachhaltige Familienpolitik zur Neustrukturierung der Rahmenbedingungen für den Erhalt und die Entwicklung von Humanressourcen in modernen Gesellschaften ist in einer solchen Perspektive grundsätzlich immer auch eine Lebensverlaufspolitik.

1.2. Nachhaltige Familienpolitik als Geschlechterpolitik

Die Solidarität zwischen den Generationen wurde in der Industriegesellschaft im wesentlichen dadurch aufrechterhalten, dass die Fürsorge für andere auf die Hausfrau und Mutter konzentriert war. Denn auf diese Weise konnte sich der Vater und Hauptnährer voll dem Beruf hingeben, während durch die Hausfrauen- und Mutterrolle die Fürsorge für andere auf die spezifischen Zeitbedürfnisse der jeweiligen Betroffenen organisiert werden konnte. Dieses traditionelle Modell der Industriegesellschaft ist an den Erfordernissen der Wissensgesellschaft zerbrochen, weil eine Wissensgesellschaft, die sich im globalen Wettbewerb bewähren muss, die Kompetenzen und das Humanvermögen aller Gesellschaftsmitglieder unabhängig von Geschlecht, ethnischer Zugehörigkeit und Alter benötigt. Eine nachhaltige Familienpolitik ist daher immer auch eine Gleichheitspolitik, in der gesellschaftliche Solidarität mit anderen Mitteln zu organisieren ist, weil eine eindeutige Zuordnung zur Geschlechterrolle in solchen Gesellschaften schon deswegen nicht mehr aufrechtzuerhalten ist, weil aufgrund der beruflichen Anforderungen viele junge Frauen für diese Aufgaben genauso wenig zur Verfügung stehen wie Männer.

1.3. Nachhaltige Familienpolitik als Zeit- und Infrastrukturpolitik

Die zunehmende Ausschöpfung der Humanressourcen in der Wissensgesellschaft stellt heute viel höhere Anforderungen an die Sozialisationsleistungen von Eltern als in der Industriegesellschaft. Denn es geht heute nicht darum, nur die obersten 5 bis 10 Prozent eines Altersjahrgangs „elitär“ zu qualifizieren, sondern möglichst 40 Prozent eines Jahrganges mit einer überdurchschnittlichen Ausbildung für die Anforderungen der Zukunft vorzubereiten. Das führt

notwendigerweise auch zu ganz neuen Anforderungen an Betreuungseinrichtungen, an die schulische Ausbildung, an das berufliche Ausbildungssystem und an die Hochschulausbildung. Darüber hinaus führt die Vielfalt unterschiedlicher ethnischer Herkunft der Eltern auch dazu, dass die Anforderungen an die vorhandenen Einrichtungen deutlich gestiegen sind und einfach nicht mehr davon ausgegangen werden kann, dass die Kinder, die die verschiedenen Einrichtungen der Tagesbetreuung und Schule besuchen, einen gemeinsamen kulturellen und sprachlichen Hintergrund haben.

Darüber hinaus führt die Neuverteilung der ökonomischen Sicherung der Familien durch beide Elternteile auch dazu, dass die traditionellen Vorstellungen zeitlicher Arbeitsteilung zwischen Familie und Tagesbetreuung beziehungsweise Schule obsolet geworden sind. Es geht nicht mehr darum, dass eine entsprechende Betreuungsinfrastruktur zur Verfügung steht, sondern inzwischen auch darum, dass diese Betreuungsinfrastruktur auf die vielfältigen Zeitbedürfnisse von Eltern, Kindern und betrieblichen Anforderungen so reagieren kann, dass für die Kinder eine stabile und verlässliche Umwelt, die sie für ihre eigene Entwicklung brauchen, auch sichergestellt werden kann. Nachhaltige Familienpolitik ist unter dieser Perspektive immer auch eine Politik zur Organisation von Alltagszeiten und zur Entwicklung von Infrastrukturangeboten in Gemeinde und Nachbarschaft.

1.4. Nachhaltige Familienpolitik als finanzielle Transferpolitik

Die industriegesellschaftliche Vorstellung von Ehe und Familie orientierte sich an dem Modell einer Zugewinnsgemeinschaft, indem Vater und Mutter arbeitsteilig die ökonomische und soziale Basis der Familie sicherten. In einer Gesellschaft mit einer Ausdifferenzierung familiärer Lebensformen können klassische Modelle der Arbeitsteilung innerhalb der Ehe und Familie aufgrund der wirtschaftlichen Akti-

vitäten beider Eltern nicht mehr gelebt werden und wollen möglicherweise auch gar nicht mehr gelebt werden. Wir müssen nicht das Modell der Zugewinnsgemeinschaft infrage stellen, jedoch die darauf aufbauenden und heute noch vorhandenen Regelungen darauf prüfen, ob sie den geänderten Realitäten denn tatsächlich entsprechen. Auf jeden Fall hat die Vielfalt familiärer Lebensformen wie auch der Formen innerfamiliärer Arbeitsteilung zugenommen, daher können finanzielle Leistungen für Familien nicht mehr allein an die Institution der Familie, der an die Zahl der in der Familie lebenden Personen, allein gebunden werden, sondern müssen so organisiert sein, dass sie dann ihre maximale Wirkung entfalten, wenn Familien und Kinder in besonderem Umfang auf sie angewiesen sind.

Nachhaltige Familienpolitik als finanzielle Transferpolitik ist in einer solchen Perspektive immer daran gebunden, die Effektivität der eingesetzten Mittel zur Unterstützung von Familien mitzureflektieren.

Nachhaltige Familienpolitik ist unter dieser Perspektive immer auch der Versuch die Anforderungen an die Lebensläufe von Männern und Frauen, an die Infrastruktur für Kinder und Familien, an die zeitliche Organisation des Alltags und an finanzielle Transferleistungen so miteinander in Beziehung zu setzen, dass für junge Erwachsene Kinder nicht nur eine Option neben anderen im Lebensverlauf darstellt, sondern auch die Möglichkeit besteht, sich selbst bei höchsten beruflichen Anforderungen für Kinder zu entscheiden und dann, wenn man sich für Kinder entschieden hat, die unterschiedlichen Anforderungen von Familie und Beruf wie aber auch die Erwartungen an die Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern so zu realisieren, wie dies im Interesse der Entwicklung des Humankapitals der Eltern und auch der Kinder erforderlich ist. Darüber hinaus hat sie als staatliche Transferpolitik sicherzustellen, dass finanziellen Leistungen vor allem dann zur Verfügung stehen, wenn sie im Verlauf der Familienentwicklung besonders notwendig sind.

2. Prioritäten, föderale Einbettung und Perspektiven nachhaltiger Familienpolitik

Wenn wir auch in diesem Rahmen nicht alle Elemente einer nachhaltigen Familienpolitik im einzelnen entfalten können, dürfte doch klar geworden sein, dass eine nachhaltige Familienpolitik, die die Entscheidung für Kinder, die Entwicklung von Kindern, aber auch die Fürsorge zwischen den Generationen als wesentliche gesellschaftliche Ressourcen fördern will, im Grundsatz immer einen Dreiklang zwischen Zeit, Infrastruktur und Geld sicherstellen muss.

Eine nachhaltige Familienpolitik, die diesen Dreiklang aus Zeit, Infrastruktur und finanziellen Transfers als Basis politischen Handelns betrachtet, kommt trotzdem nicht umhin, in der konkreten politischen Praxis Prioritäten zu definieren. Denn aufgrund einer Vielzahl von historischen Gegebenheiten besteht in Deutschland in allen diesen Teilbereichen ein erheblicher Nachholbedarf gegenüber dem europäischen Ausland. Unter einer Prioritätenperspektive ist es sicherlich sinnvoll, die Entwicklung von Infrastrukturen und neuen Zeitstrukturen zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf als oberste Priorität zu definieren, weil sich in diesem Bereich vermutlich die größten Veränderungsprozesse in den letzten 15 bis 20 Jahren ergeben haben, ohne dass die Infrastruktur diesen veränderten Anforderungen einer sehr heterogenen Gesellschaft und der erhöhten Nachfrage nach Betreuungseinrichtungen auf der Basis zunehmender Erwerbsorientierung von Müttern mit Kindern angepasst worden wäre.

Allerdings ist auch deutlich, dass in diesem Bereich vor allem die Länder und insbesondere die Kommunen gefordert sind, weil die Entwicklung der Infrastruktur und die Anpassung an die entsprechenden neuen Anforderungen schon deswegen nicht bundeseinheitlich organisiert werden können, weil sich die demografischen, ökonomischen und politischen Entwicklungen innerhalb der einzelnen Regionen deutlich unterschiedlich darstellen. In diesem Bereich kann der Bund im Grundsatz nur die Rahmenbedingungen formulieren und ist darauf angewiesen, mit den Kommunen und den Ländern gemeinsam neue Lösungen für die Kooperation zu finden. Ein gutes Beispiel für solche Form kooperativer Lösungen, die der föderalen Struktur der Bundes-

republik entspricht, sind die kommunalen Bündnisse für Familien, die der Bund initiiert hat; hier konnte er bei einzelnen Bundesländern, etwa Baden-Württemberg, auf schon vorhandene Wettbewerbsinitiativen reagieren, während das für andere Bundesländer und Kommunen ein völlig neues Unterfangen gewesen ist. Denn solche kommunalen Bündnisse lokalisieren die Verantwortung für die Entwicklung der Lebensbedingungen von Kindern und Familien zunächst einmal dort, wo sie sich konkret abspielen, nämlich in den Kommunen selbst. Darüber hinaus lassen sie sich aufgrund dieses kommunalen Zugangs auch so ausgestalten, dass die jeweils wichtigsten lokalen Akteure gemeinsam und spezifisch auf die jeweilige Örtlichkeit hin orientierte Projekte und Maßnahmen initiieren können.

Darüber hinaus darf auch nicht vergessen werden, dass solche kommunalen Bündnisse auch Ausdruck eines zivilgesellschaftlichen Engagements von örtlichen Bürgerinitiativen, Firmen, den lokalen Verwaltungen und den lokal verankerten Verbänden sind. Damit machen gerade diese lokalen Bündnisse für Familien deutlich, dass es nicht allein die Aufgabe des Staates sein kann, die Infrastruktur für Familien im kommunalen Kontext so zu verändern, dass sie den heutigen Lebensbedingungen entspricht, sondern dass dies auch Teil eines bürgerschaftlichen Engagements ist. Darüber hinaus hat diese lokale Orientierung der kommunalen Bündnisse auch den großen Vorteil, dass die Neuorganisation von Zeit und Zeitverwaltung zwischen Infrastruktur für Kinder, Betrieben und Familien eben auch genau dort versucht wird, wo die entsprechenden Lösungen erarbeitet werden können und auch erarbeitet werden müssen. Denn es ist leicht nachzuvollziehen, dass an einem Standort mit einem großen Betrieb, der einen großen Teil der jeweiligen Bevölkerung beschäftigt, völlig andere Formen der Kooperation bei der Entwicklung von Infrastruktur für Kinder gesucht werden muss als in einer eher wenig strukturierten Region mit einer Vielzahl von kleineren Betrieben und einer Vielzahl von kleinen Gemeinden und wo möglicherweise auch noch die familiären Lebensverhältnisse einem Muster entsprechen, wie wir es aus der Industriegesellschaft kennen.

Die Entwicklung und Neukonstituierung der Infrastruktur für Familien und insbesondere der Tagesbetreuung von Kindern setzen notwendigerweise solche Bündnisse voraus, um die regionale und kommunale Vielfalt sicherzustellen. Nichtsdestotrotz sind hier insbesondere auch die Länder gefordert, um einerseits die Qualitätssicherung der Tagesbetreuung für Kinder zu garantieren und gleichzeitig auch dafür Sorge zu tragen, dass die ökonomischen Unterschiede zwischen den Gemeinden nicht auch gravierende Konsequenzen für das Angebot in diesem Bereich haben.

Im Sinne einer Prioritätensetzung, die auf einen gegebenen gesellschaftlichen Wandel reagiert, ist neben der Entwicklung für die Infrastruktur auch eine Neuorganisation der Transferleistungen für Familien eine zentrale Herausforderung für die nächsten Jahre. Weiter oben wurde darauf hingewiesen, dass Familien heute in der Regel auf zwei Einkommen angewiesen sind, wenn sie die ökonomischen Bedürfnisse eines Familienhaushaltes mit ein oder zwei Kindern in angemessener Weise abdecken wollen. Die finanziellen Leistungen für Familien sind aber bis heute in Deutschland so organisiert, dass sich dann, wenn der finanzielle Bedarf besonders groß ist, nämlich bei jungen Familien, die finanziellen Transfers für Familien sich nicht von denen unterscheiden, wenn die Leistungsfähigkeit beider (Ehe-)Partner besonders groß ist. Familien mit Kindern verfügen heute in der Regel dann über die höchsten Pro-Kopf-Einkommen, wenn die Kinder in die Schule gehen und wenn beide Partner das sechste Lebensjahrzehnt überschritten haben. Dann erreichen die Männer in der Regel ihr höchstes Einkommen und die relativ hohe Erwerbsbeteiligung der Mütter sichert ein familiäres Einkommensniveau, das weit über dem Niveau junger Familien liegt. Die heute für Familien aufgewandten Transferleistungen orientieren sich aber nicht an diesen Entwicklungen des familiären Einkommens. Hingegen haben andere Länder in den letzten 15 bis 20 Jahren Modelle entwickelt, die solche Einkommensdifferenzen zumindest tendenziell ausgleichen. Insbesondere für die Mehrkinderfamilien scheint mir das von großer Bedeutung zu sein, weil die Entscheidung für ein zweites oder drittes Kind in Deutschland in der Regel bedeutet, dass in der Zeit, in der die Mütter zu Hause bleiben, nur das Einkommen des (Ehe-)Partners zur Verfügung steht, so dass hier ein typischer Achterbahneffekt eintritt.

Solange zwei Einkommen zur Verfügung stehen, lassen sich die ökonomischen Erfordernisse eines Familienhaushalts gut absichern. Bei der Entscheidung für ein Kind mit dem Verzicht auf das zweite Einkommen steigen die Ausgaben bei gleichzeitiger Verminderung der Einnahmen, was ökonomisch nicht sehr plausibel ist. Mag man dies bei einem Kind noch ausbalancieren, weiß man spätestens beim zweiten Kind, dass die Bewältigung der Einkommenssituation für eine Familie mit drei Kindern mit einem Einkommen nur schwer vorstellbar ist. Es ist jedenfalls nicht uninteressant zu beobachten, dass die Zahl der Mehrkinderfamilien in den Ländern mit einem einkommensabhängigen Elterngeld und einer besonderen Förderung des dritten Kindes auch bei einer erheblich höheren Erwerbsbeteiligung der Mütter höher ist als in der Bundesrepublik. Denn Deutschland unterscheidet sich von Frankreich wie von Finnland oder Schweden hinsichtlich der Familienzusammensetzung gerade in Bezug auf die Mehrkinderfamilien, die in Deutschland relativ selten geworden sind.

Die Rush-Hour des Lebens, wie wir weiter oben skizziert haben, ist sicherlich ein zentraler Schlüssel für die Möglichkeiten, im Lebensverlauf eine neue Form der Integration von Familienleben, Kindern und Berufsleben zu erreichen. Doch kann auch kein Zweifel daran bestehen, dass die Neukonstruktion der Lebensverläufe in Deutschland nicht allein Aufgabe einer nachhaltigen Familienpolitik sein kann.

Vielmehr kann das nur dann geleistet werden, wenn die Bildungspolitik und die Definition der Abschlüsse, sowie die Anforderungen für einzelne Berufe in ein neues Verhältnis gebracht werden, das es ermöglicht, Phasen von Qualifikation mit Phasen von Arbeit und Phasen von Familienzeit so zu kombinieren, dass daraus nicht die heutigen Prozesse von Benachteiligung, sondern der Bereicherung des Lebensverlaufs entstehen können. Nichtsdestotrotz muss diese Fragestellung auf die politische Agenda, weil die mangelnde Vereinbarkeit von beruflicher Qualifikation, Berufseintritt und Familiengründung vermutlich vor allem bei den Hochqualifizierten einen der Hauptgründe für den dramatischen Rückgang der Geburten darstellt.

3. Herausforderungen einer nachhaltigen Familienpolitik

Es ist nicht möglich, die wichtigsten Aufgaben einer zukunftsorientierten und nachhaltigen Familienpolitik auf wenigen Seiten zu skizzieren, aber es lassen sich zumindest die wichtigsten Punkte nennen, wie die Entwicklung der Infrastruktur und eine Neukonzeption von Transferleistungen und des Lebensverlaufs, an denen sich eine nachhaltige Familienpolitik bewähren muss. In Deutschland haben wir uns angewöhnt, die Entwicklung der Tagesbetreuung für Kinder und den Ausbau der Infrastruktur für Kinder vor allem als eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf zu interpretieren, weil auf diese Weise für die Mütter Zeit gewonnen wird, neben der Kinderbetreuung auch berufstätig zu sein. Das ist allenfalls ein wichtiger Aspekt, der jedoch als wesentliche Herausforderung den Ausbau und die Verbesserung der kindlichen Tagesbetreuung in Deutschland begründet.

