

Daher können die Eltern bei der Erfüllung dieser Aufgaben von anderen allenfalls teilweise, nie aber völlig ersetzt werden. Eine Politik für die Familie und für das Kind muß in erster Linie darauf ausgerichtet sein, die Einsatz- und Erziehungsbereitschaft und -fähigkeit der Eltern für das Kind zu stärken“ (ebd. S. 18 f.).

Die Landesregierung betont, daß Bund, Länder und Gemeinden aufgrund der Verfassung gehalten sind, die rechtliche und tatsächliche Situation von Ehe, Familie und Kindern anhand der Verfassungsrundsätze ständig zu überprüfen sowie den Verfassungsauftrag durch konkrete Maßnahmen und Entscheidungen auszufüllen. Da diese Ziele nur im Zusammenwirken sämtlicher Träger der Familienpolitik erreichbar sind und die generelle Einführung des Erziehungsurlaubs und des Erziehungsjahres sowie die Anerkennung der Erziehungszeiten in der Rentenversicherung in die Gesetzgebungskompetenz des Bundes fallen, außerdem die finanzielle Leistungsfähigkeit einzelner Bundesländer überfordert sein kann, wolle das Land Niedersachsen durch den Modellversuch zu Initiativen auf Bundesebene anregen. Der Modellversuch war mit einer umfassenden Analyse der tatsächlichen Lebensverhältnisse der jungen Familien verbunden.

Die wichtigste noch zu leistende Aufgabe ist nach Auffassung der Niedersächsischen Landesregierung die Verlängerung des Zeitraums, in dem Familien mit Kleinkindern unterstützt werden. In ihrem familienpolitischen Programm fordert sie, das Erziehungsgeld und den Erziehungsurlaub für die drei ersten Lebensjahre zu zahlen und den Eltern Erziehungszeiten in der Rentenversicherung bis zum vollendeten fünften Lebensjahr des Kindes anzurechnen. Die Landesregierung betont jedoch zugleich, daß solche Regelungen im vollen Umfange erst in der Zukunft verwirklicht werden können.

4.1.2. Zielsetzungen im Modellversuch „Erziehungsgeld“

Der Modellversuch verfolgte die folgenden Ziele:

- Sicherung der Kinderbetreuung in der Familie
Mittels des Erziehungsgeldes sollen die Voraussetzungen für eine den Bedürfnissen des kleinen Kindes entsprechende Betreuung und Erziehung durch zeitlich begrenzten Verzicht eines Elternteils auf Erwerbstätigkeit geschaffen werden. Das Erziehungsgeld soll dabei die Entscheidung der jungen Mutter oder des Vaters erleichtern, in den ersten Lebensjahren eines Kindes dessen Betreuung selber zu übernehmen.

— Anerkennung der Familienitätigkeit

Erziehungsgeld soll die Betreuungs- und Erziehungsleistung für Kinder und die mit der Haushaltsführung verbundene Tätigkeit in ihrem gesellschaftspolitischen Wert verdeutlichen und in diesem Zusammenhang das

Interesse der jungen Familien an Fragen der Betreuung und Erziehung von Kindern sowie des familiären Zusammenlebens verstärken. Als Folge davon wird — in einem allerdings langfristigen Prozeß — auch eine allgmein veränderte Bewertung von Familienitätigkeit erwartet.

— Zuwachs an disponibler Zeit

Durch den mit der vorübergehenden Aufgabe der Erwerbstätigkeit eines Elternteils verbundenen Zuwachs an disponibler Zeit wird dem Erziehungsgeldempfänger ermöglicht, verstärkt selbstbestimmt über seine Zeit zu verfügen, und zwar nicht nur zugunsten der Familienmitglieder, sondern auch, um sich dem Freundes- und Bekanntenkreis zu widmen, und nicht zuletzt, um auch für sich selbst mehr Zeit zu haben.

— Zusätzliche finanzielle Leistungen

Das Erziehungsgeld soll zu den übrigen Leistungen des Familienlastenausgleichs ergänzend hinzutreten, also nicht auf andere Leistungen angerechnet werden und nicht der Steuerpflicht unterliegen.

— Eigenständige soziale Sicherung

Durch die Übernahme der Beiträge zur Kranken- und Rentenversicherung soll die eigenständige soziale Sicherung des Erziehungsgeldempfängers trotz der Unterbrechung der Erwerbstätigkeit fortgeführt werden. Die Familienitätigkeit wird als rentenwirksame Arbeitsleistung anerkannt.

— Erleichterung des phasenbezogenen Wechsels zwischen Familien- und Erwerbstätigkeit

Die zeitweilige Aufgabe einer Erwerbstätigkeit und die Übernahme der Betreuung der Kinder in den ersten Lebensjahren sollen der Mutter oder dem Vater auch dadurch erleichtert werden, daß sie anschließend auf dem Weg zurück in die Erwerbstätigkeit unterstützt werden. Dazu dienen Maßnahmen, die die berufliche Qualifikation erhalten und verbessern. Die kompetente Ausübung der Familienitätigkeit soll durch Maßnahmen der Familienbildung und beratung gefördert werden. Eine generelle Sicherung der Wiederinstellung durch eine langfristige Urlaubsregelung war nicht möglich, da im Rahmen eines Modellversuchs auf Landesebene bundesrechtliche Vorschriften nicht geändert werden konnten. Soweit landesrechtliche oder tarifliche Regelungen Möglichkeiten eines Urlaubs eröffneten, wurden die Teilnehmer des Modellversuchs auf sie hingewiesen.

4.1.3. Regelungen im Modellversuch

Der Modellversuch war auf die Zeit vom 1.7.1978 bis zum 31.12.1980 befristet. Einbezogen waren drei Regionen unterschiedlicher Wirtschafts-, Sozial- und Raumstruktur sowie ein Großbetrieb. Teilnahmeberechtigt waren Mütter und Väter,

- die ihren Hauptwohnsitz in den Modellregionen (Stadt Friesoythe in Oldenburg, Stadt Laatzen im Großraum Hannover, Landkreis Hameln-Pyrmont) hatten oder bei der Blaupunkt GmbH in Hildesheim beschäftigt waren,
 - die in der Zeit zwischen dem 1.7.1978 und dem 30.6.1979 ein Kind bekommen hatten,
 - die vor der Geburt des Kindes mindestens ein Jahr vollversicherungs-pflichtig beschäftigt waren,
 - deren Familiennettoeinkommen nach Aufgabe der Erwerbstätigkeit der Mutter oder des Vaters 2.500 DM, zuzüglich 500 DM für jedes Kind, nicht überstieg.
- Ausländer waren dann teilnahmeberechtigt, wenn sie aus einem Mitgliedsstaat der Europäischen Gemeinschaft stammten und sich mindestens 5 Jahre in der Bundesrepublik Deutschland aufgehalten hatten.

Das monatliche Erziehungsgeld betrug bei Verheirateten 350 DM, bei Alleinstehenden im Regelfall 426 DM (im Einzelfall bis zu 850 DM). Das Erziehungsgeld wurde für einen Zeitraum von 18 Monaten gezahlt. Da das Erziehungsgeld für die Erziehungslleistung gewährt wurde, war es steuerfrei und wurde nicht dem steuerpflichtigen Einkommen hinzugerechnet. So blieb es auch bei der Einkommensermittlung zur Gewährung anderer Leistungen, wie Sozialhilfe, Wohngeld und Ausbildungsförderung außer Betracht. Zeiten, in denen nach der Geburt des Kindes Zuwendungen nach gesetzlichen Regelungen gewährt wurden (Mutterschaftsgeld, Krankengeld, Mutterschaftsurlaubsgeld), wurden auf den Zeitraum der Zahlung des Erziehungsgeldes angerechnet.

Für Landesbedienstete bestand ein Anspruch auf Wiedereinstellung nach Ablauf des Zahlungszeitraumes. Bei den übrigen Angehörigen des öffentlichen Dienstes wurde, einer Empfehlung des Landes folgend, in der Regel entsprechend verfahren. Gewerblichen Arbeitnehmern konnte der Arbeitsplatz nur dann gesichert werden, wenn tarifvertragliche Regelungen dies vorsahen oder im Einzelfall persönliche Absprachen mit dem Arbeitgeber getroffen wurden. Teilzeitarbeit war während der Zeit der Inanspruchnahme des Erziehungsgeldes nicht erlaubt.

Zusätzlich zum Erziehungsgeld übernahm das Land die Zahlung der Beiträge zur Rentenversicherung der Erziehungsgeldempfänger bis zur Höhe des durchschnittlichen Rentenversicherungsbetrages der erwerbstätigen Frauen. Außerdem wurden durch das Land die Beiträge zur Krankenversicherung gezahlt. Beiträge zur Arbeitslosenversicherung konnten nicht entrichtet werden, da kein versicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis bestand. Der Anspruch auf Arbeitslosengeld blieb jedoch im Rahmen der Regelungen des Arbeitsförderungsgesetzes erhalten. Der Verdienst vor Aufnahme der Familien-tätigkeit galt als Bemessungsgrundlage für ein gegebenenfalls zu zahlendes Arbeitslosengeld.

4.1.4. Auswirkungen des Modellversuchs und Bewertung

(1) Inanspruchnahme des Erziehungsgeldes

Knapp die Hälfte der Familien (48 v. H.), in denen während des Versuchszeitraumes ein Kind geboren wurde, waren zum Bezug des Erziehungsgeldes berechtigt. Drei Viertel der nicht bezugsberechtigten Familien waren Mehrkin-derfamilien. Die Bedingung einer Erwerbstätigkeit vor der Geburt benachteiligte diejenigen Mütter/Väter, die sich bereits nach einer vorausgegangen Geburt für Familien-tätigkeit entschieden hatten. Annähernd 90 v. H. der nicht bezugsberechtigten Mütter waren vor der Geburt des Kindes bereits familien-tätig. Die Benachteiligung ist auch daran zu erkennen, daß es sich bei drei Viertel der berechtigten Familien um die Geburt des ersten Kindes handelte.

Von den Berechtigten nahmen die Hälfte (49 v. H.) das Erziehungsgeld in Anspruch (437 Mütter und 2 Väter). Etwa ein Viertel der berechtigten Mütter entschied sich für Familien-tätigkeit, ohne das Erziehungsgeld in Anspruch zu nehmen (ein großer Teil dieser Gruppe war nach der Geburt des Kindes als arbeitslos registrier). Das letzte Viertel der bezugsberechtigten Mütter war auch nach der Geburt des Kindes erwerbstätig.

Die Entscheidung der bezugsberechtigten Familien für oder gegen das Erziehungsgeld ist weitgehend unabhängig von strukturellen Merkmalen, wie Alter, Familienstand, Kinderzahl, Ausbildungsniveau und ausgeübter Beruf. Auf besondere Schwierigkeiten stieß die Entscheidung zur Familien-tätigkeit bei Alleinerziehenden, Selbständigen und Frauen ohne Ausbildung.

Als Gründe für die Entscheidung, trotz der Berechtigung zum Bezug von Erziehungsgeld erwerbstätig zu bleiben, wurden genannt:

- Der Zahlungszeitraum des Erziehungsgeldes sei zu kurz. Vorgeschlagen wurde überwiegend eine Zahlungsdauer von mindestens drei Jahren.
- Der Betrag sei zu gering. Vorgeschlagen wurde eine Anpassung an die tatsächlichen Lebenshaltungskosten eines Kindes.
- Der Arbeitsplatz sei nicht gesichert. Vorgeschlagen wurde eine gesetzlich begründete Arbeitsgarantie und/oder die Verbesserung der Voraussetzungen einer Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit durch tarifvertragliche Regelungen sowie die Zulässigkeit von Teilzeitarbeit.

(2) Finanzielle Bedeutung des Erziehungsgeldes

Das Erziehungsgeld wurde von den Eltern überwiegend als Hilfe zum Lebensunterhalt der Familie angesehen, da die erhöhten Aufwendungen für die vergrößerte Familie mit dem Wegfall eines Arbeitseinkommens zusammenfielen. Anschaffungen nur für das Kind oder persönliche Ausgaben für den Erziehungsgeldempfänger waren selten.

Der Anteil der Frauen, die ohne das Erziehungsgeld ihre Erwerbstätigkeit nicht hätten aufgeben können, war im strukturschwachen Friesoythe deutlich höher als in den anderen Gebieten. Das verfügbare Familieneinkommen reicht bei überwiegend niedrigem Erwerbseinkommen (auch der Väter) häufig nicht aus, um den Lebensunterhalt zu sichern. Andererseits ist die Bedeutung des Erziehungsgeldes für den Lebensunterhalt um so höher einzuschätzen, je geringer das Einkommensniveau und je höher die Kinderzahl ist. Somit hat das Erziehungsgeld nicht nur sozial, sondern auch regional unterschiedliche Einkommenseffekte. Vorgeschlagen wurde, während des Bezugs von Erziehungsgeld in geringem Umfang Erwerbstätigkeit auch deshalb zuzulassen, um zu krassen finanzielle Engpässe nicht entstehen zu lassen.

(3) Auswirkungen auf die Familie

Die Entscheidung zur Familienmäßigkeit wurde überwiegend von dem Wunsch der Eltern getragen, das Kind selbst zu betreuen und die Schwierigkeiten zu vermeiden, die die Betreuung eines Kindes bei Erwerbstätigkeit beider Eltern oft mit sich bringt. Auch rückwirkend wurde der Entschluß für richtig erachtet, dies auch dann, wenn der Entschluß schwer fiel. Nahezu alle Eltern sahen in der Mutter die geeignetste Betreuungsperson für das Kleinkind. Dies erklärt die geringe Zahl familienmäßiger Väter. Von ihnen erwartet die soziale Umwelt eine zusätzliche gesellschaftlich anerkannte Begründung für Familienmäßigkeit (z.B. Ausbildung, Arbeitslosigkeit). Ein Teil der Väter sah sich von Familienarbeit entlastet, als die Mutter sich zur Familienmäßigkeit entschloß. Ein anderer Teil bemühte sich, Familienaufgaben neben der Erwerbstätigkeit zu übernehmen.

(4) Auswirkung auf die soziale Sicherung

Die Leistungen zur sozialen Sicherung der ihre Erwerbstätigkeit unterbrechenden Mütter oder Väter erwiesen sich im Modellversuch vielfach als ebenso bedeutsam wie das Erziehungsgeld selbst.

Die Regelungen zur Krankenversicherung waren für die Teilnehmer befriedigend. Da gesetzliche Regelungen nicht möglich waren, trat das Land mit den örtlichen Krankenkassen Vereinbarungen. Als besonders wichtig wurde von den Teilnehmern die Beitragszahlung zur Rentenversicherung angesehen. Bei mehr als der Hälfte der Erziehungsgeld-Empfängerinnen entsprach der gezahlte Durchschnittsbetrag den eigenen Beiträgen während der vorausgegangenen Erwerbstätigkeit. Der Bezug von Arbeitslosengeld war nach dem Ablauf der Zahlung des Erziehungsgeldes deshalb möglich, weil der Zahlungszeitraum nur 18 Monate betrug.

Für selbständig Erwerbstätige ergab sich bei Inanspruchnahme der Leistungen die Schwierigkeit, den Betrieb während der Zahlung des Erziehungs-

geldes fortzuführen. Außerdem war es nicht einfach die Übernahme der Kranken- und Altersversicherungsbeiträge durch den Träger des Modellversuchs zu erreichen.

(5) Auswirkungen auf die Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit

Nahezu sämtliche Mütter beabsichtigten die Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit bei fortgeschrittenem Alter der Kinder, in der Regel jedoch nicht vor der Vollendung des dritten Lebensjahres des Kindes. Bei der Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit bevorzugten Mütter Teilzeitarbeit. Vor der Geburt des Kindes waren 15 v.H. der Frauen teilzeitschäftig. Bei den auch nach der Geburt erwerbstätigen Müttern waren es rund 50v.H. Überwiegend fanden die Mütter, die nach Ablauf der Zahlung des Erziehungsgeldes wieder erwerbstätig werden wollten, eine Stelle. Schwierigkeiten ergaben sich allerdings durch den Mangel an Teilzeitarbeitsplätzen, sowie besonders für diejenigen, die eine geringere berufliche Qualifikation hatten.

Als wichtige Frage wurde von den Teilnehmern die Sicherung des Arbeitsplatzes angesehen. Wenn die Rückkehr auf den früheren Arbeitsplatz möglich wäre, falle der Entschluß leichter zwischen Erwerbs- und Familienmäßigkeit zu wechseln. Diese Bedingung konnte der Modellversuch nicht verwirklichen und daher auch nicht prüfen, wie diese Arbeitsplatzgarantie das Verhalten der Mütter und Väter beeinflussen würde.

4.2. Das Landeserziehungsgeld in Baden-Württemberg

Das Land Baden-Württemberg hat ab April 1983 eine spezielle Leistung für junge Familien eingeführt, in denen sich die Mutter oder der Vater unter Verzicht auf Erwerbstätigkeit der Betreuung eines Kleinkindes widmet¹³. Diese Familiengeldregelung von 1983, die noch frühere Richtlinien über die Gewährung von Familiendarlehen und anderen Zuwendungen an Familien außer Kraft setzte, wurde im April 1986 durch Richtlinien für die Gewährung von Landeserziehungsgeld ersetzt, die an die Regelungen des Erziehungsgeldgesetzes des Bundes angepaßt wurden¹⁴.

13 Die Richtlinien des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung für die Gewährung von Familiengeld vom 23. März 1983 wurden im Gemeinsamen Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg 1983, S. 473, veröffentlicht.

14 Die derzeit geltenden Richtlinien des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung für die Gewährung von Landeserziehungsgeld vom 10. April 1986 finden sich im Gemeinsamen Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg 1986, S. 541.

4.2.1. Leitbild und Zielsetzungen der Landesregierung Baden-Württembergs

Die Landesregierung von Baden-Württemberg beabsichtigte schon mit den in den 70er Jahren eingeführten Unterstützungsleistungen, verstärkt mit dem Familiengeld von 1983 vor allem jungen Familien Hilfen zu geben. Sie hielt es für besonders wichtig, die ökonomischen Rahmenbedingungen für die Erziehung des kleinen Kindes in einer Phase des Familienlebens zu verbessern, in der besondere Belastungen auf die Eltern zukommen.

Mit dem Familiengeld wollte die Landesregierung den Bundesgesetzgeber anregen, ein Erziehungsgeld auf Bundesebene zu verwirklichen. Die Landesregierung hielt es für erforderlich, günstige Bedingungen für die frühkindliche Entwicklung mindestens bis zum Abschluß des dritten Lebensjahres durch besondere Hilfen zu sichern. Daher sorgte sie nach der Einführung des Erziehungsgeldes des Bundes für eine Anschließregelung auf Landesebene. Auch hierin erhofft sie sich wieder eine Schrittmachervirkung im Hinblick auf eine Erweiterung der Bundesregelung.

Die Betreuung des Kindes durch die eigene Mutter oder den eigenen Vater hat für die Landesregierung hohe Priorität. Daher hat sie sehr enge Grenzen hinsichtlich einer Erwerbstätigkeit während des Bezugs von Landeserziehungsgeld gezogen und früher sogar die volle Aufgabe der Erwerbstätigkeit verlangt, wenn Eltern das Familiengeld des Landes nach den Richtlinien von 1983 in Anspruch nehmen wollten. Um den Eltern die zeitweilige Unterbrechung der Erwerbstätigkeit zu erleichtern, setzt sich die Landesregierung sehr für berufliche Weiterbildungsangebote für aus dem Erwerbsleben ausgeschiedene Eltern ein und fördert die Rückkehr ins Erwerbsleben auch nach ausgedehnten Zeiten des Erziehungsurlaubs.

Besonderes Augenmerk richtet die Landesregierung auf die Integration verschiedener Maßnahmen auf Bundes-, Landes- und privater Ebene, um die Wirksamkeit der Maßnahmen zugunsten der Erziehungsleistung der Familien zu erhöhen.

4.2.2. Die Familiengeldregelung von 1983

Nach den Richtlinien von 1983 wurde Familiengeld demjenigen Elternteil (Mutter oder Vater) für die Dauer von höchstens zwei Jahren ab dem Zeitpunkt der Geburt oder der Adoption gewährt, der mit seinem Kind in häuslicher Gemeinschaft zusammenlebt und während dieser Zeit im Interesse einer gedeihlichen Kinderentwicklung weder einer Erwerbstätigkeit noch einer Ausbildung nachgeht. Antragsberechtigt waren nur Mütter oder Väter, die die deutsche Staatsangehörigkeit oder die eines Mitgliedsstaates der Europäischen Gemeinschaft besaßen und ihren gewöhnlichen Aufenthalt mindestens ein Jahr vor der Geburt oder Adoption des Kindes in Baden-Württemberg begründet hatten.

