

Leitsätze und Empfehlungen zur Familienpolitik im vereinigten Deutschland

Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats
für Familienfragen beim Bundesminister für
Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit

I. Bestandsaufnahme der bisherigen Familienpolitik in beiden deutschen Staaten

1. Leitbild und Konzeption der Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland

Die Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland geht von dem Schutz und der umfassenden Förderung von Ehe und Familie als grundlegenden Institutionen der Gesellschaft (Art. 6 Abs. 1 GG) aus. Im Zentrum familienpolitischer Überlegungen und Konzeptionen steht dabei die in Art. 6 Abs. 2 GG umschriebene Auffassung, wonach „Pflege und Erziehung der Kinder das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht“ sind. Familienpolitik versteht sich dabei als integraler Teil der Gesellschaftspolitik. Da sich ihre bereichsspezifischen Ziele an übergeordneten, mit zentralen gesellschaftlichen Wertvorstellungen besetzten Leitbildern orientieren, geht die verfassungsrechtliche Legitimation von Familienpolitik über den Art. 6 GG hinaus; ebenfalls zur Anwendung kommen Art. 1 GG (Schutz der Menschenwürde); Art. 2 GG (Freiheitsrecht); Art. 3 GG (Gleichheit vor dem Gesetz) sowie die Artikel 20 GG und 28 GG (Sozialstaatsgebot).

Zu den gesellschaftlichen Entwicklungen der letzten Jahre gehört, daß sich eine im Vergleich zu früher stärker ausgeprägte Vielfalt der familialen Lebensformen und der Auffassungen über Ehe, Partnerschaft und Familie herausgebildet hat.

Damit die Familie als Institution zwischen Gesellschaft und Person die anfallenden Aufgaben angesichts der sich wandelnden Lebensverhältnisse zu erfüllen vermag, ist es notwendig, ihr Eigenständigkeit (Autonomie) zuzubilligen. Dazu gehören Spielräume zur Gestaltung des Alltages, die Entscheidungsfreiheit über die biographischen Entwicklungen und die grundsätzliche Anerkennung des Leistungspotentials und der Leistungsbereitschaft für die familialen Versorgungs-, Pflege- und Sozialisationsaufgaben.

Da die Erfüllung dieser Aufgaben in hohem Maße geeignet ist, Sinngewinnungen für die persönliche Lebensgestaltung zu vermitteln, gehört zur Familienpolitik die Schaffung von Rahmenbedingungen, die es Paaren ermöglichen, ihren Wunsch auf eigene Kinder zu verwirklichen und frei verantwortlich und informiert über die Zahl der Kinder und den zeitlichen Abstand zwischen den Geburten entscheiden zu können.

Eine wichtige Konsequenz der Pluralisierung der Lebensverhältnisse besteht darin, daß die traditionelle biographische Abfolge von Heirat und Elternschaft nicht mehr durchwegs eingehalten wird. Selbst unter Verfassungsrechtlern

wird deshalb diskutiert, wie das institutionelle Verhältnis von Ehe und Familie rechtlich zu interpretieren beziehungsweise auszugestalten ist.

Pluralität der Familienformen heißt somit, daß das Spektrum der bestehenden rechtlichen und sozialen Möglichkeiten zur Gestaltung des familialen Zusammenlebens und der Familienbiographien breiter genutzt wird. Daher erweitern sich die Vorstellungen darüber, was als „Norm“ gilt. Diese Pluralität der Werte und Normen, der Verhaltensweisen und der Lebensbedingungen ist ein wichtiger Bezugspunkt gegenwärtiger Familienpolitik. Zugleich erklärt sich daraus, daß in demokratischen Systemen infolge wechselnder politischer Mehrheiten im Zeitablauf unterschiedliche Akzente in der konkreten Ausgestaltung der Familienpolitik gesetzt wurden.

Die Formulierung familienpolitischer Leitvorstellungen hat sich jedoch immer an den Aufgaben und Anforderungen, die an die Familien gestellt werden, orientiert, wobei sowohl die Binnenstruktur als auch die Außenbeziehungen familialer Systeme berücksichtigt wurden. Dazu gehören:

- die Entwicklung partnerschaftlicher Strukturen in den Ehegattenbeziehungen sowie eine angemessene Berücksichtigung der alters- und entwicklungspezifischen Bedürfnisse von Kindern in den Eltern-Kind-Beziehungen;
- generelle Wahlfreiheit in bezug auf die Vereinbarkeit von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit sowohl hinsichtlich der simultanen als auch phasenverschobenen Vereinbarkeit beider Tätigkeitsbereiche;
- mehr Offenheit der Rollen von Frauen und Männern;
- Ausschluß eines staatlich verordneten einheitlichen Erziehungsbildes, da jeder junge Mensch ein Recht auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit besitzt (vgl. § 1 KJHG);
- Partizipation und Mitbestimmung von Eltern in Betreuungseinrichtungen und in Schulen als Ausdruck ihrer primären Erziehungszuständigkeit und -Verantwortung.

Diese übergreifenden Leitvorstellungen der Familienpolitik finden ihren Niederschlag in einer Reihe von Einzelzielen. Einmal versuchen sie, den Grundsatz der Gleichberechtigung für Mütter und Väter praktisch umzusetzen. Ferner orientieren sie sich an den verschiedenen Phasen in der Entwicklung von Familien (Familienbiographien). Und sie bemühen sich, die spezifischen Bedürfnisse einzelner Gruppen von Familien zu berücksichtigen. Dazu gehören vor allem:

- Sicherung eines familiengemäßen Einkommens (trotz eines grundsätzlichen nur teilweisen Ausgleichs der Familienlasten) und familiengerechter Wohn- und Wohnumfeldbedingungen;

- Angebot familienbezogener Bildungs- und Beratungshilfen, die Eltern und andere Erziehungsberechtigte bei der Erziehung zu beraten und zu unterstützen haben, sowie die Bereitstellung familienbezogener sozialer Dienste;
- gesetzlicher Schutz der gesellschaftlichen Institutionen Ehe und Familie sowie des ungeborenen Lebens als Teilaspekt eines umfassenderen Lebensschutzes, der auch das geborene Leben in seinen verschiedenen Phasen bis in das hohe Alter schützt;
- möglichst umfassende Absicherung gemeinsamer freier Zeiten für familiales Zusammenleben (Sonn- und Feiertagsheiligung, Begrenzung der Schichtarbeit, arbeitsfreies Wochenende etc.).

Die föderale Struktur der Bundesrepublik Deutschland bedingt in Verbindung mit der aus der Sozialordnung folgenden mehrgliedrigen Trägerschaft der Familienpolitik (zwischen Bund, Ländern und Kommunen, aber auch zwischen staatlichen und freien, gesellschaftlichen Trägern) nicht unerhebliche Koordinierungsprobleme, zu denen in jüngster Zeit — und künftig vermehrt — solche auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft hinzutreten. Wachsende Bedeutung gewinnt heute die Gestaltung einer familienfreundlicheren Erwerbsarbeitswelt, wobei hier gerade auch nichtstaatlichen Entscheidungsträgern, vor allem den Sozialpartnern und den Unternehmen, eine besondere Verantwortung bei der Erreichung familienpolitischer Grundziele zukommt. Darüber hinaus spielen die Familienorganisationen eine wichtige Rolle bei der Vertretung der Interessen von Familien.

Die Pluralisierung der Lebensverhältnisse und Familienformen bedingt zudem, daß der Familienpolitik präzise und aktuelle Daten über die tatsächlichen Familienverhältnisse zur Verfügung stehen. Soziale Berichterstattung in diesem Sinne, die nicht nur die Ebene des Bundes, sondern auch der Länder und der Kommunen einschließt, gilt nicht nur als Grundlage für die Ausgestaltung familienpolitischer Maßnahmen, sondern auch für die allgemeine Unterrichtung der Öffentlichkeit. Notwendig sind somit regelmäßig erscheinende Berichte zur Situation der Familien, ergänzt durch Untersuchungen zu besonderen Problemen. Parallel dazu gibt es Veröffentlichungen des Statistischen Bundesamtes, in denen den Belangen von Familien differenziert Rechnung getragen wird. Eng verknüpft mit den Aufgaben der Sozialberichterstattung ist schließlich die Arbeit wissenschaftlicher Beratungsgremien, deren Gutachten ebenfalls der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.

2. Leitbild und Konzeption der Familienpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik

Die Familienpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik hatte — wie deren andere Politikbereiche auch — die generelle Aufgabe, dem Ausbau, der Stabilisierung und der Stärkung des sozialistischen Gesellschaftssystems zu dienen. Die auf der Ehe als einer für das Leben geschlossenen, auf gegenseitiger Liebe, Achtung, Treue und Gleichberechtigung der Partner beruhende Familie wurde im „entwickelten gesellschaftlichen System des Sozialismus“ neben dem Arbeitskollektiv als die wichtigste Gemeinschaft angesehen. Die Familie sollte durch die Familienpolitik gefestigt und gestärkt werden, um ihre Funktionen erfüllen zu können. Diese Funktionen wurden in der Reproduktion menschlichen Lebens und in der Mitwirkung bei der Erziehung und Entwicklung zu „sozialistischen Persönlichkeiten“ gesehen. Die letztgenannte Funktion sollte nicht nur in bezug auf die Kinder, sondern auch in bezug auf die Ehegatten wahrgenommen werden. Diese sollten überdies ihre Beziehungen so gestalten, daß beide das Recht auf Entfaltung ihrer Fähigkeiten voll wahrnehmen konnten und Frauen ihre berufliche und gesellschaftliche Tätigkeit mit der Mutterschaft vereinbaren konnten (§§ 2 und 10 Familiengesetzbuch der Deutschen Demokratischen Republik). Zum Ehebeziehungsweise Familienleitbild gehörte auch das Prinzip „bewußter Elternschaft“, und zwar sowohl im Sinne einer Geburtenkontrolle als auch im Sinne der Sicherung des Bevölkerungsbestandes. Die Wirkungen einer spezifisch bevölkerungspolitischen Zielsetzung aufgrund verschiedener Erlasse blieben allerdings gering.

Der in der Deutschen Demokratischen Republik angestrebte „historisch neue Familientyp“ sollte nicht nur durch die auf Gleichberechtigung beruhende „neue gesellschaftliche Stellung der Frau“ (Art. 38 Abs. 2 Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik; § 2 Familiengesetzbuch), sondern auch durch enge und vielfältige Beziehungen zwischen Familie und Gesellschaft und durch die Mitwirkung der Staatsorgane, der Gerichte und der Betriebe bei der Verwirklichung der Familienpolitik, insbesondere bei der Erziehung der Kinder, gekennzeichnet sein (§ 3 Abs. 2 Familiengesetzbuch).

Aus diesem Leitbild ergaben sich folgende Ziele:

- die Stabilisierung der Ehe und der Familie als gesellschaftlicher Institutionen;
- die Förderung der Herausbildung sozialistischer Familienbeziehungen sowie die Unterstützung der Familie bei der Wahrnehmung der Erziehungs-

aufgabe, wobei die „sozialistische Persönlichkeit“ erklärtes Erziehungsziel war und die Erziehung auf den für die sozialistische Gesellschaft gültigen Ideologien und moralischen Grundsätzen zu beruhen hatte;

- die Einbindung der Frauen und Mütter in die sozialistische Gesellschaft und deren Erwerbssystem. Diese Zielsetzung, die in der Verankerung des Rechts auf und der Pflicht zur Arbeit in der Verfassung ihren Ausdruck gefunden hatte, ergab sich aus dem Ziel der Maximierung des Nationaleinkommens durch Ausschöpfung aller Arbeitskraftreserven sowie aus der Auffassung, daß die Entfaltung sozialistischer Persönlichkeiten und die Emanzipation der Frau nur durch Teilnahme am Prozeß der gesellschaftlichen Produktion möglich seien;
- die (simultane) Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und gesellschaftlichen Aktivitäten einerseits sowie der Familientätigkeit andererseits;
- die Förderung einer Geburtenentwicklung, die mindestens den erreichten Bestand der Bevölkerung sichert;
- die Fürsorge und Unterstützung für kinderreiche Familien sowie für alleinstehende Mütter und Väter;
- die Gleichstellung der nichtehelichen mit den ehelichen Kindern.

Diesem Zielbündel der familienpolitischen Konzeption entsprach das eingesetzte Instrumentarium weitgehend (vgl. dazu I. 4.).

3. Vergleich der Leitbilder

Trotz der dargestellten Unterschiede in den sozialphilosophischen Grundlagen der Leitbilder beider deutscher Staaten gibt es in Teilbereichen, besonders im Hinblick auf das angewandte familienpolitische Instrumentarium, Ähnlichkeiten.

Ähnlichkeit besteht in bezug auf die Bewertung der **institutionellen** und **funktionalen** Bedeutung von Ehe und Familie als elementarer Bausteine für den Staat und die Gesellschaft, die der Förderung und Stärkung bedürfen. Auch die Umbewertung der Rolle der Frau in Familie und Gesellschaft gegenüber einem bürgerlichen Ehe- und Familienideal gilt im Grundsatz für beide Leitbilder.

Entscheidende Abweichungen zeigen sich jedoch in bezug auf:

- das Verhältnis zwischen Familie auf der einen und Gesellschaft und Staat auf der anderen Seite;
- den Grad der Konkretisierung der familienpolitischen Leitbilder;
- die Gewichtung familialer Funktionen und die Wahl des familienpolitischen Instrumentariums.

— *Das Verhältnis zwischen Familie auf der einen und Gesellschaft und Staat auf der anderen Seite*

In der Gesetzgebung der Bundesrepublik ist die Verpflichtung von Staat und Gesellschaft festgelegt, die Familie zu fördern und zu stärken. Bei der Erfüllung dieser Verpflichtung ist jedoch die Autonomie der Familie in bezug auf die Ausgestaltung des Innenverhältnisses zwischen den Familienmitgliedern, insbesondere zwischen Mann und Frau, in bezug auf die gewählten Lebensinhalte für die Familie und ihre Mitglieder und in bezug auf die Wahrnehmung der Erziehungsaufgabe zu achten. Die Autonomie der Familie stößt allerdings dort an Grenzen, wo sie für alle geltendes Recht verletzt.

Demgegenüber legte der Gesetzgeber der Deutschen Demokratischen Republik eine Verpflichtung von Mann und Frau zu beruflicher und gesellschaft-

licher Tätigkeit fest⁴, definierte es als Aufgabe der Eltern, ihre Kinder zu sozialistischen Persönlichkeiten⁵, „zu aktiven Erbauern des Sozialismus zu erziehen“⁶ und bot dazu nicht nur die Hilfe gesellschaftlicher Organisationen und des Staates an, sondern erklärte die Erziehung der Kinder zu „Aufgabe und Anliegen der gesamten Gesellschaft“⁷. Er verpflichtete die staatlichen Organe der Volksbildung, der Jugendhilfe und des Gesundheits- und Sozialwesens sowie die gesellschaftlichen Organisationen, die Arbeitskollektive und Elternbeiräte zur Mitwirkung an der Erziehung⁸ und die Eltern zur Zusammenarbeit mit der Schule, mit anderen Erziehungs- und Bildungseinrichtungen sowie mit der Organisation der Jungen Pioniere und der Freien Deutschen Jugend⁹. **Die Autonomie und die Privatheit der Familie wurden demnach im familienpolitischen Leitbild der Deutschen Demokratischen Republik nur eingeschränkt anerkannt.**

— *Konkretisierungsgrad der familienpolitischen Leitbilder*

Aus dieser in der Deutschen Demokratischen Republik gültigen Verhältnisbestimmung von Staat und Gesellschaft einerseits und der Familie andererseits ergibt sich die höhere Konkretisierung des familienpolitischen Leitbildes hinsichtlich der Rollenverteilung zwischen Mann und Frau, der Ziele der Persönlichkeitsentfaltung und der Erziehungsinhalte. Diese hängt u. a. damit zusammen, daß die marxistisch-leninistischen Parteien für sich in Anspruch nahmen, die wahren Interessen des Volkes zu kennen und verwirklichen zu können. Mit diesem Anspruch ist eine Selbstbestimmung einzelner und sozialer Gruppen nur so weit möglich, wie die Partei dies zuläßt.

— *Unterschiedliche Gewichtung familialer Funktionen und die Wahl des familienpolitischen Instrumentariums*

Beachtliche Unterschiede zwischen den Leitbildern zeigen sich auch aus den oben genannten Gründen bei der Gewichtung von Familien- und Bevölkerungspolitik. In der Deutschen Demokratischen Republik war es erklärtes Ziel der Familienpolitik, durch eine Förderung der Geburtenentwicklung minde-

4 § 10 Familiengesetzbuch: ...Die Beziehungen der Ehegatten zueinander sind so zu gestalten, daß die Frau ihre berufliche und gesellschaftliche Tätigkeit mit der Mutterschaft vereinbaren kann..."

§ 2 Familiengesetzbuch: Die Gleichberechtigung „verpflichtet die Ehegatten, ihre Beziehungen zueinander so zu gestalten, daß beide das Recht auf Entfaltung ihrer Fähigkeiten zum eigenen und gesellschaftlichen Nutzen voll wahrnehmen können..."

5 Vgl. § 42 Familiengesetzbuch

6 § 3 Familiengesetzbuch

7 § 3 Familiengesetzbuch

8 § 4 Familiengesetzbuch

9 § 42 Familiengesetzbuch

stens den erreichten Bestand der Bevölkerung zu sichern. War die Familienpolitik der letzten Jahre auch in der Bundesrepublik Deutschland nicht ganz frei von bevölkerungspolitischen Nebenzielen, so sollten jedoch primär die Bedingungen für die Geburt, Erziehung und Versorgung von Kindern verbessert und die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familientätigkeit erhöht werden. Dadurch war das Instrumentarium der Familienpolitik in der Bundesrepublik — abgesehen von einigen Länderregelungen — weniger ausgeprägt pronatalistisch als in der Deutschen Demokratischen Republik. Dort wurden Geburtenprämien gezahlt und Ehestandskredite vergeben, die durch die Geburt von Kindern getilgt werden konnten.

