

Die deutsche Familienpolitik im Europavergleich – Dr. Jürgen Borchert

Es gilt das gesprochene Wort!

Familienpolitische Vergleiche mit dem Ausland gehören inzwischen zum zentralen Bestandteil der familienpolitischen Debatte in Deutschland. Insbesondere zur Begründung der Notwendigkeit eines „Paradigmenwechsels“ – statt materieller Familienförderung mehr Dienstleistungen im Betreuungssektor – bedient man sich gern ausländischer Vorbilder. Bei genauerer Betrachtung erweisen sich diese Beispiele allerdings als selektiv und deshalb wenig authentisch, weshalb sich die herrschende Familienpolitik fragen lassen muss, ob sie statt einer rationalen Debatte nicht tatsächlich Ideologie betreibt und/oder nur von den harten Fakten des familienpolitischen Versagens in Deutschland ablenken will.

Operation ohne Diagnose?

In seinem Buch „Gesetzgebungslehre“ hat der Schweizer Rechtswissenschaftler und Literat Peter Noll die Methode der Gesetzgebung mit der Chirurgie verglichen. Hier wie dort komme es auf äußerste Genauigkeit bei der Befunderhebung, Sorgfalt bei der Anamnese und Präzision bei Diagnose sowie Stimmigkeit der Therapie an. Gemessen hieran kann einem bei der „modernen Familienpolitik“ der Bundesregierung (und ihrer unmittelbaren Vorgängerin) nur angst und bange werden. Die Bundesregierung (Anm.: eigentlich „der Gesetzgeber“) sieht das familienpolitische Zentralproblem nämlich in der als ungenügend empfundenen Erwerbsbeteiligung der Mütter. Diese wollten heutzutage beides: Kind und Karriere. Das bewiesen insbesondere die Vorbilder im Ausland. Die Anstrengungen seien deshalb auf die Verbesserung der Vereinbarkeitsbedingungen zu richten. Dafür seien Teile des im internationalen Vergleich sehr hohen materiellen Familienlastenausgleich (FLA), der sich als weitgehend ineffektiv erwiesen habe, in Dienstleistungen umzuschichten („Paradigmenwechsel“). Länder mit besserer Betreuungsinfrastruktur und höherer Müttererwerbsquote wiesen deutlich höhere Geburtenraten auf; genannt werden insbesondere die skandinavischen Länder und Frankreich. In Anlehnung an die Vorbilder in Skandinavien wird deshalb ein 12monatiges Elterngeld mit einer Verlängerungsoption um zwei Monate bei Wechsel der Bezugsperson eingeführt. Es soll Lohnersatz in Höhe von 67 Prozent des letzten Nettoeinkommens (unklar noch: des gemeinsamen der Eltern?) bis zu einer Höchstgrenze von 1800 € bieten; Erwerbstätigkeit bis zu 30 Wochenstunden soll unschädlich sein. Flankierend werden die Freibeträge für Kinderbetreuungskosten (variierend für Ein- bzw. Zweiverdiener-Familien - mit Kindern im Alter von 3-6 bzw. bis 14 Jahre) auf 2/3 der Aufwendungen bis zu maximal 4000 € angehoben und ein Steuerabzugsbetrag bei geringfügiger Beschäftigung von bis zu 510 € und bei haushaltsnahen Dienstleistungen durch Selbständige von maximal 600 € eingerichtet.

Die Bundesregierung betont - dabei weithin assistiert von den Medien - dass es sich um äußerst kostspielige Vorhaben handle, wobei sie für ihre familienpolitischen Reformen einen zusätzlichen Kostenaufwand in Höhe von zirka 1.68 Mrd. (1.2 Mrd. für das Elterngeld und 480 Mio. für die Erweiterungen bei den Freibeträgen) veranschlagt. Dem stehen allerdings Einsparungen in familiensensiblen Bereichen von Höhe von rund 10.8 Mrd. Euro (rund 4 Mrd. Euro bei Familienkomponenten im öffentlichen Dienst, 3.8 Mrd. Euro bei der Eigenheimzulage, 2.5 Mrd. Euro bei der Einschränkung der Pendlerpauschale, 534 Mrd. Euro Kindergeldkürzung) gegenüber: Per Saldo ein Minus von über 9 Mrd. Euro. Hinzu kommt noch die Mehrwertsteuererhöhung 2007 mit einer Mehrbelastung von insgesamt ca. 23 Mrd. Euro, die Familien überproportional trifft; dass dazu für viele noch Belastungen durch Studiengebühren o.ä. hinzutreten, sei ebenfalls erwähnt.