Das Familiengeld betrug nach den damaligen Richtlinien maximal 4.800 DM und wurde in zwei Teilbeträgen in Höhe von jeweils 2.400 DM ausbezahlt; und zwar der erste Teilbetrag nach der Antragsbewilligung und der zweite nach der Vollendung des ersten Lebensjahres bzw. ein Jahr nach der Adoption des Kindes. Dieser Höchstbetrag verminderte sich beim Überschreiten bestimmter, mit zunehmender Kinderzahl sich erhöhender Einkommensgrenzen; außerdem wurde ein eventuell gezahltes Mutterschaftsgeld in voller Höhe vom Familiengeld abgezogen. Im Jahr 1984 wurde in Baden-Württemberg bei einer Gesamtzahl von etwa 84.000 lebendgeborenen deutschen und EG-ausländischen Kindern in 15.765 Fällen Familiengeld mit einem Gesamtvolumen in Höhe von 72,9 Mio DM bewilligt.

4.2.3. Das Landeserziehungsgeld von 1986

Seit 1986 wird statt des bisherigen Familiengeldes des Landes Baden-Württemberg für Kinder, die nach dem 31.12.1985 geboren wurden, Landeserziehungsgeld gezahlt. Dieses Landeserziehungsgeld wird im Anschluß an das Erziehungsgeld des Bundes für weitere 12 Monate, ab 1.1.1988 folglich vom 13. bis zum 24. Lebensmonat des Kindes bewilligt.

Anspruchsberechtigt zum Bezug von Landeserziehungsgeld sind wie in der vormaligen Familiengeldregelung die Eltern (Mutter oder Vater), die bereits bei der Geburt oder der Adoption ihres Kindes nicht erwerbstätig waren oder aber ihre Erwerbstätigkeit unterbrochen haben, um sich der Betreuung und Erziehung ihres Kindes zu widmen. Eine Erwerbstätigkeit, deren Entgelt die Grenze zur Versicherungspflicht nicht überschreitet (1988: 430 DM im Monat), hindert nicht den Bezug des Landeserziehungsgeldes. Weitere Voraussetzungen wie vormals beim Familiengeld sind die deutsche Staatsangehörigkeit oder die eines anderen Mitgliedsstaates der Europäischen Gemeinschaft sowie der gewöhnliche Aufenthalt in Baden-Württemberg seit mindestens einem Jahr vor der Geburt oder Adoption eines Kindes.

Zwar werden nun förderliche Socialisationsbedingungen in der Familie über das erste Lebensjahr hinaus abgesichert, jedoch für ein einzelnes Kind noch nicht für wenigstens drei Jahre erreicht. Es ist jedoch nicht ausgeschlossen, daß sich bei einem zweijährigen Geburtenabstand nach Auslaufen des Anspruchs auf Erziehungsgeld für das erste Kind kontinuierlich ein neuer Anspruch auf Erziehungsgeld des Bundes und nachfolgend des Landes anschließt. So können sich bei Mehrkinderfamilien Bezugszeiten von insgesamt vier oder sechs Jahren ergeben. Der gleichzeitige Bezug von Landeserziehungsgeld (z.B. für das erste Kind) und Bundeserziehungsgeld (bereits für das zweite Kind) sowie der Mehrfachbezug von Landeserziehungsgeld für mehrere Kinder (z.B. für ein leibliches und ein adoptiertes Kind) innerhalb desselben Zeitraums sind nicht ausgeschlossen.

Das Landeserziehungsgeld beträgt monatlich 400 DM, bei Mehrlingsgeburten macht es den mehrfachen Betrag hiervon aus und trägt damit zugleich dem Gesichtspunkt besonderer Belastung Rechnung. Die Gewährung des Landeserziehungsgeldes ist an Einkommensgrenzen gebunden. Es wird voll gezahlt, wenn das Familieneinkommen — das sind die Einkünfte im Sinne des Steuerrechts (ohne Berücksichtigung von Verlusten) abzüglich Lohn-, Einkommen- und Kirchensteuer, Vorsorgeaufwendungen (z.B. Sozialversicherungsbeiträge) und bestimmter Unterhaltsleistungen (z.B. Sozialversicherungsbeiträge) und bestimmter Unterhaltsleistungen (z.B. für den geschiedenen Ehegatten oder nichtehelicher Kinder) — monatlich 2.000 DM nicht übersteigt. Der Betrag von 2.000 DM netto im Monat entspricht gegenwärtig einem jährlichen Bruttoarbeitslohn von rund 36.000 DM. Maßgebend für die Bemessung ist das Einkommen im vorletzten Jahr vor der Geburt oder der Adoption des Kindes. Ist das laufende Einkommen niedriger, kann auf Antrag dieses zugrunde gelegt werden. Die Einkommensgrenzen sind so gewählt worden, daß die junge Arbeiterfamilie mit durchschnittlichem Einkommen bereits vom ersten Kind an anspruchsberechtigt ist.

Die monatliche Nettoeinkommensgrenze für die volle Gewährung von Landeserziehungsgeld erhöht sich für das zweite und jedes weitere Kind um 300 DM. Beim Überschreiten der jeweils maßgeblichen Einkommensgrenzen reduziert sich das Landeserziehungsgeld in Stufen von 50 DM um den über der jeweiligen Grenze liegenden Betrag.

Im Jahr 1987 sind im Land Baden-Württemberg 67.863 Anträge auf Gewährung von Landeserziehungsgeld bewilligt worden. Die Summe der Erziehungsgeldzahlungen aus dem Landeshaushalt belief sich auf 309 Mio DM.

4.2.4. Vergleich der Landesregelung und der Bundesregelung

Verschiedene Bestimmungen zur Gewährung von Landeserziehungsgeld unterscheiden sich von den Regelungen zur Gewährung von Bundeserziehungsgeld. So wird zwar sowohl bei der Landes- als auch bei der Bundesregelung zum Erziehungsgeld als Anspruchskriterium vorausgesetzt, daß der Antragsteller innerhalb der Zeit, in der er Erziehungsgeld erhält, keine oder nur eine geringfügige Erwerbstätigkeit ausübt, aber anders als bei der Bundesregelung wird in der Landesregelung eine geringfügige Erwerbstätigkeit als Erwerbstätigkeit unterhalb der Versicherungspflichtgrenze definiert.

Mit 400 DM im Monat ist das Landeserziehungsgeld um 200 DM geringer als das Bundeserziehungsgeld. Allerdings besteht beim Landeserziehungsgeld im Gegensatz zum Bundeserziehungsgeld die Möglichkeit eines Mehrfachbezugs für mehrere Kinder innerhalb desselben Zeitraums. Die Gewährung des Landeserziehungsgeldes ist an eine Einkommensgrenze gebunden, die bei Ehepaaren um 5.400 DM Nettojahreseinkommen niedriger ist als beim Bundeserziehungsgeld; sie erhöht sich für das zweite und jedes weitere Kind um

3.600 DM Nettojahreseinkommen, das sind 600 DM weniger als bei der Bundesregelung. Aufgrund dieser unterschiedlichen Einkommensgrenzen verteilt nach den ersten zwölf Lebensmonaten eines Kindes eine Reihe von Eltern einen bis dahin bestehenden Anspruch auf Erziehungsgeld.

Zusammen mit dem Bundeserziehungsgeld stellt das Landeserziehungsgeld zwar ein weiteres Element zur Verbesserung der ökonomischen Rahmenbedingungen vor allem der jungen Familien dar. Im Hinblick auf mögliche unterschiedliche Zielsetzungen eines Erziehungsgeldes und einer Verschränkung von Bundes- und Landesregelungen sind allerdings folgende Probleme zu beachten:

Da das Landeserziehungsgeld im Vergleich zum Bundeserziehungsgeld in geringerer Höhe gewährt wird und außerdem die Einkommensgrenzen von der Bundesregelung abweichen, stellt sich das Problem eines möglichst nahtlosen Übergangs. Von der Zielsetzung her erscheint es grundsätzlich unerwünscht, daß Eltern, die nach der Bundesregelung Erziehungsgeld erhielten, aus dem Kreis der Anspruchsberechtigten nach der Landesregelung herausfallen.

Zudem könnte die Akzeptanz des Landeserziehungsgeldes bei den Eltern dadurch beeinträchtigt werden, daß die Erziehungszeiten der für ein weiteres Jahr auf Erwerbstätigkeit verzichtenden Mütter oder Väter in der Rentenbiographie nicht angerechnet werden. Außerdem besteht keine zusätzliche Regelung für einen Erziehungsurlaub mit Kündigungsschutz nach Ablauf der verlängerten Zeit des Erziehungsgeldbezugs; allerdings setzt sich die Landesregierung bei den Sozialpartnern dafür ein, daß Mütter und Väter, die das Landeserziehungsgeld in Anspruch nehmen und deshalb auf eine Erwerbstätigkeit verzichten, bevorzugt wiederbeschäftigt werden.

Wichtig ist auch, daß gerade bei insgesamt länger ausgedehnten Erziehungszeiten verstärkt berufliche Weiterbildungsmöglichkeiten bereitgestellt werden. Dies wäre vor allem dann nötig, wenn sich bei einer Entscheidung zu mehreren Kindern die Erziehungszeiten auf sechs bis acht Jahre addieren. Das Land fördert Initiativen, die insbesondere Frauen den Neubeginn im Erwerbsleben erleichtern (z.B. Modell: „Neuer Start ab 35“). Die Opportunitätskosten des Aufziehens von Kindern sind nicht allein in einem kurz- bzw. mittelfristigen Verzicht auf Erwerbseinkommen zu sehen, sondern längerfristig auch in entgangenen Berufs- und Karrierechancen sowie, damit verbunden, in den entgangenen Möglichkeiten, sich besser für das Alter sozial abzusichern.

Insgesamt kann das Landeserziehungsgeld Baden-Württembergs demnach als ein wichtiger Schritt angesehen werden, in einem integrativ angelegten Maßnahmenbündel einer familienspezifisch akzentuierten Familienpolitik

zusätzliche Landesleistungen mit Bundesleistungen zu verknüpfen und auf diesem Wege sogar eine Ausweitung bundeseinheitlicher Regelungen vorzubereiten.

4.3. Familiengeld in Berlin

4.3.1. Leitbild und Zielsetzungen der Familienpolitik des Senats von Berlin

In der Regierungserklärung von 1981 bezeichnete der neugewählte Senat von Berlin die Familienpolitik als einen besonderen Schwerpunkt seiner künftigen Politik¹⁵. Er entwickelte „ein Berliner Konzept analog zum Familienlastenausgleich“, mit dem bisherige Unzulänglichkeiten der Familienpolitik überwunden werden sollten. Ziel der Familienpolitik des Berliner Senats sei es, den Zusammenhalt und die persönlichen Beziehungen von Eltern und Kindern zu fördern und dafür zu sorgen, daß die Kinder „in und nicht außerhalb der Familien ihre entscheidende Prägung und damit die besten Startchancen für ihr gesamtes späteres Leben“ erhielten (Fink 1982)¹⁶. Die Regelungen zum Mutterschaftsurlaub und -geld wurden wegen der zu kurzen Frist, des Ausschlusses nicht erwerbstätiger Mütter und generell der Väter als unbefriedigend angesehen. Senat und Abgeordnetenhaus betonten, daß nicht allein eine Geldzahlung, sondern nur ein Bündel von finanziellen, rentenrechtlichen und die Einschränkung von Erwerbstätigkeit erleichternden Maßnahmen die Erziehungsleistung der Familien nachhaltig stärken könnte.

Als ersten Schritt zur Realisierung seiner umfassenderen Zielsetzung führte der Senat ab 1983 ein Berliner Familiengeld ein, das Familien mit einem Kind im ersten Lebensjahr gezahlt wurde. Mit dieser Maßnahme bezog sich der Senat von Berlin auf die familienpolitische Forderung nach einem Erziehungs-geld aus den 70er Jahren. Von der gezielten Ausgestaltung dieses Familien-

¹⁵ Die Darstellung stützt sich auf die Allgemeine Anweisung zur Gewährung von Familiengeld vom 14. 12. 1982 (Dienstblatt des Senats von Berlin 1983, Teil IV, S. 3f.; zitiert als AA).

¹⁶ auf die Verwaltungsvorschriften zur Änderung der Allgemeinen Anweisung zur Gewährung von Familiengeld vom 30.8. 1983 (Dienstblatt des Senats von Berlin 1983, Teil IV, S. 68);

auf den Schlussbericht des Senats von Berlin über ein Berliner Konzept analog zum Familienlastenausgleich vom 4. 10. 1982 (Drucksache Nr. 9/783; in: Mitteilungen Nr. 85 des Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin 1982, S. 23ff.);

auf die Richtlinien zur Gewährung des Berliner Familiengeldes vom 21. 10. 1986 (Amtsblatt für Berlin 1986, Teil I, S. 1735f.; zitiert als FamRf);

sowie auf die Vorlage des Senats von Berlin über die Gewährung des Berliner Familiengeldes (Drucksache Nr. 10/1093; in: Mitteilungen Nr. 121 des Präsidenten des Abgeordnetenhauses 1986, S. 3f.).

¹⁶ Äußerung des Berliner Sozialsenators Ulf Fink auf einer Fachtagung des Aspen Institute Berlin am 13.5. 1982.

geldes erhoffte sich der Senat nicht nur Hilfe für die Familien in Berlin, sondern auch modellhafte Auswirkungen auf eine künftige Bundesregelung. Als nach dem Regierungswechsel in Bonn ein Erziehungs-geld für das gesamte Bundesgebiet entworfen wurde, versuchte der Senat von Berlin die Bedingungen, unter denen Erziehungs-geld gewährt werden sollte, im Sinne der in Berlin geltenden Regelung zu beeinflussen, konnte sich dabei jedoch nicht durchsetzen (vgl. unten 4.3.6.).

Dennoch begrübte der Senat von Berlin die Bundesregelung. In seiner Regierungserklärung von 1985 kündigte der Regierende Bürgermeister an, die freier werdenden Mittel des Landeshaushalts zu nutzen, um in Orientierung an seiner weitergehenden Zielsetzung das Familiengeld in Berlin nun für das zweite Lebensjahr zu zahlen. Für die Berliner Anschlussregelung, die im November 1986 in Kraft trat, mußte der Senat allerdings den vor der Bundesregelung genutzten Gestaltungsspielraum weitgehend aufgeben. Es erschien nicht möglich, bei der Berliner Regelung für das zweite Lebensjahr in wichtigen Punkten von den Bedingungen abzuweichen, die im BERZGG für die Gewährung eines Erziehungs-geldes im ersten Lebensjahr festgelegt worden waren.

Der Senat von Berlin sieht die eigentliche Zäsur im Hinblick auf die Entwicklungserfordernisse des Kindes erst im Alter des Übergangs der Kinder zum Kindergarten. Er verfolgt daher nach wie vor das Ziel, familienpolitische Maßnahmen auszuweiten, um die Familie und ihre Erziehungsleistung in den drei ersten Lebensjahren eines Kindes zu unterstützen.

4.3.2. Leitbild und Zielsetzungen des Familiengeldes in Berlin

Für die in Berlin 1983 eingeführte familienpolitische Maßnahme wurde die Bezeichnung „Familiengeld“ gewählt, um zu unterstreichen, daß die gesamte Familie mit dieser Leistung angesprochen sei. Als vorrangiges Ziel der ersten Berliner Familiengeldregelung, die sich auf Kinder bezog, die nach dem 31. 12. 1982 geboren wurden, wurde die Absicht herausgestellt, dem Kind zunächst wenigstens im ersten Lebensjahr die verstärkte Zuwendung der Eltern zu sichern.

Ferner sollte das Familiengeld nach den Ausführungen des zuständigen Senats zum Ausdruck bringen, daß die Gesellschaft die in den Familien geleistete Erziehung anerkennt. Auch eine frauenpolitische Bedeutung wurde dem Familiengeld zugeschrieben, denn aus verschiedenen Gründen seien es vor allem die Mütter, die die Erziehungsaufgaben vorrangig übernehmen. Sie würden durch das Familiengeld in ihrem Selbstwertgefühl gestärkt (Fink 1982). Jedoch richtete sich die Regelung auch an die Väter, die sich ebenfalls aufgefördert sehen sollten, das Familiengeld zu beantragen. Diese Zielsetzungen stellte der Senat auch in seiner Vorlage an das Abgeordnetenhaus in den Vordergrund, mit der er im Jahr 1986 die Fortsetzungsregelung begründete und erläuterte.

Obwohl das Familiengeld in erster Linie eine direkte finanzielle Zuwendung an die Familie darstellte, sollte es nach der offiziellen Zweckbestimmung nicht der Sicherung des allgemeinen Lebensunterhalts der Familie dienen (AA 2). Diese Formulierung sollte die Einkommensteuerfreiheit der Zahlungen garantieren. Diese Zahlungen erfolgten zudem in nur zwei Raten, um nicht den Eindruck monatlich wiederkehrender Bezüge zu erwecken. Seitdem durch die Bundesregelung gesichert ist, daß Erziehungsgeld einkommensteuerfrei gezahlt werden kann, ist diese Vorkehrung nicht mehr nötig, und die Neuregelung verzichtete daher auf diese Deklaration und die Zahlung in nur zwei Raten.

Ungeachtet der zitierten Formulierung spielte in den Überlegungen zum Familiengeld von Beginn an die beschränkte „Einkommensersatzfunktion“ (Fink 1982) eine wichtige Rolle. Durch die besondere Ausgestaltung der Familiengeldzahlung sollte erleichtert werden, daß Vater oder Mutter ihre Erwerbstätigkeit einschränken und ihr Kind in den ersten Lebensjahren selber betreuen und erziehen. Einen rechtlichen Anspruch auf Erziehungsurlaub kann ein Land allerdings nicht schaffen. Der Senat von Berlin vertraute auf die Einseitigkeit der Eltern und die freiwillige Bereitschaft der Arbeitgeber, kürzere Arbeitszeiten oder längerfristigen unbezahlten Urlaub miteinander zu vereinbaren (vgl. Senatorin Schmalz-Jacobson, Bundesrat, Stenografische Berichte, 554. Sitzung, 1985, S. 449).

4.3.3. Das Berliner Familiengeld in der ersten Fassung

Rechtliche Grundlage des Berliner Familiengeldes in der Fassung von 1982 war die „Allgemeine Anweisung zur Gewährung von Familiengeld“ (AA) vom 14. Dezember 1982, die mit einer Verwaltungsvorschrift vom 30.8.1983 noch einmal geringfügig ergänzt wurde. Die Regelung trat am 1.1.1983 für nach dem 31.12.1982 geborene Kinder in Kraft. Diese Allgemeine Anweisung wurde mit Beginn der Geltung des BErZGG ab 1.1.1986 aufgehoben. Allerdings wurden für alle Kinder, die bis zum 31.12.1985 geboren wurden, auch im Jahr 1986 noch Zahlungen nach dieser Regelung geleistet, wenn die Anspruchsvoraussetzungen erfüllt waren. Das Familiengeld wurde auf Antrag „einem Elternteil“ gezahlt, der die für die Gewährung geforderten Voraussetzungen erfüllte.

Das Familiengeld bestand in der damaligen Ausgestaltung aus einem Grundbetrag und einem Zusatzbetrag. Beide Beträge wurden in zwei Raten ausbezahlt, und zwar der Grundbetrag jeweils in der Höhe von 1.500 DM, der Zusatzbetrag jeweils in der Höhe von 900 DM. Bei voller Zahlung beider Beträge in beiden Raten erhielt eine Familie im ersten Lebensjahr ihres Kindes 4.800 DM (entsprechend auf den Monat umgerechnet 400 DM). Jede der beiden Raten des Familiengeldes mußte eigens beantragt werden. Der Antrag für die erste Teilzahlung mußte spätestens vor Abschluß des ersten halben Lebens-

jahres des Kindes, für die zweite Teilzahlung spätestens vor der Vollendung des ersten Lebensjahres gestellt werden (AA 9 (2)).