Eine größere Bedeutung kam in der Deutschen Demokratischen Republik auch dem Ziel der simultanen Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familientätigkeit zu. Sowohl aufgrund des Ziels der Maximierung des Nationalprodukts durch Maximierung der Erwerbsquote der Männer und der Frauen als auch aufgrund des marxistisch-leninistischen Selbstverständnisses von der Entfaltung der Persönlichkeit und der Emanzipation der Frau bestand — verstanden als Entsprechung zum Recht auf Arbeit — eine in der Verfassung festgelegte Pflicht zur Erwerbsarbeit. Deren Einhaltung wurde durch eine entsprechende Ausgestaltung des Sozialrechtes durchgesetzt (so waren Ansprüche gegen das System sozialer Sicherung nur durch Erwerbsarbeit und Mutterschaft, nicht jedoch abgeleitet aus Ansprüchen an den erwerbstätigen Ehepartners erwerbbar). Das Ziel der Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familientätigkeit wurde in der Deutschen Demokratischen Republik mit Ausnahme des Mutterschafts- und Erziehungsurlaubs ausschließlich im Sinne simultaner Wahrnehmung beider Aufgabenfelder interpretiert. In der Bundesrepublik dagegen liegt der Hauptakzent auf der sukzessiven Vereinbarkeit von Erwerbs- und Familientätigkeit. Die simultane Wahrnehmung von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit wird vornehmlich von Müttern nur unter Hinnahme erheblicher psychosozialer Belastungen und unter Benachteiligungen in der Erwerbskarriere und sozialen Sicherung geleistet.

Hinsichtlich der Umsetzung des in beiden Staaten anerkannten grundlegenden Elternrechts, frei verantwortlich und informiert über die Zahl der Kinder und den zeitlichen Abstand der Geburten zu entscheiden (Erweiterung der Menschenrechtserklärung 1968 in Teheran), bestehen ebenfalls wichtige Unterschiede. In der Deutschen Demokratischen Republik werden zur Realisierung des Ziels bewußter Elternschaft Schwangerschaftsabbrüche im Sinne der Fristenregelung akzeptiert. Dieses Recht wird aus der Gleichberechtigung der Frau in Ausbildung und Beruf, Ehe und Familie abgeleitet. Demgegenüber werden in der Bundesrepublik Deutschland Schwangerschaftsabbrüche grundsätzlich als Straftatbestand angesehen. Erlaubt sind Abbrüche nur unter bestimmten Indikationsstellungen innerhalb vorgeschriebener Fristen.

Wie in den Leitbildern, so zeigen sich auch im Bereich der familienpolitischen Leistungen Übereinstimmungen und zugleich systembedingte Unterschiede. Die Leistungssysteme sollen im folgenden vergleichend dargestellt werden.

4. Vergleich der Leistungssysteme

4.1. Familienorientierte Transferleistungen, familienorientierte Besteuerung und familienfreundliche Ausgestaltung des Arbeitslebens¹⁰

4.1.1. Förderung der Ehe

DDR	Bundesrep. Deutschland
(1) Zinsloser Ausstattungskredit und zinsloser Kredit zum Bau oder zur Erweiterung eines Eigenheimes oder zum Kauf eines Fertighauses in Höhe von je 7000 Mark für junge Eheleute bis zum 30. Lebensjahr; Tilgungsfrist 11 Jahre; Rückzahlungserlaß beim 1. Kind 1 000 Mark, beim 2. Kind 1 500 Mark, beim 3. Kind 2500 Mark	Keine Bundesregelung, teilweise vergleichbare Regelungen in einzelnen Ländern
(2) Vollbeschäftigte werktätige verheiratete Frauen erhalten mtl. einen in Höhe des Tariflohnes bezahlten Hausarbeitstag (§ 185 AGB) Vollbeschäftigte Männer erhalten bei Pflegebedürftigkeit der Ehefrau mtl. einen in Höhe des Tariflohnes bezahlten Hausarbeitstag, wenn es die Erfüllung der Aufgaben im Haushalt erfordert (§ 185 AGB)	Teilweise im Rahmen von Tarifverträgen geregelt Entsprechende Regelungen nicht bekannt
(3) Die Leiter der Hoch- und Fachschulen sind verpflichtet, Studentenehepaaren (und studierenden Müttern) entsprechende Wohn- und Studienbedingungen, Plätze für die Unterbringung	Teilweise Aufgabe der Studentenwerke

10 Die Darstellung der DDR-Regelungen fußt auch folgenden Veröffentlichungen: Bundesministerium für innerdeutsche Beziehungen (Hrsg.), Materialien zum Bericht zur Lage der Nation im geteilten Deutschland 1987. Dass., DDR-Handbuch, 3. Aufl., Köln 1985. Evangelische Aktionsgemeinschaft für Familienfragen, Familienpolitische Informationen, Nr. 3, 1990. Gysi, J., Staufenbiel, N., Dorbritz, J., Kinder, Jugend und Familie — soziodemographischer und familienpolitischer Wandel, vervielfältigtes Manuskript, 1990. Schiwy-Wetzke, Deutsche Gesetze der DDR, Sammlung des gesamten Rechts der DDR, Stand: 18. März 1990 mit Arbeitsgesetzbuch der Deutschen Demokratischen Republik, (AGB). Verordnung zur Sozialpflichtversicherung der Arbeiter und Angestellten (SVO). Verordnung über die Gewährung und Berechnung von Renten der Sozialpflichtversicherung (RVO). Winkler, G., Zum System der sozialen Sicherung in der DDR, in: Arbeit und Sozialpolitik 1990, S. 48 ff.

DDR

Bundesrep. Deutschland

und Betreuung der Kinder und erforderliche Dienstleistungen zu beschaffen

- (4) Nicht werktätige Ehegatten Versicherter haben Anspruch auf alle Sachleistungen der Sozialversicherung (§ 9 SVO)
- (5) Für Ehefrauen, die älter als 60 Jahre sind, und für Ehemänner, die älter als 65 Jahre sind, wird — wenn diese keine Rente beziehen — dem Ehegatten zu seiner Alters-, Invaliden- oder Kriegsbeschädigtenrente ein Zuschlag von 150 Mark mtl. gezahlt (§ 17 RVO)
- (6) Anspruch auf Hinterbliebenenrente für Witwen ab Vollendung des 60. und für Witwer ab Vollendung des 65. Lebensjahres oder bei Invalidität in Höhe von 60% der Rente des Verstorbenen, wenn dieser die finanziellen Aufwendungen für die Familie überwiegend erbrachte (§ 19 RVO)
- (7) Verheiratete wurden gegenüber Ledigen um 50 Mark pro Monat steuerlich entlastet

Nicht erwerbstätige Familienangehörige Pflichtversicherter haben Anspruch auf alle Sachleistungen der Krankenversicherung

Keine vergleichbaren Zuschläge, da Rentenbemessung anders konzipiert ist als in der DDR

Anspruch auf „kleine“ Hinterbliebenenrente in Höhe von 25% der Rente, die dem Verstorbenen zugestanden hätte, Anspruch auf „große“ Hinterbliebenenrente in Höhe von 60% der Rente des Verstorbenen, wenn die hinterbliebene Person berufs- oder erwerbsunfähig ist, das 45. Lebensjahr vollendet hat oder ein noch nicht 18jähriges Kind erzieht
Ehegattensplittung mit zum Teil beachtlichen Steuervorteilen, wenn die eigenen Einkommen der Partner stark divergieren (maximale Entlastung im Jahre 1990 monatlich 1 909 DM)

4.1.2 Förderung der Familie durch Leistungen bei der Geburt, Erziehung und Versorgung von Kindern

DDR

Bundesrep. Deutschland

Geburtsbeihilfen

- (8) Frauen erhalten bei der Geburt eines Kindes eine einmalige Beihilfe von 1 000 Mark in Abhängigkeit vom regelmäßigen Besuch der Schwangeren- bzw. Mütterberatungsstelle (VO über die Erhöhung der staatlichen Geburtenbeihilfe)

Versicherte Frauen ohne Anspruch auf Mutterschaftsgeld erhalten einmalig 150 DM (§ 200 b RVO)

Mutterschaftsurlaub, Erziehungsurlaub und Erziehungsgeld

- (9) Schwangerschaftsurlaub von 6 und Wochenurlaub von 20, bei komplizierten oder Mehrlingsgeburten von 22 Wochen unter Fortzahlung des letzten Nettoverdienstes durch die Sozialversicherung (§ 244 AGB; § 44 SVO) Mutterschutzfrist 6 Wochen vor und 8 Wochen nach der Geburt, bei Früh- und Mehrlingsgeburten 12 Wochen bei Fortzahlung des Nettoverdienstes durch den Arbeitgeber
- (10) Bezahlte Freistellungen von der Arbeit nach Ablauf des Wochenurlaubs für die Mutter oder den Vater beim 1. und 2. Kind bis zum Ende des 1. Lebensjahres, beim 3. und weiteren Kindern bis zum Ende des 18. Lebensmonats sowie bei Zwillings- (Drillings-)geburten bis zum Ende des 2. (3.) Lebensjahres (§ 246 AGB) Erziehungsurlaub bis zum 18. Lebensmonat eines jeden Kindes ab dem 1. Kind für Mutter oder Vater bzw. im Wechsel für Mutter und Vater (verbunden mit der Möglichkeit, bis zu 19 Stunden wöchentlich erwerbstätig zu sein)
- Bezahlung in Form von Mütterunterstützung erhalten werktätige Mütter in Höhe des Krankengeldes, auf das die Mutter ab der 7. Woche einer Erkrankung Anspruch hätte (je nach Kinderzahl, Verdiensthöhe und Mitgliederstatus nach § 26 SVO 65 bis 90 % des Nettoentgelts), mindestens jedoch in Höhe von 250 Mark bei 1 Kind, 300 Mark bei 2 und 350 Mark bei 3 und mehr Kindern (§§ 46 und 47 SVO) Zahlung eines Erziehungsgeldes in Höhe von 600 DM mtl., wenn der Vater oder die Mutter die wöchentliche Arbeitszeit auf 19 oder weniger Stunden reduziert oder eine Beschäftigung zur Berufsausbildung ausübt. Ab dem 7. Monat bei Einkommen über 2450 DM mtl. für Verheiratete und 1 975 DM für Alleinerziehende einkommensproportionale Kürzungen. Ergänzende Regelungen über den 18. Lebensmonat hinaus in einzelnen Bundesländern.
- (11) Wenn dem Antrag einer Mutter auf einen Krippenplatz nicht entsprochen werden kann, ist sie oder eine andere, die Betreuung übernehmende werktätige Person berechtigt, längstens bis zur Vollendung des 3. Lebensjahres des Kindes eine Freistellung — in der Regel ohne Ausgleichszahlung — zu beanspruchen (§ 246 AGB). **Alleinstehende** Mütter haben für diese Zeit Anspruch auf Mütterunterstützung (§ 46 SVO, siehe Ziffer (10)). Wenn Mütter in dieser Freistellungszeit ein weiteres Kind zur Welt bringen, erhalten sie 12 Monate lang einen mtl. Zuschuß in Höhe von 200 Mark Da keine Verpflichtung zur Erwerbstätigkeit besteht, entfällt die Notwendigkeit für eine solche Regelung

- (12) Wenn Familienangehörige eines schwergeschädigten Kindes ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen müssen, weil für die Betreuung des Kindes kein Platz in einer Pflegeeinrichtung besteht, wird ihnen zeitlich unbegrenzt eine Unterstützung in Höhe von mtl. 200 Mark gezahlt

Arbeitszeitvergünstigungen und Freistellungen kindererziehender und pflegender Familienangehöriger

- (13) Vollzeitbeschäftigte Mütter mit 2 oder mehr Kindern bzw. mit 1 schwergeschädigten Kind haben eine Wochenarbeitszeit von 40 Stunden (statt 43 3/4) ohne Lohnminderung (§ 160 AGB). Gleiches gilt für alleinerziehende Väter (§ 251 AGB)
- Keine Sonderregelung der wöchentlichen Arbeitszeit für Mütter oder Väter, jedoch eine Wochenarbeitszeit unter 40 Stunden
- (14) Berufstätige Frauen mit eigenem Haushalt, wenn sie verheiratet sind, Kinder bis zu 18 Jahren haben oder über 40 Jahre alt sind und alleinstehende, kinderbetreuende Väter haben Anspruch auf einen bezahlten Hausarbeitstag monatlich (§ 185 AGB)
- Hausarbeitstage teilweise in Tarifverträgen geregelt
- (15) Verheiratete Mütter mit 2 oder mehr Kindern oder 1 Schwerstgeschädigten Kind sowie Alleinerziehende mit 1 Kind (bis zum vollendeten 14. Lebensjahr) erhalten bezahlte Freistellungen zur Pflege ihres erkrankten Kindes für die Dauer von
- Für Mütter und Väter unabhängig von der Kinderzahl für jedes Kind unter 8 Jahren 5 Tage pro Jahr Freistellung zur Pflege eines erkrankten Kindes
- 4 Wochen mit 1 Kind
 - 6 Wochen mit 2 Kindern
 - 8 Wochen mit 3 Kindern
 - 10 Wochen mit 4 Kindern
 - 13 Wochen mit 5 und mehr Kindern
- pro Jahr (§ 186 AGB)
- Für die ersten 2 Tage werden 90 % des Nettolohnes gezahlt, ab dem 3. Tag Krankengeld (65 bis 90% des Nettolohnes)
- Für 5 Tage pro Kind Krankengeldzahlung in Höhe von 80% des Bruttolohnes, jedoch höchstens in Höhe des Nettolohnes
- (16) Vollbeschäftigte Mütter, die im Mehrschichtsystem arbeiten und zu deren
- Keine Sonderregelung für Mütter und Väter; Grundurlaub 18 Wochentage,

DDR

Haushalt 2 oder mehr Kinder oder 1 schwerstgeschädigtes Kind gehören, sowie alleinstehende Väter mit 2 oder mehr Kindern oder 1 Schwerstgeschädigten Kind erhalten einen um 2 bis 5 Arbeitstage erhöhten Grundurlaub (der 22 Tage beträgt)

Bundesrep. Deutschland

die durchschnittl. „tarifvertragliche“ Urlaubsdauer beträgt 29 Arbeitstage

Kindergeld und steuerliche Entlastungen

- (17) Kindergeldzahlung bis zum vollendeten 16. Lebensjahr wurde wird geleistet in Höhe von mtl. M bzw. DM

für das Kind	im Alter bis 12 Jahre	über
1.	95	115
2.	145	165
3. u.w.	195	215

Studentinnen und Mütter im Lehrverhältnis erhalten einen Zuschuß zum Kindergeld in Höhe von 60 DM pro Kind

Alleinerziehende erhalten einen Zuschuß von 25 DM pro Kind

- (18) Die „produktgebundenen Abgaben“ (eine Art indirekte Steuer) für Grundnahrungsmittel und sozialpolitisch bedeutsame Industriewaren sind niedrig gehalten worden, um die Bezieher niedriger Einkommen und Familien mit Kindern vor hohen indirekten Steuerbelastungen zu schonen

- (19) Bei im Prinzip ähnlicher Ermittlung der steuerpflichtigen Einkommen wie in der BRD und vergleichsweise geringerer Lohnsteuerbelastung der Arbeitnehmer (1983: 8,2% statt 17,1% in der BRD) erfolgte eine Eingruppierung in Steuerklassen nach Familienstand und Kinderzahl, die Verheirateten und je Kind eine steuerliche Entlastung bis zu 50 Mark brachte. Die Steuerfreigrenze auch für Verheiratete mit 2 Kin-

Kindergeldzahlung bis zum vollendeten 16. bzw. — wenn Kinder noch in der Ausbildung stehen — 27. Lebensjahr in Höhe von mtl. DM

50 für das 1. Kind

130 für das 2. Kind

220 für das 3. Kind

240 für jedes weitere Kind

Bei Überschreitung eines mtl. Einkommens von 3790 DM für Verheiratete werden Kürzungen vorgenommen. Die Bezieher niedriger Einkommen erhalten zum Ausgleich der Unwirksamkeit des steuerlichen Kinderfreibetrages eine Zulage bis zu 46 DM mtl. pro Kind

Güter des Grundbedarfs werden teils nur mit dem halben Mehrwertsteuersatz belastet, teils sind sie mehrwertsteuerfrei

Indirekte Begünstigung von Familien mit Kindern durch Ehegattensplitting (s. Ziffer (7))

Steuerfreibetrag pro Kind jährlich 3042 DM

Haushaltsfreibetrag für Alleinstehende mit Kindern 5616 DM

In den ersten 8 Jahren nach dem Bau bzw. dem Erwerb von Wohnungseigentum Verringerung der Steuer-

dem liegt sehr niedrig (1985: 330 Mark mtl.). Die Steuer steigt sofort progressiv und wird bei 1 400 Mark nur noch proportional (20%) erhoben. Kleine und mittlere Einkommen werden also relativ stärker belastet als hohe

schuld um 750 DM pro Jahr und Kind (Baukindergeld)

Sonderausgabenabzug für Haushaltshilfen bis zu 12000 DM jährlich, wenn im Haushalt Verheirateter mindestens 2 Kinder, im Haushalt Alleinerziehender 1 Kind unter 10 Jahren leben
Weitere Sonderausgabenabzüge z.B. bei Vorsorgeaufwendungen und außergewöhnliche Belastungen durch Kinder