Grundannahmen falsch

Um kein Missverständnis zu erzeugen: Nichts gegen ein Elterngeld als Mosaiksteinchen einer familienpolitischen Strukturreform des Sozialstaats! Aber erst muss die Diagnose stimmen. Die Ursachen des Leidens sind zu identifizieren und dann ist eine Hierarchie der notwendigen Reformschritte aufzustellen. Bei der Operation braucht es sodann keinen filigranen Superchirurgen, sondern es würde schon die Kunst einer guten Hausfrau genügen: Dass man eine Treppe von oben putzt! Aber nichts davon berücksichtigt die herrschende Orthodoxie.

Der Bundesregierung wie ihren wissenschaftlichen Beraterstäben blieb fixiert auf ihren „Paradigmenwechsel“ nämlich offenbar die Tatsache verborgen, dass die doppelte deutsche Kinderarmut –Halbierung der Geburtenzahl von 1.325 Mio. (1965) auf 690 000 (2005) bei einer Versechszehnfachung des Anteils der Kinder in der Sozialhilfe im Zeitraum von 1960/65 (zeitweise jedes 75. Kind unter sieben Jahren) bis 2005 (fast jedes fünfte) - mit einer Ausweitung der Müttererwerbstätigkeit um mehr als 55 Prozent einherging. Diese real eingetretene Erhöhung der Erwerbsbeteiligung hat also weder das Geburtendesaster verhindert, noch die Verarmung von Familien eingedämmt. Auch der Verweis auf ausländische Vorbilder ist verwegen: Die deutsche Frauen- und Müttererwerbsquote ist mit 58.85 % nämlich auch nicht niedriger, sondern sogar höher als in Frankreich (55.2%).

Wenn demgegenüber betont wird, dass in Frankreich (F) der Vollzeitanteil höher sei als hierzulande, so ist dabei wiederum zu beachten, dass in F eine gesetzliche Arbeitszeitbegrenzung von 35 Stunden gilt; davon findet man in der Debatte kein Wort. Ebenso ist hinsichtlich des schwedischen Vorbilds anzumerken, dass dort rund 75 Prozent der Mütter im öffentlichen Dienst mit einer maximalen tariflichen Arbeitszeit von 32 Wochenstunden beschäftigt sind; bei uns fiele das unter Teilzeit. Interessant ist in diesem Zusammenhang die Information im 7. Familienbericht, dass Elternpaare in Deutschland, so sie denn Erwerbsstellen innehaben, zusammen im Durchschnitt auf eine Wochenarbeitszeit von 70 Stunden kommen (!), die somit über derjenigen der Franzosen und Schweden liegt. Bemerkenswert am schwedischen Beispiel ist darüber hinaus, dass dort seit der großen familienpolitischen Reform Ende der 1980er Jahre die Geburtenrate trotz unveränderter familienpolitischer Rahmenbedingungen zwischen 2,1 und 1,5 Kindern pro Frau oszillierte, was Kenner des Landes in erster Linie auf die Entwicklungen am Arbeitsmarkt zurückführen. Offenbar benötigen also auch die Investitionen in das Humanvermögen stabile und verlässliche Rahmenbedingungen - wie alle Investitionen. Dieses Bild wird durch den auffälligen Befund in Deutschland ebenfalls bestätigt, dass in den Krippenparadiesen Ostdeutschlands trotz ihrer weltweit einmaligen Ausstattung mit Kinderbetreuungseinrichtungen und einer hohen Müttererwerbsbeteiligung die weltweit niedrigsten Geburtenraten anzutreffen sind, während ausgerechnet die höchsten Geburtenraten Deutschlands dort zu finden sind, wo die Betreuungseinrichtungen für Kinder unter drei besonders defizitär sind: Niedersachsen, Bayern und Baden-Württemberg.