Um den Grundbetrag des Familiengeldes erhalten zu können, mußten nach der Allgemeinen Anweisung fünf Voraussetzungen erfüllt sein. Die Bewilligung des Zusatzbetrages war noch an zwei weitere Voraussetzungen gebunden. Die Voraussetzungen mußten jeweils für die gesamte Jahreshälfte erfüllt sein, für die der Antrag auf Gewährung von Familiengeld gestellt wurde.

Erfüllen zusammenlebende Eltern beide sämtliche Voraussetzungen, um den Antrag auf Gewährung von Familiengeld stellen zu können, so müssen sie den Bezugsberechtigten unter sich bestimmen (AA 3 (1)), denn Familiengeld wird nicht den Eltern, sondern der Mutter oder dem Vater gewährt. Die Allgemeine Anweisung schloß nicht aus, daß die Eltern bei der zweiten Antragstellung den Bezugsberechtigten wechseln. Bei Mehrlingsgeburten konnte das Familiengeld für jedes Kind gesondert beantragt werden.

Erste Voraussetzung war, daß der Antragsteller „seine Hauptwohnung und seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Lande Berlin hat“ (AA 3 (1) b). Nicht nur deutsche Staatsangehörige konnten Familiengeld beantragen, sondern auch Staatsangehörige anderer Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft (AA 3 (2)).

Die zweite Voraussetzung bezog sich auf das Verhältnis des Antragstellers zum Kind. Die Allgemeine Anweisung forderte, daß dem Antragsteller „das Recht der Personensorge im Sinne des Bürgerlichen Gesetzbuches zusteht“ (AA 3 (1) a). Ausschlaggebend ist die Personensorge für das Kind. Folglich bezog diese Regelung neben den leiblichen Kindern auch Adoptivkinder ein. In den Verwaltungsvorschriften zur Änderung der Allgemeinen Anwendung vom 30.8.1983 wurde festgelegt, daß Familiengeld auch Vätern oder Müttern gewährt werden kann, die ein Kind zur Pflege genommen haben, um es zu adoptieren. Personensorge kann zwar nach dem JWG auch von Personen ausgeübt werden, die zum Vormund eines Kindes bestellt wurden. Die Allgemeine Anweisung grenzte den anspruchsberechtigten Personenkreis jedoch auf Eltern (einschließlich Adoptiveltern und Adoptivpflegeeltern) ein. Stiefeltern gehörten nicht zum Kreis der anspruchsberechtigten, es sei denn, sie übten die Personensorge als Teil einer durch Adoption übernommenen elterlichen Sorge aus.

Die Allgemeine Anweisung verlangte als dritte Voraussetzung, daß der Anspruchsberechtigte das Kind „in ständiger häuslicher Gemeinschaft pflegt und erzieht“ (AA 3 (1) a). Da die Forderung, keine öffentlich geförderte Tagesbetreuung in Anspruch zu nehmen, nur im Hinblick auf den Zusatzbetrag gestellt wurde, ist davon auszugehen, daß die Zahlung des Grundbetrags nicht versagt werden sollte, wenn das Kind in einer öffentlich geförderten Einrichtung den Tag über versorgt wurde.

Die Allgemeine Anweisung forderte für die Zahlung des Grundbetrags keine Aufgabe oder Einschränkung der Erwerbstätigkeit des antragstellenden Elternteils, aber band als vierte Voraussetzung die Gewährung des Familiengeldes an Einkommensgrenzen (AA 4 (1)). Familiengeld konnte nur bewilligt werden, wenn das Bruttoeinkommen beider Eltern und des Kindes, das die Antragstellung auslöste, 66.000 DM nicht überstieg (zuzüglich 6.000 DM für je- des weitere Kind, für das Kindergeld nach dem Bundeskindergeldgesetz zu- steht). Bei alleinerziehenden Müttern oder Vätern galten dieselben Grenzen bezogen auf das Einkommen des Alleinerziehenden und des Kindes. Nicht zum Einkommen zählten Zuwendungen, die nicht aufgrund rechtlicher Ver- pflichtung erfolgen, und Leistungen, die nicht zur Bestreitung des Lebensun- terhalts gewährt werden, sondern an andere Zwecke gebunden sind. Zum Bruttoeinkommen wurden dagegen z. B. Kindergeld, Wohngeld, Erziehungsgeld nach den Pflegekindervorschriften und ein Anteil von Stipendien gerech- net, die nicht ausschließlich die Ausbildungskosten, sondern auch den Le- bensunterhalt decken sollen. Leistungen nach den §§ 13 und 14 des Mutter- schutzgesetzes werden nicht bei der Ermittlung des Einkommens berücksich- tigt, sondern mit der ersten Rate des Familiengeldes verrechnet (AA 6). Da die Leistungen nach dem Mutterschutzgesetz im Regelfall höher waren als das Familiengeld, entfiel folglich für viele vor der Geburt erwerbstätige Frauen die erste Teilzahlung des Familiengeldes.

Als fünfte Voraussetzung der Antragstellung mußte der Antragsteller bestä- tigen, daß das Kind an den Untersuchungen zur Früherkennung von Krank- heiten (§ 181 Abs. 1, Nr. 1 der RVO) teilgenommen habe, soweit sie zum Zeit- punkt der Antragstellung bereits durchgeführt werden konnten. Falls die noch folgenden Untersuchungen versäumt wurden, konnte bereits gezahltes Fami- liengeld zurückerlangt werden.

Der Zusatzbetrag, mit dem der Grundbetrag des Familiengeldes aufgestockt werden konnte, war an die Erfüllung zwei weiterer Voraussetzungen gebun- den: Zum ersten wurde der Zusatzbetrag nur gewährt, wenn der Berechtigte weder Arbeitsentgelt im Sinne des § 14 noch Arbeitseinkommen im Sinne des § 15 des Sozialgesetzbuches, Buch IV (SGB IV), erhielt. Geringfügige Be- schäftigungen und Tätigkeiten im Sinne des § 8 SGB IV schlossen den Be- rechtigten von der Gewährung des Zusatzbetrages jedoch nicht aus. Im An- tragsformular wurden als Obergrenze 15 Arbeitsstunden pro Woche und 390 DM Erwerbseinkommen je Monat festgelegt. Entscheidend war, daß we- der durch diese Tätigkeit noch anderweitig eine Versicherungspflicht in der gesetzlichen Rentenversicherung begründet wurde (AA 5 (3)).

Für die Bewilligung des Zusatzbetrags wurde zum zweiten gefordert, daß keine öffentlich geförderte Tagesbetreuung für das den Antrag begründende Kind in Anspruch genommen wurde (AA 5 (4)). Diese Forderung ließ eine er- gänzende Betreuung des Kindes zu, die von Eltern in eigener Initiative und auf eigene Kosten organisiert wird.

Der Zusatzbetrag wurde dem Antragsteller entweder direkt ausbezahlt oder in seinem Namen und Auftrag als Beitrag zur Alterssicherung an einen öffentli- chen oder privaten Versicherungsträger überwiesen (so im Antragsformular als Alternative angeboten). Obwohl diese Möglichkeit einer mit der Einrich- tung des Familiengeldes eng verbundenen Intention entsprach, war die Ge- währung des Zusatzbetrags zur Alterssicherung keine Voraussetzung für die Gewährung dieses Zusatzbetrags, wie die Erläuterungen zu 10.2 des Antrags ausdrücklich feststellen.

4.3.4. Das Berliner Familiengeld in der zweiten Fassung

Rechtsgrundlage des derzeit gezahlten Berliner Familiengeldes bilden die „Richtlinien für die Gewährung des Berliner Familiengeldes“ (FamRl), die am 1.1.1986 in Kraft traten und für nach dem 31.12.1985 geborene Kinder gel- ten. Da ab dem 1.1.1986 für die ersten zehn Lebensmonate Erziehungsgeld nach dem BERZGG gezahlt wird, sorgte der Erlaß der Richtlinien für einen lük- kenlosen Anschluß. Familiengeld wird zunächst für zehn Monate ab dem 11. Lebensmonat des zur Antragstellung berechtigenden Kindes gewährt. Nach der Ausweitung des Erziehungsgeldes nach dem BERZGG ab dem 1.1.1988 auf das gesamte erste Lebensjahr wird das Berliner Familiengeld für das ge- samte zweite Lebensjahr gezahlt werden. Entsprechend der Bundesregelung besteht das Berliner Familiengeld nunmehr aus monatlichen Zuwendungen von 600 DM, falls nicht durch Überschreitung von Einkommensgrenzen die Höhe der Zahlungen gemindert wird oder die Zahlungen ganz entfallen. Hin- sichtlich der Ermittlung des anzurechnenden Einkommens und der Einkom- mensgrenzen folgt die Berliner Regelung vollständig den Bestimmungen des BERZGG. Für den vollen Bezug des Familiengeldes beträgt somit die Ober- grenze des Nettoeinkommens 29.400 DM für nicht dauernd getrennt lebende Antragsteller, 23.700 DM für andere Berechtigte. Einkommensbeträge, die diese Grenzen überschreiten, werden mit zunehmendem Anteil angerechnet, bis die Familiengeldzahlungen schließlich ganz wegfallen (bei ca. 47.000 DM bzw. 42.000 DM). Im allgemeinen soll keine nochmalige Feststellung der Ein- kommensverhältnisse bei der Antragstellung für das Berliner Familiengeld durchgeführt werden.

Auch in der neuen Fassung wird das Berliner Kindergeld ebenso wie das Er- ziehungsgeld des Bundes auf Antrag einer Mutter oder einem Vater gezahlt, wenn sie die für die Gewährung erforderlichen Voraussetzungen erfüllen. Er- füllen beide Eltern diese Voraussetzungen, bestimmen sie den Bezugsbe- rechtigten. Anders als im Bundeserziehungsgeldgesetz wird die Ehefrau nicht automatisch zur Bezieherin, wenn die Ehegatten keine Bestimmung treffen. Gleichermaßen bezugsberechtigte Eltern können die Bestimmung des Emp- fängers durch schriftliche Erklärung für einen zusammenhängenden Teil des Bewilligungszeitraums wechseln, ohne dabei — wie in der Bundesregelung

verlangt — nachweisen zu müssen, daß der bisherige Familiengeldbezieher die Betreuung und Erziehung des Kindes nicht mehr sicherstellen kann.

Im Hinblick auf die Voraussetzungen für die Zahlungen von Familiengeld folgen die neuen Berliner Richtlinien überwiegend den Regelungen des BzFG, die weitgehend wörtlich übernommen werden. Das bedeutet, daß Familiengeld des Landes Berlin erhält, wer „seine Hauptwohnung oder seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Land Berlin“ hat, in einem Haushalt mit einem nach dem 31. 12. 1985 geborenen Kind lebt, „für das ihm die Personensorge zusteht“, und der dieses Kind „selbst betreut und erzieht“ und „keine oder keine volle Erwerbstätigkeit“ ausübt (FamRi § 2 (1)). Im Hinblick auf die nähere Bestimmung der „nicht vollen Erwerbstätigkeit“ wird ebenfalls die Formulierung des BzFG übernommen. Pflegekinder, die adoptiert werden sollen, und Stiefkinder sind wie in der Bundesregelung eingeschlossen.

Da in die neue Berliner Familiengeldregelung jedoch nicht der Abs. 4 des § 1 BzFG übernommen wurde, können in Berlin auch Ausländer aus anderen als EG-Staaten Familiengeld erhalten. Sie müssen nur ihre „Hauptwohnung oder ... gewöhnlichen Aufenthalt“ in Berlin nachweisen.

Hinsichtlich der Gewährung von Familiengeld für jedes Kind bei Mehrlingsgeburten bleiben die Berliner Richtlinien bei der früheren Regelung, für jedes Kind Familiengeld zu zahlen. Auch bei einem Altersabstand von Kindern unter 20 bzw. ab 1988 unter 24 Monaten kann Familiengeld nach den neuen Richtlinien für jedes Kind im vollen Umfang gewährt werden, falls die erläuterten Voraussetzungen der Bewilligung für jedes der Geschwisterkinder erfüllt sind. Auch in diesem Punkt weicht das Berliner Familiengeld von der Bundesregelung ab.

4.3.5. Vergleich der alten und der neuen Fassung des Berliner Familiengeldes

Mit der neuen Regelung des Berliner Familiengeldes durch die Richtlinien von 1986 wurde die Aufteilung der finanziellen Zuwendung in einen Grundbetrag, der umgerechnet auf den Monat 250 DM betrug, und in einen Zusatzbetrag, durch den der Familie bezogen auf den Monat weitere DM 150 DM gezahlt werden konnten, aufgegeben. Durch die Forderung, daß der Empfänger des Familiengeldes nur eine geringfügige Erwerbstätigkeit ausüben darf, falls er oder sie auch den Zusatzbetrag beziehen wollte, versuchte der Senat die Betreuung und Erziehung von Kleinkindern durch ihre Mütter oder Väter und durch Elterninitiativen außerhalb öffentlich geförderter Kindertagesstätten zu fördern. Die Grenzen für eine den Bezug des Zusatzbetrages nicht beeinträchtigende Erwerbstätigkeit waren in der Familiengeldregelung von 1982 beträchtlich enger gezogen als in der Neufassung von 1985, die den Bestimmungen des Bundeserziehungsgeldgesetzes folgt und eine Wochenarbeits-

zeit der betreuenden Mutter oder des betreuenden Vaters unter 19 Stunden, allerdings ohne Höchstgrenze für das mit dieser Tätigkeit erzielte Einkommen zuläßt.

Höhe und Zahlungsmodalitäten wurden ebenfalls der Bundesregelung angepaßt. Dafür hatten sich die Familienverbände nachhaltig eingesetzt. Allerdings wurde auch der Personenkreis, der aufgrund seiner Einkommensverhältnisse Familiengeld beziehen kann, eingeschränkt. Während nach der früheren Regelung verheiratete und alleinerziehende Eltern mit Bruttoeinkommen bis zu 66.000 DM (zuzüglich 6.000 DM für jedes weitere Kind) Familiengeld in voller Höhe erhalten konnten, wird nunmehr der Grundbetrag des Familiengeldes an nicht getrennt lebende Eltern nur bei einem Nettoeinkommen unter 29.400 DM, an andere Berechtigte nur bei einem Nettoeinkommen unter 23.700 DM (jeweils zuzüglich 4.200 DM für jedes weitere Kind) gezahlt.

Wenn man berücksichtigt, daß früher Brutto- und nun Nettoeinkommen die Berechnungsgrundlage bilden, dürfte die monatliche Einkommensobergrenze für den Bezug des vollen Familiengeldes um mehr als 1.500 DM herabgesetzt worden sein. Diese engere Begrenzung des Bezieherkreises wird auch nicht durch die nur teilweise Anrechnung des Einkommens, das die Grenzen für die volle Zahlung überschreitet, ausgeglichen. Das Berliner Familiengeld in der alten Fassung hatte diese geminderten Zahlungen bei höherem Einkommen gar nicht vorgesehen; die Neufassung von 1986 übernimmt sie aus der Bundesregelung. Während im früheren Berliner Familiengeld für Alleinerziehende dieselben Einkommensgrenzen wie für verheiratete Eltern galten, legt die Neufassung ebenso wie die Bundesregelung besondere Einkommensobergrenzen für „andere Berechtigte“ fest. Alleinerziehende Väter und Mütter können volles Familiengeld nur dann bewilligt erhalten, wenn ihr Jahreseinkommen um 5.700 DM unter dem nicht getrennt lebender Eltern bleibt.

Ausgeweitet wurde durch die Übernahme der Formulierung aus dem Bundeserziehungsgeldgesetz der Bezug von Familiengeld auf Stiefkinder, für die der Antragsteller nicht die Personensorge übernommen haben muß. Es genügt nun, daß Stiefkinder in den Haushalt des Antragstellers aufgenommen wurden. Eine beträchtliche Erweiterung des Empfängerkreises gegenüber der ersten Fassung des Berliner Familiengeldes bewirkt die Regelung, daß der Empfänger nur „Hauptwohnung oder seinen gewöhnlichen Aufenthalt im Land Berlin“ benötigt (FamRi § 2 (1)), denn dadurch werden die zahlreichen ausländischen Berlinbewohner auch außerhalb des EG-Bereichs bezugsberechtigt, soweit die anderen Voraussetzungen erfüllt werden.

In einigen Einzelheiten unterstreichen die Berliner Richtlinien in der alten und der neuen Fassung deutlicher die Verantwortung der Eltern als das BzFG. Hinsichtlich der Festlegung der den Antrag stellenden Betreuungsperson

entläßt die neue (ebenso wie früher die alte) Berliner Regelung die Eltern nicht aus ihrer Pflicht, den Bezahler des Familiengeldes zu bestimmen. Sie macht den Eltern im Vergleich zur Bundesregelung auch leichter, untereinander veränderte Vereinbarungen über die Betreuung des Kindes zu treffen.

4.3.6. Inanspruchnahme des Berliner Familiengeldes und familienpolitische Bewertung

Das angebotene Familiengeld wurde in den drei Jahren von 1983 bis 1985, in denen die erste Fassung der Regelung galt, zunehmend in Anspruch genommen, und zwar überwiegend unter Einschuß des Zusatzbetrages und häufiger für die zweite als für die erste Hälfte des ersten Lebensjahres des Kindes (lt. statistischen Zusammenstellungen der zuständigen Senatsverwaltungen). Die vorliegenden Zahlen lassen schätzen, daß für fast drei Viertel der deutschen und EG-ausländischen Familien mit einem Kind im ersten Lebensjahr nach einigen Anlaufschwierigkeiten in den Jahren 1984 und 1985 wenigstens eine Rate des Familiengeldes gewährt wurde.

Unter den Familien, die keinen Antrag gestellt haben, werden viele die Einkommensgrenzen überschreiten. Die Senatsverwaltung vermutete, daß bei einem Fünftel bis zu einem Viertel der Familien mit einem neugeborenen Kind das Einkommen über den damals festgelegten Grenzen lag (vgl. Schmalz-Jacobsen, a.a.O., S. 449). Nach dieser Schätzung nahmen nur wenige Eltern, die einen Anspruch geltend machen konnten, die Möglichkeit nicht wahr, in der zweiten Hälfte des ersten Lebensjahres eines Kindes Familiengeld zu beziehen.

Abgelehnt wurden etwa 7 Prozent der Anträge, und zwar überwiegend Anträge für die erste Teilzahlung. Als Gründe nennt die Verwaltung, daß Fristen überschritten wurden oder die Leistungen aufgrund des Mutterschutzgesetzes höher als das Familiengeld waren. Sozialämter und Sozialstationen helfen bei der korrekten Ausfüllung der Anträge, wenn Eltern mit den ertragenen Angaben Schwierigkeiten haben.

Ein Nachweis, daß die Sondervoraussetzungen für den Zusatzbetrag mehr Eltern veranlaßt haben, Kinder im ersten Jahr selber zu betreiben, läßt sich nach der Datenlage nicht führen. Eine solche Wirkung scheint angesichts der geringen Höhe des Zusatzbetrags auch zweifelhaft. Insofern hat die Neuregelung auf ein vermutlich wenig wirkungsvolles Instrument der Steuerung von Elternverhalten verzichtet, zumal im zweiten Lebensjahr des Kindes andere Faktoren im Vergleich zu den anbietbaren Beträgen noch gewichtiger wären als im ersten Lebensjahr.

Die Anpassung der Einkommensgrenzen für das Berliner Familiengeld in der derzeitigen Fassung an die Festlegungen im BEZGG hat der Senat von Berlin nicht gern vollzogen. Man sah die Notwendigkeit ein, weil Eltern schwer ver-

ständiglich zu machen wäre, daß Familien mit einem Kind im ersten Lebensjahr kein Erziehungsgeld des Bundes wegen Überschreiten der Einkommensgrenzen, jedoch im zweiten Lebensjahr nach der Berliner Regelung Familiengeld erhalten würden. In der Debatte um die Bundesregelung hat der Senat erklärt, daß er eine Erhöhung der „doch sehr niedrigen“ Einkommensgrenzen im Bundeserziehungsgeldgesetz begrüßen würde, um diese Unterstützung der familialen Erziehungsleistung einem größeren Anteil der Familien mit einem Kind in den ersten Lebensjahren zugute kommen zu lassen. Unter dieser Voraussetzung hielt der Senat sogar für erwägenswert, das Erziehungsgeld auch in den ersten sechs Lebensmonaten an diese Einkommensgrenzen zu binden (Schmalz-Jacobsen, a.a.O., S. 449).