Leistungen der Systeme sozialer Sicherung

Krankenversicherung

- (20) Nicht erwerbstätige Ehegatten und Kinder von Erwerbstätigen sowie von Rentnern haben Anspruch auf alle Sachleistungen der Sozialversicherung (§§ 278 sowie 280 AGB und § 9 SVO) Ebenfalls beitragsfreie Mitversicherung nicht erwerbstätiger Familienmitglieder
- (21) Die Höhe des von der 7. Krankheitswoche an gezahlten Krankengeldes beträgt für Werkstätige, die der freiwilligen Zusatzversicherung angehören, und für Werkstätige mit einem Bruttoverdienst unter 600 Mark (über 600 Mark) und
keinem sowie 1 Kind 70% (50%)¹¹
2 Kindern 75% (65%)
3 Kindern 80% (75%)
4 Kindern 85% (80%)
5 und mehr Kindern 90% (90%)
des täglichen Nettodurchschnittsverdienstes (§ 26 SVO) Keine familienstand- oder kinderzahl-orientierte Differenzierung des Krankengeldes. Höhe des Krankengeldes 80% des Bruttoverdienstes, maximal in Höhe des Nettoverdienstes
- (22) Gestaffelte Dauer des Krankengeldbezugs bei der Freistellung wegen Erkrankung von Kindern (vgl. Ziffer (15)) Krankengeldbezug generell 5 Tage pro Kind und Jahr im Falle der Erkrankung eines Kindes

¹¹ Bezugsbasis: beitragspflichtiger Bruttodurchschnittsverdienst

Arbeitslosenversicherung und Arbeitslo:

(23) War in der DDR abgeschafft worden

Arbeitslose mit Kindern erhalten statt Arbeitslosengeld in Höhe von 63% des Nettoarbeitsentgelts ein erhöhtes Arbeitslosengeld in Höhe von 68% des Nettoarbeitsentgelts, statt Arbeitslosenhilfe in Höhe von 56% des Nettoarbeitsentgelts eine erhöhte Arbeitslosenhilfe in Höhe von 58%

Rentenversicherung

(24) Für die Altersrenten gelten Zeiten des Bezugs der Mütterunterstützung und der Freistellung von der Arbeit zur Pflege erkrankter Kinder als versicherungspflichtige Tätigkeit (§ 2 RVO)

Die Schutzfristen nach dem Mutterschutzgesetz gelten als Anrechnungszeiten. Sie werden auf die Wartezeit (Voraussetzung für den Rentenanspruch) angerechnet und in die Rentenverrechnung vollwertig einbezogen. Unabhängig von der Kinderzahl erbringt ein ab 1992 geborenes Kind eine Verkürzung der Mindestversicherungszeit um 3 Jahre

(25) Frauen wird für jedes Kind 1 Jahr Versicherungszeit angerechnet. Für Frauen, die 3 und mehr Kinder geboren haben, verringert sich die geforderte versicherungspflichtige Tätigkeit von 15 Jahren um 3 Jahre pro Kind (§ 3 RVO)

Frauen, die ab 1992 5 Kinder gebären werden, erhalten nach neuem Recht zusätzlich zu anderweitig begründeten Ansprüchen mit vollendetem 60. Lebensjahr eine Rente, deren Gegenwartswert derzeit rund 450 DM beträgt

(26) Frauen, die 5 und mehr Kinder geboren haben, erhalten mit vollendetem 60. Lebensjahr eine Mindestrente, wenn sie sonst keinen Anspruch haben (§ 4 RVO) und haben im Falle der Invalidität auch Anspruch auf die Mindestinvalidenrente (§ 12 RVO)

Anspruch auf Witwenrente besteht unabhängig vom Lebensalter der Witwe, ihrer Erwerbsfähigkeit und der Zahl der Kinder (vgl. Ziffer (6))

(27) Wenn eine Witwe ein Kind unter 3 oder 2 Kinder unter 8 Jahren hat und der Verstorbene die Familie überwiegend unterhalten hat, besteht Anspruch auf Witwenrente (§ 19 RVO)

Nach geltendem Recht beläuft sich der rentenerhöhende Gegenwartswert für 1 Kind auf ca. 30 DM, nach künftig geltendem Recht (3 Erziehungsjahre) auf ca. 90 DM mtl.

(28) Frauen wird für jedes von ihnen geborene Kind 1 Jahr als (alters- und invaliden-) rentenerhöhende Zurechnungszeit anerkannt; wenn sie 3 oder mehr Kinder geboren haben, 3 Jahre je Kind (§ 7 und 14 RVO). Dies ergibt einen Rentensteigerungsbetrag von 1% bzw. 3% pro Kind

DDR

Bundesrep. Deutschland

- | | |
|--|---|
| (29) Zu Alters-, Invaliden- und Kriegsbeschädigtenrenten wird ein Kinderzuschlag in Höhe von 45 Mark pro Kind gezahlt (§18 RVO) | Kinderzuschläge nicht mehr üblich |
| (30) Waisenrente wird bis zum 16., im Falle länger dauernder Ausbildung bis zum 25. Lebensjahr gewährt. Sie beträgt für Halbweisen 30%, für Vollweisen 40% der Rente des Verstorbenen, mindestens jedoch 100 bzw. 150 Mark. Für Unfallwaisenrenten gelten besondere Bestimmungen | Waisenrente wird bis zum 18. bzw. im Falle länger dauernder Ausbildung oder bei schwerer Behinderung bis zum 27. Lebensjahr gewährt. Sie beträgt für Halbweisen 10 %, für Vollweisen 20% der Rente des Versicherten. Für Unfallwaisenrenten gelten besondere Bestimmungen |

4.1.3. Förderung der Familie durch sonstige Maßnahmen des Arbeitnehmerschutzes

DDR

Bundesrep. Deutschland

- | | |
|--|--|
| (31) Fristgemäße Kündigung des Arbeitsvertrages von Schwangeren, stillenden Müttern, Müttern mit Kindern bis zu einem Jahr, Alleinstehenden mit Kindern bis zu 3 Jahren ausgeschlossen (§ 58 AGB) | Während der Schwangerschaft und bis zum Ablauf von 4 Monaten nach der Entbindung bzw. bis zum Ende des Erziehungsurlaubs darf das Arbeitsverhältnis nicht gekündigt werden |
| (32) Fristlose Kündigung der Arbeitsverträge der genannten Personengruppen nur mit Zustimmung des für den Betrieb zuständigen Rates des Kreises bzw. Stadtbezirks möglich (§ 59 AGB) | In besonderen Fällen kann eine Kündigung mit Zustimmung der zuständigen Arbeitsbehörde bzw. Arbeitsschutzbehörde für zulässig erklärt werden |
| (33) Schwangere, stillende Mütter und Mütter mit Kindern im Alter bis zu einem Jahr dürfen nicht mit Arbeiten beschäftigt werden, die die Gesundheit der Frau oder des Kindes gefährden können (§ 242 AGB) | Schwangere und stillende Mütter dürfen nicht mit gesundheitsgefährdenden Arbeiten beschäftigt werden |
| (34) Nacht- und Überstundenarbeit ist für Schwangere und stillende Mütter verboten. Frauen mit Kindern im Vorschulalter können Nacht- und Überstundenarbeit ablehnen (§ 243 AGB) | Mehr-, Nacht- und Sonntagsarbeit ist für werdende und stillende Mütter verboten |
| (35) Für den Besuch der Schwangeren- und Mütterberatung erfolgt bezahlte Freistellung von der Arbeit, wenn | Keine entsprechende gesetzliche Regelung |

DDR

Bundesrep. Deutschland

der Besuch außerhalb der Arbeitszeit nicht möglich ist (§ 248 AGB)

- (36) Stillenden Müttern werden bezahlte Stillpausen gewährt (§ 249 AGB)
- (37) Frauen, die aufgrund besonderer familiärer Verpflichtungen vorübergehend verhindert sind, die volle gesetzliche Arbeitszeit zu arbeiten, haben ein Recht auf Teilzeitbeschäftigung

Nach Ablauf der Mutterschutzfrist können stillende Mütter bezahlte Stillpausen verlangen

Da keine „volle gesetzliche Arbeitszeit“, jedoch Arbeitsvertragsfreiheit besteht, ist Teilzeitbeschäftigung möglich, aber vom Arbeitsplatzangebot abhängig

4.1.4. Wohnungspolitische Förderungsmaßnahmen

DDR

Bundesrep. Deutschland

- (38) Vorrangige Versorgung mit Wohnraum entsprechend der Personenzahl der Familie. Familien mit 4 und mehr Kindern bzw. Alleinerziehende mit 3 und mehr Kindern erhalten Mietzuschüsse

Umfangreiche Förderungsmaßnahmen wie Berücksichtigung der Familiengröße bei der Zuteilung von Sozialwohnungen, Wohngeldzahlungen unter Berücksichtigung der Familiengröße, Bausparförderung durch Arbeitnehmersparzulage, Baukindergeld (vgl. Ziffer (19)), zinsverbilligte Darlehen usw.

4.1.5. Subventionierung der Waren des Grundbedarfs

DDR

Bundesrep. Deutschland

- (39) Durch Zuschüsse aus dem Staatshaushalt für den Wohnungsbereich wurde mit den Mieten nur ein Teil der Wohnungskosten abgedeckt
- (40) Die Preisstützungen für Waren des Grundbedarfs machten 1988 30% des privat konsumierten Nationaleinkommens aus

Je nach Einkommen und Kinderzahl Wohngeld. Förderung des Wohnungsbau vor allem über steuerliche Begünstigungen mit dem Ziel von Mietentlastungen

Aus ordnungspolitischen Gründen wird eine gezielte Preisstützung nicht angestrebt

4.1.6. Zusammenfassende Charakterisierung

Ein Vergleich der familienpolitischen Konzeptionen beider deutscher Staaten und das zur Realisierung eingesetzte familienpolitische Instrumentarium führte zu folgenden charakteristischen Ähnlichkeiten und Unterschieden.

Folgende Ähnlichkeiten sind erkennbar:

- Als eine der Intention nach übereinstimmende Zielsetzung läßt sich die Förderung der Ehe und der auf ihr aufbauenden Familie als Institution feststellen, ohne daß die Notwendigkeit der Unterstützung von unvollständigen Familien übersehen wird.
- Übereinstimmung besteht auch in bezug auf das Ziel der Förderung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familientätigkeit. In der Deutschen Demokratischen Republik wurde das Ziel simultaner Vereinbarkeit aus den genannten Gründen konsequenter verfolgt als in der Bundesrepublik Deutschland. Dagegen enthält die familienpolitische Konzeption der Deutschen Demokratischen Republik nur eine eingeschränkte Wahlfreiheit in bezug auf die Vereinbarkeit im Sinne einer zeitlichen Aufeinanderfolge von Phasen der Erwerbstätigkeit, der Familientätigkeit und einer Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit.
- Als übereinstimmendes Merkmal kann es schließlich angesehen werden, daß die Familienpolitik beider deutscher Staaten bisher nur begrenzt an einer Förderung stärkerer Rollenflexibilisierung beider Geschlechter orientiert war. In der Deutschen Demokratischen Republik war die Einbindung der Männer und Väter in die Familientätigkeit noch weniger gesetzlich geregelt als in der Bundesrepublik, die wenigstens in bezug auf Erziehungsurlaub, Erziehungsgeld und Anerkennung von Erziehungsjahren dem Elternpaar Wahlmöglichkeiten einräumt.

Folgende Unterschiede sind erkennbar:

- Das Verhältnis zwischen der Familie einerseits und dem Staat beziehungsweise der Gesellschaft andererseits läßt gravierende Differenzen erkennen. Die Familienpolitik der Bundesrepublik räumt der Familie Autonomie hinsichtlich der Erziehungsziele und der Gestaltung des Familienlebens ein. Die Familienpolitik der Deutschen Demokratischen Republik hatte dagegen das Recht der Mitwirkung von gesellschaftlichen Organisationen und Einrichtungen an der Erziehung und die Verpflichtung der Familie, mit gesellschaftlichen Einrichtungen zusammenzuarbeiten, im Familiengesetzbuch festgeschrieben.
- Die Tatsache, daß es bei dem Ziel der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familientätigkeit in der Deutschen Demokratischen Republik überwiegend um die simultane Vereinbarkeit ging, läßt im Vergleich zu familienpolitischen Konzeptionen der Bundesrepublik Deutschland einen starken Einfluß wirtschafts- und arbeitsangebotspolitischer Ziele auf die Familienpolitik erkennen. Aus dieser Arbeitsangebotsorientierung erklärt sich gleichzeitig der in der Deutschen Demokratischen Republik wesentlich höhere Versorgungsgrad mit Kinder-, insbesondere Kleinstkinderbetreuungseinrichtungen. Damit kommt der im Gegensatz zur Bundesrepublik Deutschland bestehende Vorrang der Krippenerziehung gegenüber der

Familienerziehung zum Ausdruck. Der Ausbau der Kinderbetreuungseinrichtungen in der Bundesrepublik war nicht nur von den Bemühungen geprägt, Kinder vor dem Eintritt in die Schule sozial und kognitiv zu fördern und Familien sowie Alleinerziehende bei ihrer Erziehungsleistung zu unterstützen und Hilfestellung in Notlagen zu leisten, sondern auch von der allgemeinen Arbeitsmarktlage beeinflusst. Dabei hat jedoch vor allem der Mangel an Kinderbetreuungseinrichtungen in der Bundesrepublik Deutschland und deren Ausrichtung und Öffnungszeiten als familienergänzende, frühkindliche Bildungsinstitutionen eine simultane Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familientätigkeit vergleichsweise erschwert. Des weiteren fällt auf, daß die Freistellungsregelungen von Müttern im Falle der Erkrankung von Kindern und die in diesem Zusammenhang gewährten Lohnersatzleistungen in der Deutschen Demokratischen Republik großzügiger ausgestaltet waren.

- Die starke Arbeitsangebotsorientierung und die Bevölkerungspolitik haben die Ausgestaltung der Familienpolitik in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik nachhaltig beeinflusst. Das mag erklären, warum die Entlastungen der Familien durch direkte und indirekte monetäre Transfers sowie durch Realtransfers, bezogen auf das Familieneinkommen aus Erwerbsarbeit, in der Deutschen Demokratischen Republik größer waren als in der Bundesrepublik Deutschland. Dies gilt für die Familienpolitik allgemein, insbesondere aber für die Unterstützung der Mehrkinderfamilien (drei und mehr Kinder).

Gleichwohl bleibt zu beachten, daß der Anteil des originären Familieneinkommens am Sozialprodukt in der Deutschen Demokratischen Republik in Übereinstimmung mit den ordnungspolitischen Vorgaben erheblich niedriger lag als in der Bundesrepublik Deutschland. Bestimmte Sozialversicherungsleistungen, z. B. das Kindergeld, waren stärker kinderzahlorientiert, hatten jedoch ein merklich niedrigeres Niveau als in der Bundesrepublik Deutschland. In der Rentenversicherung der Deutschen Demokratischen Republik stellte die Ehe nur sehr eingeschränkt ein anspruchsbegründendes Kriterium dar. Dagegen wurde die Mutterschaft und insbesondere die Kleinstkindererziehung früher als anspruchsbegründender und rentenerhöhender Sachverhalt anerkannt als in der Bundesrepublik Deutschland.

4.2. Familienbildung und Familienberatung

4.2.1. Leistungsvergleich

Betrachtet man die vielfältigen Bildungs- und Beratungsangebote in der Bundesrepublik Deutschland für Familien, so fällt auf, daß in dieser Hinsicht die Familie als Gruppe nicht vorrangig Gegenstand staatlicher Politik in der Deut-

sehen Demokratischen Republik war. Dort ging es vielmehr um die Sicherung eines gesunden und im Sinne des Sozialismus geprägten Nachwuchses und des Arbeitskräftepotentials der Frauen und Mütter. Diesem Ziel dienten alle Maßnahmen der staatlichen Sozial- und Gesundheitsdienste, von der medizinischen Betreuung der Schwangeren und Mütter über die gesundheitliche Kontrolle von Kindern und Jugendlichen bis zum Ende der Schulzeit, über die Kindereinrichtungen der Vorschulerziehung, Schulen und Internate bis zur Entlastung von vielen Haushaltstätigkeiten, insbesondere von der Beköstigung. In dieses Maßnahmenbündel war auch die Familienberatung integriert.

Das Familienleben in der Deutschen Demokratischen Republik war — aufgrund der hohen gesellschaftlichen Einbindung aller Familienmitglieder — auf wenige Stunden am Feierabend und dem Wochenende reduziert, die nach Schule und Arbeit, gesellschaftlichen Verpflichtungen und Bewältigung der Alltagserfordernisse übrig blieben. Für Familienbildung fehlte daher sowohl die Zeit als auch das Bedürfnis.

Der Familienbildung in der Bundesrepublik Deutschland, die aus den traditionellen Mütterschulen hervorgegangen ist, ist es bislang erst ansatzweise gelungen, im Rahmen zunehmender Erwerbstätigkeit von Müttern die Väter stärker in die Angebote der Familienbildung zu integrieren.

Im Einzelnen zeigt der Leistungsvergleich folgende Unterschiede:

	DDR	Bundesrep. Deutschland
(1)	Familienbildung als eigenständige Bildungsaufgabe im Sinne von „Lernen, Familie zu leben“ ist unbekannt. Es gab lediglich in einigen Großstädten sogenannte Elternakademien, die Vorträge und Diskussionen zu Erziehungsfragen anboten. Im Rahmen der kirchlichen Akademie- und Gemeindearbeit werden allerdings auch Themen behandelt, die im weiteren Sinne zur Familienbildung zählen.	Rund 250 Familienbildungsstätten in freier, zu vier Fünftel in kirchlicher Trägerschaft. Daneben wird Familienbildung auch von Volkshochschulen angeboten. Viele ihrer Einzelthemen werden darüber hinaus in unterschiedlicher Weise in den Frauen-, Männer-, Ehepaar- und Familiengruppen der Kirchen behandelt.
(2)	Staatliche Jugendhilfe, Sozial- und Gesundheitsdienste arbeiteten Hand in Hand im Sinne der sozialistischen Erziehungsideale mit den Erziehungs- und Bildungseinrichtungen zusammen. Eine Erziehungs- und Jugendberatung in freier Trägerschaft, die in Konflikten zwischen Elternhaus und Schule eine unabhängige Position einnehmen könnte oder auch zwischen Familie und Jugendverband, gab es	Der vom BMJFFG geförderte Beratungsführer zählt inzwischen über 6000 Beratungsstellen gegenüber ca. 2000 in der ersten Auflage von 1976. Die Jugendhilfestatistik vom 31.12.1986 weist 1249 Erziehungs-, Jugend- und Familienberatungsstellen aus, von denen 954 in freier, 291 in öffentlicher und 4 in gewerblicher Trägerschaft betrieben werden. Zur Familienberatung im engeren Sinne sind

DDR

nicht. Es wurde erwartet, daß Vorschule, Schule, junge Pioniere und FDJ bei auftretenden Erziehungsschwierigkeiten die gleichen Interessen vertreten wie die Eltern (FGB § 42 und 44; BildungsG. § 20).