Beim Vergleich der regionalen Entwicklung in Deutschland lassen sich spezifische Herausforderungen zumindest grob für drei unterschiedliche Regionstypen skizzieren, aus deren Sicht der Ausbau und die Verbesserung der Infrastruktur für Kinder und Familien begründet werden können. Die urbanen Zentren in Deutschland, und das gilt für Norddeutschland, etwa Hamburg, wie für Westdeutschland, etwa Essen, aber auch für Städte wie Berlin oder München.

Seit Jahren wandern junge Eltern mit einem relativ guten Qualifikationsniveau in das Umland der großen Städte und inzwischen auf Grund der immer besseren Verkehrsinfrastruktur auch in weiter entfernte, den Großstädten abgewandte Räume. Regionen wie das Emsland, die vor nicht allzu langer Zeit als strukturschwach galten, können heute ökonomisch und kulturell nicht mit ländlichen Regionen in Süddeutschland und Südwestdeutschland konkurrieren, sondern weisen relativ hohe Geburtenraten auf und dies auch dann, wenn die Beschäftigungsquoten der Mütter mit Kindern relativ hoch sind. In diesen Umlandgemeinden, in den Großstädten und teilweise auch in den abgewandten ländlichen Regionen finden die zugewanderten Eltern zumindest im Westen Deutschlands sowohl hinreichend Arbeitsplätze, wie aber auch Bau- und Wohnmöglichkeiten für ihre Kinder. Das Einpendeln in die großen urbanen Zentren verliert in diesen Regionen jetzt teilweise seine Be-

deutung, weil inzwischen eine Fülle von Arbeitsplätzen direkt vor Ort entstanden sind oder auch noch weiter entstehen. Das ist keine spezifisch deutsche Entwicklung, sondern zeigt sich genauso in den USA, in Oberitalien oder in Frankreich. Dadurch gewinnen die Peripherien zumindest in bestimmten Regionen Deutschlands wie in anderen Ländern eine neue ökonomische Bedeutung und verfügen über eine relativ junge Bevölkerung, die die Region zwar für Bildung und Ausbildung verlässt, aber häufig mit der jungen Familie in die Region zurückkommt. In einer solchen Region ist das Leben mit Kindern, der gemeinsame Hausbau, die Einbindung in die Nachbarschaft bei gleichzeitiger Erwerbstätigkeit der Eltern häufig schon deswegen leichter zu realisieren als in großen Städten, weil die Nachbarschaften, in denen die Kinder aufwachsen, die wechselseitige Unterstützung und die gemeinsame Organisation des Alltags von Kindern häufig anders aussehen als in den großen urbanen Zentren.

Auch ohne die Ideale solcher Regionen überzubewerten, so gilt eigentlich nur für diese Regionen, dass der Ausbau von Tagesbetreuung für Kinder und die Infrastrukturangebote für Familien wesentlich dazu beitragen können und sollen, Beruf und Familie besser zu vereinbaren, als das heute in diesen Regionen der Fall ist.

So schwierig und anspruchsvoll solche Herausforderungen in einer modernen Welt mit flexiblen Arbeitszeiten auch sein mögen, so stehen die ländlichen Regionen insbesondere in Ostdeutschland mit einer sehr geringen Bevölkerungsdichte nicht vor dem Problem einer unzureichenden Infrastruktur für Kinder, sondern vor dem Problem, in diesem Bereich drei Herausforderungen zu lösen. Durch den deutlichen Geburtenrückgang, die relativ hohen Abwanderungsquoten vor allem junger Frauen und die insgesamt schon sehr dünne Besiedlung wird es zunehmend schwieriger, die Infrastruktur für jene Kinder aufrechtzuerhalten, die noch in diesen Regionen leben. Denn die Kosten für diese Angebote müssen auch in irgendeiner Weise finanziert werden. Je schlechter aber in diesen Regionen die Angebote für Kinder werden, um so wahrscheinlicher wandern gerade jene Eltern und jungen Erwachsenen ab, die

aufgrund ihrer Qualifikation die Möglichkeit haben, woanders einen Arbeitsplatz zu finden, und die für die wirtschaftliche Entwicklung dieser Regionen selbst von großer Bedeutung sind. Zudem ist in vielen Regionen dieser Bundesländer trotz einer hohen Beschäftigungsquote von Müttern und Frauen, die die der alten Bundesländer weit übersteigt, das Angebot an Arbeitsplätzen dennoch nicht groß genug. Im Westen der Republik spielt das bisher noch keine Rolle, weil der Anteil der Teilzeit beschäftigten Frauen mit Kindern im Westdeutschland deutlich höher ist als in den neuen Bundesländern. Das Dilemma dieser Regionen liegt also nicht in der fehlenden Infrastruktur, sondern in den fehlenden Kinder, wodurch die vorhandene Infrastruktur gefährdet wird, weil das hohe Abwanderungspotenzial gerade der qualifizierten jungen Erwachsenen und das Ungleichgewicht zwischen Angebot an Arbeit und Nachfrage nach Arbeit die soziale Situation in vielen dörflichen Gemeinschaften erheblich belastet. Das von manchen ostdeutschen Landesregierungen jetzt angestrebte Konzept, im wesentlichen Leuchttürme, das heißt vor allem herausragende einzelne Gemeinden und Städte zu fördern, führt natürlich dazu, dass sich die beschriebenen Probleme in den Regionen, die nicht zu den Leuchttürmen gehören, noch verschärfen.

Wenn schon völlig konträre Entwicklungen in Bezug auf Kinder und Familien zwischen den ländlichen Regionen in Westdeutschland, die teilweise den Großstädten ebenso abgewandt liegen wie in Ostdeutschland, zu beobachten sind, so gilt das in noch schärferem Umfang für die großen urbanen Zentren, die sich mit einer doppelten Segregation konfrontiert sehen. Durch das Abwandern junger erfolgreicher Familien mit Kindern in das Umland zusammen mit der Tendenz, dass Migrantenfamilien häufig in solche Wohnbezirke wandern, in denen schon andere Migrantenfamilien leben, entsteht eine zunehmende Segregation zwischen ethnischen Gruppen. Das hat zur Konsequenz, dass eine Infrastruktur für Kinder in Gebieten mit einem hohen Anteil von Familien mit nicht deutschem Hintergrund ganz andere Integrationsleistungen in Bezug auf Kultur und Sprache zu erbringen hat als andere Großstadtquartiere, in denen sich Familien mit deutschem Hintergrund konzentrieren, die wirtschaftlich nicht so erfolgreich sind wie die abgewanderten Familien, mit der Konsequenz einer Konzentration von Familien, deren Kinder relativ bildungsfern aufwachsen.

Solchen doppelten Segregationstendenzen ist nur zu begegnen, indem die Bedeutung für frühkindliche Bildung nicht nur öffentlich thematisiert wird,

sondern auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den entsprechenden Einrichtungen so qualifiziert sind, dass sie diese Bildungsansprüche sowohl in den Nachbarschaften mit multiethnischem Hintergrund wie aber auch in Nachbarschaften mit einem hohen Anteil bildungsferner Schichten realisieren können. Auch wenn die Kindergartenpädagogik wie die Kinder- und Jugendhilfe stärker als die Schule eine lange Tradition darin haben, Eltern durch Elternarbeit in die professionelle Arbeit der Kindertagesbetreuungseinrichtungen einzubeziehen, so wissen wir doch, dass diese Form der Elternarbeit auf Dauer nicht reichen wird. Denn alle empirischen Untersuchungen zu diesem Thema machen deutlich, dass solche Bildungsvorstellungen erst dann erfolgreich realisiert werden können, wenn die Eltern überzeugt und bereit sind, auch zu Hause im Alltag diese Bildungsvorstellungen entsprechend dem Alter des Kindes in der alltäglichen Interaktion zu realisieren. In solchen Regionen werden vermutlich eher Elternzentren wie die Early Excellence Centers eine Antwort auf die vielfältigen Herausforderungen solcher Nachbarschaften darstellen. Bei der Entwicklung der Infrastruktur für Kinder insbesondere der Tagesbetreuung für kleine Kinder geht es also nicht allein um die Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, sondern darum zu begreifen, dass diese Infrastruktureinrichtungen einerseits Teil einer Art vorausschauende Regionalpolitik sind, andererseits aber auch in bestimmten Regionen eine zentrale Bedeutung für die Integration unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen in eine moderne Wissensgesellschaft haben. Scheitern die Kommunen und die Länder an diesen Herausforderungen, so sind die daraus entstehenden Probleme nicht nur demografischer Natur.

Fasst man die Herausforderungen an die Entwicklung einer Neustrukturierung des Lebensverlaufs und einer lebensverlaufsorientierten Transferpolitik zusammen, so sind drei Schwerpunkte zu identifizieren, die auf Dauer gelöst werden müssen.

Durch die Ausdehnung der Ausbildungszeiten, der Unsicherheit des Berufseintritts und des Aufbaus einer Partnerschaft sind Familiengründung und Kinder in der gleichen Zeit zunehmend eine Option unter mehreren geworden. Diese Entwicklung lässt sich nicht umkehren, aber man kann diese Option doch wieder stärker in das Zentrum der Überlegungen von jungen Erwachsenen rücken. Sowohl die Studien- wie die Prüfungsbedingungen, aber auch die Betreuungsangebote an den Hochschulen in Deutschland sind nicht geeignet, eine Familiengründung und die Entscheidung für Kinder mit der Vorstellung eines

selbstverantworteten und zielorientierten Studiums zu verknüpfen. Neben der fehlenden Infrastruktur etwa für die Betreuung von Kleinstkindern fehlen nicht nur Wohnungen, sondern vor allem auch Stipendien oder ein Stipendiensystem, das ein Leben mit Kindern auch während des Studiums ermöglicht. Heute bedeutet die Entscheidung für Kinder während des Studiums in der Regel, entweder einen Freund zu finden, der alles finanziert, oder sich von den Eltern weiterhin unterhalten zu lassen, oder wenn das alles nicht möglich ist, von der Sozialhilfe zu leben. Alle drei Alternativen widersprechen aber den kulturellen Leitbildern eines selbstverantwortlichen und eigenständigen Lebens, das mit dem Auszug aus dem Elternhaus beginnen soll.

Solange aber die Universitäten und Hochschulen von ihrer Infrastruktur und von ihrer Studienplanung für solche Möglichkeiten nicht eingerichtet sind und wir auch keine angemessenen Stipendienregelungen haben, ist die Option, Studium und Familiengründung zu verbinden, unrealistisch. Das gleiche gilt für den Eintritt in das Berufsleben. Da wir heute erwarten, dass junge Erwachsene mit der Familiengründung bis zum Ende der Ausbildung warten, dass sie sich nur auf die Ausbildung konzentrieren und zudem ökonomisch im wesentlichen auf die Unterstützung ihrer Eltern angewiesen sind, werden in diesem Lebensabschnitt keine Entscheidungen für Kinder getroffen, wie wir auch nicht erwarten können, dass die ökonomischen Risiken einer Mehrkinderfamilie eingegangen werden, wenn dies gleichzeitig bedeutet, dass jede Entscheidung für ein Kind gegenüber der Berufstätigkeit mit einem extremen ökonomischen Nachteil verbunden ist.

Beim Durchdenken des Konzepts einer nachhaltigen Familienpolitik werden eine Reihe von Lösungswege offenkundig, die im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung auch der nachwachsenden Generation die Möglichkeit geben, Lebensentscheidungen in der gleichen Freiheit zu treffen wie die älteren Generation unter veränderten Bedingungen, und gleichzeitig auch die Möglichkeit schafft, die Humanressourcen der Gesellschaft und die Fürsorge für andere im gleichen Umfang zu sichern wie in der älteren Generation. Für die jungen Erwachsenen ist das Berufsleben heute im Gegensatz zur älteren Generation mit einem so hohen Maß an Unsicherheit überfrachtet, dass die Option für Kinder, für die man in der Regel auch ein gewisses Maß an Sicherheit braucht, eigentlich nur dann gewählt werden kann, wenn sich einer von den beiden Partnern bereits beruflich etabliert hat.

Damit erscheint auch in diesem Lebensabschnitt die Option für Kinder nur dann realistisch, wenn man das traditionelle Modell des Familienernährers als Basis für die Entscheidung für Kinder nimmt. Es ist gut nachvollziehbar, dass die Entscheidungssituation anders aussieht in den Ländern, die sich für eine einkommensabhängige Elterngeldlösung entschieden haben, weil hier eine Sicherheit seitens des Staates zumindest für eine bestimmte Zeit auch unabhängig von den vorgenannten Möglichkeiten garantiert wird. Ohne solche Lösungen sind Kinder auch in diesem Lebensabschnitt eher eine Option unter anderen.

Besonders problematisch im deutschen System ist aber auch die Tatsache, dass eine Entscheidung für Kinder bei einem Wiedereinstieg in das Berufsleben oft mit einem beruflichen Abstieg verbunden ist. Denn das deutsche Bildungssystem legt im Gegensatz zu anderen Ländern in der Regel zwar sehr genau fest, welche Startposition man in der Berufswelt einnehmen kann, hält aber kaum Angebote bereit, die es jemandem ermöglichen, auch zu einem späteren Zeitpunkt eine Ausbildung zu absolvieren für einen ganz neuen Beruf auch jenseits von 40 Jahren.

Solange wir an der starren Dreiteilung des Lebensverlaufs festhalten, ist davon auszugehen, dass während der Ausbildungsphase kaum Kinder geboren werden, wie auch beim Einstieg in das Berufsleben eine Entscheidung für Kinder schon auf der Basis der vorhandenen Unsicherheit hinsichtlich des Findens eines eigenen Platzes im Berufssystem eher schwer fällt, und zum dritten der hinreichend beschriebene Achterbahneffekt eine Entscheidung für eine Mehrkinderfamilie auch eher unwahrscheinlich macht.

Transferausbeutung oder Wundertüte: Welchen Beitrag leistet die Gesamtevaluation zur Familienpolitik?

⇒ **Dr. Jürgen Borchert, Landessozialgericht Darmstadt**

„Wir ertrinken in Daten – und dürsten nach Erkenntnis!“

Vorbemerkung: Die Einzelgutachten zur Gesamtevaluation füllen 3 Leitzordner. Sie überschneiden sich teilweise und kommen teilweise zu widersprüchlichen Aussagen. Für sich allein steht das herausragende Gutachten von Notburga Ott/Heinrich Schürmann/Martin Werding, Schnittstellen im Sozial-, Steuer- und Unterhaltsrecht, 2012, welches das Chaos fehlender Übereinstimmung zwischen dem Sozial-, Steuer- und Familienrecht untersucht, welches bereits 2003 vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) kritisch kommentiert wurde. Auf Einzelheiten der Gutachten einzugehen, ist im Vortragsformat nicht möglich. Deshalb beziehen sich die nachfolgenden Ausführungen im Wesentlichen auf die abschließenden „klaren Linien“ in der Zusammenschau der Wirkungsanalysen durch DIW/ifo und ZEW und die Zusammenfassungen des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend im „Politischen Bericht zur Gesamtevaluation der ehe- und familienbezogenen Leistungen“ sowie die „Zentralen Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leistungen“ durch Holger Bonin und andere in DIW-Wochenbericht Nr. 40/2013 und ifo-Schnelldienst 18/2013, S. 22 ff.; dabei lassen diese abschließenden Bewertungen jedoch mehr Dissens als Konsens erkennen.

Es würde ebenfalls das Vortragsformat sprengen, auf die Literaturen im Einzelnen zu rekurrieren, die in der wissenschaftlichen Diskussion zu den Untersuchungsgegenständen zu völlig konträren Ergebnissen schon zu der Grundannahme des angeblichen Gesamtableaus von 156 familienpolitischen Leistungen gekommen sind und von der Gesamtevaluation ignoriert wurden. Dies betrifft zum Beispiel den von der Hessischen Staatskanzlei herausgegebenen Sammelband zum „Wiesbadener Entwurf“ des Referenten (Die Familienpolitik muss neue Wege gehen!, Wiesbaden 2003) sowie die umfassenden Expertisen von Marion von zur Gathen „...was am Ende zählt! Eine systematische Aufschlüsselung der Transferleistungen für Familien“ und von Rudolf Martens – „Kein Spielraum für die Politik. Empirische Studie zur Entlastungswirkung und zu Verteilungswirkungen des

Kindergeldes“ – beide 2007 veröffentlicht im Sammelband „Auf den Punkt gebracht!“ vom Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverband. Dass dazu noch so grundlegende familienpolitische Analysen wie der 5. Familienbericht „Zukunft des Humanvermögens“, dessen Ergebnisse ebenfalls mit denen der Gesamtevaluation vollkommen inkompatibel sind, übergangen wurden, erlaubt jedoch schon gleich zu Beginn dieses Vortrags das erste Fazit, dass die Gesamtevaluation das Prädikat „wissenschaftlich“ vollkommen zu Unrecht beansprucht.