Für die Neuregelung mußte der Senat auch eine erweiterte Möglichkeit, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, akzeptieren. Die sehr eng gezogene Grenze von 15 Arbeitsstunden in der Woche oder eines Entgelts unter 390 DM hat vermutlich besonders alleinerziehende Eltern belastet, die ihre finanziellen Verhältnisse kaum aufbessern konnten, falls sie auch den Zusatzbetrag in Anspruch nehmen wollten. Allerdings stellte der Zusatzbetrag seiner Höhe nach ohnehin kaum eine wesentliche Hilfe dar.

Die gegebenenfalls notwendige Beurlaubung von Eltern, um Familiengeld einschließlich des Zusatzbetrags erhalten zu können, wurde weder in der ersten noch in der zweiten Fassung durch Verordnung oder Gesetz geregelt. Vielmehr hat der Senat die Arbeitgeber auf dem Weg über ihre Zentralvereinigungen gebeten, großzügig längerfristigen unbezahlten Urlaub zu gewähren. Trotz dieser Regelung auf freiwilliger Basis scheinen kaum Probleme aufzutreten, weil Eltern und Arbeitgeber offenbar befriedigende Lösungen finden.

Im Jahr 1987 stellten 15.815 Mütter oder Väter einen Antrag auf Gewährung von Familiengeld. Von diesen Anträgen konnten 14.122 bewilligt werden, die übrigen konnten im Jahr 1987 noch nicht entschieden werden oder waren abgelehnt worden. Fast 93 v.H. der bewilligten Familiengelder werden in voller Höhe von 600 DM monatlich gezahlt, und zwar zu 96 v.H. an Mütter und zu knapp 4 v.H. an Väter. Nur 0,3 v.H. der Eltern nutzten die Möglichkeit, sich im Bezug von Familiengeld abzuwechseln. Das Land Berlin brachte für die Zahlungen von Familiengeld im letzten Quartal 1986 und im Jahr 1987 55,5 Mio DM auf. Angesichts zunehmender Nachfrage nach dem Familiengeld wurden für das Haushaltsjahr 1989 65 Mio DM bereitgestellt.

Der Senat von Berlin schätzt die Berliner Familiengeldregelungen sehr positiv ein. Er schreibt dem Familiengeld einen Beitrag zur Schaffung eines familienfreundlichen Klimas in Berlin zu. Der Senat erklärt, daß er das Familiengeld für das dritte Lebensjahr eines Kindes zahlen würde, wenn der Bund das Erziehungsgeld auf das zweite Lebensjahr des Kindes ausweiten würde. Die zuständige Senatorin stellte eine Bundratsinitiative in Aussicht. Familiengeld im zweiten Lebensjahr des Kindes auch bei voller Erwerbstätigkeit beider Eltern zu zahlen.

4.4. Familiengeld in Rheinland-Pfalz

Die Landesregierung in Rheinland-Pfalz verfolgte im Rahmen ihrer Familienpolitik schwerpunktmäßig das Ziel, kinderreichen Familien zu helfen. Von 1978 bis 1982 wurden zunächst Familiendarlehen für Familien mit drei und mehr Kindern gewährt. Diese Politik, in erster Linie die kinderreichen Familien finanziell zu unterstützen, wurde mit der Einführung eines „Familiengeldes“ im Jahr 1984 und dessen Modifikation im Jahr 1986 fortgesetzt¹⁷. In beiden Fällen ist die Geburt eines dritten oder weiteren Kindes Anspruchsvoraussetzung. In einer Bekanntmachung des Landes Rheinland-Pfalz von 1986 heißt es dazu: „Das Familiengeld ist eine Leistung des Landes Rheinland-Pfalz für kinderreiche Familien. Es soll ... Familien mit mehreren Kindern unterstützen, die mit der Erziehung eines weiteren Kindes gestiegenen Anforderungen zu meistern und die in den ersten Lebensjahren des Kindes besonders wichtige Zuwendung der Eltern für Pflege und Erziehung ihrer Kinder fördern und zugleich anerkennen“ (ebd.).

Das Familiengeld nach der Regelung von 1984 hatte — wenn auch erst für dritte oder weitere Kinder gezahlt — das Ziel, die Leistungen, welche der Bund seit 1979 als „Mutterschaftsgeld“ gewährte, zu ergänzen und für weitere Monate zu verlängern. Es betrug insgesamt 3.000 DM und wurde auch bei Mehrlingsgeburten sowie bei kurzen Geburtsabständen für jedes Kind gezahlt, obwohl sich dadurch die Ansprüche auf Familiengeld je Kind zeitlich überschneiden konnten. Die Zahlung eines ersten Betrags von 1.200 DM erfolgte nach Antragstellung. Der Rest wurde nach dem sechsten Lebensmonat des Kindes in sechs Teilbeträgen von je 300 DM für jeweils zwei der nachfolgenden Monate gezahlt. Ungerechnet auf Monatsbeträge handelte es sich also um 200 DM für jeweils sechs Monate und 150 DM für jeweils zwölf weitere Monate. Die Leistungen waren steuerfrei und wurden nicht auf andere öffentlich-rechtliche Leistungen angerechnet. Ferner wurde von der Betreuungsperson keine Aufgabe oder Reduzierung der Erwerbstätigkeit gefordert.

Voraussetzung für die Gewährung von Familiengeld war, daß der Anspruchsberechtigte seinen Hauptwohnsitz in Rheinland-Pfalz hatte. Bestimmte Einkommensgrenzen durften nicht überschritten werden. So durfte beispielsweise bei einer Familie mit drei Kindern das monatliche Nettoeinkommen der Eltern 2.200 DM nicht übersteigen. Bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzungen wurde das Familiengeld auch bei Adoption eines dritten oder weiteren Kindes und an ausländische Familien gezahlt. Im Jahr 1985 wurden für die Maßnahme 5,16 Millionen DM ausgegeben.

¹⁷ Die Darstellung stützt sich insbesondere auf den „Ratgeber Familie“ des Ministeriums für Soziales und Familie sowie die Verwaltungsvorschriften dieses Ministeriums von Rheinland-Pfalz über Familiengeld vom 4.6.1984 und 29.7.1986.

Seit dem Inkrafttreten des Bundeserziehungsgeldgesetzes im Jahr 1986 wird das Familiengeld für dritte und weitere Kinder im Anschluß an das Bundeserziehungsgeld gezahlt, und zwar zunächst vom Beginn des 11. bis zum Ende des 22. Lebensmonats des Kindes und für Kinder, die nach dem 31. Dezember 1987 geboren wurden, vom Beginn des 13. bis zum Ende des 24. Lebensmonats. Der Monatsbetrag wurde auf 300 DM erhöht. Die übrigen Voraussetzungen wurden weitgehend beibehalten. Familiengeld wird nach dieser Regelung nicht oder nicht in voller Höhe geleistet, wenn bei drei Kindern das Jahresnettoeinkommen der verheirateten Eltern 37.800 DM und für andere Berechnung 32.100 DM übersteigt. Der Haushaltsansatz für 1987 betrug 10 Millionen DM.

4.5. Kommunales Erziehungsgeld

Das kommunale Erziehungsgeld ist als besondere Form der präventiven Jugendhilfe konzipiert worden. Allerdings haben sich bisher nur wenige kommunale Gebietskörperschaften als Träger der Jugendhilfe zur Einführung eines Erziehungsgeldes entschlossen. Erstmals führte die Stadt Fürth im Jahr 1977 ein Erziehungsgeld ein. Die Rahmenrichtlinien wurden zuletzt im Jahr 1985 geändert¹⁸. Die Stadt Würzburg gewährte ab 1979 ein Erziehungsgeld. Diesen Wirkungen wurden im Jahr 1983 analysiert. Auf dem Hintergrund der dabei gewonnenen Ergebnisse änderte die Stadt Würzburg die Regelungen¹⁹. Sie gelten in ihrer Neufassung ab 1985. In beiden Städten berücksichtigen die Richtlinien die Einführung des Bundeserziehungsgeldes. Die folgenden Darlegungen beziehen sich zwar auf den aktuellen Stand der Richtlinien zum kommunalen Erziehungsgeld in beiden Städten, jedoch stehen aufgrund der Datenlage die mit dem Würzburger Modell gewonnenen Erfahrungen im Vordergrund²⁰.

¹⁸ Erziehungsgeld — Richtlinien des Sozialreferats der Stadt Fürth vom 23. Dezember 1985. Eine Analyse der Inanspruchnahme des Erziehungsgeldes und der Wirkungen dieser Maßnahme wurde bisher nicht vorgelegt.

¹⁹ Richtlinien über das „Würzburger Erziehungsgeld“ (Rechtsstand: 1.7.1985)

²⁰ Das Konzept des Würzburger Erziehungsgelds und die Ergebnisse der Wirkungsanalyse sind ausführlich dokumentiert: Kommunales Erziehungsgeld „Modell Würzburg“ — Informationen, Erfahrungen, Meinungen — Zusammenfassende Ergebnisse des Forschungsprojektes, Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung GmbH an der Universität Hannover, hrsg. vom Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, München 1984. Kommunales Erziehungsgeld — „Modell Würzburg“, Ergänzendes Angebot zur Förderung der Betreuung und Erziehung kleiner Kinder, Forschungsbericht, Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforchung GmbH an der Universität Hannover, hrsg. vom Bayerischen Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, München 1984.

4.5.1. Leitbild und Zielsetzungen

Das kommunale Erziehungsgeld soll dazu beitragen, daß Mütter und Familien in bestimmten schwierigen Lebenssituationen den Anspruch des Kindes auf Erziehung selbst erfüllen können. Die Stadt Würzburg verweist in diesem Zusammenhang auf das Grundgesetz (Art. 6 Abs. 2) und auf das Jugendwohlfahrtsgesetz (§ 1 Abs. 1).

Das kommunale Erziehungsgeld soll daher folgenden Zielen dienen:

- Vorbeugende Stabilisierung der Lebenslage
Das Erziehungsgeld soll mittel- und langfristig Jugend- und Sozialhilfeleistungen an die Familie entbehrlich machen. Es wird eine rechtzeitige Stabilisierung der Lebenslage in solchen Fällen beabsichtigt, in denen die Familien erfahrungsgemäß in immer ausgeprägtere Mangelagen geraten. Dies hat in späteren Lebensphasen der Kinder häufig Folgen, die besondere Hilfeleistungen erforderlich machen.
- Sicherung der Kinderbetreuung in der Familie
Die erwerbstätige Mutter soll durch eine finanzielle Hilfe einen Anreiz erhalten, sich unter Aufgabe ihrer Erwerbstätigkeit (bis auf eine geringfügige Tätigkeit unter der Sozialversicherungspflichtgrenze) für die Erziehung des Kindes zur Verfügung zu stellen.
- Erleichterung der Entscheidung für das Kind
Mit dem Angebot des Erziehungsgeldes soll die Entscheidung für das Kind erleichtert werden. Man erwartet, daß Schwangerschaftsabbrüche aus finanziellen Gründen zurückgehen.
- Wahlmöglichkeiten zwischen unterschiedlichen Betreuungsformen der Jugendhilfe
Die öffentliche Jugendhilfe soll nicht allein auf die Unterbringung eines Kindes in einer Pflegefamilie (Tages- oder Wochenpflege) oder in einer Kinderkrippe beschränkt bleiben. Dies ist dann der Fall, wenn die Mutter um des Lebensunterhalts willen erwerbstätig bleiben muß. Das Erziehungsgeld ermöglicht die Betreuung des Kindes durch die Mutter selbst.
- Ergänzung des Familienlastenausgleichs
Mit der finanziellen Hilfe soll die wirtschaftliche Not einer Mutter, die ein Kind erwartet, oder für die Familie insgesamt gemildert werden. Das kommunale Erziehungsgeld rechtfertigt sich somit aus besonderen Entscheidungs- und Belastungssituationen junger Mütter und Familien, wie sie im Rahmen der Jugendhilfe typisch sind, dagegen nicht aus den allgemeinen Belastungen jeder Familie.

- Behebung ausgeprägter sozialer Schwäche bei Müttern und Familien
Die kommunale Zuständigkeit ist auf die Jugendhilfe begrenzt. Deshalb wird das kommunale Erziehungsgeld nur sozial schwachen Müttern und Familien einkommensabhängig gezahlt. Seine Gewährung und Bemessung ist an die Vorschriften des Jugendwohlfahrtsgesetzes in Verbindung mit dem Bundessozialhilfegesetz gekoppelt.

— Aktuelle Entlastung des kommunalen Haushalts

Die Inanspruchnahme des kommunalen Erziehungsgeldes soll aktuell höhere Jugendhilfeaufwendungen bei anderen Betreuungsformen (Pflegegeld, Tagesstätten, Heime) ersparen. Es soll außerdem durch Prävention spätere Aufwendungen im Rahmen der Jugend- und Sozialhilfe entbehrlich machen.

4.5.2. Regelungen zum kommunalen Erziehungsgeld

Das kommunale Erziehungsgeld ist eine freiwillige Leistung, auf die kein Rechtsanspruch besteht. Das besagt allerdings nicht, daß die zuständigen Behörden bei der Vergabe des Erziehungsgeldes willkürlich verfahren dürfen. Denn beide Städte haben das Ermessen der Verwaltungsbehörden weitgehend durch Verwaltungsvorschriften (Rahmenrichtlinien, Regelungen) eingegrenzt, von denen sie zur Vermeidung von Ungleichbehandlungen nur ausnahmsweise abweichen dürfen.

(1) Anspruchsberechtigte

Das Erziehungsgeld wird während der ersten drei Lebensjahre gewährt, wenn die Mütter oder die Eltern in Würzburg wohnen und das Kind erziehen sowie vor der Geburt zwei Jahre ihren Aufenthalt in Würzburg hatten. In Fürth ist ein dreijähriger Aufenthalt vor der Antragstellung erforderlich. Das Erziehungsgeld erhalten in Würzburg deutsche und ausländische Staatsangehörige, in Fürth dagegen nur Deutsche. Das Erziehungsgeld kann in Würzburg auch für weitere Kinder gewährt werden, die im Bezugszeitraum geboren werden, in Fürth dagegen immer nur für ein Kind.

In Würzburg kann Erziehungsgeld gewährt werden, wenn die Mutter oder der erziehende Vater vor der Geburt des Kindes sozialversicherungspflichtig beschäftigt war und diese Tätigkeit für die Dauer des Erziehungsgeldbezuges aufgibt oder sich beurlauben läßt, um sich voll der Erziehung eines eigenen Kindes zu widmen. Die Aufnahme eines Ausbildungsverhältnisses oder eines Studiums ist nicht gestattet. Dagegen ist eine geringfügige Beschäftigung unter der Sozialversicherungspflichtgrenze erlaubt, soweit hierdurch die Erfüllung der Erziehungsaufgaben nicht beeinträchtigt wird. In Fürth ist ein regelmäßiges Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis in den drei Jahren vor der Geburt des Kindes Voraussetzung. Während der Inanspruchnahme ist eine Tätigkeit mit Arbeitsentgelt nicht gestattet.

Das Erziehungsgeld kann dann gewährt werden, wenn eine wirtschaftliche Situation besteht, die als Notlage im Sinne der sozialen Indikatoren anerkannt werden müßte. Dies wird als gegeben angenommen, wenn bestimmte Einkommensgrenzen unterschritten werden. Sie werden ermittelt durch die Summierung des Grundfreibetrags nach §79 Bundessozialhilfegesetz, der Kosten der Unterkunft, eines Familienzuschlages für einen Elternteil, wenn die Eltern zusammenleben, sowie einen Zuschuß für jedes überwiegend von den Eltern unterhaltene Kind; vom Einsatz des Vermögens wird abgesehen. Kindergeid, Kinderzuschüsse, Bundeserziehungsgeld zählen als Einkommen. In besonderen Härtefällen kann in Würzburg das Erziehungsgeld auch bei anderen Voraussetzungen ganz oder teilweise gewährt werden; als Härten gelten beispielsweise eine geringfügige Überschreitung der Einkommensgrenze, oder eine geringfügige Unterschreitung der Mindestaufenthaltsdauer. Fürth kennt keine Härtefallregelung.

In Würzburg kann das Erziehungsgeld entzogen werden, wenn die Mutter oder die Eltern die Erziehung des Kindes vernachlässigen. In Fürth sind Erziehungsgeldempfänger verstärkt durch den Sozialdienst zu betreuen und die Kinder regelmäßig der Mütterberatung vorzustellen.

(2) Höhe des Erziehungsgeldes

Das kommunale Erziehungsgeld orientiert sich in Würzburg an der Höhe des Pflegegeldes für die Dauerpflege (derzeit monatlich 520 DM) und in Fürth an der Höhe des Pflegegeldes für Verwandte bis zum 3. Grad. Bei der Gewährung von laufenden Jugend- und Sozialhilfeleistungen bleibt das Erziehungsgeld außer Betracht. Der Anspruch auf einmalige Sachleistungen entfällt.

(3) Erziehungszelten

Zur Alterssicherung der Mütter übernimmt die Stadt Würzburg auf Antrag des Erziehungsgeldempfängers während der Dauer des Bezugs von Erziehungsgeld zusätzlich die Mindestbeiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung, wenn die Wartezeitvoraussetzungen erfüllt sind. Eine direkte Beitragszahlung als parallele Leistung zum Erziehungsgeld im Rahmen des Jugend- und Sozialhilferechts ist jedoch nicht möglich. Fürth gewährt keine Beiträge zur Rentenversicherung.

4.5.3. Auswirkungen des kommunalen Erziehungsgeldes und Bewertung

(1) Inanspruchnahme des Erziehungsgeldes

Die Stadt Fürth zahlt jährlich durchschnittlich für 15 Kinder Erziehungsgeld. In Würzburg erhielten in den Jahren von 1979 bis 1984 pro Jahr knapp 50 Familien Erziehungsgeld. Seit 1985 stieg die Zahl an, 1987 auf 105 Familien.

Dies ist einerseits auf die verstärkte Öffentlichkeitsarbeit der Stadt, aber auch darauf zurückzuführen, daß durch die verbesserten Regelungen der Kreis der Anspruchsberechtigten größer wurde.

Annähernd die Hälfte der Empfängerinnen von Erziehungsgeld war alleinehend oder lebte vom Ehemann getrennt. Unter ihnen beanspruchten etwa 70 v.H. das Erziehungsgeld für das erste Kind. Fast alle Empfängerinnen von Erziehungsgeld waren deutsche Staatsangehörige, jedoch war knapp ein Viertel der Väter Ausländer. Auch diese Sachverhalte verdeutlichen die sozialstützende Funktion des Erziehungsgeldes.

(2) Finanzielle Bedeutung des kommunalen Erziehungsgeldes

Das Würzburger Erziehungsgeld erreicht vor allem Familien mit niedrigem Erwerbseinkommen oder mit Sozialhilfeunterstützung. Es wird von den Empfängern als eine spürbare finanzielle Hilfe angesehen. Ein knappes Viertel der Anspruchsberechtigten hatte neben dem Erziehungsgeld auch Leistungen nach dem Sozialhilfe- oder Jugendwohlfahrtsgesetz beantragt.

(3) Auswirkung auf die Familie

Der Wunsch, ein eigenes Kind selbst zu betreuen und die Mehrfachbelastung durch Erwerbs- und Familienaktivität zu vermeiden, sind die wesentlichen Gründe für die Entscheidung, das Erziehungsgeld in Anspruch zu nehmen. Dabei wurde in vielen Fällen eine finanzielle Einschränkung in Kauf genommen. Mütter, die sich für die Fortführung der Erwerbstätigkeit und für die Tages- oder Wochenpflege entschieden, lehnten nicht die Eigenbetreuung ab, sondern führten als Gründe vor allem den sonst unzureichenden Lebensunterhalt oder den angestrebten Abschluß einer Ausbildung an. Dabei suchten sie bewußt die familiäre Betreuungsform und gaben rückblickend an, daß sie auch überlegt hätten, Erziehungsgeld zu beantragen. Diejenigen, die sich für die Kinderkrippe entschieden, begründeten dies überwiegend mit pädagogischen Erwägungen (soziale Kontakte des Kindes, geschultes Personal). Diese Mütter hatten höhere Einkommen und höhere Qualifikationen und relativ häufig mehrere Kinder.

Die Empfängerinnen von Erziehungsgeld heben den vergrößerten zeitlichen Dispositionsspielraum zuzunehmen des Kindes positiv hervor. Der Zahlungszeitraum von drei Jahre fand weitgehende Zustimmung. Die dann anschließende Möglichkeit der Betreuung im Kindergarten wird vom größten Teil der Mütter in Anspruch genommen.