Dementsprechend hatte auch die staatliche Ehe- und Familienberatung bzw. ihr medizinischer Zweig die Ehe- und Sexualberatung zur Durchsetzung sozialistischer Rechts- und Verhaltensnormen bzw. der sozialistischen Sexualethik beizutragen (Richtlinie für die Tätigkeit der Ehe- und Sexualberatungsstellen als medizinischer Zweig der Ehe- und Familienberatung vom 8.1.1968).

Hier konnte sich allerdings eine kleine kirchliche, d.h. vor allem evangelische Ehe- und Familienberatung als Alternative zu den staatlichen Angeboten entwickeln. So konnte die Evangelische Arbeitsgemeinschaft für Ehe- und Familienberatung seit 1966, offensichtlich mit stillschweigender Tolerierung, in Zusammenarbeit mit dem Evangelischen Zentralinstitut in Berlin (West), 90 Eheberaterinnen und Eheberater ausbilden und in entsprechende kirchlichen Beratungsstellen einsetzen.

- (3) Der Schwangerschaftsabbruch ist nicht im Rahmen des Strafgesetzbuches, sondern in einem eigenen Gesetz über den Abbruch der Schwangerschaft und in einer Durchführungsbestimmung zu diesem Gesetz (1972) geregelt. Hier wird das Recht der Frau,

Bundesrep. Deutschland

auch die Ehe- und Lebensberatungsstellen zu rechnen, die überwiegend von den Kirchen angeboten werden. Die gut 300 evangelischen und rund 500 katholischen Beratungsstellen machen über die Hälfte der Erziehungsberatungsstellen und etwa drei Viertel der Ehe- und Lebensberatungsstellen aus. Daneben gibt es ein unüberschaubares Beratungs- und Therapieangebot von frei praktizierenden Psychotherapeuten, Psychologen, Pädagogen und Sozialpädagogen.

Die Schwangerenberatung ist die einzige Beratung, die im Strafrecht geregelt ist und deren Inanspruchnahme Straffreiheit für eine ansonsten strafbare Handlung zur Folge hat. Gemäß § 218 StGB ist der Schwangerschaftsabbruch nach Abschluß der Nidation

über die Unterbrechung einer Schwangerschaft innerhalb der ersten zwölf Wochen in eigener Verantwortung zu entscheiden, aus der Gleichberechtigung der Frau in Ausbildung und Beruf, Ehe und Familie abgeleitet. Zur Beratung der Schwangeren über die medizinische Bedeutung des Eingriffs und die künftige Anwendung schwangerschaftsverhütender Methoden und Mittel sind der Arzt oder die Ärztin selbst verpflichtet, die den Eingriff vornehmen. In der Durchführungsbestimmung zu diesem Gesetz ist die Beratung etwas breiter, der für den Wohnort zuständigen Schwangerenberatungsstelle und den Einrichtungen, in denen der Eingriff vorgenommen wird, zugeordnet. Den Frauen, die von ihrem Wunsch nach einem Schwangerschaftsabbruch zurücktreten oder deren Ersuchen nicht stattgegeben wurde, wird eine auf diese Umstände besonders orientierte Beratung und Betreuung während der Schwangerschaft zugesichert.

grundsätzlich strafbar. Straffreiheit wird lediglich bei Vorliegen einer Indikation (medizinische, eugenische, kriminologische, Gefahr einer schweren Notlage) und Teilnahme an einer Schwangerenberatung gewährt.

§ 218b StGB bestimmt die beraterischen Voraussetzungen, ohne die der Abbruch einer Schwangerschaft strafbar ist. Die schwangere Frau muß von einem Arzt beraten worden sein. Außerdem muß die Schwangere mindestens drei Tage vor dem Eingriff an einer Beratung teilnehmen, bei der sie über die öffentlichen und privaten Hilfen, die die Fortsetzung der Schwangerschaft erleichtern, informiert wird. Diese Beratungspflicht gilt nicht für die medizinische Indikation. Die Beratung durchführen darf eine Beraterin oder ein Berater einer anerkannten Beratungsstelle oder eine Ärztin oder ein Arzt, die als Berater anerkannt sind oder sich über die zur Verfügung stehenden Hilfen informiert haben.

Dieser Zwang zur Beratung wird dadurch aufgefangen, daß die oben geschilderte Vielfalt der Beratungsangebote auch für diesen Beratungszweig gilt. Es gibt Beratungsangebote unterschiedlicher weltanschaulicher und methodischer Orientierung. Es gibt Beratungsstellen, bei denen die Hilfen zur Fortsetzung der Schwangerschaft im Mittelpunkt stehen und neben der Beratung auch die sozialfürsorgliche Betreuung durch Bereitstellung notwendiger Ressourcen aus den Mitteln kirchlicher oder staatlicher Stiftungen etwa wahrgenommen wird. Daneben gibt es Stellen, die primär Konfliktberatung leisten wollen und der Frau bei ihrer schwierigen Entscheidung psychologische Hilfestellung anbieten. Auch die personelle, räumliche

und zeitliche Nähe und Distanz von Beratung, Indikation und Abbruch sind bei den einzelnen Beratungsträgern im Rahmen der gesetzlichen Vorschriften unterschiedlich geregelt.

4.2.2. Bewertung

— *Einheit und Vielfalt von Bildung und Beratung*

Der augenfälligste Unterschied zwischen der bisherigen Bundesrepublik Deutschland und der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik im Bereich von Familienbildung und Beratung zeigte sich im staatlichen Monopol der Deutschen Demokratischen Republik auf alle Bildungs- und Beratungsangebote, und in der damit verbundenen Überwachung und Kontrolle aller Bürger und Bürgerinnen bis in die persönlichen Lebensbeziehungen hinein. Eben diese Allmacht des Staatsapparates und die Uniformität der Lebensverhältnisse wollten die friedlichen Proteste im Herbst 1989 überwinden. Nicht zuletzt deshalb ist die Pluralität der Träger von Familienbildung und -beratung und die partnerschaftliche Zusammenarbeit von Staat und Kommune einerseits und Wohlfahrtsverbänden sowie gesellschaftlicher Gruppen und Initiativen Betroffener andererseits, wie sie sich in der Bundesrepublik Deutschland entwickelt und im neuen Kinder- und Jugendhilfegesetz niedergeschlagen haben, auszubauen.

— *Familie zwischen Individuum und Gesellschaft*

Die Familie als Gruppe wurde in der Deutschen Demokratischen Republik von vielen Aufgaben und Verpflichtungen entlastet, damit die einzelnen Familienmitglieder möglichst ungehindert den staatlichen Erziehungs-, Bildungs- und Arbeitsprozessen zur Verfügung standen. Sie wurde damit noch stärker als in der Bundesrepublik Deutschland auf den Freizeitbereich reduziert, und auch hier waren die Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume für die Familien gering. Von daher ist das fehlende Angebot an Familienbildung und die relativ eng geführte Familienberatung verständlich. Es ist jedoch damit zu rechnen, daß es im Rahmen des Einigungsprozesses beider deutscher Staaten auch auf dem bisherigen Gebiet der Deutschen Demokratischen Republik zu einer größeren Vielfalt der Lebensformen und **-Verhältnisse** kommen wird. Verkürzungen der Arbeitszeiten, Rückgang der Erwerbstätigkeit von Frauen und Zunahme der Bedeutung von familiärer Erziehung werden vermutlich auch in den neu gegründeten Bundesländern zu einer stärkeren Nachfrage nach Familienbildung und -beratung führen. Die Nachfrage nach Familienbildung und -beratung wird sich folglich in dem Maße erweitern, wie die zu bewältigenden

Aufgaben in der Familie wachsen und anspruchsvoller, vielgestaltiger und deutlicher in die persönliche Verantwortung des Einzelnen gelegt werden.

— *Lebensrechte für die Geborenen und die Ungeborenen*

Der Schwangerschaftsabbruch war in beiden deutschen Staaten den jeweiligen Grundoptionen entsprechend geregelt. Aus der Gleichberechtigung der Frau, der in der Deutschen Demokratischen Republik auch eine Gleichverpflichtung zur Erwerbstätigkeit entsprach, folgte ihr Entscheidungsrecht über Zeitpunkt, Abstand und Anzahl der Geburten nicht nur mit den Mitteln der Empfängnisverhütung, sondern auch mit den Möglichkeiten des Schwangerschaftsabbruchs. Diese Regelung widersprach nach der in der Bundesrepublik herrschenden Rechtsauffassung dem grundgesetzlichen Schutz der Würde des Menschen und seiner Unantastbarkeit, der sowohl geborenes wie vorgeburtliches Leben umfaßt und 1976 zur Indikationsregelung geführt hat.

Unumstritten ist, daß der beste Schutz der Ungeborenen in einer überzeugenden Lebensförderung der Geborenen besteht. Familien- und frauenpolitische Maßnahmen müssen die Einschränkungen der Lebensbedingungen der Mütter durch die Geburt von Kindern soweit wie möglich begrenzen, wenn die Anzahl der Schwangerschaftsabbrüche weiter zurückgehen soll; denn das Leben eines ungeborenen Kindes kann nicht gegen, sondern nur mit seiner Mutter geschützt werden.

Umstritten ist jedoch, ob zum Schutz des ungeborenen Lebens die strafrechtliche Sanktionierung des Schwangerschaftsabbruchs notwendig ist oder ob nicht die Freigabe des Abbruchs innerhalb bestimmter Fristen in Kombination mit einer umfassenden Beratung auf dem Hintergrund einer wesentlich verbesserten Familien- und Frauenpolitik das ungeborene Leben wesentlich wirkungsvoller schützen kann.

4.3. Familienergänzende Betreuung und Erziehung sowie Förderung der Schul- und Hochschulbildung

Die wesentlichen Unterschiede in den allgemeinen Systemmerkmalen sowie in den familienpolitischen Leitbildern der bisherigen beiden deutschen Staaten kommen besonders deutlich in der unterschiedlichen Ausgestaltung der Maßnahmen zur familienergänzenden Betreuung und Erziehung von Kindern zum Ausdruck.

In der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik wurde unter dem Primat der Beschäftigungspolitik (Mobilisierung tendenziell aller Frauen für eine außerhäusliche Erwerbstätigkeit) sowie unter der Zielsetzung einer direkten pädagogisch-ideologischen Beeinflussung der nachwachsenden Generation

ein umfassender Ausbau von ganztägigen Betreuungs- und Erziehungseinrichtungen für alle Altersstufen vom Kleinkindalter bis zum Schulalter verwirklicht. Mit Blick auf das Zeitbudget der Eltern und die für die Kinder verfügbare Zeit und mit Blick auf die ideologische Festlegung der Betreuungseinrichtungen ist hier ein Erziehungsmodell entstanden, das nicht mehr nur familienergänzenden Charakter hatte, sondern sich faktisch einer familienersetzenden öffentlichen/staatlichen Erziehung annäherte.

In der bisherigen Bundesrepublik Deutschland dagegen ist unter dem Primat von Elternrecht und Elternpflicht zur Erziehung sowie unter der Zielsetzung der Förderung des Familiensystems und der Familientätigkeit der Mütter der Ausbau familienergänzender Betreuung und Erziehung im wesentlichen auf den Kindergartenbereich beschränkt geblieben. Die Kleinkindererziehung sowie die Betreuung und Erziehung der Kinder und Jugendlichen außerhalb der Unterrichts- und Ausbildungszeiten ist in der Bundesrepublik Deutschland bislang nicht als eine öffentliche Aufgabe verstanden, sondern prinzipiell als eine Privatangelegenheit der Familien aufgefaßt worden. Leider konnte im neuen Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) für den Bereich des Kindergartens ein Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz nicht realisiert werden; gleichwohl sind die Länder gehalten, für einen bedarfsgerechten Ausbau Sorge zu tragen (§ 24 KJHG).

4.3.1. Leistungsvergleich

Die wesentlichen Unterschiede in der Struktur und in den Leistungen der familienergänzenden Betreuung und Erziehung der Kinder sowie der Förderung der Schul- und Hochschulbildung in beiden deutschen Staaten werden in der folgenden Übersicht schematisch zusammengefaßt:

	DDR	Bundesrep. Deutschland
(1) Versorgungsgrad der Altersgruppe 1986/87		
Kinderkrippen (0—3 J.)	81,1 %	1,6% + ca. 1,5% Familientagespflege 28353 Plätze
	355089 Plätze	
Kindergärten (3—6 J.)	94%	68%
	764423 Plätze	1,5 Mio Plätze
Schulhorte	82%	3,5%
	766621 Plätze	108864 Plätze
Erwerbsquote der Mütter mit Kinder bis 6 Jahren	90%	(0—3) 33 % (3—6) 40 %
(2) Betreuungszeiten und Mittagessen		
Kinderkrippen	ganztägig	ganztägig; bei Familienges pflege auf Arbeitszei ten der Mütter abgestellt

	DDR	Bundesrep. Deutschland
Kindergärten	ganztägig	10% ganztägig
Schulhorte	einschl. Unterricht ganztägig	stundenweise nach Unterricht
Mittagessen	in allen Einrichtungen	nur in den ganztägigen Einrichtungen
(Arbeitszeiten der Eltern)	(in der Regel ganztägig)	(bei ca. 50 % der erwerbstätigen Mütter ganztägig)

(3) Ziele, Inhalt und Methoden der Erziehung

Ziele	Spezifische „sozialistische“ Ziele/Werte im Zeichen einer monistischen Ideologie	Universale Ziele/Werte im Zeichen eines weltanschaulichen und politischen Pluralismus
Inhalte	„geschlossene“ Curricula; zentrale, verbindliche und detaillierte Festlegung	keine verpflichtenden Curricula; Empfehlungen/Richtlinien auf der Ebene der verschiedenen Träger; päd. Freiheit
Methoden	Direkte bzw. direktive Beeinflussung	Vielfalt der Methoden, pädagogische Freiheit

Qualität der Betreuungseinrichtungen

(4) Qualifizierung des Personals

Kinderkrippen	überwiegend medizinisch vorgebildet	2 % Sozialpädagogen 33,5% Erzieherinnen 24,9 % Kinderpflegerinnen 16,5% Kinderkrankenschwestern
Kindergärten	67400 Erzieherinnen 20660 Helferinnen	1,8% Sozialpädagogen 56,7% Erzieherinnen 14,9% Kinderpflegerinnen
Schulhorte	überwiegend Lehrer	5,2% Sozialpädagogen 58,4% Erzieherinnen 7,9% Kinderpflegerinnen

(5) Erzieher-Kind-Relation bzw. Gruppengröße

Kinderkrippen	Gruppennormgröße: 18	1:4 bis 1:8 Faktische Gruppengröße: zwischen 8 u. 14 Kindern
Kindergärten	1:11,7 Gruppengröße: bei je 40 % 13,8 bzw. 19 und mehr	1:12,7 Gruppengröße sehr unterschiedlich, z.B. Baden-Württemberg durchschnittlich 23,4

	DDR	Bundesrep. Deutschland
Schulhorte	Schulklassenstärke	keine Daten
(6) Trägerschaft der Betreuungseinrichtungen		
Kinderkrippen	staatlich (kommunal), ca. 20% bei staatlichen Betrieben; Min. für Gesundheitswesen	überwiegend kommunal; Maßnahme der Jugendhilfe
Kindergärten	staatlich (kommunal), einschl. Betriebe; Min. für Volksbildung	70% freie Träger 30% Kommunen, Jugendhilfe
Schulhorte	staatlich (kommunal); Min. für Volksbildung	überw. kommunal; Jugendhilfe

(7) Finanzierung der Betreuungseinrichtungen

staatlich; geringfügige Elternbeiträge zu den Verpflegungskosten	Mischfinanzierung aus Landeszuschüssen, Mitteln der Träger und Elternbeiträgen in unterschiedlicher Höhe. Steuerliche Berücksichtigung von Kinderbetreuungskosten Pauschbetrag 480 DM pro Kind
---	---

Förderung der Schul- und Hochschulbildung

(8) Gebührenfreiheit	Gebührenfreiheit der Schul-, Berufs- und Hochschulausbildung	Gebührenfreiheit der Schul-, Berufs- und Hochschulausbildung sowie Berufsbildungsförderung im Rahmen des Arbeitsförderungsgesetzes
(9) Ausbildungs-förderung Schule	Ausbildungsbeihilfe von mtl. 110 (11. Klasse) bzw. 150 Mark (12. Klasse)	Gewährung von Zuschüssen zum Besuch weiterführender allgemeinbildender Schulen je nach Einkommen und Vermögen des Auszubildenden und seiner Eltern im Rahmen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes; ergänzende Länderregelungen bei Bedürftigkeit und guten Leistungen

	DDR	Bundesrep. Deutschland
(10) Ausbildungs- förderung Fach- und Hochschulen	<p>Monatliches Grundstipendium in Höhe von 200 Mark, pro Kind um 50 Mark aufgestockt; bei Vorliegen besonderer sozialer Verhältnisse zusätzlich 50 Mark</p> <p>Für Studenten mit besonderen fachlichen Leistungen, vorbildlicher politische Haltung und aktiver gesellschaftlicher Tätigkeit Leistungsstipendien zw. 60 u. 150 M., außerdem als Auszeichnung für hervorragende fachl. und politisch-gesellschaftl. Leistungen Sonderstipendien</p>	<p>Gewährung von Zuschüssen und Darlehen im Verh. 50:50 in Höhe von maximal 890 DM zum Besuch von höheren Fachschulen und Hochschulen je nach Einkommen und Vermögen des Auszubildenden, seines Ehegatten und seiner Eltern im Rahmen des Bundesausbildungsförderungsgesetzes</p> <p>Gewährung von Ausbildungsfreibeträgen zwischen 1 800 u. 4200 DM pro Jahr je nach Alter und Art der Unterbringung (im Elternhaus oder auswärtig)</p> <p>Weitergewährung von Kindergeld und Kinderfreibeträgen bis zum 27. Lebensjahr</p> <p>Begabtenstipendien durch eine Reihe von Stiftungen</p>
(11) Kinderbetreuungs- hilfen	<p>Alleinstehende Studentinnen, denen nach der Geburt eines Kindes kein Krippenplatz zur Verfügung gestellt werden konnte, erhielten eine Unterstützung in Höhe von mtl. 125 Mark (1 Kind) bzw. 150 Mark (2 Kinder) bzw. 175 DM (3 und mehr Kinder)</p>	<p>keine entsprechende Regelung</p>

4.3.2 Bewertung

Die Bewertung der dargestellten Maßnahmen und Leistungen wird unter den folgenden Kriterien vorgenommen:

- Rechte und Bedürfnisse des Kindes;
- Vereinbarkeit von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit im Lebenslauf von Frauen;

— Pluralisierung von Weltbildern, kulturellen Werten und Normen sowie der Lebensverhältnisse.