Lebensgefährlich:

- Operationen ohne Diagnosen**
- Kosmetik gegen Krebs!**

Gute Gesetzgebung vergleicht man am besten mit guter Chirurgie. Alle Befunde sammeln, Hausarzt konsultieren, komplette Krankenakte beiziehen, sorgfältige Anamnese, Diskussion möglicher Diagnosen. Blinddarm? Galle? Leber? Operiert wird erst, wenn man sicher ist. Das Konsil mit Sachverständigen und Spezialisten anderer Fachrichtungen gehört deshalb fraglos dazu. Allerdings sollten die Fachgebiete einschlägig sein. Geht es um kindliche Verhaltensauffälligkeiten und/oder Entwicklungsstörungen zieht man normalerweise keinen Proktologen zu Rate.

Bei der Familienpolitik ist der auffallendste Befund, der der doppelten Kinderarmut: die Tatsache nämlich, dass die Halbierung der Geburtenzahlen seit 1965 einherging mit der Steigerung des Anteils der Kinder im Sozialleistungsbezug auf das 16-fache. Es ist deshalb kein Zufall: Rund 30 Prozent der Kinder sind bei der Einschulung entwicklungsgestört und/oder verhaltensauffällig, etwa 25 Prozent verlassen die Schule am Ende ohne die elementaren Kulturtechniken des Lesens, Schreibens und Rechnens so zu beherrschen, dass sie wenigstens für Hilfsarbeiten ausreichen. Da stimmt etwas grundsätzlich nicht.

Befund: Doppelte Kinderarmut

- seit 1965 Halbierung der Geburtenzahlen (von >1.325 Mio. auf rd 650.000) und gleichzeitig
- Ver16fachung des Anteils der Kinder im Sozialleistungsbezug (1965: jedes 75. Kind (<7 J.), 2010: jedes 5. insgesamt!
- trotz Erhöhung von Kindergeld (1990: 50 DM/2013: 184 €)/ Einführung von Erziehungsgeld, Elterngeld etc.
- **Unglaublich, aber wahr- Je weniger Kinder, desto schlechter ihre Situation**
- **Folgen der Familienarmut:**
 - - ökonomischer Dauerstress der Eltern schlägt auf Kinder durch
 - - 1/3 der Kinder bei der Einschulung verhaltens- oder entwicklungs-gestört (2004)
 - - 1/4. der Kinder verlassen Schule ohne Beherrschung der Kulturtechniken, welche selbst Hilfsarbeiten voraussetzen
 - - seit über zehn Jahren solider Sockel an 1.5 Mio. Langzeitarbeitslosen zwischen 20 und 30 Jahren (trotz schrumpfender Jahrgänge!)

5

Bevor sie zur OP schreiten, müssten die politischen Chirurgen also einige Fragen beantworten, welche so gar nicht zu den Deutungsmustern der familienpolitischen Probleme passen, wie sie die Gesamtevaluation abschließend behauptet: Dass die Familienprobleme nämlich in allererster Linie in der unzureichenden Kinderbetreuung und aus diesem Grunde der geringen Erwerbsbeteiligung der Mütter zu sehen sind und die Kur der Probleme deshalb vor allem in der Ausweitung der Kinderbetreuung und Steigerung der Müttererwerbstätigkeit läge. Aus meiner Sicht sind es 15 Fragen:

- ⇒ 1. Warum steigen die Hilfen zur Erziehung gemäß dem SGB VIII offenbar unaufhaltsam an, obwohl die Kinderzahlen sinken und nach den Ergebnissen der Gesamtevaluation doch der förderliche Krippenausbau kontinuierlich zunimmt?
- ⇒ 2. Warum hat Deutschland die höchste Kinderlosenquote der Welt? Die Pille, Massenarbeitslosigkeit, geringe Krippendichte und Müttererwerbsbeteiligung gibt es auch anderswo, diese Umstände scheiden als Erklärung also aus.
- ⇒ 3. Warum sah und sieht es mit der doppelten Kinderarmut auch in den Beitrittsländern so finster aus, die seit DDR-Zeiten in Sachen Krippendichte und Müttererwerbsbeteiligung doch weltweit immer noch Benchmarks setzen?
- ⇒ 4. Warum haben wir die höchsten Geburtenraten, verbunden mit dem geringsten Angebot an öffentlicher Kinderbetreuung im südlichen Niedersachsen/westlichen Münsterland und bayerischen Herrgottswinkeln? Spielt womöglich die Eigenheimquote eine Rolle? Oder andere Faktoren, räumlich-familiärer Zusammenhalt zum Beispiel?

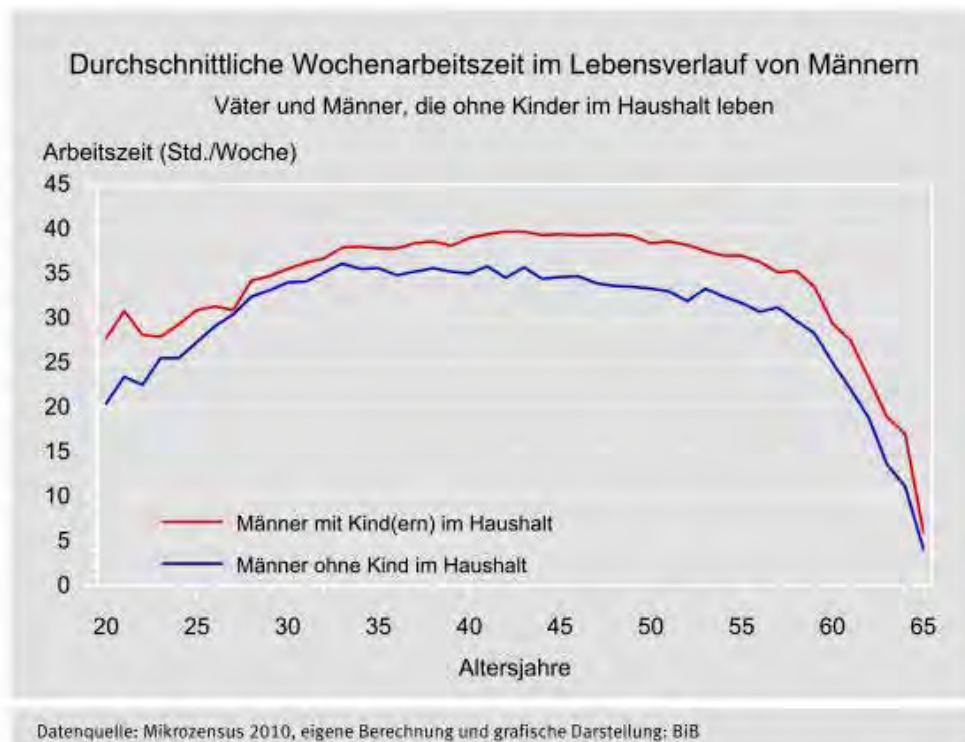
Wunderwaffe „Moderne Familienpolitik“? Elterngeld und Krippenoffensive

Krippenplätze/ Geburtenraten in Deutschland:

Bundesland	Ganztagsplätze in Krippen für Kinder unter 3 Jahren 2002 je 1000 Kinder	Geburtenraten 2000
Baden-Württemberg	13	1,42
Bayern	15	1,4
Brandenburg	129	1,21
Niedersachsen	15	1,5
Sachsen-Anhalt	547	1,23

Quelle: Statistisches Bundesamt 16.03.04, Familienwissenschaftliche Forschungsstelle im Statistischen Landesamt Baden-Württemberg (Auszug)

- ⇒ 5. Warum steigt der Anteil von Kindern im Sozialleistungsbezug seit Jahrzehnten und trotz der Absenkung der Grenze des relativen Existenzminimums seit den 1970er Jahren auch in den Perioden nahezu ungebrochen weiter, in welchen die Massenarbeitslosigkeit signifikant zurückging?
- ⇒ 6. Weshalb ändert auch die signifikante Steigerung der Erwerbsbeteiligung der Frauen und Mütter in den letzten Jahren (bis dicht an die dänische Spitzenposition) nichts an der grundsätzlichen Misere und Entwicklung?
- ⇒ 7. Warum sind Familien so arm, obwohl Väter deutlich mehr Arbeitsstunden als Kinderlose leisten (und laut der Gesamtevaluation doch mit Ehegattensplitting, Eltern- und Kindergeld, beitragsfreier Mitversicherung und vielem mehr doch geradezu überhäuft werden)?



- ⇒ 8. Wie groß ist das Ausmaß der Familienarmut wirklich? Ist die Armutsgefährdungsquote überhaupt ein tauglicher Maßstab? Was ist von Zahlen des BMFin zu halten, welche belegen, dass **5,9 Millionen Kinder**, das heißt rund **ein Drittel** aller kindergeldberechtigten Kinder, in Haushalten mit einem Einkommen der Eltern bis zu **15.300 Euro** und damit erschreckend weit unter der SGB II-Grenze relativer Armut leben (vgl. BT-Drucks. 16/2213 v. 18.7.2006, S. 12)?
- ⇒ 9. Was ist davon zu halten, dass Familienhaushalte mit Durchschnittseinkommen ab dem zweiten Kind mit ihrem Nettoeinkommen unter das steuerliche Existenzminimum sinken? (Anmerkung: Dass hier Haushalte von Alleinerziehenden nicht aufgeführt sind, hat seinen Grund in dem Dilemma ihrer einkommensmäßigen Einordnung; dass Haushalte Alleinerziehender keinesfalls besser-, sondern eher schlechter gestellt sind, ist jedoch anzunehmen, vgl. nur BT-Drucks. 17/14518 v. 8.8.2013).

Horizontaler Vergleich 2013

Einkommen/Abzüge 2013 in €	Ledig,	Verheiratet,	Verheiratet,	Verheiratet,	Verheiratet,
	<u>ohne Kind</u>	<u>ohne Kind</u>	<u>1 Kind</u>	<u>2 Kinder</u>	<u>3 Kinder</u>
Steuerklasse	I	III/0	III/1	III/2	III/3
Jahresbrutto	30.000	30.000	30.000	30.000	30.000
Lohnsteuer	4.029	1.514	1.514	1.514	1.514
Kirchensteuer (8%)	322	121	17	0	0
Solidaritätszuschlag	222	0	0	0	0
Krankenversicherung (AN 8, 2%)	2.460	2.460	2.460	2.460	2.460
Rentenversicherung (AN 9,45%)	2.835	2.835	2.835	2.835	2.835
Arbeitslosenversicherung (AN 1,5%)	450	450	450	450	450
Pflegeversicherung (AN 1,025%+0,25% Kinderlose)	383	383	308	308	308
Kindergeld			2.208	4.416	6.696
Netto	19.299	22.237	24.624	26.849	29.129
Steuerliches Existenzminimum					
Erwachsener	8.130	16.260	16.260	16.260	16.260
Kinder			7.008	14.016	21.024
Frei verfügbares Einkommen/Haushalt	11.169	5.977	1.356	-3.427	-8.155

erstellt am 12.12.2012, Sintje Sander (DFV)

- ⇒ 10. Welche Wirkungen hat der steigende Anteil Kinderloser (einschließlich der „sekundär Kinderlosen“, deren Kinder auf eigenen Beinen stehen) mit ihren relativen Einkommensüberhängen auf die Situation von Familien – z.B. auf dem Wohnungsmarkt (einem „nicht – elastischen Gütermarkt“!)? Es ist ja evident, dass Familien durch die Marktmechanismen in die Peripherien zentrifugiert werden (weshalb nebenbei die Regelsätze gemäß dem SGB II schon allein wegen der deutlich höheren Mobilitätskosten, die wegen der methodischen Fehler darin nicht abgebildet werden, derzeit völlig unzureichend sind) und damit aus der Mitte der Gesellschaft verschwinden.

Wohnungsangebot für arme Familien in Großstädten

Eine bundesweite Analyse am Beispiel der 100 einwohnerstärksten Städte
Eine Studie von Timo Heyn, Dr. Reiner Braun und Jan Grade (empirica AG)
im Auftrag der Bertelsmann Stiftung- 2013

Ergebnis:

Wohnbedingte Armut sollte als Indikator für Armut in der Sozial- und Bildungsberichterstattung künftig stärker berücksichtigt werden.

Wechselwirkungen: Einkommensvorsprung Kinderloser (sozioökonomische Definition -dh auch Eltern erwachsener Kinder!)

- führt auf nichtelastischen Märkten zu Preisanstiegen
- Paradebeispiel Wohnungsmarkt:

Steigende Miete verschärfen Familienarmut dramatisch

(Bertelsmann 2013)

7

Familienpolitik in Deutschland unter negativen Vorzeichen!

- ⇒ 11. Zwingen die Sozialversicherungen Eltern tatsächlich dazu, „positive externe Wirkungen für Kinderlose“ in astronomischem Ausmaß zu produzieren, nämlich deren kostenlose Alters-, Gesundheits- und Pflegeversorgung im Ruhestand, wie inzwischen eine Flut an ökonomischer Fachliteratur diskutiert (Nachweise bei Martin Werding, Familien in der gesetzlichen Rentenversicherung: Das Umlageverfahren auf dem Prüfstand, Studie im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung, 2013)? Findet in Deutschland durch die Sozialisierung der Alterslasten bei privatisierten Kinderlasten in der GRV, GKV und GPfIV tatsächlich eine Transferausbeutung in gigantischem Ausmaß statt, wie der Erfinder der „Dynamischen Rente“ Wilfried Schreiber, der Gründervater des Sozialstaats Oswald von Nell-Breuning, die Wissenschaftler des 5. Familienberichts 1994 und sogar das Bundesverfassungsgericht am 7.7.1992 im „Trümmerfrauenurteil“ und am 3.4.2001 im „Beitragskinderurteil“ feststellten?

BVerfG: Trümmerfrauenurteil

- Rdnr. 134 Der von den Beschwerdeführerinnen in den Vordergrund gerückte Umstand, dass aufgrund der gegenwärtigen Rechtslage Transferleistungen von Familien mit mehreren Kindern an die ohnehin schon besser gestellten Familien mit einem Kind und die Kinderlosen stattfinden, betrifft nicht nur das Rentenrecht, sondern darüber hinaus den Familienlastenausgleich im allgemeinen. Er erlaubt [...] den Schluss, dass der Gesetzgeber den Schutzauftrag des Art. 6 Abs. 1 GG bisher nur unvollkommen erfüllt hat.

799

„Beitragskinderurteil“

- 4b. Kindererziehende Versicherte sichern die Funktionsfähigkeit der Pflegeversicherung nicht nur durch Beitragszahlung, sondern auch durch Betreuung und Erziehung von Kindern, deshalb ist nicht nur der Versicherungsbeitrag, sondern auch die Kindererziehungsleistung im sozialen Leistungssystem, das ein altersspezifisches Risiko abdeckt, konstitutiv.

73

- ⇒ 12. Ist das **Kindergeld** tatsächlich zu größeren Teilen nur die Kompensation der eigentlich verfassungswidrigen Besteuerung des Kinderexistenzminimums und somit gar keine Förderung, sondern nur die „**Rückgabe von Diebesgut**“ (dazu im Einzelnen Jürgen Borchert, Sozialstaatsdämmerung, 2013)? Dürfen die dem Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) der horizontalen Steuergerechtigkeit geschuldeten Kinderfreibeträge bzw. der Kompensationsanteil des Kindergeldes trotzdem auf der Habenseite des Gesamtableaus verbucht und ihr „Einfrieren“ als Reformoption (u.a. zur Gegenfinanzierung des Krippenausbaus) verwendet werden, wie es in der Gesamtevaluation geschieht?
- ⇒ 13. Stimmt es, dass **Verbrauchssteuern Familien besonders hart** treffen? Wenn Kindererziehung nach allgemeiner Ansicht ja tatsächlich eine Investition in das „Humanvermögen“ (so der 5. Familienbericht- in der Ökonomensprache verkürzt „Humankapital“) darstellt, warum wird sie Eltern dann nicht erlassen oder erstattet, wie es bei anderen Investitionen selbstverständlich ist; **ist Kindererziehung etwa eine Investition minderer Qualität?** Findet bei Verbrauchsteuererhöhungen tatsächlich keine unmittelbare Kompensation bei den Freibeträgen/dem Kindergeld statt – entgegen der Verfassungslage (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23.8.1999- 1 BvR 2164/98- juris Rdnr. 7), – steht der Staat also auch hier bei Familien im Obligo?