(4) Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit

Während der Zeit der Familienaktivität befürchtete ein großer Teil der Mütter zunächst, den beruflichen Anschluß zu verlieren. Andererseits ist die Er-

werbsbeteiligung der Mütter nach dem Ablauf der Erziehungsgeldzahlung — gemessen an Durchschrittswerten — mit zwei Drittel jedoch hoch. In der hohen Erwerbsbeteiligung nach dem Wegfall des Erziehungsgeldes drückt sich vor allem die ungünstigen Einkommenslage der Erziehungsgeldempfänger aus. Aber auch diese Mütter streben nach Möglichkeit eine Teilzeitarbeit an.

(5) Durchführungspraxis

Das Antragsverfahren ist kompliziert. Dies ist eine Folge der Koppelung an die Vorschriften des Jugendwohlfahrtsgesetzes und des Bundessozialhilfegesetzes. Eine Vereinfachung des Verfahrens ist ratsam. Die Überprüfung der Bezugsvoraussetzungen wird von den Familien zum Teil als diskriminierend empfunden und schreckt ab. Andererseits sehen die Mütter das Erziehungsgeld auch als eine Anerkennung der Familientätigkeit an.

(6) Bewertung

Die positiven Erfahrungen belegen, daß das kommunale Erziehungsgeld ein eindrucksvolles Beispiel von Jugend- und Familienpolitik ist, die einerseits den bestehenden Gestaltungsspielraum auf der Ebene der Gemeinden nutzt, andererseits das staatliche Handeln ergänzt und ihm dort vorausgeht, wo es sich um die Beseitigung besonders auffälliger Mängel handelt. Dies zu realisieren, ist beim Empfängerkreis des kommunalen Erziehungsgeldes eindeutig gelungen.

Kommunales Erziehungsgeld kann auch als ein Beispiel „phantasieroller“ Politik angesehen werden, die nicht nur Müttern und Familien in Notlagen dient, sondern gleichzeitig aktuell und vorausschauend den Einsatz von (knappen) öffentlichen Mitteln verringert. Kommunales Erziehungsgeld ist in besonderer Weise ein „lernendes System“. Die wiederholten Änderungen der Bestimmungen waren einerseits die Folge veränderter Rahmenbedingungen (zum Beispiel Einführung des Bundeserziehungsgeldes), andererseits aber auch Ergebnis der Auseinandersetzung mit Erkenntnissen, die entweder im praktischen Vollzug oder durch eine Wirkungsanalyse gewonnen wurden. So wurden durch die Wirkungsanalyse des Würzburger Erziehungsgeldes die Möglichkeiten der zielgerichteten Ausgestaltung der einzelnen Regelungen klarer erkennbar. Die Stadt Würzburg zog daraus in kurzer Zeit Konsequenzen, jedenfalls soweit sie in den Bereich kommunaler Entscheidungen fallen. Der Blick auf die Mütter und Familien in besonderen Notlagen zeigt, daß auch eine weitere Ausgestaltung der Regelungen auf Bundesebene zusätzliche kommunale Leistungen keineswegs überflüssig macht.

4.6. Erziehungsurlaub nichtstaatlicher Träger

In vielen Bereichen der Sozialpolitik waren private Initiativen einzelner Unternehmer oder Vereinbarungen der Tarifparteien (in Tarifverträgen oder Betriebsvereinbarungen) Vorläufer einer gesetzlichen Regelung. In dieser Hinsicht sollten auch die zunehmenden Bemühungen der Unternehmen und der Tarifpartner um „familienfreundliche“ Gestaltung von Arbeitsverhältnissen und um berufliche Chancengleichheit für Frauen Beachtung finden²¹. Von besonderem Interesse sind die Modellvorhaben einiger Unternehmen für einen weitergehenden Erziehungsurlaub (mit entsprechenden Komplementärregelungen für Weiterbildung und Möglichkeiten, zur Berufswelt Verbindung zu halten). Da weder bei den Verbänden noch bei den zuständigen Ministerien eine repräsentative Übersicht über entsprechende Modellvorhaben und Regelungen von Seiten nichtstaatlicher Träger vorliegen, können die hier vorgestellten Modelle und Regelungen nur als Beispiele gelten. Es ist durchaus möglich, daß es — auch bei mittleren und kleineren Unternehmen — bereits ähnliche Regelungen oder eine entsprechende Praxis gibt, ohne daß dies in der Öffentlichkeit bekannt ist.

4.6.1. Ziele nichtstaatlicher Initiativen zum Erziehungsurlaub

Die Ziele nichtstaatlicher Träger bei der Einführung eines über den gesetzlichen Schutz hinausgehenden Erziehungsurlaubs sind (legitimerweise) von der eigenen Zielfunktion dieses Trägers bestimmt. Von diesen Zielfunktionen her können Unternehmen (unter gegebenen oder erwarteten Umweltbedingungen) konkrete Interessen an der Einräumung eines Erziehungsurlaubs für ihre Mitarbeiter ableiten. Die Pressemitteilungen der betreffenden Unternehmen lassen in erster Linie folgende Anliegen erkennen:

- eine vorausschauende Einstellung auf die Bevölkerungsentwicklung angesichts der absehbaren Verknappung der Arbeitskräfte um die Jahrhundertwende;
- die Sicherung der Humankapital-Investitionen bei der beruflichen Aus- und Weiterbildung sowie beim „Training on the Job“;
- die Erhaltung der Bindung der Arbeitnehmer an das Unternehmen sowie

²¹ Hier ist besonders auf die Tarifverträge über Teilzeitarbeit (Chemie und Öffentl. Dienst) zu verweisen. Einzelbetriebliche Aktivitäten können hier nicht namentlich aufgeführt werden. Als erste Hinweise auf entsprechende Möglichkeiten vgl. das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit: „Familie und Arbeitswelt“, Bd. 143 der Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit, Stuttgart u.a. 1984, S. 201 ff. sowie Hoff, Andreas (Hrsg.): Tagungsurterlage zum Kolloquium des Bundesministeriums für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit: „Verbindbarkeit von Familie und Beruf — Neue Forschungsergebnisse im Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis“ (Manuskript), Berlin, Aldingen 1986.

Synoptische Darstellung betrieblicher Wiedereinstellungen für Eltern
mit Erziehungsurlaub

Ausgestaltung Unternehmen	Spezifizierung des Anspruchs	Geltungsdauer	Nebenbedingungen und komplementäre Regelungen	Auwirkungen auf frühere Betriebszugehörigkeitsrechte
MBB: Betriebsvereinbarung vom 1.1.1986	Recht auf Wiedereinstellung auf einen Arbeitsplatz des früheren Betriebes	36 Monate nach Beendigung des Erziehungsurlaubs	<ul style="list-style-type: none"> - kein Arbeitsverhältnis mit einem anderen Arbeitgeber - Schriftliche Ankündigung der Wiedereintrittsabsicht innerhalb der Frist und spätestens 6 Wochen vorher 	<p>Anrechnung der früheren Dienstzeit bis zur Beendigung der EU</p> <p>Anerkennung der Unterbrechung als Betriebszugehörigkeit bis zu 18 Monaten</p>
BASF: "Eltern und Kind" vom 18.04.1986	Wiedereinstellungszusage für einen der früheren Tätigkeit vergleichbaren Arbeitsplatz für einen Elternteil. (Teilzeitwünsche werden im Rahmen betrieblicher Möglichkeiten berücksichtigt)	Längstens bis zur Beendigung des 1. Schuljahres des Kindes unter Einbeziehung des Erziehungsurlaubs (= längstens 7 Jahre) Nur für ein Kind	<ul style="list-style-type: none"> - Keine Erwerbstätigkeit während der Zeit der Kindesbetreuung - Alternativ Fortsetzung des Arbeitsverhältnisses in Teilzeitarbeit von mindestens 20 Wochenstunden - Eigene geeignete Beiträge zur Erhaltung der beruflichen Qualifikation, evtl. Urlaubs- und Krankheitsvertretungen 	Abweichende Entgeltfestlegung für eine "Übergangszeit" (entsprechend der "Probezeit") beim Wiedereintritt möglich
Bayer: "Beruf und Kind" vom 31.03.1987	Wiedereinstellungszusage für einen der bisherigen Qualifikation angemessenen Arbeitsplatz mit mindestens der Hälfte der tariflichen Regelarbeitszeit	<ul style="list-style-type: none"> - i. d. R. 3 Jahre unter Einbeziehung des Erziehungsurlaubs - im Einzelfall bis zu sieben Jahren (Obergrenze auch bei mehreren Kindern) 	<ul style="list-style-type: none"> - Keine Erwerbstätigkeit außerhalb des Unternehmens - Bereitschaft zur Nutzung vorge-schlagener Weiterbildungsangebote - Gelegentl. Urlaubs- und Krankheitsvertretung auf freiwilliger Basis, soweit dies mit der familiären Situation vereinbar ist - Möglichkeit eigener freiwilliger Weiterversicherung in BBK und betrieblicher Pensionskasse - Beihilfe in unverschuldeten Notlagen 	<p>Wiedereintritt begründet ein neues unbefristetes Dienstverhältnis</p> <p>Die frühere Dienstzeit wird angerechnet</p>

— die Anerkennung der Familientätigkeit als Beitrag zur Entwicklung von All-gemeinqualifikationen (z.B. Problemlösungsverhalten, rationaler Umgang mit geld- und zeitknappen Budgets, Gruppen- bzw. Teamarbeit, Organisa-tion, Kreativität etc.).

4.6.2. Darstellung betrieblicher Regelungen eines Erziehungsurlaubs

Die in der Öffentlichkeit bislang bekannten und diskutierten Modelle beziehen sich vor allem auf drei beispielhafte Betriebsvereinbarungen zwischen der Unternehmensleitung und dem Gesamtbetriebsrat in den Großunternehmen BASF, Bayer und MBB. Da sich die in bezug auf den Zeithorizont für die Wie-derEinstellung herausragende Regelung bei der AUDI AG nur auf die im Un-ternehmen ausgebildeten Frauen in gewerblich-technischen Berufen bezieht, bleibt sie in der nachfolgenden synoptischen Darstellung der Beispiele allge-meiner betrieblicher „Erziehungsregelungen“ außer acht²².

Die betrieblichen Regelungen eines „Erziehungsurlaubs“ gehen im Gegen-satz zur gesetzlichen Regelung nicht von einem Ruhen des bestehenden Ar-beitsverhältnisses aus, sondern setzen die Kündigung und Auflösung des Ar-beitsvertrages voraus. An die Stelle des Arbeitsvertrages tritt ein neues Rechtsverhältnis zwischen Arbeitgeber und dem ausgeschiedenen Arbeit-nehmer des Betriebes, das eine Wiedereinstellung nach Abschluß eines Zeit-raums familiärer Erziehungstätigkeit vorsieht. In den Betriebsvereinbarungen von BASF, Bayer und MBB ist jeweils eine Wiedereinstellung von Vätern und Müttern vorgesehen, die sich über den gesetzlichen Erziehungsurlaub hinaus für eine längere Zeit ausschließlich oder überwiegend der Erziehung ihrer Kinder widmen wollen. Diese Betriebsvereinbarungen unterscheiden sich voneinander in der Geltungsdauer und der Spezifizierung des Wiederein-stellungsanspruchs (oder der Wiedereinstellungszusage), den Nebenbedin-gungen, an die die Wiedereinstellung gebunden ist, den komplementären An-geboten sowie den Nebenfolgen der Wiedereinstellung (z.B. Aufrechterhal-tung von Betriebszugehörigkeitsrechten). Die synoptische Darstellung der drei Regelungen kann die Vielfalt der Differenzierungsmöglichkeiten von be-trieblichen „Erziehungsurlaubsregelungen“ verdeutlichen.

²² Die AUDI AG hat im Rahmen des Modellversuchs „Mädchen in gewerblich-technischen Beru-fern“ (seit 1978 ca. 350, z.Z. in Ausbildung über 230 junge Frauen, das sind ca. 25 v.H. der Auszubildenden) im Falle der Kündigung nach Ablauf des gesetzlichen Erziehungsurlaubs einen „Er-ziehungsurlaub“ mit einer Wiedereinstellungszusage auf einen der früheren Tätigkeit gleichran-igen Arbeitsplatz innerhalb von sieben Jahren eingeräumt. Die Rückkehr soll durch Urlaubs- und Krankheitsvertretungen, die die Beurlaubten übernehmen können, erleichtert werden, die Zusage der Wiedereinstellung erlischt beim Abschluß eines Arbeitsverhältnisses mit einem an-deren Arbeitgeber.

4.6.3. Inanspruchnahme und Bewertung der privaten Initiativen zum Erziehungsurlaub

Erziehungsurlaubregelungen nichtstaatlicher Träger können nicht ausschließlich an gesamtgesellschaftlichen Zielvorgaben gemessen werden. Eine Beurteilung der dargestellten Regelungen wird vor allem die Freiwilligkeit bei solchen unternehmenseigenen Vorhaben und damit die Ausrichtung auch an Unternehmenszielen berücksichtigen müssen. Soweit es sich um Tarif- oder Betriebsvereinbarungen handelt, ist davon auszugehen, daß es sich um jeweils den Parteien eigene, für den Tarifbereich bzw. das Unternehmen kompromißfähige, aber doch selektive Interessen handelt, die das Zustandekommen und die Ausgestaltung solcher Regelungen bestimmen.

Die dargestellten Regelungen gelten noch nicht lang genug, um die Inanspruchnahme und die Akzeptanz der Wiedereinstellungsgarantie zuverlässig beurteilen zu können. Die Unternehmen berichten jedoch von einer durchweg positiven Aufnahme bei den Betroffenen und vom Einsetzen einer regen Inanspruchnahme. Die BASF teile mit, daß bis Herbst 1987 von 173 Anspruchsberechtigten 87 Mütter und ein Vater von dieser Regelung Gebrauch machten (rd. 50 v.H.); 43 Mütter wählten die Möglichkeit der Teilzeitarbeit (rd. 25 v.H.); 32 Frauen setzten ihr Beschäftigungsverhältnis mit der gleichen Arbeitszeit wie vor der Schutzfrist fort (rd. 19 v.H.), und 10 Frauen (rd. 6 v.H.) schieden unter Verzicht auf die Wiedereinstellungsgarantie aus dem Unternehmen aus (Schreiben der BASF vom 14.9.1987).

In Bezug auf die unterstellten familienpolitischen Ziele (bei einem Leitbild partnerschaftlicher Rollenverteilung) sind die dargestellten Regelungen zunächst grundsätzlich in der gewählten Spezifizierung und Dauer eines Wiedereinstellungsanspruch für Mütter und Väter uneingeschränkt als zielkonform zu beurteilen. Die damit mögliche Unterbrechung der Erwerbstätigkeit zur Betreuung eines Kleinkindes entspricht offenbar den weithin geäußerten Wünschen der Mütter nach einem Zeitraum, in dem sie die Betreuung ihrer Kinder selber übernehmen können. Dem Bedürfnis, bei einer Unterbrechung der Erwerbstätigkeit möglichst keine schwerwiegenden beruflichen Nachteile hinnehmen zu müssen, entsprechen wenigstens teilweise die Angebote zur Wahrnehmung von beruflicher Weiterbildung oder von Urlaubs- und Krankheitsvertretungen. Solchen Regelungen dürfte auch aus arbeitsmarktpolitischen Gesichtspunkten eine besondere und zunehmende Bedeutung zukommen (s.u.). Aus arbeitsmarktpolitischer Perspektive ist die relativ große Zurückhaltung gegenüber dem Angebot von Teilzeittätigkeit neben der Betreuung und Erziehung des Kindes, die bei partnerschaftlicher Aufteilung der Familienverantwortung sicherlich öfter wahrgenommen werden könnte, eher als negativ zu beurteilen. Obwohl es von den Unternehmenszielen her verständlich erscheint, dürfte die Bedingung, keine andere Erwerbstätigkeit aufzunehmen, um den Wiedereinstellungsanspruch nicht zu verlieren, nicht erforderlichlich

sein, denn offensichtlich orientieren sich die meisten Berufsunterbrecher ohnehin weiter an ihrem ehemaligen Betrieb.

Die bisherigen Erfahrungen sprechen für eine Ausweitung solcher nichtstaatlicher Initiativen zur Ergänzung der gesetzlichen Regelungen des Erziehungsurlaubs. Dabei wird es — wie in anderen Bereichen nichtstaatlicher Sozialmaßnahmen — auf ein Mindestmaß an Gleichwertigkeit der Entwicklung in verschiedenen Bereichen der Wirtschaft ankommen. Nur dann werden private Regelungen für den Gesetzgeber Bedeutung bei der Bestimmung seiner eigenen Handlungsziele erlangen. Eine entscheidende Frage dürfte daher sein, ob solche Regelungen außer in Großunternehmen, die einen ausreichend großen internen Arbeitsmarkt besitzen, auch in anderen Bereichen der Wirtschaft in größerem Maße realisiert werden können. Dies verlangt sozial innovative Kreativität bei den Tarifparteien, den Wirtschaftskammern und Unternehmen.

4.7. Plurale Trägerschaft von Regelungen zum Erziehungsgeld und zum Erziehungsurlaub

Bisher wurde dargelegt, daß neben dem Bundesgesetzgeber zahlreiche weitere öffentliche und nichtstaatliche Träger soziale Leistungen in Form eines Erziehungsgeldes, eines Erziehungsurlaubs oder in Form von Unterstützungszugunsten der sozialen Sicherung von Eltern während der Zeiten, in denen sie sich überwiegend der Betreuung und Erziehung ihrer Kinder widmen, anbieten, und daß von diesem Angebot in bemerkenswertem Umfang Gebrauch gemacht wird. Die genannten Regelungen demonstrieren typische Möglichkeiten von Bundesländern, von kommunalen Gebietskörperschaften, von Einrichtungen der Wirtschaft und der Tarifpartner, den Familien mit Kleinkindern zu helfen, ihre Vorstellungen von elterlicher Verantwortung zu verwirklichen. Einige dieser Regelungen hatten Schrittmachertfunktion, stellten Vorbereitungen für gesetzgeberische Maßnahmen des Bundes dar und trugen dazu bei, geeignete Wege zur Unterstützung von Familien mit Kleinkindern zu finden. Andere Regelungen führen ergänzende Funktionen. Die Darstellung in modifizierter Weise, fort oder haben ergänzende Funktionen. Die Darstellung läßt aber auch spezifische Möglichkeiten vor allem der kommunalen und anderer nichtstaatlicher Träger erkennen, die längst noch nicht ausgeschöpft erscheinen. Je mehr aber auch diese Möglichkeiten zur Unterstützung der Erziehungslieferung der Familien mit Kleinkindern genutzt werden, desto dringlicher ist es, die vielfältigen Maßnahmen zielgerecht zu koordinieren.