— *Rechte und Bedürfnisse des Kindes*

Die Gewährleistung der Rechte und Bedürfnisse des Kindes auf emotionale Zuwendung, kontinuierliche Betreuung und ganzheitliche Förderung wurde in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik in einseitiger Weise durch die Mobilisierung öffentlicher Ressourcen, in der Bundesrepublik Deutschland in einseitiger Weise durch die Mobilisierung privater Ressourcen versucht. In der Deutschen Demokratischen Republik brachte der umfassende Ausbau einer ganztägigen Betreuung und Erziehung die Gefahr mit sich, daß die Eltern-Kind-Beziehung und die Familienerziehung extrem vernachlässigt wurden; außerdem waren die Qualität der Einrichtungen und die rigide und ideologische Anpassungserziehung nicht geeignet, die Bedürfnisse von Kindern zu befriedigen und ihre individuelle Persönlichkeitsentwicklung zu fördern. In der bisherigen Bundesrepublik Deutschland brachten es die Betonung der elterlichen Rechte und Pflichten und die Beschränkung des Ausbaus familienergänzender Einrichtungen auf die — in aller Regel halbtags geöffneten — Kindergärten mit sich, daß die Rechte und Bedürfnisse von Kindern erwerbstätiger Mütter (Eltern) nicht hinreichend befriedigt werden konnten; andererseits sind die Förderung unterschiedlicher Erziehungskonzepte und die pädagogische Vielfalt in den bestehenden Einrichtungen positiv zu bewerten.

— *Vereinbarkeit von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit*

Eine starke Berufsorientierung und der Wunsch, Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit im Lebenslauf vereinbaren zu können, gehören zu den selbstverständlichen Orientierungsmustern von Frauen und Männern in allen modernen Gesellschaften. In der Deutschen Demokratischen Republik stellte die ganztägige Erwerbstätigkeit von Frauen (Müttern) den Regelfall dar; sie wurde ermöglicht durch den umfassenden Ausbau ganztägiger Betreuungseinrichtungen. Die ganztägige Erwerbstätigkeit stellte aber auch einen — insbesondere ökonomisch bedingten — Zwang dar, der zu einer außerordentlich starken Doppelbelastung der Frauen durch Erwerbstätigkeit und Familientätigkeit sowie zur Behinderung der Familientätigkeit führte. In der bisherigen Bundesrepublik Deutschland stellte die Erwerbstätigkeit von Müttern (noch) nicht den Regelfall dar (33 bzw. 40% der Mütter mit 0—3 bzw. 3—6jährigen Kindern); die Vereinbarkeit mit Familientätigkeit wurde und wird auch dadurch erschwert, daß es für Kleinkinder und Schulkinder so gut wie keine, für Vorschulkinder fast nur halbtägige Betreuungseinrichtungen gibt. Das Ziel der Familienorientierung des Mannes und seiner partnerschaftlichen Verantwortung für die häuslichen Versorgungs- und Erziehungsleistungen in den Fami-

lien wurde dabei weder in der Bundesrepublik Deutschland noch in der Deutschen Demokratischen Republik konsequent verfolgt.

— *Pluralisierung von Weltbildern, kulturellen Werten und Normen
sowie der Lebensverhältnisse*

Die für alle modernen Gesellschaften kennzeichnende Pluralisierung von Weltbildern, kulturellen Werten und Normen hat sich in der Deutschen Demokratischen Republik angesichts der Allgegenwart des Staatsapparats und der monistischen Ideologie der Einheitspartei keinen Ausdruck verschaffen können; die friedlichen Proteste im November 1989 waren nicht zuletzt gegen Bevormundung und Indoktrination, gegen den Alleinvertretungsanspruch von Staat und Partei in Fragen der Politik und Moral, der Kultur und der Lebensführung gerichtet. Unter dem Aspekt des Pluralismus ist daher die Erbschaft des Staates der Deutschen Demokratischen Republik außerordentlich negativ zu bewerten. Obgleich für den Staat der Bundesrepublik Deutschland eine allgemeine Anerkennung und Geltung pluralistischer Orientierungsmuster festzustellen waren, lassen sich gerade im Bereich der Familienpolitik einseitige Akzentsetzungen nicht übersehen, wenn man die ernsthafte Einlösung des Prinzips des Pluralismus so versteht, daß es dabei um die Schaffung von Rahmenbedingungen geht, die den Familien die Realisierung ihrer unterschiedlichen Lebensentwürfe gestatten; dies würde zum Beispiel den Abschied von einer Familienideologie bedeuten, die es bis heute verhindert, daß die von den meisten Frauen gewünschte und von vielen Frauen praktizierte Verbindung von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit durch einen bedarfsorientierten Ausbau von familienergänzenden Betreuungseinrichtungen im Kleinkind- und Schulalter erleichtert wird.

II. Zur Konzeption einer künftigen Familienpolitik

5. Prämissen familienpolitischer Leitsätze

Bei der Entwicklung einer familienpolitischen Konzeption für ein vereinigtes Deutschland sind drei Einflußgrößen zu berücksichtigen: **Erstens** die jeweiligen sozialphilosophisch und anthropologisch bestimmten Leitbilder von der Familie und ihren Mitgliedern, die sich nicht vollständig, aber doch in Grundzügen in den Verfassungen und Gesetzen niederschlagen. **Zweitens** die in einer Gesellschaft akzeptierten ordnungspolitischen Prinzipien und **drittens** die bestehenden Unterschiede im Leistungsspektrum und im Leistungsniveau der Familienpolitik in Verbindung mit den Einschätzungen und Erwartungen der Bevölkerung in bezug auf den erreichten Stand der Familienpolitik.

Beide deutsche Staaten haben sich im Einigungsprozeß zur freiheitlichen, demokratischen, föderativen, rechtsstaatlichen und sozialen Grundordnung bekannt. Entgegenstehende Vorschriften der Verfassung der Deutschen Demokratischen Republik, insbesondere das Ziel der Schaffung einer sozialistischen Gesellschafts- und Staatsordnung, wurden aufgegeben. Daher ist davon auszugehen, daß selbst im Falle einer Grundgesetzänderung in einzelnen Bereichen die für die Familienpolitik der Bundesrepublik geltenden Grundrechte Richtschnur für eine gemeinsame familienpolitische Konzeption bleiben werden. Das gilt vor allem für den Schutz der Familie nach Art. 6 GG, der sowohl die Familie als privaten Lebensraum als auch die Autonomie der Familie schützt, also ein direktes staatliches Einwirken auf die Familie so weit wie möglich begrenzen möchte. Mit dieser Grundrechtsnorm sind die §§ 3 Abs. 2 und 42 Abs. 4 des Familiengesetzbuches der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik unvereinbar¹².

Leitbildbegründend und zugleich unabdingbar sind zudem folgende Grundrechte:

- Das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 2 Abs. 1 GG. Es schließt die staatliche Festlegung von Zielen und Inhalten der Erziehung im Sinne eines weltanschaulichen Monismus aus.
- Die Garantie der Freiheit des Glaubens, des Gewissens und des religiösen und weltanschaulichen Bekenntnisses nach Art. 4 Abs. 1 GG. Sie gebietet zwingend die Preisgabe des für die Deutsche Demokratische Republik frü-

¹² Vgl. dazu H. Lecheler, Schutz von Ehe und Familie, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. VI, Freiheitsrechte.

her geltenden Ziels, in den Familien, den Betreuungs- und den Erziehungseinrichtungen Kinder und Jugendliche zu sozialistischen Persönlichkeiten zu erziehen. Dagegen besitzt — ohne jegliche Beschränkung — jeder Mensch das Recht auf Erziehung zu einer gemeinschaftsfähigen und eigenverantwortlichen Persönlichkeit.

- Die Gleichberechtigung nach Art. 3 Abs. 2 GG. Konsequenz auf die Familienpolitik angewendet bedeutet dieser Artikel, daß Familienpolitik es Frauen und Männern gleichermaßen ermöglichen muß, gleichberechtigt nach ihrer Wahl — simultan oder auch phasenversetzt — Erwerbstätigkeit und Familientätigkeit wahrzunehmen.

Aus der erwähnten Grundentscheidung ergibt sich auch, daß für die Ausgestaltung der künftigen Familienpolitik grundlegende Ordnungsprinzipien wie das der **Pluralität**, der **Subsidiarität** und der **Solidarität** Geltung haben müssen. Die **Pluralität** gilt für die Ziele und Lebensentwürfe aber auch für das System der Träger und Organe der Familienpolitik im staatlichen und im nicht-staatlichen Bereich, d.h. im Bereich der Verbände der freien Wohlfahrtspflege und der familienpolitischen Verbände, nicht zuletzt für das Angebot an Beratungs- und Betreuungseinrichtungen. In diesem Zusammenhang spielt das **Subsidiaritätsprinzip** als ein möglicher Grundsatz für die Kompetenz- und Aufgabenabgrenzungen zwischen verschiedenen Trägern und Organen eine Rolle. Die Berücksichtigung des **Solidaritätsprinzips** verlangt eine mindestens partielle, angemessene Kompensation der von der Familie geleisteten Aufwendungen für Kinder und pflegebedürftige Angehörige in Form staatlicher Hilfen.

Bei der künftigen Familienpolitik sind auch die durch die erreichten sozialpolitischen Standards beeinflussten Erwartungen der Bevölkerung zu berücksichtigen. Dabei muß allerdings davon ausgegangen werden, daß eine Orientierung an den bisher realisierten Lösungen nur möglich ist, soweit sie den dargestellten Grundrechtsvorstellungen und Ordnungsprinzipien entsprechen. Unter diesem Gesichtspunkt ist zu erwägen, welche der in beiden deutschen Staaten zur Erreichung bestimmter Ziele (z.B. simultane Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familientätigkeit) eingesetzten Instrumente sich bewährt haben und daher auch in Zukunft eingesetzt werden sollten. Ferner ist zu überlegen, welche unter den gesellschaftlichen und politischen Rahmenbedingungen der Deutschen Demokratischen Republik entwickelten Instrumente (z.B. die Kinderkrippen der DDR-spezifischen Ausprägung) modifiziert fortgeführt werden müssen und können, um eine Verschlechterung der Lebenslage der Familien zu vermeiden.

Verfassungsrechtlich sind neben Bund und Ländern auch die Gemeinden, Städte und Kreise originäre Träger der Familienförderung. Diese ist Teil der gemeindlichen Allzuständigkeit (Art. 28 Abs. 2 GG) und der ebenfalls verfassungsrechtlich gewährleisteten Auffangkompetenz der Kreise.

Da in den alten Bundesländern vielfach noch ein kommunales Handlungsdefizit besteht und in den neuen Bundesländern die kommunale Selbstverwaltung als Strukturprinzip demokratischer Politik erstmals Handlungsmöglichkeiten erhält, weist der Wissenschaftliche Beirat beim BMJFFG nachdrücklich darauf hin, daß es Aufgabe der Kommunen ist, familienpolitisch anregend und koordinierend, unterstützend und handelnd tätig zu werden.

Besonders örtliche und regionale Familienpolitik kann an den Lebensbedingungen der Familien in ihrem alltäglichen Lebensumfeld ansetzen, denn in nahezu allen Handlungsfeldern der Kommunalpolitik werden Entscheidungen getroffen, die die Handlungsfähigkeit der Familien unmittelbar berühren. Zu den familienpolitischen Aufgaben auf örtlicher und regionaler Ebene gehören sowohl die Verankerung der Zusammenarbeit aller öffentlichen und privaten Akteure und Träger als auch die Konzeption und der Einsatzort regional-spezifischer familienpolitischer Instrumente. Ihre Kernstücke sind die Analyse der Lage der Familien, die Aufstellung eines Handlungsprogramms und die Information der Familien.¹³

Der Wissenschaftliche Beirat betont ausdrücklich, daß eine umfassende Förderung der Familie das Zusammenwirken von zahlreichen politischen Handlungsfeldern erfordert. Dies betrifft vor allem die Familienorientierung der Arbeitswelt, der Transferleistungen und des Steuersystems, des Wohnungswesens, des Siedlungswesens und der Umwelt, der Schul-, Hochschul- und Berufsbildung, der Medien, des Gesundheitswesens und der Sozialen Dienste sowie die Ausgestaltung der familienergänzenden Betreuung und Erziehung, der Familienbildung und der Familienberatung.

Der Wissenschaftliche Beirat hat mit seinen bisherigen Analysen und Empfehlungen zahlreiche Anregungen zur Ausgestaltung dieser Handlungsfelder vorgelegt, auf deren Aktualität in diesem Zusammenhang hingewiesen wird.

Zur Konzeption der künftigen Familienpolitik im vereinigten Deutschland will der Wissenschaftliche Beirat mit den folgenden Empfehlungen zu ausgewählten wichtigen Handlungsfeldern beitragen. Er berücksichtigt dabei die dargestellten Bestimmungsfaktoren und die Schwerpunkte der gegenwärtigen familienpolitischen Diskussion.

13 Vgl. dazu Handbuch zur örtlichen und regionalen Familienpolitik, Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung GmbH im Auftrag des Bundesministers für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, Hannover 1990.

6. Leitsätze zu familienorientierten Transferzahlungen und zur steuerlichen Behandlung der Familien

Bei der Ausgestaltung der steuerlichen Behandlung der Familien und der familienbezogenen Transfers ist zu bedenken, daß in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik das Niveau öffentlicher Leistungen durch einen relativ kleinen Anteil des privat verfügbaren Erwerbseinkommens am Sozialprodukt bestimmt war. Durch einen relativ hohen Anteil öffentlicher Angebote zum Nulltarif legte der Staat zugleich fest, welche Leistungen von Familien überhaupt in Anspruch genommen werden konnten. Mit der Abkehr von diesen kollektivistischen Ordnungsprinzipien wird zwangsläufig ein Teil der öffentlichen Angebote zugunsten größerer privat verfügbarer Einkommen auch für Familien wegfallen müssen. Mit dieser Systemänderung erhalten die steuerliche Behandlung der Familien und die familienbezogenen Transfers eine besondere Bedeutung für die Sicherung des Lebensstandards der Familien.

6.1. Ehegattensplitting

Das Ehegattensplitting entspricht einer leistungsfähigkeitsorientierten Besteuerung des Gesamteinkommens der Ehepartner, wenn beide Ehepartner gleichberechtigt über die Verwendung des gesamten gemeinsamen Einkommens verfügen, also auch tatsächlich eine Wirtschafts- und Bedarfsgemeinschaft bilden. Wenn ehevertragliche Regelungen dazu führen, daß faktisch keine Wirtschafts- und Bedarfsgemeinschaft gegeben ist, wäre eine jeweils unterschiedliche Begrenzung des Splittingvorteils denkbar, z.B. durch Herausnahme des Teils der Einkünfte, über die nicht gemeinsam verfügt wird. Mit der Anbindung des Splitting-Divisors an die Existenz und Anzahl von Kindern, könnte ein Einstieg in ein erweitertes Familiensplittingssystem erfolgen.

6.2. Familienlastenausgleich

Der Familienlastenausgleich, der das Kindergeld und die kinderbedingten Steuerentlastungen umfaßt, sollte von folgenden Grundsätzen geleitet werden:

— *Orientierung an den Mindestkinderkosten*

Die Höhe des Familienlastenausgleichs sollte an der Höhe und Entwicklung der sozio-kulturellen Mindestkinderkosten orientiert werden und diese wenig-

stens partiell ausgleichen. Damit soll den Leistungen der Familie für die Gesellschaft Rechnung getragen werden. Das rechtfertigt Entlastungsbeträge, die in der Höhe unabhängig vom Einkommen der Eltern sind. Überlagernde sozialpolitische Gründe könnten zusätzlich auch für eine Senkung der Transfers bei steigendem Einkommen der Eltern sprechen. In der überwiegenden Zahl aller Fälle würden selbst dann Familien weiterhin tatsächlich mehr für die Kinder aufwenden als der hier befürwortete Familienlastenausgleich vorsieht. Damit wird auch der Grundsatz berücksichtigt, die Eltern sollten für ihre Kinder ökonomische Verantwortung tragen. Welche Kriterien zur Bestimmung der sozio-kulturellen Mindestkinderkosten herangezogen werden und welchen Anteil daran der Familienlastenausgleich ausmachen soll, bedarf der politischen Entscheidung. Es wird empfohlen, diesen Anteil auf mindestens 50 v.H. der Mindestkinderkosten festzulegen. Gemessen an dem gegenwärtig realisierten Familienlastenausgleich impliziert dies in vielen Fällen eine — nach dem Familienstand und Einkommen der Anspruchsberechtigten sowie nach der Kinderzahl differenzierte — Anhebung. So lag, wie sich aus neuesten Untersuchungen ergibt, der Familienlastenausgleich beispielsweise 1986 für viele Ehepaare mit einem bis zu vier Kindern zwischen 16 und 34 v.H. eines die Mindestkinderkosten deckenden Familienlastenausgleichs¹⁴.