**Bundesverfassungsgericht 1. Senat 3. Kammer
Beschluß vom 23. August 1999, MwSt-Erhöhung 1998
Az: 1 BvR 2164/98**

„Die indirekte Besteuerung belastet Familien, die wegen ihres höheren Bedarfs mehr indirekt besteuerte Güter und Leistungen erwerben müssen, mehr als Kinderlose. Diese Belastung ist jedoch im Binnensystem der indirekten Steuern unvermeidlich und gesetzessystematisch folgerichtig. Sie muss aber eine diesen Belastungsfaktor kompensierende Entlastung bei der direkten Besteuerung, d.h. bei der Einkommensteuer zur Folge haben. (vgl. Kirchhof, a.a.O., S. 133).

Der Steuergesetzgeber hat deshalb stets darauf zu achten, dass eine Erhöhung indirekter Steuern und Abgaben den Lebensbedarf vermehrt und die existenzsichernden Abzüge diesem erhöhten Bedarf anzupassen sind.“

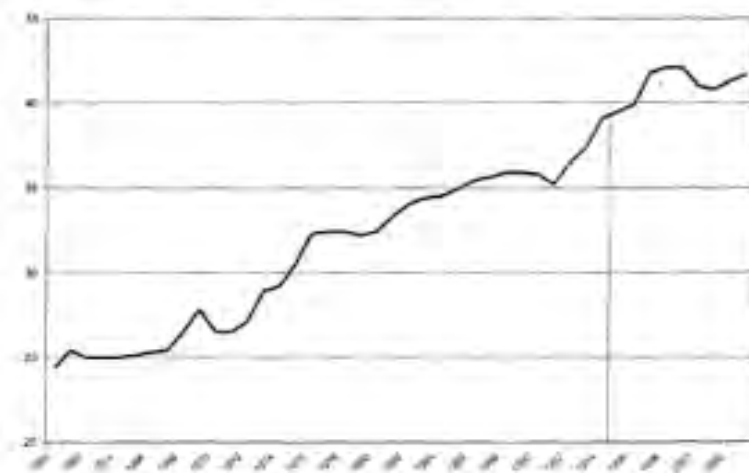
- ⇒ 14. Stimmt also der Befund der „**strukturellen Rücksichtslosigkeit**“ des staatlichen und gesellschaftlichen Systems gegenüber Familien, den die Wissenschaftler des 5. Familienberichts – namentlich das legendäre Trio Heinz Lampert, Hans-Günther Krüsselberg und Franz-Xaver Kaufmann – aus diesen Beobachtungen summierend festhielten?
- ⇒ 15. Findet Familienpolitik in Deutschland also tatsächlich unter negativen Vorzeichen statt? Wird also die **doppelte Kinderarmut** womöglich staatlicherseits geradezu produziert statt verhindert (dazu im Einzelnen Borchert, Sozialstaatsdämmerung, 2013)?

Familienverelendung auf das Übermaß an „regressiv“ wirkenden Abgaben zurückzuführen

So viele Befunde, so viele Fragen. Die meisten davon übrigens längst gelöst und sogar schon vom Bundesverfassungsgericht entschieden, insbesondere im „Trümmerfrauenurteil“ von 1992 und im „Beitragskinderurteil“ von 2001. Die für Deutschland **charakteristische Familienverelendung in Gestalt der doppelten Kinderarmut** ist im Wesentlichen auf das Übermaß an „regressiv“ wirkenden und die Elterngrundrechte aus den Art. 3 und 6 GG verletzenden Abgaben – Sozialbeiträge und Verbrauchsteuern – zurückzuführen. Die in allen marktwirtschaftlich or-

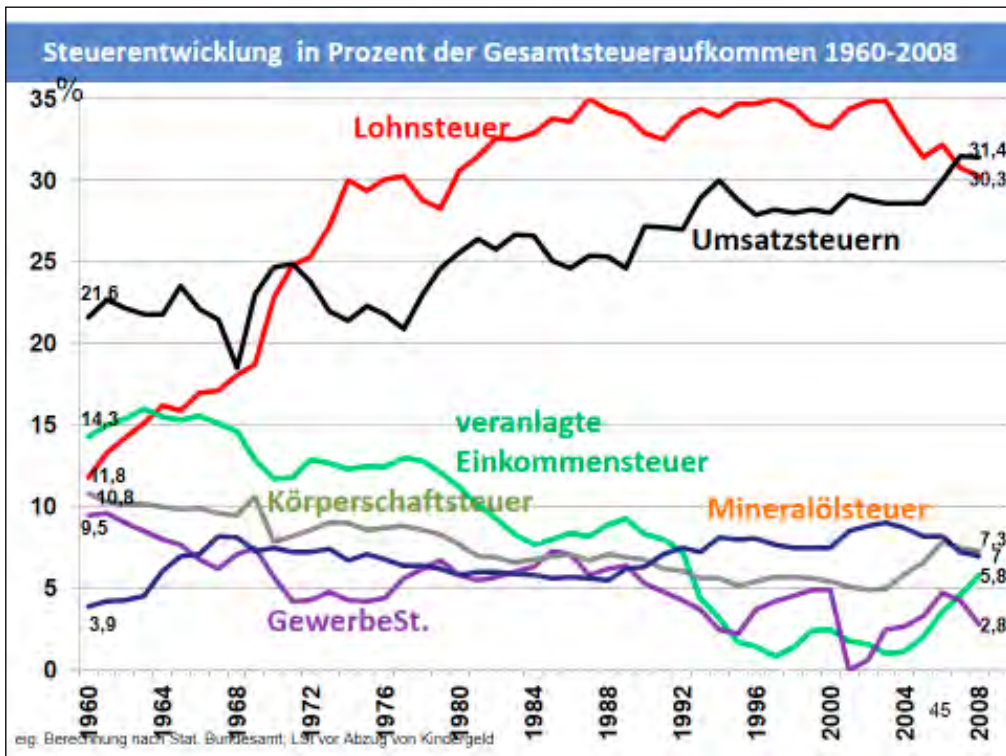
ganisierten Industriegesellschaften infolge der **individualistischen Engführung** der Arbeitseinkommen **unvermeidliche Benachteiligung der Familien** in der primären Einkommensverteilung wird hierzulande in der sekundären, staatlich gesteuerten nicht nur nicht behoben, sondern durch die 1:1 – Anbindung der Sozialversicherung an die Löhne **sogar verdoppelt**; hinzu kommt die „**Transferausbeutung**“ infolge der Sozialisierung der Alterslasten bei privatisierten Kinderlasten: Eltern werden so zur Produktion positiver externer Effekte bei Kinderlosen gezwungen

Entwicklung der Sozialabgaben



Quelle: ISTAT, Statistik der Sozialversicherungsbeiträge, 1970 bis 1999 (Stand 31.12.1999) und Statistik der Sozialversicherungsbeiträge, 2000 bis 2010 (Stand 31.12.2010). Die Sozialversicherungsbeiträge sind als Prozentsatz des Bruttolohns dargestellt. Die Sozialversicherungsbeiträge sind in der Tabelle in Prozent des Bruttolohns dargestellt.

Abbildung 1: Entwicklung der Sozialabgaben (% des Bruttolohns)



Dabei weist selbst die OECD in ihren „Taxing wages“-Berichten Jahr für Jahr auf die international auffallende, **exorbitante Überlastung der deutschen Arbeitnehmer, darunter Alleinerziehende an der Spitze** (dazu umfassend Anne Lenze, Alleinerziehende im Familien-, Steuer- und Sozialrecht und mögliche Strategien zur Verbesserung ihrer materiellen Situation, Untersuchung im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung 2013), durch Lohnabgaben und Steuern hin. Wer das nicht beachtet und nur die staatlichen Leistungen betrachtet, zäumt also bestenfalls das Pferd von hinten auf.

Die Sozial- und Familienpolitik **ignoriert diese evidenten Zusammenhänge** aber genauso wie die **Karlsruher Urteile** jedoch seit Jahrzehnten. Genau so wenig interessieren all diese Befunde, Fragen und Antworten, die ja nach politischer Reaktion schreien, weder das Bundesfamilien- oder Sozialministerium

noch die an der Gesamtevaluation beteiligten Institute. Offenbar nach dem christlichen Motto, dass **Geben seliger denn Nehmen** ist, fokussieren sie sich vielmehr auf ein **angebliches Gesamtableau von 156 familienpolitischen Leistungen**, dessen Volumen sie mit 200,3 Mrd. Euro beziffern. Das ist freilich von vornherein ein **systemlogisches Husarenstück** sondergleichen und hat mit **wissenschaftlicher Expertise rein gar nichts zu tun**, erst recht nicht mit einem „**innovativen Konzept**“, denn spätestens seit den grundlegenden Arbeiten der **Transfer-Enquete-Kommission (TEK/ 1978- 1981)** gehört es zum Basiswissen, dass der Staat nur ausgeben kann, was er zuvor eingenommen hat, und deshalb eine Gesamtbetrachtung der negativen und positiven Transfers für Zwecke einer Evaluation ihrer Effekte auf den Privathaushalt bzw. in unserem Zusammenhang die vielschichtige Situation von Familien zwingend ist;

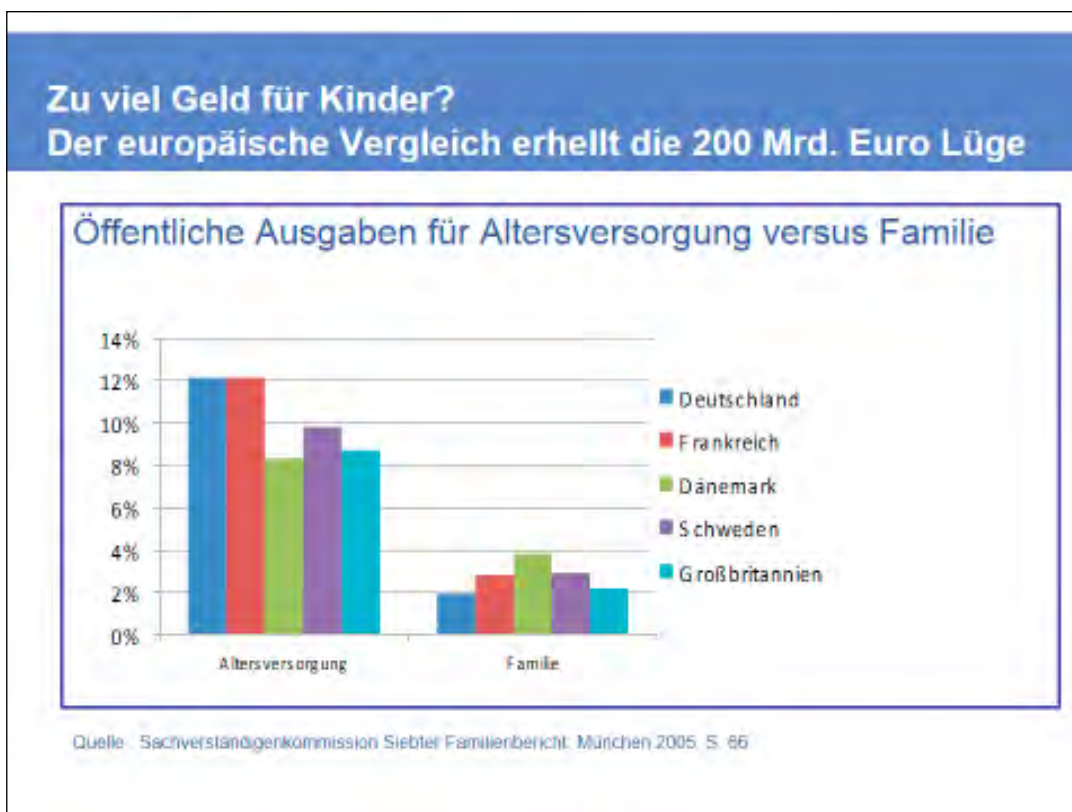


immerhin entdeckten die TEK-Wissenschaftler damals das **Zusammentreffen positiver und negativer Transfers** („In-sich-Transfers“) in nahezu allen Haushalten. Nur in 10 Prozent der Arbeiterhaushalte überwogen dabei positive die negativen Transfers und dies lag meist daran, dass zum Haushalt Renten- oder Versorgungsempfänger zählten (TEK, S. 14). Über die **Nettoeffekte**, die Familien zugutekommen, besagt die in der Gesamtevaluation bezifferte Summe von 200,3 Mrd. Euro also rein gar nichts- und erst recht nichts über die Gerechtigkeit und Familienverträglichkeit der Revenue. Exemplarisch zeigt auch der

Blick auf das Kindergeld mit seiner **Kompensationsfunktion** hinsichtlich des verbotenen **staatlichen Zugriffs auf das Kinderexistenzminimum** die Probleme einer Bilanzierung; die Institute verbuchen es aber **mit 38,8 Mrd. Euro im Leistungstableau**, ohne ein Wort zu dessen **Doppelnatur** zu verlieren, auch die **horizontale Steuergerechtigkeit** zu Kinderlosen zu wahren. Ihr Vorschlag, das Kindergeld einzufrieren, bedeutet deshalb letztendlich, Familien im horizontalen Vergleich mit Kinderlosen nach einem höheren Tarif zu besteuern; das soll Familien nützen: Absurder geht es nicht.

Zur Stützung ihrer These behaupten die Institute, dass Deutschland mit seinen üppigen Familienleistungen im internationalen Vergleich gut dastünde.

Das wäre aber nur nachvollziehbar und überzeugend, wenn man sich mit dem **7. Familienbericht** auseinandergesetzt und diesen widerlegt hätte; darin steht nämlich das Gegenteil: **Deutschland liegt mit 1,9 Prozent/BIP** gegenüber Dänemark (3,8) und Frankreich (2,8) **hinten!**



Unter Berücksichtigung von Sinn und Zweck des Familienlastenausgleichs, nämlich die durch den Kindesunterhalt bedingte Einkommensdifferenzen zwischen Haushalten mit und ohne Kindern auszugleichen, müsste **Deutschland als Kinderlosigkeitsweltmeister** mit dem Anteil seiner Familienleistungen./BIP eigentlich mit großem Abstand an der Spitze liegen, aber das Gegenteil ist der Fall.

Familienlastenausgleich – wofür?

Quote lebenslang Kinderloser:

D: > 26 % F: < 10 %

Familienlastenausgleichsquote:

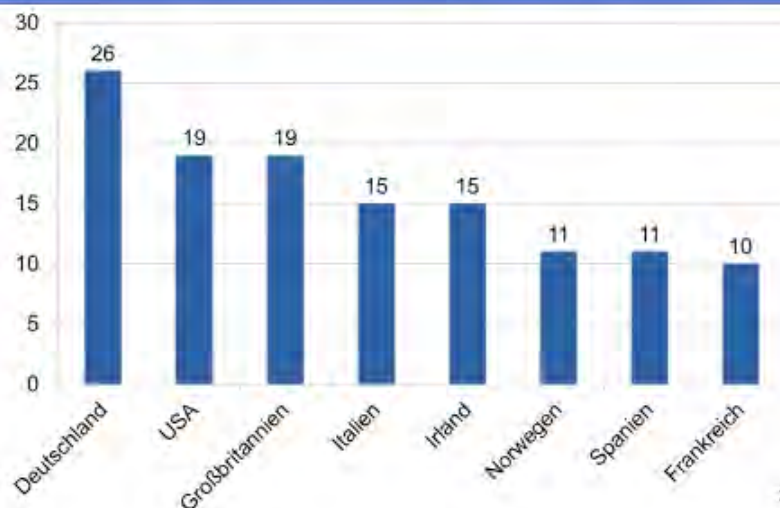
D: 1,9 % des BIP F: 2,8 % des BIP

= **Frankreich Championsleague**

= **Deutschland Kreisklasse!**

9

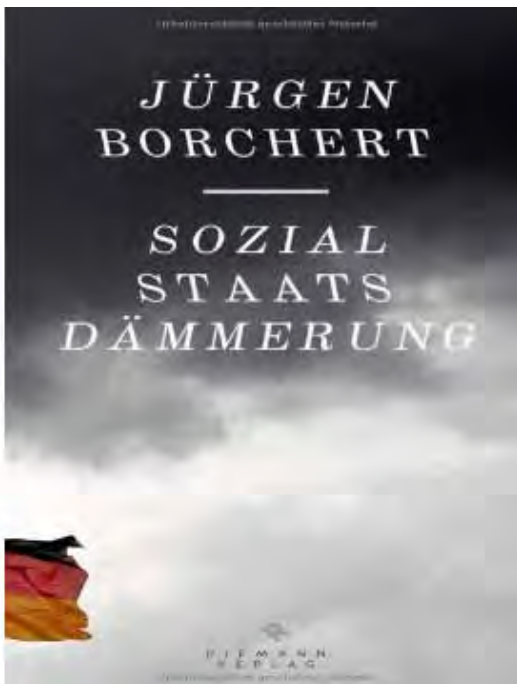
Kinderlose Frauen des Jahrgangs 1960 (in Prozent)



27

Dass die Bilanzierung der Familienleistungen in der Gesamtevaluation Buchungsfehler von grotesken Ausmaßen enthält, gibt ja selbst die Bundesregierung zu, welche im „Politischen Bericht“ von „**lediglich 55,4 Mrd. Euro als Familienförderung im engeren Sinne**“ spricht; dass auch dabei über das Kindergeld und das Ehegattensplitting hinaus noch **Fehlbuchungen in**

astronomischer Größenordnung – zum Beispiel bei der „betragsfreien Mitversicherung“ oder den „Babyjahren“ in der Rentenversicherung – enthalten sind, habe ich soeben u.a. in Kapitel 3 meines Buches „Sozialstaatsdämmerung“ (München 2013) nachgewiesen, so dass ich hier darauf verweise.