Im einzelnen zieht der Beitrag im Hinblick auf die Vielfalt der entwickelten Regelungen, ihre wechselseitigen Ergänzungen und ihre integrative Abstimmung folgendes Resümee:

- (1) Die Rechtsordnung der Bundesrepublik Deutschland gibt den Bundesländern und den kommunalen Gebietskörperschaften den Raum für eigenständige Entscheidungen, die die Lebensverhältnisse der Bevölkerung beeinflussen, und ermöglicht dadurch, miteinander um die Ausgestaltung der Rahmenbedingungen des individuellen und sozialen Lebens zu wetteifern. Wettbewerb um bestmögliche Lebensbedingungen ist somit ein Wesensmerkmal unserer staatlichen Ordnung.
- In diese Rechtsordnung eingebettet, haben auch die Tarifpartner und jedes einzelne Unternehmen eigenverantwortliche Handlungsspielräume bei der Ausgestaltung einer familienorientierten Arbeitswelt. In diesem Zusammenhang ist von großer Bedeutung, daß die Tarifpartner als die für die Definition von Rahmenbedingungen Verantwortlichen ihre Handlungsspielräume auch zugunsten derjenigen Arbeitnehmer nutzen müssen, die Mutter oder Vater sind oder werden wollen.
- Der Beirat begrüßt Initiativen, auf allen familienpolitisch relevanten Ebenen, die als Schrittmacher der Verbesserung familiärer Lebenslagen wirken. Durch ihre Vielfalt geben sie anderen möglichen Trägern solcher Maßnahmen Anreiz und vermitteln dem Gesetzgeber Anregungen.
- (2) Länder können durch vorausgehende Maßnahmen Grundlagen für eigene Initiativen im Gesetzgebungsverfahren des Bundes schaffen, an dem sie mitwirken. So hat der Modellversuch Erziehungsgeld des Landes Niedersachsen wesentlich dazu beigetragen, daß die Diskussion um die Einführung des Erziehungsgeldes und des Erziehungsurlaubs sowie um die Berücksichtigung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung am konkreten Beispiel geführt und versachlicht werden konnte. Die Ergebnisse haben die regelungsbedürftigen Sachverhalte klarer erkennbar werden lassen, und die Ausgestaltung der Regelungen im einzelnen erleichtert. Besonders bedeutsam war die Einsicht, daß die weitere soziale Sicherung der aus dem Erwerbsleben zeitweilig ausscheidenden Mütter oder Väter bei der Entscheidung für die Familientätigkeit erhebliches Gewicht hat. Auch die Konsensbildung zwischen zunächst unterschiedlichen Vorstellungen über die Verwirklichung derartiger Maßnahmen wurde durch den Modellversuch gefördert.
- Der Beirat sieht auch in jenen Maßnahmen, mit denen einzelne Bundesländer bundesrechtlichen Regelungen vorangehen oder sie ergänzen, keinen Verstoß gegen das Ziel, gleichwertige Lebensverhältnisse in allen Teilräumen des Bundesgebietes zu schaffen. Denn wie dieses Ziel auch im Blick auf die Lebenslage von Familien mit Kindern durch Bundesregelungen verfolgt werden kann, ist auf dem Hintergrund der in einzelnen Ländern gewonnenen Erfahrungen besser zu entscheiden als ohne diese Vorerfahrungen.
- (3) Es gilt auch, die Möglichkeiten ressortübergreifender Politik zu nutzen. Zum Beispiel ist es im Rahmen der Jugendhilfe möglich, in zielgerichteter

Weise familienpolitisch wirksam zu werden. Auf kommunaler Ebene besteht in diesem Zusammenhang die Möglichkeit, staatliche Regelungen durch das kommunale Erziehungsgeld zu ergänzen. Der Beirat empfiehlt den kommunalen Gebietskörperschaften, das Erziehungsgeld als Maßnahme der vorbeugenden Jugendhilfe mehr als bisher einzusetzen. Es vergrößert vor allem die Wahlfreiheit zwischen den verschiedenen Formen der Betreuung von Kindern. Hiervon würden besonders jene Eltern profitieren, die unter besonders schwierigen Bedingungen ihre Kinder erziehen müssen. Unter bestimmten Umständen können derartige Maßnahmen der vorbeugenden Jugendhilfe durch ein kommunales Erziehungsgeld auch den öffentlichen Haushalt entlasten, nämlich dann, wenn die anderen Betreuungsformen einen höheren Aufwand erfordern würden.

- (4) Im Prinzip hat jedes Unternehmen die Möglichkeit, durch Erziehungsurlaub den Eltern die Wahlfreiheit zu verbreitern und die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbstätigkeit zu erleichtern. Der Beirat weist ausdrücklich darauf hin, daß dies auch im Unternehmensinteresse liegt, da Kräfte mit verbreiteter Qualifikation und spezifischer betrieblicher Erfahrung mit dem Unternehmen verbunden bleiben. Die Fachqualifikationen werden nämlich durch diejenigen Qualifikationen ergänzt, die durch Erziehungsstätigkeit erworben werden. Dieser Gesichtspunkt wird dann zunehmende Bedeutung gewinnen, wenn die Unternehmen auf die Tatsache vorausschauend reagieren müssen, daß sich das Arbeitskräfteangebot als Folge des Geburtenrückgangs in den 90er Jahren nahezu halbiert.
- Da Klein- und Mittelbetriebe in der Regel größere Schwierigkeiten als Großbetriebe haben, wenn längere und individuell unterschiedlich bemessene Zeiten des Erziehungsurlaubs und der Einsatz bewährte Ersatzkräfte sowie Weiterbildung und kurzfristige Übernahme von Vertretern durch beurlaubte Kräfte mit den einzelbetrieblichen Möglichkeiten in Einklang zu bringen sind, empfiehlt der Beirat überbetriebliche Verbundlösungen zu erproben. Mehrere Betriebe einer Region oder in gleichen/verwandten Branchen können wahrscheinlich im Rahmen eines Personal- und Erziehungsurlauberpools einen ähnlichen Spielraum für flexible Lösungen erreichen, wie ihn größere Betriebe von vornherein haben. Nur durch neueartige Modelle werden auch Klein- und Mittelbetriebe für gleichermaßen berufs- und familienorientierte jüngere Kräfte attraktiv bleiben. Der Beirat verweist in diesem Zusammenhang auf die im großen und ganzen positiven Erfahrungen, die mit der überbetrieblichen Ausbildung gemacht wurden.
- (5) Die rechtliche Ausgestaltung, die für Regelungen zugunsten von Familien mit Kleinkindern von Seiten staatlicher und nichtstaatlicher Träger gewählt werden kann, variiert beträchtlich. Gesetze, Verordnungen, interne Verwaltungsrichtlinien oder betriebliche Vereinbarungen schaffen sehr unter-

schiedliche Voraussetzungen für die Anspruchsberechtigten sowie für die Möglichkeiten der Veränderung oder der Beendigung der bestehenden Regelungen. Die Auswirkungen der Maßnahmen zur Unterstützung der Erziehungsleistung der Familien mit Kleinkindern hängen auch von der rechtlichen Verbindlichkeit der Regelungen ab. Jetzige und zukünftige Eltern, die verschiedene Betreuungformen für ihre Kinder in ihre Lebensplanung einbeziehen wollen, müssen sich darauf verlassen können, daß ihnen weiterhin die angebotenen Möglichkeiten zur Verfügung stehen werden.

(6) Modellversuche und Wirkungsanalysen der verschiedenen Regelungen sind effektive Instrumente der sozialen Innovation und der politischen Planung. Der Beirat empfiehlt daher ihre Anwendung. Durch Modellversuche kann die Durchsetzbarkeit, Akzeptanz und Zielsicherheit von Maßnahmen erheblich gesteigert werden. Der Beirat weist nachdrücklich darauf hin, daß ohne Wirkungsanalysen auch die Vermittlung von Erfahrungen nur sehr begrenzt möglich ist.

Die Vielfalt der sozialen und wirtschaftlichen, kulturellen und politischen Strukturen ist in der Bundesrepublik Deutschland sehr stark ausgeprägt. Eine ebenso ausgeprägte Vielfalt in der Ausgestaltung von Erziehungsurlaub, Erziehungs-geld und verbesserter Sicherung von Eltern in überwiegend der Erziehung von Kindern gewidmeten Zeiten entspricht dem besser als eine bundestaatliche Norm allein. Der Beirat ermutigt daher nicht nur den Bundesgesetzgeber, sondern auch alliierte, die auf den Ebenen der Länder und der kommunalen Gebietskörperschaften und in der Wirtschaft gestaltend handeln können, Neues und Zusätzliches ergänzend, voraussetzend, erprobend zu tun.

II. Realisierte Konzeptionen zum Erziehungs-geld und Erziehungsurlaub sowie zur Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung in ausgewählten europäischen Ländern

Nachdem die in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Regelungen zum Erziehungs-geld, Erziehungsurlaub und zur Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung dargestellt worden sind, liegt es nahe zu fragen, wie in anderen Ländern den hinter diesen Maßnahmen stehenden Heranforderungen des sozialen Wandels bisher begegnet worden ist. Der damit mögliche internationale Vergleich kann Erkenntnisse über den Zusammenhang zwischen Politik und gesellschaftlichem Wandel fördern, indem er die unter anderen Bedingungen vorgefundenen Erfahrungen gleichsam als „natürliche Experimente“ beschreibt und auswertet. Außerdem kann eine vergleichende Analyse im Sinne einer wissenschaftlichen Politikberatung dazu beitragen, verschiedene Möglichkeiten der Maßnahmenplanung aufzuzeigen, die gegebenenfalls bei der Fortschreibung der entsprechenden Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland Berücksichtigung finden könnten.

Bei den im folgenden ausgewählten Beispielen handelt es sich um Staaten, die uns unmittelbar benachbart sind. Die Auswahl ist unter pragmatischen Gesichtspunkten, vor allem mit Rücksicht auf zugängliche Informationen im Beirat erfolgt. Indes liefert auch eine solche Auswahl — sie betrifft neben dem zweiten deutschen Staat auch Österreich und Frankreich — eine hinreichende Bandbreite von politischen Leitbildern sowie von konkreten Formen der Ausgestaltung der entsprechenden Maßnahmen, um einen internationalen Vergleich sinnvoll erscheinen zu lassen.

Die Darstellung der Länderbeispiele erfolgt nach einem einheitlichen Gliederungsschema. Der Beirat hat sich dabei von der Überlegung leiten lassen, daß zunächst über die in den einzelnen Ländern vertretenen Leitbilder und Zielsetzungen der Familienpolitik berichtet werden muß, da nur vor diesem Hintergrund die zur Diskussion stehenden familienpolitischen Maßnahmen angemessen gewürdigt werden können. Anschließend werden die in den einzelnen Ländern geltenden Regelungen und die beobachtbare Akzeptanz der Leistungen seitens der Anspruchsberechtigten beschrieben. Die Länderberichte schließen jeweils mit einer Zusammenfassung, in die teilweise auch Vergleiche mit den in der Bundesrepublik Deutschland geltenden Regelungen einbezogen werden.

1. Mutterschaftsurlaub, Erziehungsurlaub und Erziehungsgeld sowie einschlägige kinderorientierte rentenrechtliche und arbeitszeitrechtliche Regelungen in der Deutschen Demokratischen Republik

1.1. Leitbild und Zielsetzungen der Familienpolitik

Leitbild und Zielsetzungen der Familienpolitik in der Deutschen Demokratischen Republik als einem sozialistischen Staat auf marxistisch-leninistischer Grundlage unterscheiden sich grundlegend von Leitbild und Zielsetzungen der Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland und anderen nichtsozialistischen Staaten (Lampert, 1981, S. 63ff). Sie sind nur sehr begrenzt miteinander vergleichbar und können — wenn ein solcher Vergleich den Kriterien wissenschaftlicher Arbeit genügen soll — vor allem nicht wertend miteinander verglichen werden, weil sie auf unterschiedlichen Sozialphilosophien beruhen und nur von diesen spezifischen Wertgrundlagen her verstanden und wissenschaftlich interpretiert und analysiert werden können¹. Die Familienpolitik der Deutschen Demokratischen Republik kann daher nur in Bezug auf ihre Konsistenz mit der dem Gesellschaftssystem zugrundeliegenden Sozialphilosophie überprüft und hinsichtlich der Widerspruchsfreiheit ihrer Ziele, hinsichtlich der Systemkonformität, der Zielkonformität, der Nebenwirkungen und der Effektivität ihrer Instrumente sowie ihres Trägersystems und in Bezug auf ihren Erfolgsgrad analysiert und innerhalb des Systemkontextes bewertet werden.

Die in der Deutschen Demokratischen Republik betriebene Familienpolitik setzt in erster Linie an der Veränderung der Lebenslage der Frauen an. Sie zielt darauf ab, Frauen und Mütter als vollbeschäftigte Arbeitskräfte in das Erwerbsleben einzubeziehen, weil in der Erwerbsarbeit eine wesentliche Grundlage der Entwicklung zur sozialistischen Persönlichkeit und zur Herstellung der Gleichberechtigung gesehen wird. Gleichzeitig versucht diese Politik, die Erwerbsarbeit der Frauen mit deren Aufgaben als Ehefrau und Mutter vereinbar zu machen. Neben diesen Zielen der Einbeziehung der verheirateten Frauen und der Mütter in das gesellschaftliche, insbesondere das Erwerbsleben, und der Erhöhung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familien-tätigkeit, zielt die Familienpolitik auch erklärtermaßen auf die Förderung einer Geburtenentwicklung, die „mindestens den Bestand der Bevölkerung, wenn

nicht eine gewisse Zunahme sichert“². Zur Erreichung dieses Zieles werden insbesondere — wie zu zeigen sein wird — Familien mit drei und mehr Kindern gefördert.

Die Familienpolitik der Deutschen Demokratischen Republik war seit deren Gründung auf sozialistischen Leitbildvorstellungen orientiert. Besonders fördert und materiell weiterentwickelt im Sinne konsequenter Verbesserung der Lebensbedingungen der Familien, insbesondere der Mütter, wurde sie jedoch erst nach dem VIII. Parteitag der SED 1971, als man sich der möglichen Konsequenzen des seit Mitte der 60er Jahre feststellbaren Rückgangs der Geburtenzahlen bewußt wurde (H. Lampert, 1981, S. 68 f). Mutterschaftsurlaub, Erziehungsurlaub und Erziehungsgeld sind eindeutig auf die Verbesserung der Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Mutterschaft gerichtet. Die Maßnahmen zur Förderung erwerbstätiger Mütter nehmen im Rahmen der familienpolitischen Maßnahmen — sie umfassen Instrumente der Rechtspolitik und des Rechtsschutzes, Erziehungs-, Bildungs- und Beratungsmaßnahmen, Maßnahmen zur Förderung der Eheschließung, allgemeine finanzielle Familienförderungsmaßnahmen, Erziehungs- und Sozialisationshilfen, Sozial- und Gesundheitsbetreuung — breiten Raum ein.

1.2. Regelungen

1.2.1. Mutterschaftsurlaub und Mutterschaftsgeld

Im unmittelbaren Zusammenhang mit der Mutterschaft stehen folgende Regelungen (Arbeitsgesetzbuch):

— Frauen erhalten Schwangerschaftsurlaub für die Dauer von 6 Wochen vor der Entbindung und Wochenurlaub für die Dauer von 20 Wochen nach der Entbindung, bei Mehrlingsgeburten oder komplizierten Entbindungen für die Dauer von 22 Wochen³;

— für die Dauer des Schwangerschafts- und Wochenurlaubs erhalten die Frauen Schwangerschafts- und Wochengeld in Höhe ihres Nettodurchschnittsverdienstes von der Sozialversicherung;

— Schwangere und Mütter genießen einen besonderen Kündigungsschutz.

2 Vgl. im einzelnen Institute for Sociology and Social Policy, Academy of Sciences, GDR (Hrsg.), Demographic Processes and Population Policies in the German Democratic Republic 1970 — 1984 (o. O. und o. J.) S. 5. Siehe ferner auch: Charlotte Höhn, Hermann Schubnell, Bevölkerungspolitische Maßnahmen und ihre Wirksamkeit in ausgewählten europäischen Industrieländern, Wiesbaden, 1985, S. 74 ff.

3 Die Zeiten des Mutterschaftsurlaubs entwickelten sich wie folgt:

	1950	1963	1972	1976
Schwangerschaftsurlaub in Wochen	5	6	6	6
Mutterschaftsurlaub in Wochen	6	8	12	20
Insgesamt	11	14	18	26

1 Siehe zu diesem Problem insbesondere Heinz Lampert, Probleme der Wirtschaftssystemanalyse und des Wirtschaftssystemvergleichs, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, 1972, S. 245 ff.

1.2.2. Erziehungsurlaub, Erziehungsgeld und Erziehungszeiten

(1) Erziehungsurlaub

Im Anschluß an den Mutterschaftsurlaub gelten folgende Regelungen für sogenannte „Freistellungen“, die ihrem Inhalt nach mit einem Erziehungsurlaub identisch sind:

— Mütter sind auf Verlangen nach dem Wochenurlaub bis zum Ende des ersten Lebensjahres des Kindes von der Arbeit freizustellen, wenn sie ihr Kind in häuslicher Pflege selbst betreuen wollen⁴. Nach der Geburt des dritten und jedes weiteren Kindes haben Mütter die Möglichkeit, eine Freistellung bis zum Ende des 18. Lebensmonats des Kindes in Anspruch zu nehmen, wenn sie das Kind selbst betreuen wollen.

— Wenn dem Antrag einer Mutter auf einen Krippenplatz nicht entsprochen werden kann, ist sie berechtigt, sich bis zur Bereitstellung eines Krippenplatzes, längstens bis zum Ende des dritten Lebensjahres des Kindes, freistellen zu lassen.

— Bei Mehrlingsgeburten haben werktätige Mütter die Möglichkeit, nach Ablauf des Wochenurlaubs eine bezahlte Freistellung von der Arbeit in Anspruch zu nehmen, die bei der Geburt von Zwillingen bis zum Ende des zweiten Lebensjahres der Kinder läuft, bei der Geburt von Drillingen bis zum Ende des dritten Lebensjahres.

(2) Erziehungsgeld

Für die Dauer der Freistellung erhalten die Mütter eine Mütterunterstützung (= Erziehungsgeld) in Höhe des Krankengeldes, auf das sie ab der siebten Woche einer Arbeitsunfähigkeit Anspruch haben⁵. Die monatliche Mütterunterstützung beträgt jedoch für vollbeschäftigte Mütter mit einem Kind mindestens 250 Mark, mit zwei Kindern mindestens 300 Mark und mit drei und mehr

⁴ Diese und die im folgenden behandelten Freistellungen können in begründeten Fällen, insbesondere aus Gründen der beruflichen Tätigkeit oder Qualifizierung der Mütter, anstelle der Mutter auch der Ehegatte oder die Großmutter in Anspruch nehmen (§ 11 der Verordnung über die weitere Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Familien mit Kindern vom 28. April 1986).

⁵ Das Krankengeld beträgt bei einem Brutto-Durchschnittsverdienst bis zur Beitragsbemessungsgrenze von 600 Mark (über 600 Mark) für Mütter mit einem Kind 70 v.H. des täglichen Netto-Durchschnittsverdienstes (50 v.H. des beitragspflichtigen Brutto-Durchschnittsverdienstes), mit zwei Kindern 75 v.H. des Netto-Durchschnittsverdienstes (65 v.H. des Brutto-Durchschnittsverdienstes), mit drei Kindern 80 v.H. (75 v.H.), mit vier Kindern 85 v.H. (80 v.H.), mit fünf und mehr Kindern 90 v.H. (90 v.H.). (§ 26 SVO). Wenn die Freistellung von Ehegatten oder der Großmutter beansprucht werden kann, richtet sich die Unterstützung nach dem Anspruch der Betreuungsperson auf Krankengeld (§ 11 der Verordnung über die weitere Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Familien mit Kindern vom 28. April 1986).

Kindern mindestens 350 Mark⁶. Mütter im Lehrverhältnis erhalten die Mütterunterstützung in Höhe des monatlichen Netto-Lehrlingsentgeltes, mindestens jedoch in Höhe von 125 Mark bei einem Kind, 150 Mark bei zwei Kindern und 175 Mark bei drei und mehr Kindern. Zusätzlich erhalten sie monatlich 50 Mark für jedes zu versorgende Kind.

Erziehungsurlaub und Erziehungsgeld werden als Instrumente der Familienpolitik durch folgende zwei Regelungen ergänzt:

— Während der Freistellung von der Arbeit haben die Frauen das Recht auf soziale Betreuung durch den Betrieb.

— Die Betriebszugehörigkeit wird durch die Freistellung nicht unterbrochen. Um sicherzustellen, daß Freigestellte keine Vergünstigungen verlieren, die von der Dauer der Betriebszugehörigkeit abhängen, sind Zeiten der Freistellung auf die Dauer der Betriebszugehörigkeit anzurechnen. Nach Ablauf der Freistellung ist der Betrieb verpflichtet, die Frau entsprechend den Vereinbarungen im Arbeitsvertrag weiter zu beschäftigen.

(3) Mutterschutzzeiten und Erziehungszeiten in der Rentenversicherung

Während Mutterschutzzeiten in der Rentenversicherung der Deutschen Demokratischen Republik von Anfang an als Versicherungszeiten anerkannt wurden, werden Erziehungszeiten seit 1976 angerechnet. Die Mutterschutzzeiten beeinflussen die Anspruchsvoraussetzungen für den Rentenbezug, die Erziehungszeiten beeinflussen die Anspruchsvoraussetzungen und die (rentenerhöhenden) Zurechnungszeiten.

Sowohl in der Invaliden- als auch in der Altersrentenversicherung gelten als **versicherungspflichtige Tätigkeiten**

— Zeiten des Bezugs von Schwangerschaftsgeld und Wochengeld;

— Zeiten der Freistellung von der Arbeit zur Pflege erkrankter Kinder und der Freistellung von der Arbeit zur notwendigen Betreuung der Kinder bei Erkrankung des Ehegatten;

— Zeiten der Mütterunterstützung.