Die Tatsache, dass Irland als das europäische Land mit der höchsten Fertilitätsrate bei gleichzeitig sehr niedriger Müttererwerbsbeteiligung stets aus den Untersuchungen der regierungsnahen Institutionen ausgeklammert bleibt, unterstreicht die Selektivität in der Wahrnehmung des Problems bei der herrschenden Doktrin.

Den von der familienpolitischen Orthodoxie in Deutschland unterstellten unmittelbaren Zusammenhang zwischen höherer Erwerbsbeteiligung und höherer Geburtenrate bestätigt die - so weit ersichtlich - umfassendste Untersuchung zu dieser Frage denn auch nicht¹; diese Schlussfolgerung sei oberflächlich. Genauso wenig stimmt die These, dass Länder, die mehr auf Dienstleistungen als auf Transfers setzten, höhere Fertilitätsraten aufwiesen, denn laut 7. Familienbericht beweisen Frankreich, Holland und Großbritannien das Gegenteil.

¹ Jette Schröder: Der Zusammenhang zwischen Erwerbstätigkeit und Fertilität: Ein Überblick über den Forschungsstand, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Arbeitspapier Nr. 89, 2005

Familienlastenausgleich in Deutschland besonders hoch? Das Gegenteil ist richtig! Familienpolitische Ahnungslosigkeit belegt deshalb auch die Behauptung, der Familienlastenausgleich sei in Deutschland im weltweiten Vergleich besonders gut ausgestattet. Dem widersprechen schon die Daten im eigenen Siebten Familienbericht, wo Deutschland mit einem auf das BIP bezogenen Anteil von Familienleistungen von 1,9 Prozent unter dem EU - Durchschnitt von 2,1 Prozent liegt und von Schweden (2,9 Prozent), Dänemark (3,8 Prozent) und Frankreich (2,8 Prozent) weit überrundet wird. Geradezu abenteuerlich sind von der Bundesregierung vor einigen Monaten vorgelegte Rechnungen, in denen sie unter Einbeziehung der Kosten des gesamten Bildungssystems (55 Milliarden €), der "Familienhilfe" (17 Milliarden €) und des Kindergeldes (36 Milliarden €) auf Volumina des Familienlastenausgleichs von über 100 Mrd. Euro kommt. Bei den Kosten des Bildungssystems handelt es sich nämlich keineswegs um Leistungen, welche ausschließlich Familien vorbehalten sind, sondern um solche, die ebenso von lebenslang Kinderlosen in Anspruch genommen wurden bzw. werden. Ebenso dokumentiert seine Unkenntnis von den rechtlichen Zusammenhängen, wer von „beitragsfreier Mitversicherung“ der Kinder und nichterwerbstätigen Ehegatten in der Krankenversicherung spricht, denn diese Personengruppen zahlen selbstverständlich auf den allein ihnen familienrechtlich zugewiesenen Unterhaltsanteil Beiträge, denn nicht einmal die Existenzminima werden von der Bemessungsgrundlage abgezogen. Die Tatsache, dass in der Gesetzlichen Krankenkasse (GKV) den Beiträgen aus niedrigen Einkommen dieselben Sachleistungen zustehen, ist Ausfluss des Solidarprinzips und hat mit dem Familienprinzip nichts zu tun. Umgekehrt wurde schon im Trümmerfrauenverfahren nachgewiesen, dass die ausschließlich von „Kindern anderer Leute“ zu tragenden Renten-, Gesundheits- und Pflegekosten der kinderlosen Jahrgangsteilnehmer der Eltern mehr als das Dreifache der Kosten der Familienhilfe ausmachen, der Transfer mithin in ganz andere Richtung geht, als man in Deutschland landläufig annimmt. Ebenso ahnungslos ist, wer das Kindergeld komplett auf das Familienkonto bucht, denn rund 24 von den genannten 36 Milliarden € sind nur die pauschale Rückerstattung der verfassungswidrigen Besteuerung des Existenzminimums der Kinder und somit kein Geschenk, sondern die Rückgabe von Diebesgut. Wer so rechnet, wie die Exponenten der herrschenden Familienpolitik, müsste fairer Weise den jedem Erwachsenen gewährten Grundfreibetrag von 7664 € mit einem mittleren Steuersatz von 28.5 Prozent in ein „Erwachsenengeld“ in Höhe von $(2184,24:12=)$ 182 Euro monatlich umrechnen. Dass das Kindergeld längst nicht mehr im Kindergeldgesetz geregelt ist sondern in §§ 32 Abs. 6 und 61f EStG, wissen offenbar nur noch Spezialisten, von denen es im Bereich der Familienpolitik ebenso offensichtlich nur ganz wenige zu geben scheint.