Gesamtevaluation fummelt an selbstgebastelten Pappkameraden herum

Und noch etwas ist sonnenklar: Eine Befassung mit der Situation der Familien ohne dabei gleichzeitig die vielen Fragen betreffend die ökonomische Privilegierung von Kinderlosen (sozialökonomischer Begriff = aller Personen ohne Unterhaltspflichten!) und deren Ausmaß zu behandeln, ist ersichtlich sinnlos; im Falle lebenslanger Kinderlosigkeit erhalten sie beispielsweise ihre gesamte Altersvorsorge einschließlich KV und PflV nahezu kostenlos von den „Kindern anderer Leute“ (Arnd Jessen); ohnehin drängen sie **Familien in allen Marktbereichen an den Rand**.

Die Gesamtevaluation tut aber genau das. Sie blendet die komplexe familienpolitische Wirklichkeit einfach aus und bastelt sich einen Pappkameraden, den sie

dann – offenkundig ergebnisorientiert, dazu mehr am Ende! – beliebig auskoloriert. Was ist denn von einem „Gesamttabelleau“ zu halten, welches das Kindergeld ohne jede Differenzierung insgesamt als „Leistung“ subsumiert? Was ist von der Bilanzierung der „beitragsfreien Mitversicherung“ auf der Leistungsseite zu halten, wenn dabei unterschlagen wird, dass **rd. 97 Prozent der Familien nicht nur mehr Beiträge zahlen, als sie an Gesundheitsleistungen in Anspruch nehmen**, sondern über die Kinder die gesamten Kosten jedes einzelnen kinderlosen Ruheständlers mitfinanzieren, die zirka 10-mal so hoch sind wie die eines Kindes von 0-20 (Bezug: Niehaus-Studie/Bertelsmann 2013; ders. schon Dezember 2009 in Sozialer Fortschritt)?

Fehlende und falsche Befundaufnahme

- Grotesk ist bereits die zentrale Behauptung von den „200 Mrd. Euro -Familienleistungen“, mit denen Deutschland im Europäischen Vergleich gut da stehe
- Dem widersprechen nämlich amtliche Materialien und zeigen das Gegenteil: Deutschland gibt nur 1.9 Prozent vom BIP aus, Frankreich 2.8 und Dänemark gar 3.8 – daran hat sich im Großen und Ganzen nichts verändert, mag Deutschland auf aufgeholt haben.

14

Transferausbeutung GKV trotz „Familienhilfe“

- Frank Niehaus, Sozialer Fortschritt 2009, S. 282 ff.:

„Es zeigt sich, dass die Durchschnittsfamilie in der Regel mehr an Beiträgen zahlt, als sie in Form von Leistungen erhält. Hauptgrund hierfür ist, dass trotz der beitragsfreien Mitversicherung der Kinder, die Beitragszahlungen einer Familie relativ hoch sind. Die großteils im Berufsleben stehenden Eltern müssen die hohen Gesundheitsausgaben älterer Versicherten mitfinanzieren. Der Altersausgleich in der GKV dominiert den Familienausgleich.“

20



38

Und verwechselt die Kritik am Ehegattensplitting nicht eigentlich dieses mit der Steuerklassenkombination III/V – die nur ein Hilfsmittel für den „vorläufigen Lohnsteuerabzug“ durch den Arbeitgeber ist? Wenn nein: Wird bei der Kritik bedacht, dass der gesetzgeberische Zweck – das gemeinsame Wirtschaften – derselbe ist, der auch dem Zugewinnausgleich im ehelichen Güterrecht und dem Versorgungsausgleich bei der Alterssicherung zugrunde liegt? Haben die Autoren der Gesamtevaluation zuletzt den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts zum Splitting bei „Homo-Ehen“ nicht gelesen, in welchem der verfassungsrechtliche Kern des Instituts präzise umrissen ist (7.5.2013-2 BvR 909/06)? Dann müsste man eigentlich nämlich nur darüber nachdenken, wie man Alleinerziehende gerechter behandeln kann.

Und: Geht man eigentlich prinzipiell davon aus, dass Eheleute bei der Wahl ihrer Steuerklassen – auch der Kombination III/V – zu blöd sind und nicht wissen, was sie tun? Auch dass nicht nur der vormalige Bundesminister für Finanzen Steinbrück (SPD), sondern Scharen von Fachleuten bis hin zum Bund der Steuerzahler für eine Verfassungsmaßstäben genügende Reform keine nennenswerten Einsparmöglichkeiten sehen, ignorieren die Wirtschaftsinstitute. Ist das etwa Wissenschaft?

Qualitätsmaßstab der Gesamtevaluation: Steigerung der Müttererwerbstätigkeit

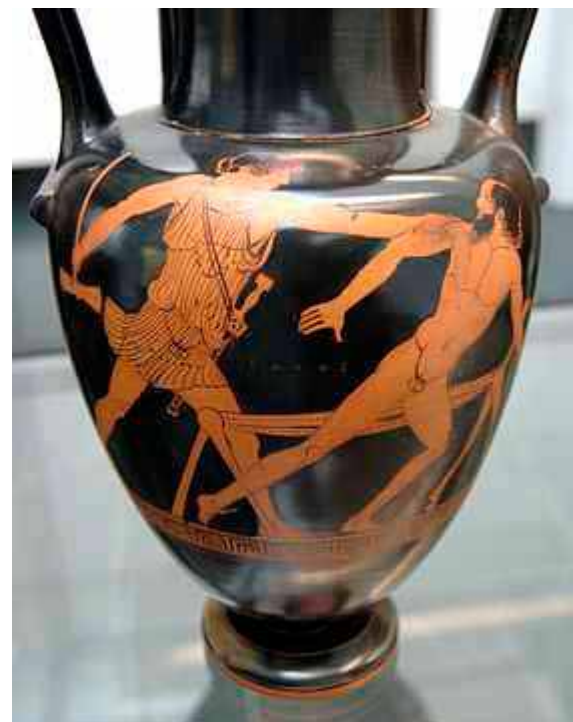
Auffallend ist, dass alle „Leistungen“, welche die Institute kritisch beurteilen, ausnahmslos „Leistungen“ sind, welche die ökonomische Drangsalierung, die unsere Transfersysteme den Familien antun- und dies erwiesenermaßen verfassungswidrig! – wenigstens minimal zu lindern versuchen. Der **Maßstab**, der sich durch die Gesamtevaluation wie ein roter Faden zieht und die **Qualität familienpolitischer Maßnahmen** misst, ist letztlich die Frage, ob die Müttererwerbstätigkeit gesteigert wird und wie sich das auf die Höhe ihrer Steuern und Sozialabgaben auswirkt; das ifo-Institut rechnet uns hier die 50-prozentige Selbstfinanzierung der Krippen und fast 100-pro-

zentig bei Ganztagschulen als mögliche Folge vor. Deshalb muss natürlich alles durchfallen, was auch nur ansatzweise den Erwerbsdruck für diesen Adressatenkreis lindern könnte: Ehegattensplitting, Kindergeld, „beitragsfreie Mitversicherung“. Hat man das eigentlich zu Ende gedacht? Denn in letzter Konsequenz bedeutet es nach diesem Maßstab einen optimalen familienpolitischen Erfolg, wenn sich niemand mehr für Erwerbseinschränkungen und Zeit, Zeit, Zeit!!! zu Gunsten seiner Kinder entschied! Erstaunlich dabei: Was die kapitalistischen Kritiker zu DDR-Zeiten als totalitären Albtraum geißelten, feiert im entfesselten Kapitalismus fröhliche Urständ.

Ergebnisorientierte Wissenschaft: Prokrustes lässt grüßen!

Als echte Patentrezepte bleiben letztlich nur der **Krippenausbau** und das **Elterngeld** (salvatorisch noch: familienfreundliche Arbeitszeiten) übrig: **Kinder werden gescheiter, Familien wohlhabender, Mütter glücklicher, Geburten gesteigert**. Die Art, wie diese Kur entwickelt wird, lässt den Quacksalber und **Scharlatan Dr. Eisenbart**, der vor 300 Jahren in Hannoversch-Münden seine Patienten ohne Befundaufnahme, Anamnese und Diagnose an der von ihm ohne Rücksicht auf die Krankheit verordneten Kur leiden ließ, wie einen Waisenknaben aussehen. Passender erscheint nach allem deshalb der Vergleich mit dem mythologischen Wegelagerer der griechischen Antike **Prokrustes** und seinem berühmten **Bett**, der den zu lang gewachsenen Reisenden die Extremitäten abtrennte und die zu kleinen Reisenden auf dem Amboss lang und breit schlug.

Daran fühlt man sich bei der Lektüre der verschiedenen Teile der Gesamtevaluation immer wieder erinnert. Krass ist beispielsweise, dass der **Krippenbetreuung eine Fülle positiver Wirkungen** zugeschrieben wird, dann aber durch Bezug auf die **NUBBEK-Studie**, an der man nicht vorbeikommt, zugegeben wird, dass es an der dafür entscheidenden Betreuungsqualität fehlt. Wo ist – für Deutschland – eigentlich die belastbare **empirische Grundlage** aller behaupteten **pädagogischen Wunderdinge**, wenn hierzulande nur ca. **3 Prozent der Krippen den Standards einer optimalen Betreuung** entsprechen und die Fachwelt seit langem auf die Gefahren und



Theseus und Prokrustes, attische rotfigurige Halsamphora, 470–460 v. Chr., Staatliche Antikensammlungen (Inv. 2325)

nicht selten auch sehr bedenklichen Ergebnisse derartiger Betreuungsrealitäten hinweist?

Seit der ersten Untersuchung vor 16 Jahren hat sich laut NUBBEK-Studie nur quantitativ etwas verändert, nicht aber hinsichtlich der schlechterdings entscheidenden Qualität (Tietze). Dass man der **Käfighaltung von Geflügel**, der Anbinde- und Spaltenbodenhaltung von Rindvieh, der Massentierhaltung in Schweineställen in der Gesetzgebung ersichtlich **mehr Aufmerksamkeit** schenkt als der **Krippenqualität**, gehört zur Realität der Familien in Deutschland ebenso wie die Tatsache, dass die **Kleintierzucht steuerlich besser** wegkommt als die Kindererziehung.

Dass wir mehr und vor allem exzellente Krippen brauchen, ist banal. Nicht aber die Frage, wer diese bezahlen muss. Vor 11 Jahren hat die spätere Familienministerin Renate Schmidt in ihrem Buch „SOS Familie“ die Kosten guter Kinderbetreuung einmal mit rund 40 Mrd. Euro beziffert; heute dürften es **schätzungsweise 50 Mrd. Euro sein**. 16 Mrd. werden gegenwärtig aufgebracht. Fehlen also ca. **34 Mrd.** Der Löwenanteil davon fiel den **Kommunen** zur Last, die aber ohnehin schon ca. **75 Prozent der Gesamtlas-**

ten der öffentlichen Investitionen zu schultern haben, an den **föderalen Gemeinschaftssteuern aber nur zu 15 Prozent** beteiligt sind. Daran würden auch die errechneten Mehreinnahmen infolge der Müttererwerbsvermehrung nichts ändern. Der deshalb naheliegende Schluss, dass für den Ausbau der Kinderbetreuung eine Einigung auf die **politische Priorität** und damit eine Änderung des Verteilungsschlüssels der Finanzverfassung unerlässlich ist, wird aber nicht gezogen. Auch **Kinderlose** als „Trittbrettfahrer“ der Kindererziehung – wie es in der einschlägigen Ökonomenliteratur heißt – mit ihren relativen Einkommensüberhängen oder **Arbeitgeber**, die von dem steigenden **Angebot an mütterlicher Arbeitskraft** profitieren, bleiben finanzverantwortlich außen vor, stattdessen sollen die Eltern weiter über ihre **Gebührenaufzahlungen**, die **Plusrevenue** infolge ihrer **Mehrarbeit**, das **Einfrieren des Kindergeldes** und die **Abschaffung des Ehegattensplittings** gerade stehen. Wie würden die Rechnungen beispielsweise aussehen, wenn das **Erwerbsvolumen kinderloser Männer auf das der Väter** gesteigert würde und diese dafür sich mehr in die Kinderbetreuung einbringen können, was ja allenthalben als positiv bewertet wird?

Warum wurden das Staatsinstitut für Frühpädagogik, sowie DJI und ISS nicht beteiligt?

Genauso vergeblich ist die Suche nach der Diskussion der Tatsache, dass **ganztägig fremdbetreute Kinder einen enorm erhöhten Bedarf an kompensatorischer Zuwendung** durch ihre Eltern haben (worauf die feministische Wissenschaftlerin **Helge Pross**, – Die Wirklichkeit der Hausfrau, Hamburg 1976, in der teilweise sehr ähnlichen Debatte der 1970er Jahre hinwies), der zwangsläufig zu Lasten der ohnehin unter Überlastung klagenden Mütter ginge. Dass für das Wohlergehen von Kindern zufriedene, ja **glückliche Mütter** die wesentliche Voraussetzung sind, wird richtig erkannt. Sie wünschen sich aber nicht nur eine optimale Kinderbetreuung, sondern vor allem **mehr Zeit** für und mit ihren Kindern.

Wo findet – abgesehen von gelegentlichen Randbemerkungen und Fußnotenverstecken – in der Gesamtevaluation die **unabdingbare Auseinandersetzung** mit den **Fachleuten des Kindeswohls** und Bindungsforschern statt? Fragt man sie nämlich zu alledem, so hört man viel differenziertere Töne; sie betonen

nahezu einhellig, dass die **Realitäten der frühkindlichen Fremdbetreuung** in Deutschland zumeist **weit von den Standards entfernt** sind, welche mit Rücksicht auf das Kindeswohl zu verlangen seien; die Ergebnisse einer vergleichenden Untersuchung der OECD-Standards zeigten vielmehr, dass die deutschen Richtlinien unter denen des europäischen Durchschnitts lägen und deutlich schlechter seien, als die von weltweiten Expertengruppen für eine gute Qualität geforderten notwendigen Mindeststandards z.B. bezüglich Personalschlüssel, Gruppengröße oder Ausbildungsstand der Erzieher/-innen.

Krippenkinder miserable Betreuungssituation

In einer analysierenden Zusammenschau wurden die für Deutschland und die OECD gefundenen Qualitätsrichtlinien zur Betreuung von Kindern unter 3 Jahren in Krippen und alterserweiterten Kindergartengruppen zusammengestellt und verglichen. **Die Ergebnisse zeigen, dass die deutschen Richtlinien unter denen des europäischen Durchschnitts liegen und deutlich schlechter sind, als die von weltweiten Expertengruppen für eine gute Qualität geforderten notwendigen Mindeststandards (z.B. bezüglich Personalschlüssel, Gruppengröße oder Ausbildungsstand der Erzieherinnen).**

• Datenvergleich zu Qualitätsrichtlinien in Krippen, Bensel, J., Haug-Schnabel, G. (2007).