Wenn Frauen, die fünf oder mehr Kinder geboren haben, keinen Anspruch auf Altersrente aus versicherungspflichtiger Tätigkeit oder aus einer freiwilligen Rentenversicherung haben, erhalten sie ab Vollendung des 60. Lebensjahres eine Altersrente in Höhe der Mindestrente, die derzeit 300 Mark beträgt.

⁶ Für teilbeschäftigte Mütter gelten diese Beträge anteilig (§ 4 der Verordnung über die weitere Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen der Familien mit Kindern vom 24. April 1986).

Für die Altersrente gelten im Zusammenhang mit der Wartezeit zusätzlich folgende Regelungen:

- Für Frauen mit drei und mehr Kindern verringert sich die geforderte versicherungspflichtige Tätigkeit von mindestens 15 Jahren um ein Jahr für jedes Kind;
- für Frauen, die durch die Betreuung eines ständig pflegebedürftigen Familienangehörigen an der Ausübung einer Berufstätigkeit gehindert waren, verringert sich die geforderte versicherungspflichtige Tätigkeit von mindestens 15 Jahren um die Jahre der Pflege.

Als (renten erhöhende) **Zurechnungszeiten** werden Frauen sowohl in der Invaliden- als auch in der Altersrentenversicherung je ein Jahr angerechnet für das erste und zweite Kind, das sie selbst geboren oder vor Vollendung des achten Lebensjahres an Kindes statt angenommen oder als Stiefkind aufgenommen oder als Enkelkind nach dem Tod der Mutter aufgenommen haben. Die Zurechnungszeit erhöht sich auf drei Jahre pro Kind, wenn eine Frau drei oder mehr Kinder geboren oder angenommen hat.

Zusätzlich wird auf der anderen Seite bei Frauen unabhängig von der Geburt von Kindern ein weiteres Jahr angerechnet für je fünf Jahre versicherungspflichtige Tätigkeit, die über einer versicherungspflichtigen Tätigkeit von 20 Jahren liegen; bei einer versicherungspflichtigen Tätigkeit von 40 und mehr Jahren werden sogar fünf Jahre Zurechnungszeit angerechnet.

1.2.3. Sonstige familienorientierte Arbeitszeitregelungen und Freistellungen

Außer dem Schwangerschaftsurlaub, dem Mutterschaftsurlaub und der Arbeitsfreistellung kennt das Arbeitsrecht der Deutschen Demokratischen Republik folgende kinderorientierte Arbeitszeitregelungen:

- (1) Für alle vollbeschäftigten werktätigen Mütter, zu deren eigenem Haushalt zwei Kinder bis zu 16 Jahren oder ein schwerstgeschädigtes Kind⁷ gehören, wird die wöchentliche Arbeitszeit von 43 3/4 auf 40 Stunden verkürzt.
- (2) Frauen, zu deren Haushalt Kinder im Vorschulalter gehören, können Nacht- und Überstundenarbeit ablehnen.
- (3) Der Grundurlaub von 18 Tagen wird verlängert,
 - um zwei Arbeitstage für vollbeschäftigte Mütter oder alleinerziehende Väter, die im Mehrschichtenbetrieb arbeiten und zu deren Haushalt zwei Kinder bis zu 16 Jahren gehören;

⁷ Als schwerstgeschädigte Kinder gelten auch volljährige Schwerstgeschädigte, wenn diese vor Vollendung des 18. Lebensjahres schwerstgeschädigt waren. Zweite Durchführungsbestimmung zur Verordnung über die besondere Unterstützung der Familien mit schwerstgeschädigten Kindern vom 8. Juli 1986.

— um drei Arbeitstage für vollbeschäftigte Mütter oder alleinerziehende Väter, zu deren Haushalt drei und mehr Kinder bis zu 16 Jahren oder ein schwerstgeschädigtes Kind gehören;

— um fünf Arbeitstage für vollbeschäftigte Mütter oder alleinstehende Väter, die im Mehrschichtenbetrieb arbeiten und zu deren Haushalt drei und mehr Kinder oder ein schwerstgeschädigtes Kind gehören.

- (4) Einen Hausarbeitstag monatlich erhalten vollbeschäftigte Frauen mit eigenem Haushalt, wenn sie verheiratet sind oder das 40. Lebensjahr vollendet haben oder Kinder bis zu 18 Jahren oder pflegebedürftige Familienangehörige zum Haushalt gehören. Für die ausfallende Arbeitszeit wird der Tariflohn gezahlt. Der Hausarbeitstag wird auch alleinstehenden Vätern mit Kindern bis zu 18 Jahren gewährt, wenn die Betreuung des oder der Kinder dies erfordert.

- (5) Mütter, die wegen der Pflege und Betreuung ihres schwerstgeschädigten Kindes weniger als 40, aber mindestens 20 Stunden wöchentlich arbeiten, haben Anspruch auf den erhöhten Grundurlaub und einen Hausarbeitstag.

- (6) Werk-tätige sind von der Arbeit freizustellen, wenn es zur Pflege ihres erkrankten Kindes erforderlich ist. Dabei erhalten alleinstehende Werk-tätige und verheiratete werktätige Mütter⁸ mit zwei und mehr Kindern für jede Freistellung eine Unterstützung von der Sozialversicherung. Diese Unterstützung beläuft sich auf 90 v.H. des Netto-Durchschnittsverdienstes bis zu zwei Tagen. Bei darüber hinausgehender Freistellung wird die Unterstützung in Höhe des Krankengeldes gezahlt, auf das der Werk-tätige bei eigener Arbeitsunfähigkeit wegen Krankheit ab der siebten Woche der Arbeitsunfähigkeit Anspruch hat. Der Bezug dieser Unterstützung ist begrenzt auf maximal vier Wochen für Werk-tätige mit einem Kind, sechs Wochen für Werk-tätige mit zwei Kindern, acht Wochen für Werk-tätige mit drei Kindern, zehn Wochen für Werk-tätige mit vier Kindern und 13 Wochen für Werk-tätige mit fünf und mehr Kindern.

- (7) Werk-tätige sind von der Arbeit freizustellen, wenn bei Erkrankung des Ehegatten die notwendige Betreuung der zum Haushalt gehörenden Kinder nicht möglich ist. Wenn der Ehegatte nicht berufstätig ist, erhalten die freigestellten Werk-tätigen für längstens 4 Wochen im Jahr von der Sozialversicherung Unterstützung in Höhe des Krankengeldes, auf das sie bei eigener Arbeitsunfähigkeit von der siebten Woche an Anspruch haben.

- (8) Für die Zeit der Freistellung werden die Beiträge zur Sozialversicherung vom Betrieb weiter gezahlt.

⁸ Die Freistellung kann in begründeten Fällen, insbesondere aus Gründen der beruflichen Tätigkeit oder Qualifizierung der Mütter, anstelle der Mutter auch der Ehegatte oder die Großmutter in Anspruch nehmen. Die Höhe der Unterstützung richtet sich dann nach dem Krankengeld, auf das die Betreuungsperson im Falle der Krankheit Anspruch hätte (§ 11 der Verordnung über die weitere Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von Familien mit Kindern vom 28. April 1986).

1.3. Akzeptanz, Bewertung und Reformüberlegungen

Der bezahlte Erziehungsurlaub scheint von den betroffenen Müttern überwiegend akzeptiert zu werden. Im Jahre 1976, als Mütter erstmals nach der Geburt ihres zweiten oder eines weiteren Kindes Anspruch auf einen bezahlten Erziehungsurlaub erhielten, nahmen ihn 28.000 Mütter in Anspruch (Schmehbach, Hässler und Starke, 1977). Bis Ende 1981 wurde das Babyjahr von 371.350 Müttern in Anspruch genommen (Zickert, 1982, S. 317 ff), also im Jahresdurchschnitt von 61.890 Müttern. Bezieht man diese Zahl auf die Zahl der geborenen Kinder zweiter und höherer Ordnungszahl im gleichen Zeitraum (626.409), dann ergibt sich eine Quote der Inanspruchnahme von 59,28 v.H. Die Akzeptanzquote scheint aber im Laufe der Jahre gestiegen zu sein, denn sie wird für die jüngste Zeit mit über 80 v.H. angegeben (Institute for Sociology and Social Policy, o.J., S. 39).

In der Deutschen Demokratischen Republik wird in der Einführung des Erziehungsurlaubes und Erziehungsgeldes in Verbindung mit den seit 1972 eingeleiteten und mehrmals verbesserten Maßnahmen — nämlich der verlängerten Mutterschutzfrist, dem verlängerten Jahresurlaub für kinderziehende Frauen, die im Mehrschichtbetrieb tätig sind, dem Hausarbeitstag für verheiratete Frauen und alleinstehende kinderziehende Mütter und Väter, dem forcierten Wohnungsbau und der erheblich erhöhten Zahl an Kinderkrippen- und Kindergartenspielen⁹ — ein wichtiger Grund für die seit 1974/75 steigende Geburtenzahl gesehen¹⁰.

Angesichts der Einschätzung der Wirksamkeit der geburtenfördernden Familien- und Bevölkerungspolitik in der Deutschen Demokratischen Republik wundert es nicht, daß nichts auf Reformen dieser Politik hindeutet. Vielmehr wird von einer weiteren Politik der Verbesserung der Arbeits- und Lebensbedingungen von Familien mit Kindern gesprochen.

Über die Entwicklung der Kosten für Schwangerschafts-, Wochen- und Mütterunterstützungsgeld informiert die folgende Tabelle.

Zusammenfassend bleibt damit festzuhalten: Seit dem VIII. Parteitag der SED im Jahre 1971 hat die Deutsche Demokratische Republik als Reaktion auf einen starken Geburtenrückgang schrittweise ein sozialpolitisches Maßnahmenpaket entwickelt und verbessert, das Mutterschaftsurlaub und Mutterschaftsgeld sowie Erziehungsurlaub und Erziehungsgeld einschließt. Es ist darauf gerichtet, die Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Mutterschaft zu erhöhen und den Familien die Geburt und die Erziehung von Kindern bei

Tabelle 8
Entwicklung der Kosten für Schwangerschafts-, Wochen und Mütterunterstützungsgeld in Mio. Mark

Art der Leistung	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Schwangerschafts- und Wochengeld	690,5	701,6	726,7	729,9	718,2	734,4	749,4
Mütterunterstützung (Babyjahr)	317,7	353,9	377,2	410,8	427,6	453,4	611,5
	1008,2	1055,5	1103,9	1131,7	1145,8	1187,8	1360,9

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Deutschen Demokratischen Republik 1987, S. 340

prinzipieller Beibehaltung des Erwerbstätigenstatus der Frau durch bezahlte vorübergehende Freistellung von der Erwerbsarbeit zu erleichtern. Das Maßnahmenbündel ist so differenziert, daß die Förderungsmaßnahmen vom dritten Kind an stärker ins Gewicht fallen. Die Maßnahmen erscheinen systemkonform und prinzipiell auch zielkonform, d.h. es spricht viel dafür, daß sie einen hohen Zielerreichungsgrad aufweisen. Das erklärte Ziel, die „einfache Reproduktion“ zu sichern, das heißt längerfristig eine stationäre Bevölkerungsentwicklung zu erhalten, wurde allerdings nicht erreicht.

9 Im Jahre 1970 waren für 100 Kinder 46,6 Plätze in Krippen und Kindergärten verfügbar, 1984 dagegen 83,4. Institute for Sociology and Social Policy, a.a.O., S. 25.

10 Institute for Sociology and Social Policy, a.a.O., S. 20 ff.; I. Zickert, a.a.O., S. 319.

2. Karenzurlaubsgeld und Karenzurlaub in Österreich

2.1. Leitbild und Zielsetzungen der Familienpolitik

Für die Familienpolitik in Österreich kann (wie wohl auch für andere Länder) kein inhaltlich konsistentes, im Zeitablauf stabiles und gesellschaftlich allgemein akzeptiertes Leitbild festgelegt werden. Die konkreten Zielsetzungen und Regelungen der Familienpolitik hingegen finden seit langem eine einheitliche und dauerhafte gesellschaftliche Wertgrundlage in dem hohen Stellenwert, der der Institution Familie als „Keinzelle der Gesellschaft“ und als Hort für eine harmonische Entwicklung der Kinder beigemessen wird (Berchtold, 1967, S. 293 f u. S. 389 ff). Obwohl der Schutz der Familie nicht als Verfassungsnorm verankert, sondern als Grundsatz über die Menschenrechtskonventionen Eingang in die österreichische Rechtsordnung fand, „steht die Notwendigkeit der Familienförderung durch arbeits- und sozialrechtliche Regelungen sowie durch quantitativ-monetäre und institutionelle Maßnahmen in Österreich (generell) außer Streit“¹¹. Die Regierungserklärung vom 28. Januar 1987 kündigte den Erlass einer Verfassungsnorm zum Schutz von Ehe und Familie an. Der erklärtermaßen hohe gesellschaftliche Stellenwert der Familienpolitik in Österreich kann auch anhand eines internationalen Vergleiches der Anteile staatlicher Familienförderung an der gesamtwirtschaftlichen Leistung als weithin erfüllt gelten: Mit einem Anteil von 3,4 v.H. des Bruttoinlandsprodukts liegt die Familienförderung Österreichs zusammen mit denjenigen Frankreichs und der Niederlande an der Spitze der westlichen Industrieländer (Münz, 1984, S. 134).

Abgesehen von der generell hohen Einschätzung der Familienpolitik war ihr Verhältnis zu anderen Politikbereichen manchen Wandlungen unterworfen. So gingen von gesundheits-, bevölkerungs-, verteilungs-, frauen- und arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen vielfältige, im Zeitablauf wechselnde Einflüsse auf die Familienpolitik aus. Während beispielsweise in der bis in die Monarchie zurückreichenden Vorgeschichte — insbesondere nach dem Ersten Weltkrieg und in der Zeit nach dem Anschluß an das nationalsozialistische Deutschland — bevölkerungspolitische Ziele und eine pronatalistische Ausrichtung von Mutterschutz und Familienförderung eine besondere Rolle spielten, wurde ein Teil dieser Regelungen nach dem Zweiten Weltkrieg wieder aufgehoben und in der jüngeren Vergangenheit „die Verfolgung bevölkerungspolitischer Ziele ... seitens der Regierung stets explizit abgelehnt“

(Münz, 1985, S. 200).

Als im Jahre 1957 an die Stelle des bis dahin gültigen reichsdeutschen Mutterschutzgesetzes ein österreichisches Gesetz trat, vervollständigte Österreich als erstes europäisches Land seine für die damalige Zeit vorbildliche Familienpolitik durch einen Karenzurlaub für Mütter. Das Ziel dieser neuen familienpolitischen Regelung war eine Besserstellung der erwerbstätigen Mütter, von denen es „als eine schwere Belastung empfunden wurde, neben der Ob- und Sorge für das Kind auch einer Beschäftigung nachgehen zu müssen“¹². Die Maßnahme war in erster Linie als Ausweitung des Mutterschutzes mit seiner primär gesundheitspolitischen Zielsetzung gedacht. Erst in einer späteren Ergänzung des Gesetzes trat der Gedanke des Belastungsausgleichs und der Mindesteinkommenssicherung der wegen der Kinderbetreuung auf eine berufstätige verzichtenden Mütter hinzu: „Das Karenzurlaubsgeld hat eine familienpolitische Funktion, da die Betreuung eines Kindes durch die Mutter im ersten Lebensjahr, nach übereinstimmender Auffassung von Medizinern und Psychologen, für die Entwicklung des Kindes von größter Bedeutung ist. Es zielt in erster Linie darauf ab, die Entscheidung, ein Kind zur Welt zu bringen, positiv zu beeinflussen und die Situation der Frauen, die sowohl Mütter als auch Dienstnehmerinnen sind, nach der Entbindung im ersten Lebensjahr des Kindes zu verbessern. Besondere Hilfe soll den alleinstehenden Müttern zuteil werden, da diese in der Regel den gesamten Lebensunterhalt für sich und das neugeborene Kind allein bestreiten müssen“¹³.

Im Unterschied zum Bundeserziehungsgeldgesetz werden in Österreich durch das Karenzurlaubsgeld nur erwerbstätige Frauen unterstützt. Diesen soll im Falle der Mutterschaft die Möglichkeit gegeben werden, sich im ersten Lebensjahr dem Kind zu widmen, ohne für immer aus dem Erwerbsleben ausscheiden zu müssen. Der Karenzurlaub und das Karenzurlaubsgeld entsprechen der Zielsetzung, daß „der Frau und Mutter die Ausübung ihres Rechts auf Berufsausübung möglich gemacht werden soll“ und daß Maßnahmen getroffen werden sollen, „die der Familie helfen, das Spannungsfeld Familie — Berufstätigkeit zu bewältigen und die Mehrfachbelastung berufstätiger Frauen abzubauen“ (SPÖ — Parteiprogramm v. 20.5.1978). Bezüglich dieser positiven Haltung zur Erwerbstätigkeit der Frau besteht heute im wesentlichen ein Konsens zwischen den bedeutenden politischen Kräften: Auch „die Familienpolitik der ÖVP schließt die Sorge für die berufstätigen Frauen und Mütter ein ...“ (ÖVP Parteiprogramm 1965). Andererseits wurde aber auch von beiden großen Parteien schon 1958 die Auffassung vertreten, die Mütter

¹¹ Vgl. Rainer Münz: Familienpolitische Perspektiven, in: Ders. (Hrsg.): Leben mit Kindern. Wunsch und Wirklichkeit. Schriften des Instituts für Demographie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. Bd. 7, Wien 1985, S. 197 ff., S. 197. — Als weitführende Quellen siehe auch: Bundeskanzleramt (Hrsg.): Bericht über die Lage der Familien in Österreich, Wien 1969; Bundeskanzleramt (Hrsg.): Bericht über die Situation der Familie in Österreich, Wien 1979; Bundeskanzleramt (Hrsg.): Bericht über die Situation der Frau in Österreich, Wien 1985.

¹² Vgl. dazu Beilage 197 zu den stenographischen Protokollen des österreichischen Nationalrats, VIII. GP (26.2.1957), Entwürfen zur Regierungsvorlage zum MuSchG, S. 15.

¹³ Entnommen aus Kurzzinfomation über Versicherungsleistungen der Arbeitsmarkterwaltung, Hrsg. vom Bundesministerium für soziale Verwaltung, Wien 1985, S. 3.

von Kleinkindern sollten „nicht aus finanziellen Gründen gezwungen werden, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen“ (SPÖ — Parteiprogramm von 1958), „durch materielle Besserstellung (solle) der Zwang zur außerhäuslichen Berufstätigkeit der Mutter beseitigt werden“ (Grundgesetzprogramm der ÖVP von 1958).

Neben einer vorübergehenden Vermischung von familienpolitischen und allgemeinen verteilungspolitischen Zielsetzungen (1972—1974) wurden in den Zeiten der Hochkonjunktur und der Arbeitskräfteknappheit in den 60er Jahren und bis in die 70er Jahre hinein auch arbeitsmarktpolitische Ziele — Ausweitung des Arbeitskräftepotentials durch Wiedereingliederung und zunehmende Frauenerwerbstätigkeit — zur Begründung von Karenzurlaub und Karenzurlaubsgeld angeführt (Münz, Neyer u. Pelz, 1986, S. 148). Die Reform des Karenzurlaubsgeldes von 1974 durch Einführung eines regelmäßig höheren Fixbetrages wurde in der öffentlichen Diskussion eher als eine bevölkerungspolitisch ausgerichtete Maßnahme interpretiert, die im Zusammenhang mit der Legalisierung des Schwangerschaftsabbruchs („Fristenlösung“) zu sehen sei. Eine primär frauenpolitische und die Gleichberechtigung betonende Zielausrichtung der Maßnahmen durch einen „Parentalurlaub“, der wahlweise von Mutter oder Vater in Anspruch genommen werden könnte, wird zwar seit Anfang der 80er Jahre in Österreich diskutiert und war auch schon zur Einführung vorgesehen; gegenwärtig ist seine Verwirklichung jedoch noch offen.