Deutschland, so das Fazit, ist in puncto Familienlastenausgleich im Gegensatz zu den offiziellen Verlautbarungen im internationalen Vergleich also äußerst schlecht aufgestellt. Das ist umso bemerkenswerter, als das Land eigentlich den weltweit höchsten Familienlastenausgleich aufweisen müsste: Weil die Notwendigkeit für einen Familienlastenausgleich mit der Ungleichverteilung von Kindern in den Haushalten und der Ungleichverteilung von Einkommen zwischen Familien und Nichtfamilien nämlich steigt! Deutschland ist aber das Land, in welchem die Quote der lebenslang Kinderlosen mit großem Abstand weltweit am höchsten ist- ab dem Geburtsjahrgang 1960 schon 26 Prozent, mit weiter steigender Tendenz. Großbritannien und Italien, die uns im europäischen Vergleich am nächsten kommen, weisen nur eine Quote von 19 bzw. 15 Prozent und Frankreich gar von <10 Prozent auf. Hinzu kommt die Tatsache, dass mit Ausnahme Frankreichs kein Land im internationalen Vergleich, bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt, so viel für seine Senioren ausgibt (12.1 Prozent), die der Nachwuchsgeneration deshalb auf allen Gütermärkten als entsprechend starke Konkurrenz gegenüber treten können. Die 25 Prozent Haushalte mit Kindern in Deutschland stehen der Konkurrenz der 75 Prozent Haushalte ohne unterhaltsberechtigter Kinder mit ihren entsprechenden Einkommensüberhängen deshalb in allen Markt Bereichen nahezu chancenlos gegenüber.

Inkonsistenzen

Junge Menschen - zu diesem Schluss zwingen auch die seriösen Vergleiche der internationalen Fakten - sind nur dann bereit, das Abenteuer Elternschaft zu wagen, wenn ihnen eine stabile Berufsperspektive über lange Zeit dies verantwortbar erscheinen lässt. Dass die Bundesregierung im Arbeitsrecht nun die Einführung einer 24monatigen Probezeit plant und damit die Phase beruflicher Unsicherheit für Berufseinsteiger („Generation Praktikum“) massiv ausdehnt, dürfte allen Erwartungen