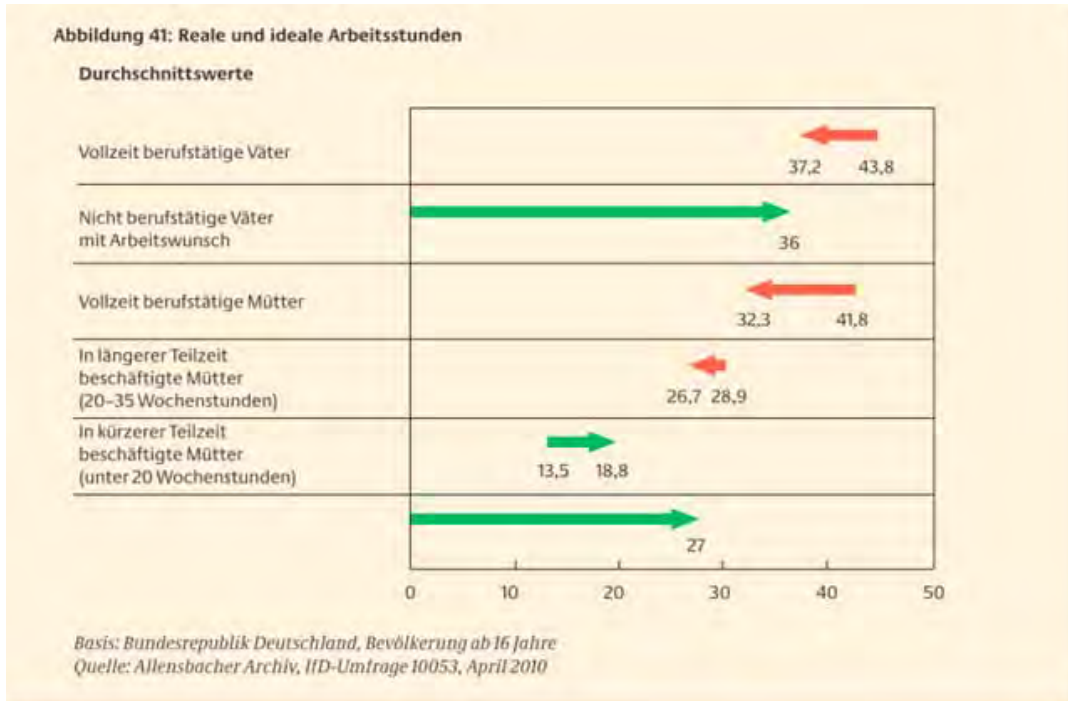
Hier klafften – gerade auch im Zusammenhang mit dem Ausbau der Plätze für Kinder unter drei Jahren – **Anspruch und Wirklichkeit immer mehr auseinander**. Eine Ganztagesbetreuung sei **selbst bei einem Schulkind** nur bei bester Qualität der außerfamiliären Betreuung vertretbar, es müsse noch **genügend Zeit und Kraft für die Eltern-Kind-Beziehung bleiben** (sowohl von dem berufstätigen Elternteil als auch vom Kind aus gesehen). **Die Familie stelle die wichtigste Ressource für die kindliche Entwicklung dar.**¹

Familien brauchen mehr Zeit. Das zeigt auch die **Repräsentativstudie** des Frankfurter Instituts für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (ISS) von 2012. Laut der Untersuchung zählen 17 Prozent der Neueltern zu den „unsicheren Familien“ und rund sechs Prozent zu den Risiko-Familien. Lediglich 77 Prozent der Familien gelten nach der Studie als stabil und „selbstorganisiert“. Der Psychotherapeut und Bindungsforscher der Uni München Karl Heinz Brisch konstatiert zudem, dass in Deutschland nur 55 bis 65 Prozent aller Kinder als „sicher gebunden“ gelten. Neben der Erziehungskompetenz der Eltern spielt dabei **genügend Zeit für die gemeinsame Alltagsgestaltung** die ausschlaggebende Rolle.

¹ so stellvertretend für viele die Leiterin des Staatsinstituts für Frühpädagogik/München Fabienne Becker-Stoll, Kindeswohl und Fremdbetreuung, FAmRZ 2010, S. 77 ff (80); siehe auch BT-Drucks. 17/714 v. 15.2.2010; BT-Drucks. 17/6967 v. 9.9.2011; zuletzt belegte die große sog. NUBBEK-Studie den vollkommen unbefriedigenden Zustand frühkindlicher Betreuung, Tietze/Becker-Stoll/Bensel/Eckhard/Haug-Schnabel/Kalicki/Keller/ Leyendecker: Nationale Untersuchung zur Bildung, Betreuung und Erziehung in der frühen Kindheit, Berlin 2012

Tatsächlich prägt jedoch **Stress** das Leben von immer mehr Familien. Das dürfte im Übrigen einer der wichtigsten Gründe dafür sein, dass Kinder hierzulande immer **seltener als Quelle von Lebensfreude und Zufriedenheit** wahrgenommen werden. Deshalb gibt es in Europa neben Deutschland nur sechs weitere Länder, in denen die Mehrheit der Befragten keine oder ausdrücklich weniger als die demographisch idealen zwei Kinder bekommen möchten. Derzeit liegt die Wunschkindzahl der jungen Bevölkerung bei 1,7. Aus demographiepolitischer Sicht gibt es zudem bei der Frauenbeschäftigung noch eine weitere beunruhigende Entwicklung: Einerseits ist zwischen 1970 und 2010 die **Erwerbsquote** von Frauen um mehr als die Hälfte **auf 70 Prozent gestiegen**. Das verdankt sich vor allem den Müttern, die verstärkt auf den Arbeitsmarkt strömen. Andererseits berichten die Krankenkassen seit einiger Zeit von einer **rasanten Zunahme der Krankschreibungen wegen psychischer Erkrankungen**. **Frauen** sind dabei **doppelt so oft** davon betroffen wie Männer. Trotz aller familienpolitischen Bemühungen, Kinder und Beruf besser zu vereinbaren, gehören gerade **Mütter überproportional oft zu den Erkrankten**. So berichtet das Müttergenesungswerk, dass **76 Prozent** der Frauen, denen eine sogenannte Mutter-Kind-Kur im letzten Jahr gewährt worden ist, **erwerbstätig** sind. Häufigste Gründe ihrer krankmachenden, psychosozialen Belastungen: **ständiger Zeitdruck und hohe berufliche Beanspruchung** (zu den vorstehenden Absätzen siehe SWR2 Aula vom 03.10.2013 „Populäre Irrtümer zur Demografie – Warum Deutschland seinen Kinderschwund nicht stoppt“ von Kostas Petropoulos vom Heidelberger Büro für Familienfragen).

Völlig zu Recht also wünschen sich **beide Elternteile mehr Zeit** für die Familie, tatsächlich sind die effektiven Arbeitszeiten von Vätern im Vergleich zu Kinderlosen, wie bereits dargestellt, aber wesentlich höher:



Immerhin unterstreicht auch das BMFJS in seinem „**Politischen Bericht zur Gesamtevaluation**“, dass die Qualität der mit den Eltern verbrachten Zeit für die Entwicklung des Kindes entscheidend ist.

Im Gegensatz zur Prognos AG, zum DIW, ifo und ZEW beschäftigen sich das Staatsinstitut für Frühpädagogik und das Deutsche Jugendinstitut (DJI), wo einige der an der NUBBEK-Studie beteiligten Wissenschaftler versammelt sind, sowie das ISS schon seit Jahrzehnten mit der **katastrophalen Entwicklung im Nachwuchsereich**, die nicht zuletzt durch die **Gegenläufigkeit von starken Anstiegen der Hilfe zur Erziehung gemäß dem SGB VIII bei zugleich stark schrumpfenden Kinderzahlen** gekennzeichnet ist;

Familien verlieren im **täglichen Überlebenskampf**, den das gesellschaftliche und staatliche System ihnen aufzwingt, offensichtlich zunehmend ihre **unverzichtbare Erziehungskraft**. In der angeblich „wissenschaftlichen“ Gesamtevaluation findet aber keine detaillierte Auseinandersetzung mit den oft gegenteiligen Forschungsergebnissen dieser Fachinstitute statt. Wieso wurden sie nicht zentral beteiligt, obwohl die Mittel zur **Gesamtevaluation**, wie man in den Materialien nachlesen kann, doch **„großzügig budgetiert“** waren? Zwischen den Fachleuten, die u.a. für die NUBBEK-Studie verantwortlich zeichnen, und den beteiligten Instituten der Gesamtevaluation bleiben jedenfalls zentrale Fragen in konträrer Weise offen. Sieht so Wissenschaftlichkeit aus?

Proktologisches Konsil bei Fragen der Kinderpsychologie?

Das rechtfertigt die Frage nach der Kompetenz der an der Gesamtevaluation beteiligten Institute. Medizinisch wäre die Einschaltung eines **Proktologen in Fragen der Kinderpsychiatrie** oder in aller Regel **kaum lege artis**. Warum dann aber **Wirtschaftsinstitute** für Familienfragen einsetzen? Sie sind bisher ja eher für ihre solide Arbeit in Fragen der **Marktökonomie** und den virtuosen Umgang mit den Aufgabenfeldern der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) bekannt. Das genau dürfte aber ein **elementares Problem** sein. Denn für ihre übliche Forschung kommt dem **Privathaushalt ex definitione** nur die Rolle als **Ort des Konsums** zu; die entscheidende Dimension und Funktion als des Ortes, wo das Humanvermögen auf die Beine gestellt und damit die fundamentalen Investitionen in die wirtschaftliche Zukunft erfolgen, bleibt systematisch ausgeblendet. In der Gesamtevaluation tritt dieses u.a. dadurch in Erscheinung, dass von der **Arbeit der Mütter** ausschließlich im **Marktzusammenhang** gesprochen wird. Dass Mütter in „städtischen Vier-Personen-Haushalten“ oft einen **Ganztagsjob** von 50 und mehr Stunden verrichten, wie das Bundesverfassungsgericht 1963 richtig erkannte (BVerfGE 17, 1ff-„Witwerrente“), dass sie sich nicht selten die Nächte am Bett kranker Kinder um die Ohren schlagen und am Wochenende zahlreiche ebenfalls ebensogut marktfähige Assistenzen versehen, bleibt ausgeblendet. Einer

ihrer hervorragendsten Vertreter, **Friedrich List**, hat den spezifischen blinden Zweck seiner Ökonomen-Zunft schon 1856 mit dem treffenden Satz auf den Punkt gebracht in ihr sei „wer Schweine erzieht, ein produktives und **wer Menschen erzieht, ein unproduktives Mitglied** der Gesellschaft“.

Die Fachökonomie zeichnet, mit anderen Worten, ein durch und durch irrationales Verhältnis zum Forschungsgegenstand „Familie“ aus. Sie erscheint mit ihrem methodischen Instrumentenkasten deshalb für die Beurteilung **komplexer, weithin nicht-marktökonomischer Familienfragen** vielleicht so geeignet wie ein Teleskop zur Betrachtung innerzellulärer Vorgänge und es bleibt das Geheimnis des Ministeriums, weshalb die schon nach dem Aktiengesetz auf Gewinne, **nicht auf wissenschaftliche Erkenntnis gepolte Prognos AG** die Geschäftsführung eines so „großzügig budgetierten“ Projekts erhielt. Es geht um nicht weniger als 13 Millionen Euro. Zum Vergleich: Für die vom BVerfG vorgeschriebene Prüfung, welche Konsequenzen aus dem „Beitragskinderurteil“ zur GPfV für die GKV und die GRV zu ziehen sind, wurden 0 Euro ausgegeben. In Worten: Null. Bereits wenige Tage nach dem Urteil wurde als Ergebnis der Untersuchungen, für welche das BVerfG mehr als 42 Monate veranschlagt hatte, politisch verlautbart: **Kein Reformbedarf!**

Fehlende Auseinandersetzung mit entgegenstehenden Studien der Bevölkerungswissenschaft

Fragen der Fachkompetenz werfen auch zentrale Annahmen der Gesamtevaluation zur angeblich geburtenfördernden Wirkung der Steigerung der Frauenerwerbstätigkeit durch Ausweitung des Betreuungsangebots auf; auch hier bleiben **Forschungen mit gegenteiligen Ergebnissen der Fachwissenschaft** weitgehend ausgeblendet. (Zum Beispiel die Studie der Bielefelder Bevölkerungswissenschaftler H. Birg/E.-J. Flöthmann/A. Fuhrmann/M. Genz/R. Loos und S. Pilk „Frauenerwerbsquote und Fertilität in Deutschland – Regionalanalyse der 439 Land- und Stadtkreise“, die zu deutlich anderen Ergebnissen als die Gesamtevaluation kommt.)

Schlicht verwegen ist auch der Versuch, die Kindergeldreform 1996 zur Grundlage empirischer Aussagen ihrer bevölkerungspolitischen Wirksamkeit zu machen, weil der Nettoeffekt des damals vollzogenen **Übergangs vom „dualen“ zum „optionalen“ Kindergeldsystem** durch kompensierende Einschnitte bei anderen familienpolitischen Leistungen stark gemindert wurde (der vormalige Sozialminister Norbert Blüm sprach in solchen Zusammenhängen von „einschneidenden Reformen“). So weisen die ifo-Forscher selbst darauf hin, dass der **Umfang der jährlichen sozialen Transferleistungen** eines Haushalts (ohne Kindergeld) damals leicht **zurückgegangen** war (aus: Kindergeld und Kinderfreibeträge in Deutschland: Evaluierung der Auswirkungen auf familienpolitische Ziele. Helmut Rainer u.a. ifo Schnelldienst 9/2013 – 66. Jahrgang – 16. Mai 2013, S. 6). Tatsächlich war **die relative Einkommensposition von Familien gegenüber kinderlosen Haushalten damals sogar zurückgefallen**. Dass die Geburtenrate 1996-1998 trotzdem um 8 Prozent anstieg, macht die Schlussfolgerung der „negativen Beschäftigungswirkungen der Kindergelderhöhung“ natürlich angreifbar und bestärkt die Zweifel, dass hier **in brachialer Weise ergebnisorientiert evaluiert** wurde.

Als weiteres Beispiel einer **fehlenden Auseinandersetzung** mit Forschungsarbeiten, die zu gegenteiligen Ergebnissen kamen, kann die Aussage angeführt werden, der Rückgang der Geburtenzahl habe „gestoppt“ werden können, und zwar „auch“ bei Akademikerinnen, die seit 10 Jahren wieder mehr Kinder bekämen (Politischer Bericht, S. 17 zu Fußnoten 41 f. – allerdings nicht auf eine Studie der Gesamtevaluation bezogen), der die Feststellung des anerkannten Bevölkerungswissenschaftlers Herwig

Birg entgegen steht, dass von einem „Stopp“ des Geburtenrückgangs oder von **einer Trendwende der Geburtenrate gerade nicht die Rede** sein kann, wie Birg mit einer **methodenkritischen Rezension** der Veröffentlichungen nachgewiesen hat, in denen ein neuer Aufwärtstrends der Geburtenrate in Deutschland angenommen wird (Herwig Birg, Rezension von Mikko Myrskylä/Kohler, Hans-Peter u. Francesco C. Billari, „Advances in development reverse fertility declines“, in: Nature, Vol 460, 6, August 2009, S. 741-743, sowie in derselben Nummer dazu Shripad Tuljapurkar, „Babies make a comeback“, S. 693 f., in: Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Wiesbaden (Hg.), Bevölkerungsforschung aktuell, März 2010). Ob man angesichts der **vollkommenen Theorielosigkeit** der empirischen Studien, auf die sich die Aussagen über die Wirkungen der Politik auf das generative Verhalten stützen, das Prädikat „wissenschaftlich“ vergeben kann, ist zudem die Frage. Denn eine **Theorie der Fertilität wird nicht herangezogen**, um auf dieser Grundlage Wirkungen nachzuweisen. Man tut vielmehr so, als ob die „echten“ Demographen in den letzten Jahrzehnten nichts veröffentlicht hätten. „Wissenschaftlich“?

Und wenn man schon den Einfluss transferrechtlicher Gegebenheiten auf die Bevölkerungsentwicklung untersucht, warum dann eigentlich nicht für den **Babyboom zu Beginn der 1960er Jahre**, als die fiskalische und parafiskalische Belastung von Arbeitnehmerfamilien im Vergleich zu heute minimal war? Die Sozialbeitragsquote lag – siehe oben – bei etwa der Hälfte der heutigen Belastung und der Kinderfreibetrag betrug mit 1200 DM/Kind ungefähr das Fünffache des monatlichen Durchschnittslohns (zuzüglich einem Kindergeld von 25 DM ab dem zweiten Kind), während er trotz aller Erhöhungen heute mit 7008 Euro nicht einmal bei dem Dreifachen eines Durchschnittslohns liegt. Im Gegensatz zu heute konnte ein Facharbeiter damals ohne weiteres zwei Kinder großziehen und dazu noch ein Haus bauen, ohne sich wie heute als Almosenempfänger fühlen zu müssen, der es trotz aller staatlichen Hilfen dann scheinbar doch nicht bringt.