— *Freistellung des Kindesunterhalts von der Besteuerung*

Unter Berücksichtigung der Beschlüsse des BVerfG zur steuerlichen Behandlung der Unterhaltsleistungen für Kinder¹⁵ kann die vollständige Freistellung der Unterhaltsleistungen von der Einkommensbesteuerung u.a. durch die Erhöhung des Kinderfreibetrags oder des Kindergeldes (einschließlich des Sockelbetrages) verwirklicht werden. Von diesen beiden Möglichkeiten sollte in der Gegenwart, insbesondere im Blick auf die Lage der Familien in den neuen Bundesländern, die Erhöhung des Kindergeldes bevorzugt werden, weil nur so den sozialpolitischen Zielen des Familienlastenausgleichs ausreichend Rechnung getragen werden kann. Auf lange Sicht wäre auch der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats für die Einführung eines Kindergrundfreibetrages zu prüfen.¹⁶

14 Siehe dazu: Willeke, F.-U., Onken, R., Allgemeiner Familienlastenausgleich in der Bundesrepublik Deutschland. Eine empirische Analyse zu drei Jahrzehnten monetärer Familienpolitik, Frankfurt und New York 1990, S. 338 ff.

15 BVerfG vom 29.5.1990 — 1 BvL 20/84, 1 BvL 26/84, 1 BvL 26/84, 1 BvL 4/86 — Bundessteuerblatt II, 1990, S. 653ff; BVerfG vom 12.6.1990 — 1 BvL 72/86 — Bundessteuerblatt II, 1990, S. 664 ff.

16 siehe dazu das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMJFFG „Familienpolitik nach der Steuerreform“, Bonn 1988, S. 17.

— *Alter der Kinder*

Der Familienlastenausgleich sollte nicht nach dem Alter der Kinder gestaffelt werden. Für diese Regelung spricht die leichte verwaltungstechnische Handhabung. Dies ist um so eher zu verantworten, wenn auch phasenspezifische Besonderheiten berücksichtigt werden (6.3.). Im übrigen werden die Eltern in der Lage sein, die bedarfsgerechte zeitliche Verteilung der Gesamtsumme des Kindergeldes selbst vorzunehmen.

— *Ordnungszahl der Kinder*

Der Familienlastenausgleich sollte nach einer ausreichenden Erhöhung des Kindergeldes für erste und zweite Kinder nicht mehr nach der Ordnungszahl der Kinder in einer Familie gestaffelt werden. Auch hierfür spricht die leichte verwaltungstechnische Handhabung. Im übrigen kann der gleich hohe Betrag als Kompromiß zwischen einem höheren Betrag wegen größerer Bedürftigkeit und einem niedrigeren Betrag wegen geringerer Lebenshaltungskosten bei steigender Ordnungszahl angesehen werden.

— *Alleinerziehende*

Für die alleinstehenden Frauen und Männer mit Kindern sollte aus sozialpolitischen Gründen der Familienlastenausgleich über dem der (nicht dauernd getrennt lebenden) Ehepaare mit Kindern liegen, sofern zusätzliche Betreuungskosten als Element der sozio-kulturellen Mindestkinderkosten auftreten. Bei der Ausgestaltung wäre angesichts der Vielfalt eheähnlicher Lebensgemeinschaften darauf zu achten, daß eine Benachteiligung ehelicher Lebensgemeinschaften bei ansonsten gleichen ökonomischen Verhältnissen vermieden wird.

6.3. Phasenspezifische Transferleistungen

Phasenspezifische Transferleistungen, die die Familien in ihrer Frühphase und in ihrer Spätphase (u.a. während der Berufsausbildung der Kinder) in besonderer Form unterstützen, sollten auf folgende Weise gewährt werden:

6.3.1. Familiengründungsdarlehen

Familiengründungsdarlehen wurden in der bisherigen Bundesrepublik Deutschland aufgrund von Länderregelungen, in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik hingegen nach einheitlichen Kriterien gewährt. Sofern für eine gesamtdeutsche Familienpolitik an der Kompetenz der Bundesländer zur Vergabe von Familiengründungsdarlehen festgehalten wird, sollte seitens der Bundesregierung darauf hingewirkt werden, daß sämtliche Bundesländer solche Regelungen treffen.

6.3.2. Einmalige Geburtsbeihilfe

Alle Mütter oder Väter sollten — in Anlehnung an eine frühere Regelung in der Bundesrepublik Deutschland und die bislang in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik für Mütter geltende Regelung — bei der Geburt eines Kindes Anspruch auf eine einmalige Geburtsbeihilfe haben. Der Anspruch sollte mit der Inanspruchnahme von Vorsorgeuntersuchungen vor der Entbindung und einer Mütter-A/äterberatung nach der Geburt des Kindes verknüpft werden.

6.3.3. Erziehungsgeld

— *Übernahme des Bundeserziehungsgeldgesetzes*

Mit der Übernahme des Bundeserziehungsgeldgesetzes in die gesamtdeutsche Familienpolitik wird einem im Vergleich zum Anspruch auf Mutterschaftsgeld umfassenderen Anspruch auf Erziehungsgeld Rechnung getragen. Durch die Anrechnung des Mutterschaftsgeldes auf das Erziehungsgeld werden beide Regelungsbereiche integriert.

— *Anspruchsdauer*

Nachdem infolge der ersten Novellierung des Bundeserziehungsgeldgesetzes zum 1. Juli 1989 nunmehr bei Betreuung und Erziehung von mehreren Kindern in einem Haushalt für jedes Kind innerhalb des Anspruchszeitraumes Erziehungsgeld gewährt wird, sind zwei gewichtige Steine des Anstoßes aus dem Weg geräumt worden: einerseits erhalten die anspruchsberechtigten Mütter oder Väter jetzt auch bei Mehrlingsgeburten je Kind das gleiche Erziehungsgeld, andererseits gilt dies auch dann, wenn innerhalb der Zeit, in der Erziehungsgeld für ein Kind gezahlt wird, ein weiteres Kind geboren wird. Die Ansprüche auf Erziehungsgeld können sich damit zeitlich „überlappen“, was um so wichtiger ist, als die für das Erziehungsgeld geltende Anspruchsdauer schrittweise verlängert und für Kinder, die nach dem 30. Juni 1990 geboren werden, auf 18 Lebensmonate ausgedehnt worden ist. Trotz dieser begrüßenswerten Verbesserungen sollte jedoch das zumindest langfristig zu verfolgende Ziel im Auge behalten werden, den Müttern oder Vätern die Möglichkeit einzuräumen, auf Wunsch bis zum Ende des dritten Lebensjahres eines Kindes auf außerhäusliche Erwerbstätigkeit weitgehend verzichten zu können. Das bedeutet, die Anspruchsdauer des Erziehungsgeldes auf drei Jahre auszuweiten.

— *Mögliche Übergangsregelungen*

Um die mit der Ausdehnung der Anspruchsdauer verbundenen finanziellen Belastungen des Staatshaushalts zeitlich zu strecken, könnte — teilweise in Anlehnung an vergleichbare Regelungen in der ehemaligen Deutschen De-

mokratischen Republik — daran gedacht werden, die Ausdehnung der Anspruchsdauer zunächst in folgenden Fällen vorzunehmen:

- bei Mehrlingsgeburten (gegebenenfalls gestaffelt nach der Zahl der Kinder);
- bei sonstigen Mehrkinderfamilien gestaffelt nach der Ordnungszahl der Kinder;
- bei behinderten Kindern unabhängig von der Ordnungszahl;
- bei Kindern alleinerziehender Mütter oder Väter.

— Höhe des Erziehungsgeldes und Dynamisierung

Das Erziehungsgeld beträgt von Anbeginn (1.1.1986) an unverändert 600 DM je Kind monatlich. Auch die vom siebten Lebensmonat eines Kindes an geltende Einkommensabhängigkeit des Erziehungsgeldes sowie die dafür maßgeblichen Einkommensgrenzen wurden bislang nicht novelliert. Die Entscheidungen über die Höhe dieser Beträge wurden vor einem halben Jahrzehnt bei den damals geltenden Realeinkommensverhältnissen getroffen. Es muß deshalb davon ausgegangen werden, daß die mit dem Erziehungsgeld angestrebten Ziele, die Wahlfreiheit der Eltern und eine ständige Betreuung und Erziehung der Kinder in den ersten Lebensjahren zu fördern, sowie die Familientätigkeit in angemessener Weise anzuerkennen, desto weniger erreicht werdende länger an dem einmal festgelegten Betrag bei sonst steigenden Realeinkommensverhältnissen festgehalten wird. Daher sollte das Erziehungsgeld dynamisiert werden. In diesem Zusammenhang muß auch berücksichtigt werden, daß auf dem Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik die Erwerbstätigkeit der Frauen sehr hoch und die Realeinkommen selbst erwerbstätiger Ehepaare relativ niedrig sind. Deshalb wird die Funktion des Erziehungsgeldes, als partieller Ersatz entgangener Erwerbseinkommen, die Entscheidung zugunsten der Erziehungs- und Familientätigkeit zu fördern, von besonderer Bedeutung sein.

6.3.4. Ausbildungsförderung

Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit

Wegen der hohen Ausbildungskosten für Kinder in der Berufsausbildung sollte die Ausbildungsförderung auf der Grundlage des Bundesausbildungsförderungsgesetzes (BAFöG) beibehalten und weiterentwickelt werden. Aus neuesten Untersuchungen läßt sich entnehmen, daß die elterlichen Aufwendungen für Kinder in Ausbildung bereits bei Unterbringung der Kinder im elterlichen Haushalt — nach Abzug der eigenen Nettoeinkommen der Kinder — im

Jahre 1988 in der Größenordnung von mindestens DM 500,— monatlich bei Auszubildenden und bis deutlich über DM 1000,— bei Studierenden lagen.¹⁷

Es sollte jedoch an dem prinzipiell verfolgten Ziel, die Eltern entsprechend dem Grundsatz der Eigenverantwortlichkeit bei höheren Einkommen stärker an den Ausbildungskosten zu beteiligen, festgehalten werden. Solange elterliche Unterhaltsverpflichtungen bei Ausbildung ihrer Kinder auch über das 18. Lebensjahr hinaus bestehen, sollte in Übereinstimmung mit der jüngsten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts grundsätzlich an einen Ausbildungsfreibetrag als Maß verringerter steuerlicher Leistungsfähigkeit festgehalten werden.

6.4. Ergänzende Transferleistungen

— Kranken- und Hinterbliebenenversicherung

Zu den ergänzenden Transferleistungen können alle Maßnahmen gerechnet werden, die die Familien in besonderen, nicht phasenspezifischen Lebenssituationen finanziell unterstützen. Sie sollten im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung in Form einer beitragsfreien Mitversicherung nicht erwerbstätiger Familienmitglieder gewährt werden. Bis zur Neugestaltung des Rechts der Sozialen Sicherung der Frau sollte auch an der beitragsfreien Abdeckung des Risikos der Witwen-, Witwer- und Waisenschaft festgehalten werden.

— Lohnersatzleistungen

Inwieweit eine Differenzierung der Lohnersatzleistungen (bei eigener Krankheit und bei Arbeitslosigkeit) nach der Kinderzahl der Anspruchsberechtigten notwendig ist, hängt im wesentlichen davon ab, wie hoch der Familienlastenausgleich — gemessen an den Mindestkinderkosten — ist und welchen Anteil an dem zuvor erzielten Nettoarbeitsentgelt die Lohnersatzleistung ausmacht. Sofern der allgemeine Familienlastenausgleich mindestens 50 v.H. der Mindestkinderkosten beträgt und die Lohnersatzleistung bei Krankheit und Arbeitslosigkeit 70 v.H. des zuvor verdienten Bruttoarbeitsentgelts übersteigt, dürfte eine Differenzierung der Lohnersatzleistung nach der Kinderzahl des Anspruchsberechtigten nicht notwendig sein.

— Freistellung bei Erkrankung eines Kindes

Die Zahlung eines Krankengeldes bei Freistellung des Arbeitnehmers vom Arbeitsplatz im Falle der Erkrankung eines Kindes sollte unter Berücksichtigung einer zeitlichen Erweiterung des Anspruchs (S. 7.2.) beibehalten werden.

¹⁷ M. Wingen, *Aufschlußreiche Ergebnisse über elterliche Aufwendungen für ein Kind in Ausbildung*, in: *Sozialer Fortschritt*, H. 9/1990.

— *Erziehungszeiten in der Rentenversicherung*

In der bisherigen Bundesrepublik Deutschland wurde die Rentenversicherung nach vieljähriger Diskussion weitgehend reformiert. Für das vereinigte Deutschland ist bedeutsam, daß die sozialversicherungsrechtliche Benachteiligung der kindererziehenden Mütter und Väter durch die ab 1992 vorgesehene Anrechnung von (nicht wie bisher nur einem, sondern) drei Erziehungsjahren je Kind weiter reduziert wird. Dennoch sollte zumindest längerfristig gelten, daß für das zweite Kind in einer Familie vier oder fünf und für jedes weitere Kind fünf bis sieben Erziehungsjahre angerechnet werden. Bei Mehrlingsgeburten sollte analog verfahren werden. Denn Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit sind um so weniger simultan zu realisieren, je mehr Kinder in einer Familie zu versorgen sind.

7. Leitsätze zur familienorientierten Arbeitsmarktpolitik

Zu den Maßnahmen der familienorientierten Arbeitsmarktpolitik zählen einerseits die inzwischen schon „traditionellen“ und weitgehend ausgereiften Regelungen eines spezifischen Arbeitsschutzes für Kinder, Frauen sowie werdende und stillende Mütter. Andererseits sind dazu auch die Maßnahmen verschiedener Träger zu rechnen, mit denen in den letzten Jahrzehnten verstärkt das Ziel verfolgt wird, die Vereinbarkeit von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit zu verbessern und damit die Freiheit der Eltern, zwischen verschiedenen Lebensmodellen wählen zu können, zu vergrößern.

Bei vielen Maßnahmen einer familienorientierten Arbeitsmarktpolitik ist innerhalb marktwirtschaftlicher Ordnungen mit der Gefahr zu rechnen, daß die Wettbewerbschancen derjenigen, zu deren Gunsten eingegriffen wird, sich auf dem Arbeitsmarkt verschlechtern. Deshalb ist bei der Einführung oder Erweiterung solcher Maßnahmen besondere Sorgfalt geboten, um Wettbewerbsnachteile möglichst zu vermeiden. Solche Nachteile treten besonders dann ein, wenn die Betriebe die Kosten der Maßnahmen zu tragen haben. Deshalb ist u.a. die Finanzierung der entstehenden Zusatzkosten durch Staat und Sozialversicherung in Erwägung zu ziehen. Eine familienorientierte Arbeitsmarktpolitik innerhalb einer marktwirtschaftlichen Ordnung hat jedenfalls andere „Gesetzmäßigkeiten“ zu berücksichtigen als in einer zentral gelenkten Volkswirtschaft, die mit dem Prinzip eines Rechts und einer Pflicht zur (Erwerbs-)Arbeit operiert und die Nachfrage nach Arbeitskräften staatlich organisiert.

7.1. Verkürzung und Flexibilisierung der Arbeitszeit

— *Wochenarbeitszeit für Vollzeitbeschäftigte*

Durch die in der bisherigen Deutschen Demokratischen Republik praktizierten familienpolitisch orientierten Arbeitszeitdifferenzierungen würden im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung die Wettbewerbschancen der Begünstigten verschlechtert werden. Daher sollten Differenzierungen der Wochenarbeitszeit für Vollzeitbeschäftigte nicht aufrechterhalten werden. Stattdessen sollte die marktwirtschaftlichen Systemen innewohnende Tendenz zur Erhöhung der Arbeitsproduktivität verstärkt dazu genutzt werden, durch allgemeine Arbeitszeitverkürzungen die Rahmenbedingungen für die Vereinbarkeit von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit zu verbessern.

— *Weitergehende Flexibilisierung der Arbeitszeiten*

Eine weitere Möglichkeit zur Verbesserung dieser Rahmenbedingungen besteht in der Ausschöpfung aller bekannten Formen der Arbeitszeitflexibilisierung, insbesondere gleitender Arbeitszeiten und der Teilzeitarbeit. Das Potential zur weiteren Flexibilisierung der Arbeitszeiten ist noch nicht ausgeschöpft. Insbesondere für das Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik besteht zweifellos ein großer „Nachholbedarf“ in bezug auf eine hinreichende Arbeitszeitflexibilisierung. Man sollte sich hier nicht darauf verlassen, daß der „Druck des Arbeitsmarktes“ automatisch in diesem Punkt eine familienpolitisch erwünschte Wende herbeiführen wird. Die Unternehmungen und Tarifvertragsparteien sollten deshalb in diesem Bereich im Interesse familienpolitischer Zielsetzungen weiter verstärkt aktiv werden.