auf eine höhere Geburtenrate stracks zuwiderlaufen und erscheint deshalb familienpolitisch äußerst inkonsistent. Hierzu gehört auch die Tatsache, dass der Arbeitsmarkt schon seit längerem und auf absehbare Zeit kaum neue Voll- oder Teilzeitstellen offeriert. Arbeitsplätze werden in nennenswertem Umfang fast nur noch im Niedriglohnbereich und zudem zu den Bedingungen „kapazitätsorientierter variabler Arbeitszeit“ angeboten, was aber wiederum der notwendigen Verlässlichkeit der elterlichen Präsenz und den vitalen Bedürfnissen familialer Kommunikation zuwiderläuft und obendrein ungeeignet erscheint, der materiellen Verarmung zu entkommen, die - daran ist erneut zu erinnern - ja seit über 40 Jahren trotz erheblich gesteigerter Müttererwerbstätigkeit Jahr für Jahr neue Rekordhöhen erklimmt. Die Ursache dieser Verarmung ist zuallererst in der Asymmetrie der staatlichen Einnahmesysteme (Revenuesysteme) zu finden: Der Tatsache nämlich, dass Deutschland mit einem Anteil der familienfeindlichen parafiskalischen Einnahmen an den gesamten Einnahmen der öffentlichen Hände in Höhe von über 43 Prozent und Verbrauchssteuern in Höhe von über 29 Prozent das familienfeindlichste Abgabensystem aller vergleichbaren Industriestaaten hat (wie haarklein im „Wiesbadener Entwurf“ von 2003 nachzulesen!) und Eltern in den intergenerationell von Jung zu Alt verteilenden Sozialsystemen durch die Sozialisierung der Altenlast bei gleichzeitig privatisierter Kinderlast in gleichzeitig primitiver und brutaler Weise dazu zwingt, „positive externe Effekte“ zugunsten ihrer kinderlosen Jahrgangsteilnehmer zu erbringen, - nämlich deren kostenlose Altersvorsorge in der Renten-, Kranken- und Pflegeversicherung! Vollkommen zu recht und nicht von ungefähr hat das BVerfG dem Gesetzgeber deshalb schon 1992 im Trümmerfrauen- und klarer noch im Pflegeurteil vom 3.4.2001 aufgegeben, die Kinderziehung beitragsäquivalent zu berücksichtigen, d.h. je nach Kinderzahl die Beiträge zu ermäßigen.

Der Versuch, Wasser mit einem Sieb zu schöpfen

Angesichts der schweren immanenten Asymmetrien zu Lasten der Familien können ohnehin nur naive Gemüter von den schieren Volumina des angeblichen Familienlastenausgleichs beeindruckt sein. Denn regressiv wirkende Abgaben zur Linderung der Überlasten einzusetzen, welche genau durch diese Revenue erst geschaffen werden, ist so absurd, als würde man versuchen, Wasser mit einem Sieb aus einem lecken Eimer zu schöpfen: Ein ungeheurer Aufwand, der das Gegenteil des Bezweckten bewirkt. Der von der Bundesregierung gerühmte "140-Mrd.-Familienlastenausgleich" ist deshalb, genau betrachtet, ein Monument monströser Dummheit. Würde man die Finanzierung der Sozialsysteme vom Lohn abkoppeln und Kindererziehung "beitragsäquivalent" berücksichtigen, wie es das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) gefordert hat, würde man ferner im Einkommenssteuerrecht ein Familiensplitting wie in Frankreich einführen und die indirekten Steuern auf den durchschnittlichen Kindesunterhalt in Form von Kindergeld erstatten, wie bei Investitionen sonst allgemein üblich; würde man also das Prinzip der Bemessung öffentlicher Lasten nach Leistungsfähigkeit strikt durchsetzen, bräuchte man fast keinen Familienlastenausgleich mehr, käme jedenfalls mit einem Bruchteil der verquirlten und verwaltungsintensiven Umverteilung von heute aus. Präzision statt Schaumschlägerei. Hier könnte man tatsächlich vom Ausland lernen: In Frankreich mit seinem Familiensplitting und in den skandinavischen Länder mit ihrem kleinen Parafisci und hohen Spitzensteuersätzen ist die bössartige Umverteilung von unten nach oben, die vor allem zu Lasten von Familien geht, viel geringer ausgeprägt als bei uns.

Eine solche Reform wäre ein Segen auch für die Wirtschaft, denn sie brächte die Kongruenz zwischen Einkommen und Bedarf, welche den Hub und Schub der Volkswirtschaft erst richtig brummen ließe. Dass wir heute bei den jungen Familien mit ihrem großen, ungedeckten Bedarf die Einkommensarmut grassieren lassen, während bei Singles und Senioren mit weitaus geringerem Bedarf Einkommensüberhänge entstehen, ist wirtschafts- wie familien- und arbeitsmarktpolitisch so ziemlich das Dümme, was man überhaupt tun kann. Dabei böte sich mit der großen Koalition erstmals die Möglichkeit, ohne partikularistische und opportunistische Rücksichtnahme auf die große Wählerschaft der Kinderlosen radikal an die Wurzel des familienpolitischen Übels zu gehen. Genauso könnte man den blinden Fleck der Demokratie mit Verfassungsändernden Mehrheiten beseitigen, nämlich der Kinder- und damit Zukunftsblindheit durch ein Familienwahlrecht zu begegnen, wie dies immerhin fünf Dutzend Bundestagsabgeordnete aller Fraktionen vor drei Jahren schon gefordert haben.