Offener Dissens bei Zielkatalog

Vor diesem Hintergrund wirft die Gesamtevaluation gerade aus wissenschaftlicher Sicht mit jeder Antwort, die sie mit Blick auf den Zielkatalog gefunden zu haben vorgibt, **mehr neue Fragen auf, die das Gegenteil von dem nahelegen**, was die Institute präsentieren. Schon der **Zielkatalog** weist dabei sogar eine – entscheidende – **Ungereimtheit** auf. Während die Bundesregierung in ihrem „Politischen Bericht zur Gesamtevaluation“ nämlich im Einklang mit der Verfassungsjudikatur **Wahlfreiheit** als Ziel und Prinzip der Familienpolitik an die Spitze setzt, nennen die beteiligten Institute die **Sicherung der wirtschaftlichen Stabilität** der Familien, die bessere **Vereinbarkeit von Familie und Beruf**, die **frühe Förderung von Kindern**, die **Erfüllung von Kinderwünschen** und den **Nachteilsausgleich zwischen den Familien** als vorgegebene Ziele der in Auftrag gegebenen Gesamtevaluation des Tableaus der ehe- und familienbezogenen Leistungen. Dass hier – erstens – **ein fundamentaler Dissens** vorliegt, ist offensichtlich und wurde von der maßgeblich beteiligten DIW-Mitarbeiterin C. Katharina Spieß in einem Interview öffentlich bestätigt, die darauf hinwies, dass die Gesamtevaluation hierzu keinerlei verwendbare Ergebnisse liefere („Für mich als Wissenschaftlerin ist es zudem nicht klar, wie das Ziel der Wahlfreiheit in Evaluationsstudien operationalisiert werden kann“, F.A.Z., 04.10.2013). Entsprechend gewinnt man bei der Lektüre des „Politischen Berichts“ einerseits, der beispielsweise die tragende Rolle elterlicher Betreuung mehrfach unterstreicht, und der Darstellung „Zentrale Resultate der Gesamtevaluation familienbezogener Leitungen“ (DIW Wochenbericht Nr. 40.2013, S. 3 ff., die bei der Darstellung positiver Wirkungen der Krippen- und Kindergartenbetreuung deren festgestellte negative Wirkungen -beispielsweise gestörtes Sozialverhalten- übergehen), manchmal den Eindruck, es **mit zwei verschiedenen Gesamtevaluationen** zu tun zu haben. Immerhin wird in letzterer Zusammenfassung darauf hingewiesen, dass die Zielformulierung bereits aus dem Jahr 2005 stammt und nicht einem breiteren, qualifiziert geführten Diskurs entsprang, sondern einer Veröffentlichung eines Ministerialdirektors aus dem BMFSFJ, die vor Unkenntnis der Zusammenhänge und sachlichen Fehlern strotzt (Malte Ristau, AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE (APUZ) 23-24/2005).

Verräterisch an der Zielformulierung ist noch der **Nachteilsausgleich zwischen den Familien**. Diese Zielformulierung unterstreicht nämlich, dass man die nicht zuletzt auch verfassungsrechtlich entscheidende Ebene des (horizontalen) Vergleichs zwischen Haushalten mit und ohne Kinder glatt verfehlt hat.

Der zuletzt in den Abschlussberichten des Bundesfamilienministeriums (BMFSFJ) einerseits und der beteiligten Wirtschaftsinstitute andererseits zutage getretene Dissens findet seine Erklärung also nicht etwa in einer antiquierten Vorstellung von Familienpolitik („Kristina Schröder“) hier und einer modernen dort, sondern offenbart wohl eher die **Einsicht des BMFSFJ, dass schon die Grundannahmen und Ziele der Gesamtevaluation fundamental falsch gewesen sind**. Darauf war die Spitze des Hauses übrigens von Anfang an von dem damals im BMFSFJ mit Forschungsangelegenheiten, allerdings nicht mit diesem Vorgang, befassten Referatsleiter hingewiesen worden. Die dem Evaluationsvorhaben seinerzeit von der Politik vorgegebenen Bewertungsmaßstäbe waren von vornherein mit der politischen Absicht formuliert worden, die bisherige „Förderpolitik“ zu desavouieren und eine neue zu legitimieren, deren dominantes Ziel eine Steigerung der Frauen- bzw. Müttererwerbstätigkeit war. Zentrale Zielsetzungen und Bewertungsmaßstäbe des Evaluationskonzepts waren deshalb hierauf ausgerichtet und Wahlfreiheit wie Familienlastenausgleich aus dem Evaluationsprozess bewusst ausgeklammert worden (Nachweise im Einzelnen in der Bonner Politikwissenschaftlichen Dissertation von Stefan Fuchs unter <http://hss.ulb.uni-bonn.de/2013/3265/3265.htm>, insbesondere Kap. I.4. S. 51 ff.).

Erklärtes Ziel der Wirtschaft:

Generalmobilmachung der Reservearmee der Mütter

Bleibt eine letzte Auffälligkeit. Die Kur des Ausbaus der öffentlichen Kinderbetreuung als Voraussetzung für die **Generalmobilmachung der Reservearmee der Mütter** ist das seit langem erklärte Ziel der modernen „bevölkerungsorientierten Familienpolitik“, die im Institut **der Deutschen Wirtschaft** (IW) konzipiert und am 8. November 2004 von der Bundesfamilienministerin Renate Schmidt zusammen mit dem BDI-Chef Rogowski und dem Leiter des IW Hüther am 8.11.2004 zur gemeinsamen Agenda mit der Achse Elterngeld und Krippenausbau gemacht wurde.



Weil das „Humankapital“ knapp und damit teuer wird, die Gewerkschaften also womöglich Oberwasser bekommen, leidet die Kapitalrendite. Kein Wunder also, dass nicht zuletzt die Assekuranz die Durchsetzung des neuen Konzepts fordert:



Altersvorsorge und demographischer Wandel: Kein Vorteil für das Kapitaldeckungsverfahren?

GDV „Kapitalrendite in Gefahr“-ebenda S. 6:

„...Im Zuge des demographischen Wandels wird somit der Produktionsfaktor Arbeit knapper und der Produktionsfaktor Kapital — zumindest relativ, also im Verhältnis zum Produktionsfaktor Arbeit — reichlicher zur Verfügung stehen. Infolge dieser Veränderung der relativen Knappheitsverhältnisse dürften die Arbeitslöhne steigen und die Kapitalrenditen ... sinken....“

Ausweg: ...Reservearmee der Hausfrauen!

Die Wirtschaft fordert. Sie fördert aber nicht. Läge der Wirtschaft im allgemeinen und den Arbeitgebern im Besonderen (das es hier viele Ausnahmen gibt, braucht nicht betont zu werden) das Schicksal der Familien und des Staates wirklich am Herzen, könnten sie essentielle Beiträge zu deren Gedeihen leisten: Angefangen bei den für **eine Familiengründung unverzichtbaren stabilen Berufsperspektiven für junge Leute**, über familienfreundliche Arbeitszeiten und Löhne bis hin zur Vorhaltung betrieblicher Kindergärten höchster Qualität oder alternativ der finanziellen Beteiligung an der öffentlichen Kinderbetreuung (Muster: z.B. Schwerbehindertenquote) gibt es vieles, was dem genuinen Verantwortungsbereich der Wirtschaft unterfällt und ihren ureigensten Interessen dient. Denn nichts ist für den wirtschaftlichen Erfolg und die wirtschaftliche Zukunft entscheidender als die **Qualität des „Humanvermögens“**. Das ist genauso unbestritten wie es offensichtlich ist, dass gerade Familien unter der **Zwangsproletarisierung** infolge der Arbeitsmarktreformen des vergangenen Jahrzehnts mit ihrem immensen Zuwachs an unsteti-

gen, prekären Arbeitsverhältnissen leiden. Nicht nur die Zahl der Multi-Jobber/-innen ist gestiegen. Insgesamt haben alle atypischen und prekären Formen von Arbeit zugenommen (Leiharbeit, Befristungen, Mini-Jobs, Schein-Praktika, Schein-Selbstständigkeit usw.). Und mit ihnen der Stress und die Unzufriedenheit. Reguläre Vollzeitverhältnisse sind deutlich zurückgegangen. Das Beste für Kinder sind zufriedene, glückliche Mütter. Diese wünschen sich die optimale Betreuung ihrer Kinder und für sich Erwerbszufriedenheit – d.h. verlässliche Arbeitszeiten, interessante Inhalte und gute Entlohnung. **Die Realitäten der Arbeitswelt** stehen für Millionen Mütter dazu aber in schroffem Gegensatz (sieht man von den hochqualifizierten Müttern einmal ab, für welche ihre Arbeitgeber sich ohnehin ins Zeug legen – Beispiel Commerzbank): Kapazitätsorientierte, variable Arbeitszeiten ohne Rücksicht auf familiäre Notwendigkeiten, häufig entleerte Arbeitsinhalte, miserable Entlohnung. Dazu Krippen, die allenfalls Mittelmaß sind.

Ergebnisorientierte Gefälligkeitsgutachten?

Den **Arbeitgebern** kommen für das Wohlergehen von Kindern und Müttern also **Schlüsselfunktionen** zu. Viele Arbeitgeber wissen das auch längst. In der **Gesamtevaluation**, die nur rund um das scheinbar riesige Gesamttabelleau kreist, spielen sie **aber** – abgesehen von salvatorischen Floskeln „familienfreundlicher Arbeitszeiten“ – **keine tragende Rolle**. Warum? Auch das gehört zu **den vielen offenen Fragen**, welche die Gesamtevaluation aufwirft. Solange sie nicht beantwortet werden, steht der Verdacht im Raum, dass es sich bei der **Gesamtevaluation** um **ergebnisorientierte Gefälligkeitsgutachten** zugunsten der **Partikularinteressen** der organisierten Arbeiterschaft auf Kosten der Steuerzahler handelt, deren Beitrag zur Weiterentwicklung der Familienpolitik etwa ebenso hoch einzuschätzen ist wie der Beitrag des Prokrustes zum Tourismus in der hellenischen Urzeit. Bis auf die eingangs genannte Schnittstellenstudie von Ott et. al. ist die Gesamtevaluation für zukünftige Familienpolitik wertlos, ein Fall für den Bundesrechnungshof (den der Familienbund Bayern zu Recht angerufen hat²). Der Spitze des Ministeriums wurden übrigens die schweren methodischen und logischen Fehler des Designs der Gesamtevaluation und der Unhaltbarkeit ihrer Grundannahmen vom Forschungsreferat 214 im Juli 2007 auch detailliert eröffnet.

Wie soll es in der Familienpolitik aber nach der Gesamtevaluation denn nun weitergehen? Warum erfüllt die Familienpolitik nicht einfach die Reformaufträge, welche das Bundesverfassungsgericht ihr erteilt hat? Das muss sie ohnehin und damit wäre den Familien zugleich am meisten geholfen.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

² Hierzu passt, dass Herr Prof. Dr. Bertram ausweislich seines Vortrags am 23.10.2013 mitteilte, aus der Vorbereitungskommission der Gesamtevaluation wegen deren fehlender wissenschaftlicher Unabhängigkeit ausgeschieden zu sein.

Hehre Ziele und begrenzte Mittel – ein familienpolitischer Spagat?

⇒ Dr. Irene Becker, freie Wirtschaftswissenschaftlerin, Frankfurt a.M.

Hehre Ziele und begrenzte Mittel – ein familienpolitischer Spagat?

Beitrag zur Fachtagung
„Problemfall Familienförderung –
was kommt nach der Gesamtevaluation?“

des DPWV am 23. Oktober 2013 in Berlin

von Irene Becker

Übersicht

- Was ist Familienpolitik?
- „Gesamtevaluation“
 - Zielvorgabe des BMFSFJ
 - Familienbezogene Leistungen des Status quo – Volumen, Gestaltungsspielraum und Analysekonzept
 - Was wurde nicht gefragt (und entsprechend nicht untersucht)?
- Ein anderes (reformorientiertes) Analysekonzept
- Familienpolitische Ziele der Parteien (begrenzt auf „Sondierungsbeteiligte“) und Ausblick

Was ist Familienpolitik?

Familie ist da, wo Menschen dauerhaft Verantwortung füreinander übernehmen – oder nur da, wo Kinder sind???

→ Familienpolitik übernimmt Querschnittsaufgaben für die miteinander lebenden Kinder und Erwachsenen und darüber hinaus (Großeltern, pflegebedürftige alte Eltern), umfasst also

- Existenz- und darüber hinaus gehende soziale Sicherung,
- Bildung – von Kinderbetreuung bis Weiterbildung –,
- Arbeitsmarkt und Beschäftigungsbedingungen insbesondere unter Genderaspekten,
- Gesundheit,
- Wohnen,
- Inklusion.

„Gesamtevaluation“ – Zielvorgabe des BMFSFJ

Familienpolitische Ziele

- Vereinbarkeit von Familie und Beruf
- Wirtschaftliche Stabilität von Familien
- Wohlergehen und gute Entwicklung von Kindern
- Erfüllung von Kinderwünschen

ergänzt um „Wahlfreiheit“ (wie weitgehend???)

im Rahmen des übergeordneten finanzpolitischen Ziels:

„Bei der Prüfung von Handlungsempfehlungen werden die im Koalitionsvertrag vereinbarten „goldenen Regeln“ der Finanzpolitik als notwendige Bedingung für generationengerechte und nachhaltige öffentliche Finanzen berücksichtigt.“ (BMFSFJ 2013, Politischer Bericht: 4 f.)

→ Klartext: Erfüllung der Anforderungen der neuen Schuldenregel,
 Ausgabenwachstum < reales BIP-Wachstum,
 Verbindlichkeit von vorgegebenen Haushalts-Eckwerten.

Anmerkung: Begriff „goldene Regel der Finanzpolitik“ ist irreführend, da auch verwendet für ökonomischen Maßstab: strukturelle Neuverschuldung <= öffentliche Investitionen.

„Gesamtevaluation“ – Familienbezogene Leistungen im Status quo, Volumen 2010

BMFSFJ 2013, Politischer Bericht, S. 4 f.

- 125,5 Mrd. €
- weitere 74,9 Mrd. € für ehebezogene Maßnahmen mit starkem Familienbezug

	Volumen in Relation zu ...	
	Staatsausgaben	BIP
familienbezogene Leistungen	10,5%	5,0%
ehebezogene Leistungen	6,3%	3,0%
insgesamt	16,8%	8,0%

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 18 Reihe 1.4 (Inlandsproduktsberechnung), S. 44, 233; Staatsausgaben = konsolidiertes Ausgabenvolumen aller Gebietskörperschaften und der Sozialversicherung; eigene Darstellung.

„Gesamtevaluation“ – Familienbezogene Leistungen im Status quo, Gestaltungsspielraum

- Volumen ist – auch relativ gesehen – beträchtlich und suggeriert große Gestaltungs- und Umschichtungsmöglichkeiten.
- Ausgaben sind aber zum großen Teil durch verfassungsrechtliche Anforderungen geprägt. Nach Angaben des BMFSJ umfassen
 - 1) der FLA 52,9 Mrd. €, weitgehend zwingend (Kinderfreibeträge, beitragsfreie Mitversicherung von Kindern in der SV, Beiträge des Bundes für Kindererziehungszeiten in der GRV),
 - 2) die Familienförderung 55,4 Mrd. € (Förderanteil des Kindergeldes (KiG), Kinderzuschlag (KiZ), Elterngeld etc.),
 - 3) sonstige Leistungen 17,5 Mrd. € (z. B. materielle und gesundheitliche Grundsicherung von Kindern, Jugendhilfe).
 Aber: Materielle Grundsicherung: verfassungsrechtlich zwingend (Sozialgeld: 576 Mio. €, KdU (u18): 2.486 Mio. €, MBZ Alleinerziehende: 690 Mio. €).
 → Erhöhung der Kategorie 1 um 3.752 Mio. € (entsprechende Minderung der Kategorie 3)

„Gesamtevaluation“ – Familienbezogene Leistungen im Status quo, fragwürdiges Analysekonzept

Wirkungsanalysen bedürfen einer Konkretisierung der Referenzsituation, die von der Fragestellung abhängt – Vergleich des Status quo mit einem „Nullpunkt“ oder mit einer alternativ gestalteten Situation?

- Politik steht kaum vor „Ja-Nein-Entscheidungen“, sondern es geht um das „Wie“ und „Wieviel“;
- aber: implizite Referenzsituation in Gesamtevaluation i. S. v. „Ja-Nein-Entscheidungen“ gesetzt („totale Inzidenz“):
 - Vergleich des Status quo mit fiktiver Situation ohne die jeweilige Leistung, z. B. ohne KiG, ohne Sozialgeld/KdU für Kinder;
 - unrealistische ceteris paribus- und sonstige Annahmen insbesondere zu makroökonomischem Szenario;
- zukunftsorientierte Fragestellung erfordert Vergleich des Status quo mit fiktiver Situation bei anderer Ausgestaltung der jeweiligen Leistung;
- zielgerichtete Fragen in der Gesamtevaluation vernachlässigt!

„Gesamtevaluation“ – Was wurde nicht gefragt (und entsprechend nicht untersucht)?