7.2. Spezifische Arbeitszeitregelungen für Mütter und Väter

Für erwerbstätige Mütter und Väter sind allerdings einige spezifische Arbeitszeitregelungen zu empfehlen, und dies im ganzen unabhängig davon, ob eine Vollzeit- oder Teilzeitbeschäftigung vorliegt. Daß derartige Arbeitszeitregelungen in marktwirtschaftlichen Ordnungen gewisse Risiken einer Verschlechterung der Wettbewerbschancen der Begünstigten auf dem Arbeitsmarkt in sich bergen, muß hierbei in Kauf genommen werden. Zu den familienpolitisch orientierten spezifischen Arbeitszeitregelungen können gerechnet werden:

— *Ermöglichung des Besuchs von Beratungsstellen*

Die Inanspruchnahme von Beratungsleistungen sollte Erwerbstätigen durch flexible Öffnungszeiten der Beratungsstelle auch außerhalb der üblichen Betriebszeiten ermöglicht werden.

Sollte der Besuch außerhalb der Arbeitszeit nicht möglich sein, ist eine kurzfristige bezahlte Freistellung von der Erwerbsarbeit zum Besuch der Schwangeren- und Mütter-(Väter-)beratung zu erwägen. Im Bereich der bisherigen Bundesrepublik Deutschland besteht in diesem Punkt eine Gesetzeslücke, die geschlossen werden sollte. Dabei ist daran zu denken, daß — was auch in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik fehlte — den alleinstehenden Vätern mit Kleinkindern die gleichen Chancen, eine Beratungsstelle aufzusuchen, eingeräumt werden wie den Müttern.

— *Hausarbeitstag*

Ein monatlicher bezahlter Hausarbeitstag für erwerbstätige Mütter oder Väter mit Kindern bis zu einem bestimmten Alter. In der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik war ein Hausarbeitstag gesetzlich vorgeschrieben,

während analoge Regelungen in der bisherigen Bundesrepublik Deutschland nur in einzelnen Tarifverträgen zu finden sind. Daher appelliert der Beirat an die Tarifvertragsparteien, in alle Tarifverträge einen bezahlten Hausarbeitstag aufzunehmen. Tarifverträge könnten vorsehen, daß Mütter oder Väter mit mindestens einem Kind unter 15 Jahren innerhalb von vier Arbeitswochen einen bezahlten Hausarbeitstag beanspruchen können, wobei sich das Ausmaß der bezahlten Freistellung nach dem Grad der Erwerbstätigkeit (Vollzeit-, Teilzeitbeschäftigung) richten sollte.

— *Freistellung bei Erkrankung eines Kindes*

Vorübergehende Freistellung erwerbstätiger Mütter oder Väter von der Erwerbsarbeit zur Pflege eines erkrankten Kindes. Die für die ehemalige Deutsche Demokratische Republik geltende Regelung, die eine Staffelung der Freistellung nach der Zahl der Kinder in einer Familie bis zu 13 Wochen im Jahr vorsah, läßt sich aus der Pflicht zur (Erwerbs-)Arbeit erklären und kann mit dieser wegfallen. Andererseits greift die für die bisherige Bundesrepublik Deutschland geltende Regelung, nach der eine Freistellung für jedes Kind unter acht Jahren für maximal fünf Tage pro Jahr möglich ist, zu kurz. Hier sollten die Anspruchsvoraussetzungen in der Weise angehoben werden, daß eine Freistellung bei Erkrankung von Kindern bis zum vollendeten 15. Lebensjahr und bis zu zehn Tagen pro Jahr und je Kind möglich ist.

7.3. Erziehungs- und Erholungsurlaub

— *Weitere Verlängerung des Erziehungsurlaubs*

Für Kinder, die nach dem 30. Juni 1990 geboren werden, ist durch die Novellierung des Bundeserziehungsgeldgesetzes der Anspruch auf Erziehungsgeld bis zum 18. Lebensmonat des Kindes ausgeweitet worden. Diese Verlängerung ist gleichbedeutend mit einer Verlängerung des Erziehungsurlaubs. Dies ist zu begrüßen. Dennoch muß weiterhin angemahnt werden, längerfristig das Ziel zu verfolgen, den Erziehungsurlaub (der einen spezifischen Kündigungsschutz impliziert) bis zum Ende des dritten Lebensjahres eines Kindes auszudehnen.

— *Mögliche Übergangsregelung*

Für eine Übergangszeit wäre vorstellbar, daß — wie bisher — ein Anspruch auf Erziehungsurlaub immer erst mit dem Anspruch auf Erziehungsgeld geltend gemacht werden kann. Der Anspruch auf Erziehungsurlaub sollte aber über den Zeitpunkt hinaus ausgeweitet werden, zu dem der Anspruch auf Erziehungsgeld erlischt. Eine derartige „vorausseilende zeitliche Entkoppelung“ des Anspruches auf Erziehungsurlaub von dem auf Erziehungsgeld würde

den Eltern Spielraum zur persönlichen Betreuung der Kinder gewähren, ohne daß dieser durch das Argument „das Ganze sei durch bundesstaatliche Mittel nicht finanzierbar“ blockiert würde.

Die genannte Entkoppelung ist auch unter dem Aspekt zu sehen, daß einzelne Bundesländer oder Kommunen schon jetzt bereit sind, unter bestimmten Bedingungen im Anschluß an das vom Bund gewährte Erziehungsgeld ein eigenes Erziehungsgeld zu zahlen. Die Bereitschaft der potentiell anspruchsberechtigten (insbesondere alleinerziehenden) Mütter oder Väter, von diesem Angebot der Länder oder Kommunen Gebrauch zu machen, könnte entscheidend verbessert werden, wenn der Anspruch auf Erziehungsurlaub in diese Phase hineinreichen würde.

— *Sonderregelung bei Mehrlingsgeburten*

Selbst wenn die empfohlene Verlängerung des Anspruchs auf Erziehungsurlaub über den Anspruchszeitraum des vom Bund gewährten Erziehungsgeldes hinaus kurzfristig nicht generell zu realisieren ist, sollte wenigstens bei Mehrlingsgeburten möglichst bald eine entsprechende Regelung eingeführt werden. Hier könnte in Anlehnung an analoge Regelungen in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik vorgesehen werden, daß ein Erziehungsurlaub bei Zwillingssgeburten (mindestens) bis zum Ende des zweiten Lebensjahres der Kinder, bei allen anderen Mehrlingsgeburten (mindestens) bis zum Ende des dritten Lebensjahres der Kinder beansprucht werden kann.

— *Gemeinsames Arbeitszeitbudget für erwerbstätige Eltern*

Bezüglich der mit dem Erziehungsurlaub kombinierbaren Teilzeitbeschäftigung („nicht volle Erwerbstätigkeit“) ist in der seit 1. Juli 1989 geltenden Fassung des Bundeserziehungsgeldgesetzes ausdrücklich anerkannt, daß ein Anspruch auf Erziehungsgeld auch dann besteht, wenn eine Beschäftigung zur Berufsausbildung ausgeübt wird. Diese Neuregelung ist zu begrüßen. Im übrigen wird für die Regelung der während des Erziehungsurlaubs zulässigen Teilzeitarbeit der Vorschlag des Wissenschaftlichen Beirats wiederholt, ein nach oben begrenztes Arbeitszeitbudget für beide Eltern gemeinsam festzulegen, „das die maximale Zahl der zulässigen Wochenarbeitsstunden definiert, die Mütter oder Väter insgesamt erwerbstätig sein dürfen, ohne den Anspruch auf Erziehungsgeld zu verlieren. Es bleibt den (verheiratet zusammenlebenden) Eltern überlassen, wie sie dieses Zeitbudget untereinander aufteilen“¹⁸.

18 Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung. Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, Bd. 243, Stuttgart, Berlin, Köln 1989, S. 239.

Müttern oder Vätern unter bestimmten Voraussetzungen einen zusätzlichen Erholungsurlaub in Form eines erhöhten Grundurlaubs zuzugestehen, wie es in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik der Fall war, wird aus zwei Gründen als nicht notwendig angesehen. Einerseits liegt in der bisherigen Bundesrepublik Deutschland die durchschnittliche tarifvertragliche Urlaubsdauer mit 29 Arbeitstagen deutlich über dem in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik zugestandenen Grundurlaub von 22 Arbeitstagen, und es ist damit zu rechnen, daß sich die tarifvertraglichen Regelungen in relativ kurzer Zeit anpassen werden. Andererseits bieten die spezifischen Arbeitszeitregelungen für Mütter und Väter, sobald sie allgemein gelten werden, hinreichende Spielräume für eine „gezielte“ Arbeitsunterbrechung. Das damit verbundene, aber in Kauf zu nehmende Risiko einer Verschlechterung der Wettbewerbsbedingungen der Mütter und Väter auf dem Arbeitsmarkt sollte nicht ohne Not durch eine Sonderregelung für den Erholungsurlaub weiter vergrößert werden.

8. Leitsätze zur familienergänzenden Betreuung und Erziehung von Kindern

8.1. Pluralisierung der Trägerschaft im Rahmen der Jugendhilfe

Im Hinblick auf die Wahrung des föderalistischen Prinzips (Länderhoheit in den Bereichen Bildung und Jugendhilfe) sowie des politischen und weltanschaulichen Pluralismus in einem vereinigten Deutschland ist in den aus der Deutschen Demokratischen Republik hervorgegangenen Ländern das staatliche Monopol der Trägerschaft von Betreuungseinrichtungen zu beseitigen und durch das in der Bundesrepublik bewährte Modell pluraler Trägerschaft im Rahmen der Jugendhilfe abzulösen. Es ist absehbar, daß in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik aufgrund finanzieller Engpässe viele betriebliche Betreuungseinrichtungen geschlossen werden und von anderen (kommunalen oder freien) Trägern übernommen werden müssen. Es sollte Sorge dafür getragen werden, daß die aus der Deutschen Demokratischen Republik hervorgegangenen Länder in diesen Fragen zumindest für eine Übergangszeit einen eigenständigen Weg einschlagen können. Andererseits sollten sich in allen Bundesländern die Unternehmen im Rahmen einer betrieblichen Familienpolitik an der Finanzierung von Einrichtungen der Kinderbetreuung beteiligen.

8.2. Bedarfsgerechter Erhalt der Betreuungseinrichtungen in den aus der Deutschen Demokratischen Republik hervorgegangenen Ländern

Im Hinblick auf die Gewährleistung der Vereinbarkeit von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit im Lebenslauf von Frauen sowie zur Sicherung der Rechte und Bedürfnisse von Kindern erwerbstätiger Mütter (Eltern) auf Betreuung und pädagogische Förderung sollten die in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik bestehenden Betreuungseinrichtungen nicht leichtfertig zerstört, sondern — bei gleichzeitiger Verbesserung der pädagogischen Qualität — im Umfang des tatsächlichen Bedarfs erhalten und gesichert werden.

8.3. Bedarfsgerechter Ausbau von Betreuungseinrichtungen in den Ländern der bisherigen Bundesrepublik Deutschland

Der Vereinigungsprozeß sollte dazu genutzt werden, die extremen Unterschiede zwischen beiden deutschen Staaten im Hinblick auf den Ausbau von

familienergänzenden Betreuungseinrichtungen dahingehend zu überwinden, daß in den Ländern der bisherigen Bundesrepublik Deutschland wesentliche Schritte zu einem bedarfsgerechten Ausbau eingeleitet werden. Insbesondere bei den Betreuungseinrichtungen für Kleinkinder im Alter von 18 Monaten (dem Zeitpunkt, an dem seit dem 1. Juli 1990 die Leistungen nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz enden) bis drei Jahren sowie bei Ganztagsplätzen in Kindergärten, Schulhorten und Ganztagssschulen blieb die Bundesrepublik Deutschland weit hinter dem Bedarf von erwerbstätigen Eltern mit Kindern dieser Altersstufe zurück. Es sollte daher in den nächsten fünf Jahren zu einer Verzehnfachung des Platzangebots in Kindertagesstätten beziehungsweise in Familientagespflege, zu einer Verdoppelung der Ganztagsplätze in Kindergärten und zu einer Verfünffachung der Hortplätze beziehungsweise der Plätze in Ganztagssschulen kommen; damit wäre ein Versorgungsgrad von 15, 20 bzw. 18% für die Kinder der entsprechenden Altersstufen gewährleistet.

8.4. Verbesserung der pädagogischen Qualität

Die bedarfsgerechte Erhaltung von Betreuungs- und Erziehungseinrichtungen der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik ist nur unter der Bedingung zu rechtfertigen, daß die pädagogische Qualität der Einrichtungen durchgängig wesentlich verbessert wird. Insbesondere die Kinderkrippen müssen den Charakter von „Bewahrungsanstalten“ verlieren, indem nur noch pädagogisch-psychologisch qualifiziertes Personal beschäftigt, die Erzieherinnen-Kinder-Relation verbessert, die faktische Gruppengröße gesenkt, die Ausstattung mit Räumen und Spielmaterial wesentlich erweitert und das Zusammenwirken mit den Familien intensiviert wird. In den Kindergärten geht es vor allem um die Ablösung des alten Systems einer ideologisch ausgerichteten, bevormundenden und methodisch rigiden Anpassungserziehung durch offene Bildungsangebote, individualisierende Förderung und ganzheitliche Bildung und Erziehung. In den Schulhorten sollten schulpädagogische und sozialpädagogische Ansätze verbunden werden. Angesichts des hohen Anteils (etwa 40%) von unzureichend qualifiziertem Personal in Kinderkrippen/Kindergärten und Schulhorten in der bisherigen Bundesrepublik Deutschland erscheint eine Verbesserung der pädagogischen Qualität der familienergänzenden Erziehung nicht nur in den aus der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik hervorgegangenen Ländern angezeigt.

8.5. Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der familienergänzenden Betreuungs- und Erziehungseinrichtungen

Die vorgenannten Forderungen bringen hohe Kosten mit sich, die mit Hilfe des derzeit in der Bundesrepublik Deutschland angewandten Modells der Mischfinanzierung (Länderzuschüsse, Mittel der Träger und Elternbeiträge) schwer finanzierbar sind. Die Fortschreibung dieses Modells hat die Verankerung des Rechts jedes Kindes auf einen Kindergartenplatz im neuen Kinder- und Jugendhilfegesetz verhindert. Der Vereinigungsprozeß sollte dazu genutzt werden, durch eine politische Entscheidung der Gewährleistung einer bedarfsgerechten familienergänzenden Betreuung und Erziehung eine so hohe Priorität zuzuerkennen, daß auch der Bund sich an den Kosten für diesen Bereich der Kinder- und Jugendhilfe beteiligt. Dies kann durch eine entsprechende Umschichtung im Finanzausgleich zwischen Bund, Ländern und Gemeinden geschehen.

8.6. Einleitung einer Weiterbildungskampagne

Die seit November 1989 in der Deutschen Demokratischen Republik stattfindende Umgestaltung und die Vereinigung der beiden deutschen Staaten machen erhebliche Anstrengungen im Bereich der Weiterbildung der Angehörigen aller pädagogischen Berufe in den aus der Deutschen Demokratischen Republik hervorgegangenen Ländern notwendig; dies gilt in besonderem Maße für die vorschulpädagogischen Berufe, die neben den Eltern Verantwortung tragen für die Bildung und Erziehung der nachwachsenden Generation in der ersten und grundlegenden Phase der Persönlichkeitsentwicklung. Der Bund sowie die Länder und die freien Träger in der Bundesrepublik Deutschland sollten sich konzeptionell und finanziell am Aufbau der Weiterbildung (in pluraler Trägerschaft) in den aus der Deutschen Demokratischen Republik hervorgegangenen Ländern beteiligen; durch zusätzliche Mittel des Bundes und der Länder sollten die in der Bundesrepublik Deutschland etablierten Träger der Weiterbildung außerdem in die Lage versetzt werden, an den erforderlichen Weiterbildungsangeboten für Erzieher und Erzieherinnen in Kinderkrippen und Schulhorten maßgeblich mitzuwirken.

8.7. Durchführung von wissenschaftlich begleiteten, aus Bundesmitteln finanzierten Modellvorhaben

Die im Blick auf die Vereinigung der beiden deutschen Staaten empfohlenen Maßnahmen zur Reform und zum Ausbau der familienergänzenden Betreu-

ung und Erziehung sollten dazu genutzt werden, innovative Ansätze anzuregen und zu unterstützen.

— Modell „Kinderhaus“

Das Modell „Kinderhaus“ sollte beispielhaft die besonderen Chancen erproben, die in der gemeinsamen Betreuung und Erziehung von Kindern unterschiedlicher Altersgruppen (vom Kleinkind- bis zum Schulalter) und in der Verbindung traditionell getrennter Einrichtungen (Kinderkrippen, Kindergärten und Schulhorte) liegen. Damit könnte auch ein Beitrag zur Integration von Kindern aus verschiedenen Familientypen und sozial-kulturellen Milieus in (alters)gemischten Gruppen unter dem Dach einer Institution geleistet werden. In der bisherigen Bundesrepublik Deutschland gibt es bereits einige Vorbilder. In der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik ergeben sich gewisse Anknüpfungspunkte aus der Tatsache, daß seit 1966 Kinderkrippen überwiegend in sogenannten „kombinierten Einrichtungen“ im Verbund mit Kindergärten gebaut worden sind.

— Modell „Eltern-Kind-Initiativen“

In einem Modell „Eltern-Kind-Initiativen“ könnten die besonderen Chancen einer familienorientierten und zugleich familienübergreifenden Kleinkinderziehung als Alternative zur institutionellen Kleinkinderziehung (Kinderkrippen) erprobt werden. Dabei sollte der Zusammenschluß von Familien in Nachbarschaft und Gemeinde in der Form privater Trägervereine dadurch unterstützt werden, daß Beratungsdienste zur Verfügung gestellt und die Kosten für Räume und Personal anteilig (neben der Selbstbeteiligung der Eltern) von der öffentlichen Hand übernommen werden. Das Modell könnte an verschiedene Formen von Eltern-Kind-Initiativen anknüpfen, die nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland, sondern auch in einigen Ländern Europas (z.B. in England, Schweden und den Niederlanden) existieren. Im Hinblick auf die aus der Deutschen Demokratischen Republik hervorgegangenen Länder würde ein solches Modell den notwendigen Prozeß der „Entstaatlichung“ sowie der Pluralisierung der Träger und der Konzepte der Kleinkinderziehung wesentlich unterstützen.