„Moderne Familienpolitik“ versus „Patriarchen“?

Die Union/Große Koalition setzt den familienpolitischen Kurs der SPD/Vorgängerregierung¹ nahtlos fort, ja verschärft ihn sogar. Die Vertreter der „modernen Familienpolitik“ werfen ihren Gegnern dabei ein Festhalten an patriarchalischen Mustern („Frauen zurück an den Herd“) vor, wenn diese sich vor allem gegen frühkindliche Fremdbetreuung aussprechen. Dabei ist zweierlei bemerkenswert: Dass, erstens, die gesicherten Erkenntnisse der Pädiatrie nirgendwo erwähnt und so im Ergebnis ignoriert werden, welche die Fremdbetreuung von Kindern vor dem ersten, wenn nicht gar bis zum dritten Lebensjahr nur in Ausnahmefällen für der Kleinkindentwicklung förderlich hält (dass es viele Fälle gibt, in welchen eine möglichst frühe Fremdbetreuung ein Segen für die Kinder wie für die Gesellschaft ist, ist dabei unbestritten, aber es ist offenkundig, dass man die Pädiater nicht einbeziehen will). Gerade wenn man Finnland als familienpolitischer Musterknaben bezeichnet, muss man dessen besondere Anstrengungen unterstreichen, zum einen den Eltern das erste Lebensjahr mit ihren Kindern zu reservieren, zum anderen bei der Kleinkindbetreuung strikt auf eine Kleinstgruppenbetreuung zu achten, deren Personalschlüssel dem Doppelten des hiesigen Standards entspricht. Dass dort die Arbeit mit Kindern umso höher vergütet wird, je jünger sie sind, unterstreicht ebenfalls den fundamental anderen Ansatz der dortigen Familienpolitik.

Zweitens wird unterschlagen, dass die Kritik an der Krippenerziehung aus einem völlig anderen Blickwinkel kam, als in der gegenwärtigen Debatte nun unterstellt wird. Denn vor dem Hintergrund der verordneten Krippenerziehung im Ostblock (welche übrigens Michail Gorbatschow als Mitursache des Verfalls des Ostblocks ansah!) ging es um die Beobachtung, dass es ein Kennzeichen totalitärer Regime in allen Epochen ist, sich möglichst frühzeitig der Kinder zu bemächtigen und Familien - zum Schaden für das gesellschaftliche System im Ganzen - auszuschalten. Deshalb muss sich jede Politik, die in diese Richtung geht, selbstverständlich die Frage gefallen lassen, ob sich in ihr nicht totalitäre Ansätze entwickeln oder gar schon zum Ausdruck kommen². Es scheint in Deutschland jedenfalls zunehmend in Vergessenheit zu geraten, dass Art. 6 Abs. 1 GG, welcher die Erziehung als Recht und Pflicht „zuvörderst“ den Eltern zuweist, insbesondere eine der Freiheit dienende Funktion hat.

Fazit:

Nicht alles, was hinkt, ist ein brauchbarer Vergleich. Das gilt, wie zu zeigen war, insbesondere hinsichtlich der internationalen Vergleiche in der Familienpolitik. Heraus kommt eine ideologisierte Familienpolitik mit extrem kurzen Beinen, mit welcher man vor den riesengroßen und rasant weiter wachsenden Problemen davonzulaufen versucht. Das kann nicht gelingen. Mit Riesenschritten voran gehen wird es mit der Familienpolitik in Deutschland deshalb auch in Zukunft nicht. Im Gegenteil.

¹ Olaf Scholz: „Müssen Lufthoheit über den Babybetten erringen!“

² siehe Olaf Scholz: „Lufthoheit“