- Auf welche Zielerreichungsgrade bzw. Zielabweichungen weisen empirische Indikatoren (im Zeitablauf) hin?
 Neben der Entwicklung beispielsweise der außerhäuslichen Betreuung von Kindern oder des Einkommenseffekts des KiG/KiZ sind auch Indikatoren für ungedeckten Bedarf, Gruppengrößen und Betreuungsqualität bzw. verbleibende Einkommensarmut zu berücksichtigen.
- Sind Höhe und Ausgestaltung der einzelnen Leistungen zielgerecht?
 - Regelleistungen nach SGB II/XII (= Existenzminimum?)
 - Kinderfreibeträge (BEA-Frbt auf den Prüfstand! → Wieland 2011)
 - Kinderzuschlag (KiZ)
- Werden alle Anspruchsberechtigten von der Maßnahme erreicht?
- Werden vertikale Verteilungs- und Anreizaspekte berücksichtigt?
 → Modellrechnungen zu Effekten in Abhängigkeit vom Einkommen
- Welche alternativen Gestaltungen sind denkbar?

Ein anderes (reformorientiertes) Analysekonzept

- Identifizierung von „Schwachstellen“ der Instrumente
- Entwicklung von potenziellen Reformen
- ex ante Wirkungsanalysen und Kostenschätzungen

unter der Annahme einer Gleichgewichtigkeit von

- horizontalen Verteilungszielen → steuerlicher FLA
- und vertikalem Ausgleich, insbesondere Vermeidung von Einkommensarmut, Berücksichtigung des besonderen Förderbedarfs von Kindern aus Familien mit geringem Einkommen → Transfersystem, sozial gestaffelte Gebührenpolitik, bedarfsgerechte schulische Förderung

Beispiel: materielle Sicherung durch monetäre familienorientierte Leistungen

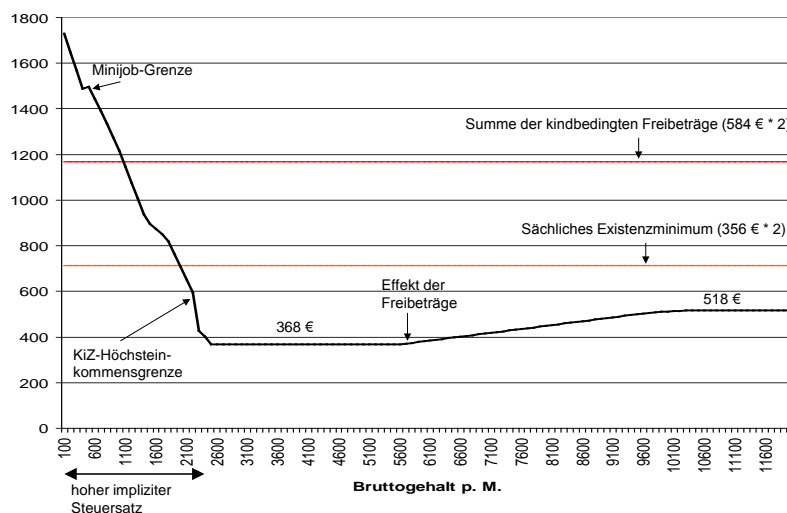
Wesentliche monetäre Transfers für Kinder im **Status quo**

	Beträge	Probleme
kindbedingte Freibeträge (sächl. Minimum + BEA = Kifrbt)	7.008 € (584 € p. M. > ESt-Existenzminimum)	mit steigendem Einkommen zunehmende Entlastungen (derzeit max. 277 € pro Kind und Monat)
Kindergeld (KiG falls günstiger als Freibetrag)	184 € bzw. 190 € bzw. 215 €	< sächliches Existenzminimum (derzeit: 356 €, ab 2014: 370 €), BEA-Aufwand unberücksichtigt
Kinderzuschlag (KiZ)	max. 140 € (Aufstockung des Kindergeldes auf sächliches Existenzminimum)	Einkommensanrechnung zu 50% bzw. 100%, unsystematische Höchstereinkommensgrenze, komplizierte Ausgestaltung, NI
kindbedingte Elemente in sonstigen Transfers	Beispiel Wohngeld, ca. 60 € bis 100 €	Einkommensanrechnung von 30% führt zusammen mit Kinderzuschlag zu kaum noch steigenden/sinkenden verfügbaren Einkommen, NI
Sozialgeld und kindbedingte KdU, BuT-Paket	224 € bzw. 255 € bzw. 289 € (KdU: 60 € bis 100 € im Durchschnitt)	BEA-Aufwand unberücksichtigt, weitgehende Einkommensanrechnung, Stigmatisierung, NI

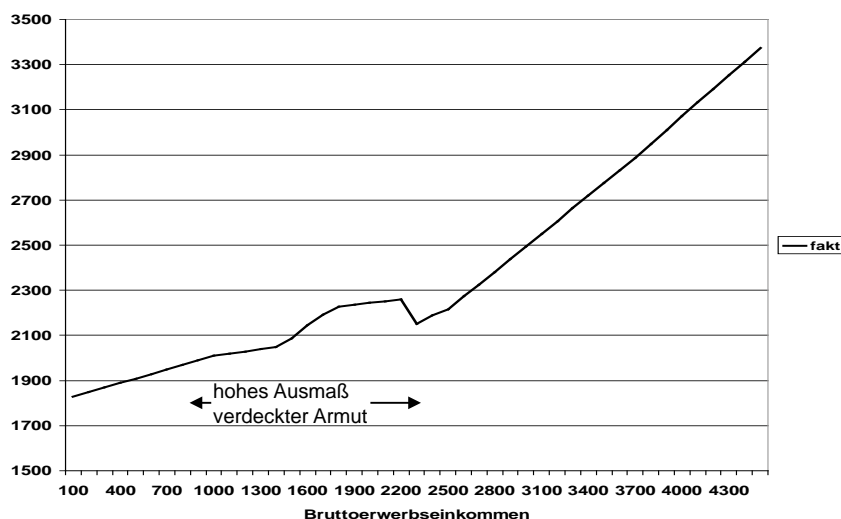
Zur Nichtinanspruchnahme (NI) von Transfers - Schätzungen

	Nichtinanspruchnahme(quote)	Quelle
Kinderzuschlag (nach Reform 10/2008)	ca. 67% (2009) ≈ 200 Tsd. Haushalte	Feil/Wiemers 2008 (IAB-Simulation), eigene Darstellung
Wohngeld (vor Reform 2009)	ca. 66% (2007) ≈ 1 Mio. Haushalte	
Grundsicherung für Arbeitsuchende	41% bis 45% (SOEP 2007) ≈ 4,9 Mio. Personen ≈ 3,2 Mio. Personen in 0,9 Mio. BG's mit Kindern	eigene Berechnungen, 2 Varianten
	34% bis 43% (EVS 2008) (für Paare mit einem Kind etwas höher) ≈ 1,8 Mio. bis 2,7 Mio. BG ≈ 3,1 Mio. bis 4,9 Mio. Personen ≈ 317.000 bis 385.000 Paare mit einem Kind	Bruckmeier et al. 2013 (IAB), 4 Varianten

Gesamttransfer aus ALG II/Sozialgeld, Kindergeld, Wohngeld (2010), Kinderzuschlag bzw. kindbedingten Freibeträgen (2011) bei Ehepaaren mit zwei Kindern (6-13) nach dem Bruttolohn/-gehalt



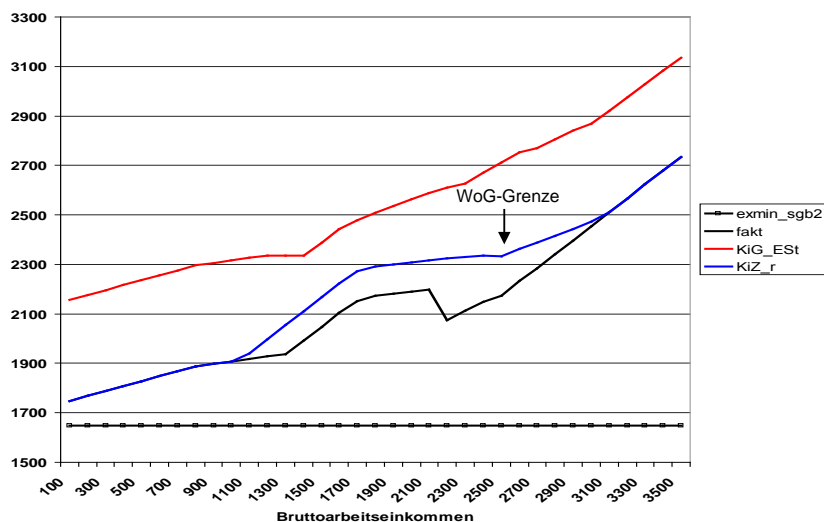
Status quo – Verfügbares Einkommen von Ehepaaren mit zwei Kindern (6-13 J.) nach dem Bruttoerwerbseinkommen



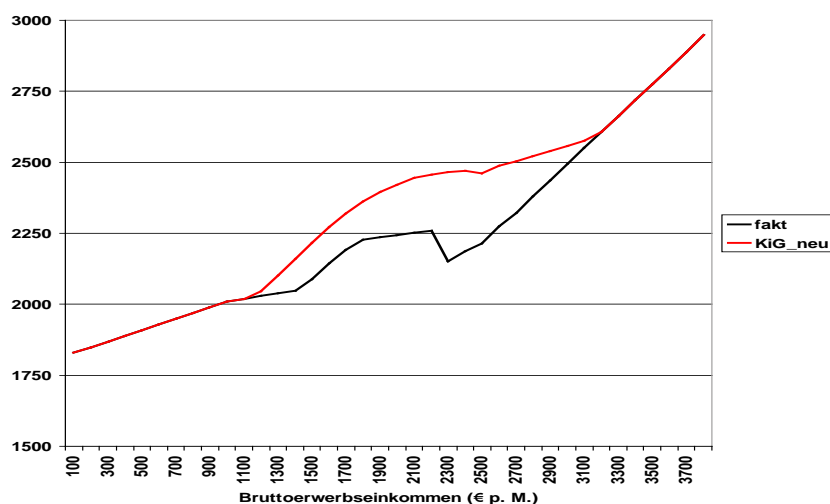
Reformkonzepte zur Behebung derzeitiger „Schwachstellen“

Kinderzuschlagsreform: Familien sollen aus Hartz IV herausgeholt werden.	
KiZ _{max} = 200 € (u. 6), 236 € (6-13), 272 € (14+) → Kindergeld + KiZ _{max} : 384 / 420 / 456 € (Erst- und Zweitkinder)	Wegfall Höchsteinkommengrenze, Verringerung Mindesteinkommengrenze um 100 €, Anrechnung 50% des Erwerbseinkommens (unverändert) bzw. 70% des Nichterwerbseinkommens (statt 100%)
Kindergrundsicherung: Existenzsicherung des Kindes entsprechend steuerlicher Leistungsfähigkeit der Eltern	
502 € * (1 - Grenzsteuersatz der Eltern) → Max.: 502 € (Freibeträge 2009), Min.: 264 € (bei Reichensteuersatz)	Freibeträge, KiZ, Sozialgeld, weitere kindbedingte Transfers entfallen; bei hohen Wohnkosten WoG bzw. Berücksichtigung im Rahmen von ALG II.
Einkommensabhängiges Kindergeld: Existenzsicherung des Kindes innerhalb FLA mit vertikalem Ausgleich (mit steigendem Einkommen sinkendes KiG)	
Annahme eines BEA-Frbt = 32 €: KiG _{max} = 388 €, KiG _{min} = 184 €, Anrechnungssatz steigt mit Elterneinkommen von 20% bis 60%	Freibeträge, KiZ entfallen; KiG-Anrechnung beim WoG und BAföG überprüfen; Ersetzung des Sozialgeldes wie bei Kindergrundsicherung möglich; → Optionen bei mehreren Parametern!!!

Verfügbares Einkommen von Ehepaaren mit zwei Kindern (u6) nach dem Bruttoerwerbseinkommen: **Status quo, Kinderzuschlagsreform (KiZ_r) und Kindergrundsicherung (KiG_Est)**



Verfügbares Einkommen von Ehepaaren mit zwei Kindern (6-13 J.) nach dem Bruttoerwerbseinkommen – **Status quo und einkommensabhängiges Kindergeld (KiG_neu, Variante wie in Übersicht)**



Nettokosten – erste Schätzungen (Basis: Mikrosimulationsmodell, SOEP 2007, i. V. m. Makrodaten 2011)

- **Kinderzuschlagsreform:** 2,3 Mrd. € bei NIQ = 66%
5,2 Mrd. € bei NIQ = 0%
(einschl. erhöhter WoG-Ausgaben) (Becker/Hauser 2012, S. 152)
- **Kindergrundsicherung:** 31,5 Mrd. €
(Becker/Hauser 2012, S. 5 f.)
- **einkommensabhängiges Kindergeld:** 6,4 Mrd. €
(ohne Berücksichtigung von potenziellen Einsparungen von Grundsicherungsleistungen) (Becker 2012, S. 22, revidierte Berechnung)
Modifizierungen zwecks Kostenreduzierung denkbar!

Zum Vergleich: Kindergelderhöhung 2010 um 20 € kostete 4,4 Mrd. €.

Kinderzuschlagsreform und einkommensabhängiges Kindergeld:

Ansatzpunkte zur Begrenzung eines „familienpolitischen Spagats“ auf einen „**familienpolitischen Balanceakt**“ mit

- zielgerichteten Maßnahmen zur Armutsbekämpfung,
- ohne dass dies zu Lasten der Infrastrukturmaßnahmen gehen muss.

Familienpolitische Ziele von politischen Parteien – begrenzt auf „Sondierungsbeteiligte“

weitgehende Übereinstimmung in den Kernpunkten:

- Chancengerechtigkeit für Kinder,
- Vereinbarkeit von Familie, Beruf und beruflichen Entwicklungsmöglichkeiten für Mütter und Väter.

aber Vielfalt im Detail, in der Reichweite staatlicher Verantwortung, in der Zielintensität und -hierarchie (vertikale Aspekte), insbesondere bei der Finanzierungsfrage und Vermeidung von Armut

Quellen:

„Regierungsprogramm 2013 bis 2017“ der CDU/CSU, ebenso der SPD und das Bundestagswahlprogramm 2013 von Bündnis 90/Die Grünen.

Schwerpunktsetzungen

	CDU/CSU	SPD	Grüne
Kinder: Chancen	Unterstützung durch Infrastruktur	Chancengleichheit durch qualitativ hochwertige Infrastruktur	
Eltern: Familie/Beruf	Initiativen für familienfreundliche Arbeitswelt		
		Vollzeitnahe Teilzeit für beide Elternteile, Weiterentwicklung des Elterngeldes bei Stärkung der Partnerschaftlichkeit	
materielle Basis	Verbesserung der finanziellen Entlastung / Förderung (Erhöhung KiFrb, KiG, KiZ)	Abschaffung des Ehegattensplitting, Ausbau Unterhaltsvorschuss	
		sozial gestaffeltes KiG	Erhöhung der Regelsätze, keine Anrechnung des Elterngeldes; KiGrusi
Wohnen	Mietpreiskontrollen		
	Stadtplanung, Anreize im Steuerrecht, WoG	„bezahlbarer Wohnraum für alle“: Unterstützung der sozialen Wohnraumbeförderung; Stadtentwicklungspolitik.	

Reformkonzepte zum FLA von CDU/CSU und SPD

„Familienrealsplitting“ (CDU/CSU)	Sozial gestaffeltes Kindergeld (SPD)
Erhöhung KiG um 35 € → 219 €, 225 €, 250 € p. M.; Erhöhung Kifrbt um 1.346 € p. a. → 8.354 € p. a., 696 € p. M.; Erhöhung KiZ: nicht konkretisiert.	Annahme: Wegfall des BEA-Frbt verfassungskonform KiG _{max} = 324 €, KiG _{min} = 184 €, Anrechnungssatz steigt mit Elterneinkommen von 20% bis 48%.
Erhöhung um jeweils 19% verstärkt problematische Verteilungseffekte: - durchschnittliche Begünstigung steigt mit dem Einkommen von 300 € (1. Dezil) auf 860 € (Top 5%) p. a. - Grundsicherungsbeziehende gehen leer aus.	Kifrbt „laufen leer“; Abkehr vom pauschalem KiG erhöht vertikale Verteilungsgerechtigkeit, Beispiel Ehepaar mit 2 Kindern, Begünstigung bei Lohn von - 2.300 €: 207 € p. M. - 3.000 €: 18 € p. M. Alleinerziehende mit Grundsicherungsbezug werden begünstigt.
Kosten: gut 7 Mrd. €	Kosten: ca. 3 Mrd. €

Ausblick

- Reformen zur Verbesserung
 - der Betreuungsangebote
 - der materiellen Lage von Familien im Niedrigeinkommensbereich werden Nettokosten verursachen.
- Fiskalische Belastungen können aber durch zielgerichtete Umgestaltung des derzeitigen Fördersystems in Grenzen gehalten werden – in einer Übergangsphase oder dauerhaft.
- Moderate Steuererhöhungen sind dennoch nicht ganz vermeidbar. Strukturelle Reformen sollten nicht von einem erhofften Zuwachs der Steuereinnahmen bei günstiger Konjunktur abhängig gemacht werden.