8.8. Mobilisierung öffentlicher und privater Ressourcen

Die hier vorgetragenen Forderungen nach bedarfsgerechtem Erhalt bzw. Ausbau sowie nach qualitativer Verbesserung der familienergänzenden Betreuungs- und Erziehungseinrichtungen im vereinigten Deutschland zielen nicht einseitig auf eine schwerpunktmäßige Ausrichtung künftiger Familienpolitik an Maßnahmen der Kinder- und Jugendhilfe im Sinne öffentlicher Erzie-

hung. Die Anerkennung der Familie als primärer Instanz der Erziehung (insonderheit in den ersten Lebensjahren der Kinder) und der Vorrang familienunterstützender Maßnahmen wird durch diese Forderungen nicht berührt; notwendig ist hier ebenfalls der Ausbau von Gesundheitshilfen, vornehmlich zur Früherkennung von Erkrankungen und Behinderungen.

Beide Forderungen werden in der Überzeugung vorgetragen, daß unter den Bedingungen des tiefgreifenden Wandels in den Lebensbedingungen, Lebensformen und Orientierungsmustern von Familien die Rechte und Bedürfnisse von Kindern nur durch die Mobilisierung sowohl öffentlicher als auch privater Ressourcen befriedigt werden können. Die beiden deutschen Staaten sind in dieser Hinsicht entgegengesetzte Wege gegangen. Der Prozeß der Vereinigung stellt die Familienpolitik vor die Herausforderung, einen Ausgleich zwischen diesen Gegensätzen zu suchen, der den Interessen von Eltern und Kindern gerecht wird.

9. Leitsätze zur Familienbildung und Familienberatung

Die Vorbereitung von Mädchen und Jungen auf die Gestaltung von Familienleben und Haushaltsführung gehört zum allgemeinen Bildungsauftrag der Schule. Nur so kann das Recht des jungen Menschen auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit (§ 1(1) KJHG) eingelöst werden. Neben der Vorbereitung auf Familie und Haushalt im allgemein bildenden Schulwesen braucht auch der erwachsene Mensch für die Bewältigung seiner Lebenssituation in Partnerschaft, Familie und Haushaltsführung angemessene Bildungs- und Beratungshilfen.

9.1. Familienbildung

— Gewährleistung des Angebots

Die Familienbildung hat mit dem neuen Kinder- und Jugendhilfegesetz vom Mai 1990 eine verbesserte rechtliche Grundlage erhalten (§ 16 KJHG). Es ist Aufgabe der Länder, in beiden Teilen Deutschlands diesen rechtlichen Rahmen durch Ausführungsbestimmungen zu füllen. Da die Unterschiede in der Angebotsdichte schon zwischen den bisherigen Ländern der Bundesrepublik Deutschland sehr groß sind — der größte Teil der Familienbildungsstätten liegt in Nordrhein-Westfalen —, ist darauf zu achten, daß im vereinigten Deutschland von allen Ländern ein annähernd gleiches Angebot institutionalisierter Familienbildung durch die Kommunen (Volkshochschulen) und freien Träger (Familienbildungsstätten) sowie nichtinstitutionalisierter Familienbildung durch die Kirchen und andere gesellschaftliche Gruppen wie auch durch Eigeninitiative und Selbsthilfegruppen von Familien gewährleistet wird.

— Finanzielle Förderung

Die finanzielle Förderung ist sowohl maßnahmenbezogen als auch institutionenbezogen zu leisten. Beide Förderungsarten müssen in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen und Personal- wie Sachmittel enthalten. In der Aufbauphase sind für die aus der Deutschen Demokratischen Republik hervorgegangenen Länder gezielt Bundesmittel zur Erstausrüstung und Mitarbeiterqualifikation der Familienbildungseinrichtungen einzusetzen.

— Kooperationsmodelle

Zur Erprobung von Familienbildung für bisher bildungsabstinente Bevölkerungsgruppen und zur Kooperation institutionalisierter und nichtinstitutionali-

sierter, vor allem selbstorganisierter Familienbildung sind mehrjährige wissenschaftlich begleitete Modelle zu entwickeln.

9.2. Familienberatung

— *Plurale Trägerschaft*

Im Zuge der Übernahme des neuen Kinder- und Jugendhilfegesetzes durch die aus der Deutschen Demokratischen Republik hervorgegangenen Länder ist auch hier mit Hilfe des Bundes ein Beratungsangebot für Erziehungsschwierigkeiten, Partnerschaftsprobleme und Fragen der persönlichen Lebensführung Jugendlicher und Erwachsener in pluraler Trägerschaft zu entwickeln.

— *Finanzielle Förderung*

Die finanzielle Förderung mit Personal- und Sachmitteln ist in allen Bundesländern so zu gestalten, daß überall annähernd gleiche infrastrukturelle Lebensverhältnisse hergestellt werden und ein Gefälle zwischen Stadt und Land oder zwischen West und Ost vermieden wird.

— *Integriertes Beratungsangebot*

Um die Unübersichtlichkeit des Beratungsangebotes in der Bundesrepublik Deutschland zu überwinden, ist der Aufbau eines integrierten Beratungsangebotes zu unterstützen. Darunter ist die Förderung aller familienrelevanten Beratungsbereiche der Erziehungs- und Familienberatung wie der Partnerschafts-, Ehe- und Lebensberatung nach einheitlichen Kriterien zu verstehen.

— *Erprobung der Integration*

Zur Erprobung der Möglichkeiten und Grenzen integrierter Beratungsangebote in städtischen und ländlichen Regionen sind entsprechende mehrjährige wissenschaftlich begleitete Modellmaßnahmen einzuleiten.

— *Sozio-ökonomische Beratungsangebote*

Neben der Familienberatung als psycho-sozialer Beratung ist der Aufbau sozio-ökonomischer Beratungsangebote in Form von Verbraucher- und Mieterberatung sowie von Schuldner- und Entschuldungsberatung in den Ländern auf dem Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik angezeigt.

9.3. Schwangerenberatung

— *Rechtsanspruch der Schwangeren*

Unabhängig von der rechtlichen Regelung des Schwangerschaftsabbruchs selbst ist im vereinigten Deutschland der Rechtsanspruch der Schwangeren auf Beratung in allen die Schwangerschaft betreffenden Fragen in einer Beratungsstelle des Trägers ihrer Wahl sicherzustellen.

— *Pluralität der Träger und Konzepte*

Die Pluralität der Träger soll die Pluralität der Methodik und Vorgehensweise in der Schwangerschaftskonfliktberatung sichern.

— *Anschubfinanzierung für den Bereich der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik*

In den aus der Deutschen Demokratischen Republik hervorgegangenen Ländern ist im Zusammenhang mit dem Aufbau der integrierten Familienberatung (s.o.) auch die Entwicklung eines pluralen Angebots auf dem Gebiet der Schwangerenberatung durch gezielte finanzielle Zuwendungen des Bundes und der Länder zu fördern.

— *Bewußtseinsbildung*

Schulische und außerschulische Sexualpädagogik, Familienbildung und Massenmedien müssen zu einer besseren Wahrnehmung von verantwortlicher Elternschaft durch Empfängnisverhütung und Bewußtseinsveränderung in bezug auf das ungeborene menschliche Leben führen.

— *Schutz des Lebens*

Alle in diesen Leitsätzen aufgestellten familienpolitischen und sozialpädagogischen Forderungen erhalten ihre besondere Dringlichkeit als Maßnahmen zum Schutz des ungeborenen Lebens im Rahmen eines umfassenden Lebensschutzes.

Schlußbemerkung: Familienpolitik unter den Bedingungen gesellschaftlicher Pluralität

Seit dem 3. Oktober 1990 sind in Deutschland zwei Gesellschaftssysteme zu einem Staat vereinigt worden, die eine vierzigjährige unterschiedliche Entwicklung durchlaufen haben. Auf der einen Seite stand der Versuch einer einheitlichen Ausrichtung aller gesellschaftlichen Bereiche an Idee und Realität eines zentralistischen Sozialismus, während sich auf der anderen Seite gesellschaftliche Leitbilder auf der Grundlage einer pluralistischen Gesellschaft entwickelten. So ist es sicher keine Überraschung, wenn in diesem Gutachten auch bei dem Vergleich der beiden Systeme in dem Bereich der Familienpolitik die wesentlichen Unterschiede immer wieder mit Begriffspaaren wie Einheit und Vielfalt, Geschlossenheit und Offenheit, Zentralismus und Pluralismus beschrieben werden. Und es ist eine notwendige Konsequenz aus der politischen Veränderung in der Deutschen Demokratischen Republik seit dem Herbst 1989, die ja gerade auf eine offenere Gesellschaft abzielte, daß in den „Leitsätzen und Empfehlungen zur Familienpolitik in einem vereinigten Deutschland“ sowohl der gesellschaftlichen Pluralität als auch der pluralen Trägerschaft eine so große Bedeutung beigemessen wird.

Der Prozeß der gesellschaftlichen Entwicklung auf dem Gebiet der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik und die angestrebte Annäherung zwischen den Menschen in beiden Teilen Deutschlands, die eine so unterschiedliche Entwicklung hinter sich haben, macht es zwingend notwendig, daß auch die Menschen in den fünf neuen Bundesländern jetzt die Möglichkeit größerer Wahlfreiheit erhalten. Auch sie sollen sich entscheiden können, bei welchen Trägern von Betreuung und Erziehung, von Bildung und Beratung sie sich beruflich oder ehrenamtlich engagieren wollen und bei welcher Einrichtung sie als betroffene Familien entsprechende Leistungen nachfragen wollen.

Familienpolitik muß neben der Pluralität der Träger auch die Pluralität der familialen Lebensformen selbst im Auge haben. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland beruht auf einem Verständnis von Familie, das plurale Formen des familialen Zusammenlebens anerkennt und Diskriminierungen einzelner Lebensformen ausschließt. Die Akzeptanz pluraler familialer Lebensformen läßt es nicht nur zu, sondern fordert es geradezu heraus, daß die gesellschaftlichen und politischen Gruppierungen und Parteien auch ihre unterschiedlichen Leitbilder für das familiale Zusammenleben hervorheben oder vertreten.

Trotz aller Pluralität des Zusammenlebens bleibt die durch Elternschaft begründete, rechtlich geordnete und auf Dauer angelegte Familie, die jeden Menschen ein Leben lang in die Verantwortung der Generationen füreinander einbindet, für die Gesellschaft und damit für die Familienpolitik von besonderer Bedeutung. Familienpolitik jedweder Trägerschaft und föderativer Zuständigkeit hat daher die Aufgabe, diese aus der Partnerschaft von Frau und Mann erwachsende, durch Elternschaft begründete Familie — in ihrer pluralen Ausformung — in dieser Gesellschaft lebbar und gestaltbar zu machen. Familiales Zusammenleben muß erlernt und eingeübt werden können. Deshalb muß Familienpolitik an der Schaffung von Rahmenbedingungen, die familiales Zusammenleben auf der Grundlage des partnerschaftlichen Umgangs von Frauen und Männern ermöglichen, orientiert sein. Dies gilt vor allem in bezug auf:

- Rollenflexibilisierung in Familie und Arbeitswelt wie auch im Bildungs- und Ausbildungswesen;
- familienfreundlichere Gestaltung der Arbeitswelt;
- Entwicklung eines partnerschaftlichen Umgangs der Geschlechter bei der Übernahme sozialer Verantwortung für Kinder und alte Menschen, für Kranke, Behinderte, Arme und Menschen in Not.

Wie diese umfassende Aufgabe wahrgenommen wird, bestimmt maßgeblich den Alltag des Zusammenlebens von Frauen und Männern wie von Eltern und Kindern. Familienpolitik ist daher nicht auf einen bestimmten politischen Handlungsbereich mit einigen wenigen Zuständigkeiten zu begrenzen, sondern muß in gesamtgesellschaftlicher Verantwortung gestaltet werden.

Der Rückzug des Staates und der Betriebe aus der vor- und außerschulischen Erziehung und Betreuung, das Auslaufen der ohnehin schwach entwickelten öffentlichen Familienbildungs- und Beratungsangebote in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik schafft zunächst nur die formalen Voraussetzungen für den Aufbau eines pluralistischen Angebotes. Die Wohlfahrtsverbände, Kirchen und anderen freien Träger werden die so entstandene Lücke vor allem im Bereich der Kinderkrippen, Horte und sozialen Dienste aus eigener Kraft ebenso wenig schließen können wie die Kommunen, die hier im Zuge der Subsidiarität zunächst einspringen müßten. Angesichts der Finanzschwäche der alten und neuen Bundesländer ist der Bund hier in die Pflicht zu nehmen, sich finanziell zu beteiligen.

Es gehört zu den wichtigsten Merkmalen einer offenen pluralistischen Gesellschaft, daß die Menschen über die Beteiligung an den Parlamentswahlen hinaus an der Gestaltung der sie betreffenden Politikbereiche mitwirken können. Dies geschieht zum einen institutionsbezogen durch die Mitbestimmung in Elternbeiräten o. Ä., die es unter anderem Vorzeichen ja auch in der Deutschen Demokratischen Republik gab und die jetzt in veränderter Form fortzusetzen

sind. Das geschieht zum anderen durch den Zusammenschluß von Familien und Einrichtungen der Familienarbeit zu Familienorganisationen, die familienpolitisches Bewußtsein in der Öffentlichkeit weiterentwickeln und konkrete Forderungen gegenüber den politischen Instanzen in Bund, Ländern und Kommunen zu Gehör bringen wollen. Auch hier werden die finanziellen Möglichkeiten der sich gerade neu bildenden Familienorganisationen in den fünf neuen Bundesländern nicht ausreichen, sich aus eigener Kraft zu einem potenten Gesprächspartner für die Familienpolitiker zu entwickeln. Soll Familienpolitik in den neuen Bundesländern nicht an den dort lebenden Menschen vorbei und über deren Köpfe hinweg gestaltet werden, ist es dringend notwendig, sie bei der Selbstorganisation und -artikulation ihrer eigenen Interessen finanziell zu fördern.

Pluralistische Trägerschaft von Familienpolitik bezieht sich jedoch nicht nur auf die Angebotsvielfalt der Individualleistungen und eine angemessene Interessenvertretung der Betroffenen, sondern auch auf die föderative Aufgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen sowie auf die Verantwortung der Unternehmen beziehungsweise der Tarifparteien in bezug auf die Gestaltung familienfreundlicher Tarifverträge.

Im Zuge der Angleichung der materiellen Lebensverhältnisse der Familien in allen Teilen Deutschlands fällt dem Bund die Hauptverantwortung für die kollektiven Leistungen, sprich für den Familienlastenausgleich zu. Haben sich jetzt schon einige der alten Bundesländer wie etwa Nordrhein-Westfalen ganz auf die Gestaltung und Förderung von Individualleistungen konzentriert und jede Beteiligung an dem Familienlastenausgleich, z. B. durch Familiengründungsdarlehen oder Landesfamiliengeld, grundsätzlich abgelehnt, werden die neuen Bundesländer dazu noch weniger bereit und in der Lage sein.

Die neuen Bundesländer müssen ihr Hauptaugenmerk in der Aufbauphase auf die Ausführungsbestimmungen zum neuen KJHG lenken und die Richtlinien und Förderungsbestimmungen für Kinderkrippen, -gärten und Horte, für die Beratungsstellen unterschiedlicher Provenienz und die Familienbildung erarbeiten. Vermutlich werden ihre Haushalte für die finanziellen Förderungsleistungen selbst zunächst noch nicht in der Lage sein und Bundeshilfe benötigen.

Letzteres gilt auch für die Kommunen, die schließlich mit ihrer kommunalen Wirtschaftspolitik, Stadtentwicklung und Wohnungsbaupolitik, mit der Umsetzung der Sozialhilfe und — in Zusammenarbeit mit den freien Trägern — der Gestaltung der vielfältigen Sozialisationshilfen gemäß KJHG ganz konkret die Lebenslagen der Familien vor Ort bestimmen. Sieht man neben der materiellen Absicherung der Familien durch den Familienlastenausgleich in der Bewältigung des Spannungsverhältnisses von Familie und Arbeitswelt die wichtigste Zukunftsaufgabe der Familienpolitik, wird man auch die Unternehmen

und Tarifparteien an ihre spezielle familienpolitische Verantwortung in bezug auf eine flexible Arbeitszeitgestaltung etwa erinnern müssen.

Auch in einer offenen, pluralistischen Gesellschaft ist die Familie trotz aller staatlich-gesellschaftlichen Verantwortlichkeiten und praktischen Hilfen diejenige Institution, deren Mitglieder — unabhängig von der jeweiligen Lebensform — letztendlich die Hauptverantwortung und Hauptlasten füreinander und vor allem für Kinder, Behinderte und Kranke tragen. Bewußt oder unbewußt hat der Wille zu dieser Eigenverantwortlichkeit die Veränderungen in der ehemaligen Deutschen Demokratischen Republik mit herbeigeführt. Deshalb dürfen gerade die Familien und vor allem die Frauen und Mütter, die diesen Weg mit ihrer Gesellschaft, die ihnen viel von ihrer Verantwortung abgenommen hatte, gegangen sind, jetzt von den familienpolitisch Verantwortlichen und den Trägern der Familienpolitik nicht enttäuscht werden. Auch die Familien, die in den alten Bundesländern bereits seit vierzig Jahren um die Anerkennung ihrer vielfältigen Leistungen für Staat und Gesellschaft ringen, erwarten mehr Einsicht in ihre gesellschaftliche Bedeutsamkeit. Sie erwarten, daß Politik und Wirtschaft die Notwendigkeit einer Gleichrangigkeit von Wirtschafts- und Familienpolitik anerkennen.