2.2. Regelungen

2.2.1. Mutterschaftsurlaub und Mutterschaftsgeld

Mutterschaft ist in Österreich in erster Linie als Versicherungsfall — umfassend die Schwangerschaft, die Entbindung und die sich daraus ergebenden Folgen — im Rahmen der gesetzlichen Krankenversicherung abgesichert. Frauen, die unselbständig erwerbstätig sind, dürfen während der letzten acht Wochen vor und während der ersten acht Wochen nach der Entbindung nicht beschäftigt werden; in gesundheitlich begründeten Ausnahmefällen kann dieses Beschäftigungsverbot verlängert werden. Gleichzeitig besteht ein sehr weitgehender Kündigungserschutz. Für die Dauer des Beschäftigungsverbotes (des „Mutterschaftsurlaubs“) besteht Anspruch auf „Wochenlohn“ aus der gesetzlichen Krankenversicherung in Höhe des letzten Nettoeinkommens. In der Krankenversicherung selbständig Erwerbstätiger und in der Bauernkrankenversicherung ist entsprechend eine Betriebshilfe oder ein Wochenlohn vorgesehen. Darüber hinaus sieht der arbeitsrechtliche Mutterschutz vor, daß für werdende Mütter prinzipiell jede für Mutter oder Kind gesundheitsgefährdende Arbeit sowie Akkord- und Fließbandarbeit verboten sind. Das Gleiche

gilt für Arbeiten mit erhöhten Unfallrisiken. Außerdem haben stillende Mütter Anspruch auf zusätzliche Arbeitspausen.

2.2.2. Karenzurlaub und Karenzurlaubsgeld

Ein Karenzurlaub für Mütter wurde in Österreich bereits 1957 eingeführt¹⁴. Die Höchstdauer des Karenzurlaubs betrug zunächst sechs Monate. Um zu erreichen, daß einer Mutter, die einen Karenzurlaub in Anspruch nahm, ihr Arbeitsplatz erhalten blieb, wurde ein Kündigungsschutz bis zum Ablauf von vier Wochen nach Beendigung des Karenzurlaubs gesetzlich festgelegt¹⁵. Im Jahre 1958 wurde teilweise in Anspruch genommen (ÖGB-Frauenbericht 1981 — zumindest teilweise in Anspruch genommen (ÖGB-Frauenbericht 1981 — 1984, S. 4). 1960 wurde die Höchstdauer des Karenzurlaubs auf ein Jahr verlängert.

Da in den ersten Jahren nach Einführung des Karenzurlaubs kein Karenzurlaubsgeld gezahlt wurde, konnten von dem Recht auf Karenzurlaub allerdings „nur solche Mütter Gebrauch machen, die nicht auf den Arbeitsverdienst und die damit verbundene Krankenversicherung angewiesen waren. Aus diesem Grunde wurde vielfach die Tätigkeit nach Ablauf des gesetzlichen Wochenlohnanspruchs wieder aufgenommen und das Kind anderen Personen anvertraut. Waren solche nicht vorhanden, blieb der Mutter meist nichts anderes übrig, als das Arbeitsverhältnis zu lösen und ihren Unterhalt aus dem Bezug von Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu decken“¹⁶. Dies änderte sich, als 1960 als neue Leistung der Arbeitslosenversicherung ein Karenzurlaubsgeld in Höhe von 50 v.H. des Arbeitslohnanspruchs für Verheiratete und 100 v.H. des Arbeitslohnanspruchs für alleinstehende Mütter eingeführt wurde¹⁷. 1962 bezogen beispielsweise 71 v.H. der anspruchsberechtigten Mütter Karenzurlaubsgeld (ÖGB-Frauenbericht 1981—1984, S. 4). Von 1972 bis 1974 wurde vorübergehend ab einer bestimmten, von der Kinderzahl abhängigen Höhe des Haushaltseinkommens kein Karenzurlaubsgeld mehr gezahlt, wovon allerdings nur rd. 12 v.H. der anspruchsberechtigten Mütter betroffen waren (Münz, Neyer u. Pelz, 1986, S. 148). Seit 1974 wird ein Fixbetrag

¹⁴ Die Bestimmungen über den Karenzurlaub finden sich im Mutterschutzgesetz (MuSchG); jene über das Karenzurlaubsgeld (KUG) im Arbeitslosenversicherungsgesetz (ALVG); die Anrechnung einer Kindererziehung in der Pensionsversicherung ist im Allgemeinen Sozialversicherungsgesetz (ASVG) geregelt.

¹⁵ Rechnet man die gesetzliche Kündigungsfrist von im allgemeinen drei Monaten hinzu, so ergibt sich für den Arbeitgeber eine Pflicht zur Weiterbeschäftigung von vier Monaten nach Ende des Karenzurlaubs.

¹⁶ Vgl. Ballage 298 zu den stenographischen Protokollen des Österreichischen Nationalrats, IX. GP, 1960

¹⁷ Da das Arbeitslohnanspruchsrecht selbst nur ca. 50 v.H. des Nettoverdienstes betrug (der bei Frauen ohnehin unterdurchschnittlich hoch ist), war die Höhe des Karenzurlaubsgeldes meist sehr gering.

als Karenzurlaubsgeld gezahlt. Für die meisten Mütter brachte die Umstellung im Vergleich zur alten Regelung ein wesentlich höheres Karenzurlaubsgeld.

Gegenwärtig gelten für den Karenzurlaub und das Karenzurlaubsgeld folgende Regelungen:

- (1) Eine Arbeitnehmerin hat Anspruch auf Karenzurlaub nach Ablauf der sog. „Schutzfrist“, die i. d. R. acht Wochen nach der Entbindung endet, bis zum Ablauf eines Jahres nach der Entbindung. Für die Zeit des Karenzurlaubes bleibt das Dienstverhältnis grundsätzlich aufrechterhalten, jedoch ist der Arbeitnehmer von seiner Arbeitspflicht, der Arbeitgeber von der Entgeltspflicht befreit. Das Dienstverhältnis „ruht“.
- (2) Bis zum Ablauf von vier Wochen nach Beendigung des Karenzurlaubes ist eine Kündigung grundsätzlich nicht möglich. Abweichend von dieser Regelung kann eine Kündigung nur dann erfolgen, wenn „der Dienstgeber das Dienstverhältnis wegen einer Einschränkung oder Stilllegung einzelner Betriebsabteilungen nicht ohne Schaden für den Betrieb weiter aufrechterhalten kann“. Zusätzlich muß das Einigungsamt der Kündigung zustimmen.
- (3) Die Krankenversicherung wird während des Karenzurlaubes aus der Arbeitslosenversicherung bezahlt. Weder für die Arbeitnehmer noch für den Arbeitgeber besteht während des Karenzurlaubes eine Beitragspflicht zur Sozialversicherung.
- (4) Das Karenzurlaubsgeld wird aus der Arbeitslosenversicherung gezahlt und soll den Lohnausfall der Arbeitnehmerin während des Karenzurlaubes teilweise ausgleichen. Die finanzielle Unterstützung ist für Verheiratete und Unverheiratete unterschiedlich hoch und wird jedes Jahr an die Preisentwicklung angepaßt. 1986 betrug das Karenzurlaubsgeld für verheiratete Mütter S 138,70 täglich, für unverheiratete Mütter S 209,20 täglich, also rd. 590 DM für verheiratete Mütter und rd. 890 DM für unverheiratete Mütter monatlich. Mütter, deren Ehegatte kein oder ein sehr geringes Einkommen hat, haben ebenfalls Anspruch auf das höhere Karenzurlaubsgeld. Unverheiratete Mütter hingegen, die die gleiche Wohnadresse angeben haben wie der Vater des Kindes, erhalten nur den niedrigeren Betrag des Karenzurlaubsgeldes.
- (5) Der Anspruch auf Karenzurlaubsgeld ist im einzelnen an folgende Bedingungen geknüpft:
 - Die Mutter muß in den letzten 24 Monaten vor Geltendmachung des Anspruchs insgesamt 52 Wochen arbeitslosenversicherungspflichtig beschäftigt gewesen sein; für Mütter unter 20 Jahren genügen 20 Wochen innerhalb der letzten zwölf Monate vor Antragstellung.

- Das Kind muß im gleichen Haushalt wohnen wie die Mutter und überwiegend von ihr gepflegt werden.
- Die Mutter muß sich in Karenzurlaub befinden oder ihr Dienstverhältnis wegen der Schwangerschaft oder Geburt aufgelöst haben.

(6) Keinen Anspruch auf Karenzurlaubsgeld haben Mütter,

- die in einem Arbeitsverhältnis stehen und sei es auch nur in einem Teilzeitarbeitsverhältnis,
- die selbständig erwerbstätig sind,
- die im Betrieb des Ehegatten, der Eltern oder der Kinder tätig sind, ohne in einem Dienstverhältnis zu stehen,
- die einen landwirtschaftlichen Betrieb mit einem Einheitswert über S 51.000 bewirtschaften.

(7) Das Karenzurlaubsgeld kann längstens bezogen werden vom Ende des Wochengeldbezuges (acht Wochen nach der Geburt) bis zum Ende des ersten Lebensjahres des Kindes, also höchstens zehn Monate. Zusammen mit dem Wochengeld ergibt sich eine maximale Unterstützungszeit von 14 Monaten.

2.2.3. Ersatzzeiten in der Pensionsversicherung

Für die ab 1. Januar 1971 lebend geborenen Kinder wird in der Pensionsversicherung eine Ersatzzeit von zwölf Monaten berücksichtigt. Diese Ersatzzeit gilt als Versicherungszeit und wird bei der Pensionsberechnung wie eine Beitragszeit behandelt, wirkt also rentensteigernd. Um einen Pensionsanspruch zu begründen, muß eine der beiden folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:

- in den letzten 30 Jahren müssen 15 Versicherungsjahre vorliegen (§ 236 I ASVG) oder
- es müssen insgesamt 180 Beitragsmonate vorliegen (§ 236 IV ASVG).

Die Anerkennung von Kindererziehungsjahren in Form einer zwölfmonatigen Ersatzzeit in der Pensionsversicherung wird daher nur wirksam, wenn die Mutter im Rahmen der allgemeinen Voraussetzungen der Pensionsversicherung einen eigenen Leistungsanspruch erworben und die jeweilige Wartezeit erfüllt hat. Im allgemeinen wirken also die Kindererziehungsjahre nur rentenerhöhend, nicht rentenbegründend.

2.2.4. Ergänzende Regelungen

Alleinstehenden Müttern gebührt nach Ablauf des Karenzurlaubes für weitere zwei Jahre — höchstens bis zum Ende des dritten Lebensjahres des Kindes — eine sogenannte Sondernotstandshilfe. Die Höhe der Notstandshilfe entspricht der Höhe des Arbeitslosengeldes. Voraussetzung für deren Bezug ist,

daß die Mutter wegen der Betreuung des Kindes keine Beschäftigung annehmen kann und für das Kind keine Unterbringungsmöglichkeit besteht, wobei als Unterbringungsmöglichkeit beispielsweise eine Kinderbetreuungsstelle der Gemeinde gilt.

Der Gesundheitssicherung für Mutter und Kind einerseits und dem Ausgleich der mit der Mutterschaft verbundenen wirtschaftlichen Belastungen andererseits dient die Geburtenbeihilfe. Sie wird in drei Teilbeträgen — bei der Geburt, nach Vollendung des ersten sowie des zweiten Lebensjahres des Kindes — gezahlt. Bedingung für die Auszahlung der Teilbeträge ist, daß die im „Mutter-Kind-Paß“ vorgesehenen ärztlichen Untersuchungen während der Schwangerschaft und in den zwei Jahren nach der Geburt durchgeführt wurden.

Die Wahlfreiheit zwischen Familien- und Erwerbstätigkeit hängt für die Mütter von Kleinkindern heute in erheblichem Umfang von der Verfügbarkeit außerhäuslicher, i.d.R. institutioneller Kinderbetreuungen ab. In Österreich versteht sich diese institutionelle Kinderbetreuung „fast ausschließlich als Erziehung, nicht jedoch als Ersatz elterlicher — und das heißt im Regelfall: mütterlicher — Erziehungs- und Versorgungsleistungen“ (Münz, 1985, S. 240). Säuglingskrippen und Krippenplätze für Kinder unter drei Jahren stehen in Österreich nur in einem so geringen Umfang zur Verfügung, daß die Betreuung für die Kinder dieser Altersgruppe fast ausschließlich Angelegenheit der Mütter ist. Von den Kindern von drei bis sechs Jahren finden etwas mehr als die Hälfte einen Platz in einem privaten oder öffentlichen Kindergarten, wobei Abstufungen nach dem Alter und erhebliche regionale Unterschiede gegeben sind; am besten ausgestattet sind die östlichen Bundesländer, am schlechtesten Kärnten. Als besonders problematisch erweisen sich restriktive Öffnungszeiten der Kindergärten, so wenn diese nur halbtags geöffnet oder über Mittag geschlossen sind. Alternative Formen außerhäuslicher Kinderbetreuung (Nachbarschaftshilfe, Tagesmütter) sind bisher erst in Ansätzen entwickelt (Münz, 1985, S. 240f.).

Neben diesen ergänzenden Regelungen auf bundessegesetzlicher Grundlage haben in jüngster Zeit einzelne Bundesländer beschlossen, ein Erziehungs-geld — auch für nicht-erwerbstätige Mütter — einzuführen. Auf diese neueren Entwicklungen kann hier nur verwiesen werden. Sie sind jedoch für die Einschätzung der familienpolitischen Gesamtentwicklung in einem föderativ aufgebauten Staat wichtig.

2.3. Akzeptanz, Bewertung und Reformüberlegungen

2.3.1. Akzeptanz und Bewertung

Obwohl offenbar in Österreich die Tätigkeit als Hausfrau und Mutter einer Erwerbstätigkeit gegenüber auch gegenwärtig noch überwiegend als gleichwertig angesehen wird, zeigen sich im Erwerbsverhalten deutliche Veränderun-

gen. Im Falle einer Heirat oder Geburt eines Kindes geben Frauen ihre Erwerbstätigkeit heute in geringerem Umfang endgültig oder für längere Zeit auf, als dies in den 50er und 60er Jahren der Fall war. Wenn diese Entwicklung auch in der Hauptsache auf allgemeine gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen zurückzuführen ist, so wurde sie vermutlich auch durch die Einführung von Karenzurlaub und Karenzurlaubsgeld und die daraus resultierende größere Wahlfreiheit begünstigt. Der Anteil der erwerbstätigen Frauen an der weiblichen Gesamtbevölkerung ist zwar seit 1960 zunächst bis Mitte der 70er Jahre gesunken und liegt heute noch auf einem niedrigeren Niveau als zur Zeit der Einführung des Karenzurlaubs. Gründe für die sinkende allgemeine Frauenerwerbsquote sind insbesondere die längere Ausbildungszeit sowie das frühere Renteneintrittsalter. Andererseits haben sich die Erwerbsquoten der für die Betrachtung wichtigen Altersgruppen deutlich erhöht, wie Tab. 9 über die spezifische Frauenerwerbsquote zeigt.

Tabelle 9

Spezifische Frauenerwerbsquoten in Österreich

	1971	1984
Erwerbsquote der 20—30jährigen Frauen	65,5 v.H.	67,5 v.H.
Erwerbsquote der 30—40jährigen Frauen	57,4 v.H.	62,4 v.H.
Erwerbsquote der 40—50jährigen Frauen	53,9 v.H.	60,3 v.H.

Quelle: Münz, Neyer u. Pelz, 1986, S. 135

Entgegen dem Dreiphasenmodell von Myrdal und Klein (1956) zeigt für Österreich ein Vergleich der Jahre 1969 und 1977, daß die Erwerbstätigkeit gerade von Frauen, die mit Ehepartner und Kindern leben, sowie die Erwerbstätigkeit alleinstehender Frauen mit Kindern, zugenommen hat. Dies geht aus Tab. 10 hervor.

Tabelle 10

Erwerbstätigkeit der Frauen nach Haushaltsstruktur

	1969	1977
Einpersonenhaushalt	26,3 v.H.	23,0 v.H.
Ehepaare mit Kernfamilien	32,9 v.H.	38,3 v.H.
Teilfamilien	52,9 v.H.	63,8 v.H.

Quelle: Mikrozensus 1977, zitiert nach: Brandstaller, Trautl, Frauen in Österreich, Wien 1981, S. 9

Während die Akzeptanz des Karenzurlaubsgeldes und des Karenzurlaubs aus einem veränderten Erwerbsverhalten nur indirekt und nur bedingt abgelesen werden kann, zeigt sie sich unmittelbar in der Inanspruchnahme der gegebenen Möglichkeiten. Von den anspruchsberechtigten Frauen bezogen 1981 95 v.H. Karenzurlaubsgeld. Etwa 25 v.H. der Frauen bezogen des „große“ Karenzurlaubsgeld von ca. 850 DM (ÖGB-Frauenbericht 1981—1984, S. 4). Die durchschnittliche Dauer der Inanspruchnahme lag 1975 bei 253 Tagen, 1979 allerdings nur noch bei 232 Tagen (Brandstaller, Trautl, 1981, S. 60). Mit der Dauer des Karenzurlaubs bis zum Ende des ersten Lebensjahres des Kindes zeigten sich nach einer Untersuchung des Deutschen Jugendinstituts 43 v.H. der Befragten zufrieden¹⁸. Die Höhe des Karenzurlaubsgeldes wird von 60 v.H. der Frauen als ausreichend angesehen.

Für die Verbesserung der Wahlmöglichkeit zwischen Familienaktivität und Erwerbstätigkeit sind nicht nur die Regelungen über die Höhe des Karenzurlaubsgeldes und über den Umfang des Karenzurlaubs maßgebend, sondern auch die Einstellung zur Rückkehr in die Erwerbstätigkeit, die Arbeitsplatzsicherung, mögliche Alternativen zum Karenzurlaub und die Reaktionen der Arbeitgeber. Dazu lassen sich nach den genannten Untersuchungen im einzelnen folgende Feststellungen treffen:

- Nur ein Viertel aller befragten Mütter beabsichtigten unmittelbar nach dem Ende des Karenzurlaubs wieder in die Erwerbstätigkeit zurückzukehren.
- Von den 30 v.H., die nach dem Karenzurlaub wieder ihre Erwerbstätigkeit aufnahmen, kehrten 67 v.H. zum alten Arbeitgeber zurück. Demnach machen von 100 Frauen, die den Karenzurlaub in Anspruch nahmen, 20 von der Arbeitsplatzsicherung Gebrauch.
- Die Schwierigkeit, die Zeit zwischen dem Ende des Karenzurlaubs und dem Kindergartenalter zu überbrücken, wird allgemein als das größte Problem empfunden. 87 v.H. der Frauen würden Regelungen begrüßen, die es Müttern ermöglichen, in den ersten Jahren nach der Geburt des Kindes einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen zu können, ohne dadurch den Arbeitsplatz zu verlieren oder endgültig auf die bisherige Vollzeitstelle verzichten zu müssen.
- In einer Zeit relativ hoher Arbeitslosenquoten (1986 5,2 v.H.) muß allerdings mit einer — auch von den Begünstigten selbst überwiegend angenommenen — möglichen Diskriminierung der Frau auf dem Arbeitsmarkt gerechnet werden, indem die Arbeitgeber das Risiko des Ausfalls einer weiblichen Beschäftigten infolge Karenzurlaub durch Bevorzugung männlicher Bewerber zu vermeiden versuchen (fast 50 v.H. aller Frauen und 70 v.H. der Akademikerinnen befürchten Diskriminierungen bei einer Ausweitung des Karenzurlaubs). Die Einführung des wahlweisen Karenzurlaubs für Frauen und Männer wird dieses Problem wohl kaum beseitigen, da wahrscheinlich nur wenige Männer den Karenzurlaub in Anspruch nehmen würden. Obwohl 46 v.H. der Frauen für den wahlweisen Karenzurlaub plädieren, erwarten nur 26 v.H., daß der eigene Mann den ganzen Karenzurlaub oder einen Teil davon nehmen würde.

Die Besserstellung unverheirateter Mütter beim Karenzurlaubsgeld und bei der Sondernotstandshilfe wurde von der ÖVP und der Kirche kritisiert: der Staat subventioniere die Auflösung von Ehe und Familie. Aber auch in wissenschaftlichen Publikationen wird nicht ausgeschlossen, daß die Begünstigung unverheirateter Mütter die Zahl der unehelichen Geburten beeinflusst habe, indem entweder die Heirat aufgeschoben oder ganz auf sie verzichtet wurde, auch wenn die Eltern im gemeinsamen Haushalt lebten. Obwohl eine derartige „Zurechnung“ schwierig ist, kann die starke Zunahme der unehelichen Geburten nicht bestritten werden, wie Tab. 11 zeigt.

Tabelle 11

Anteil der unehelich Lebendgeborenen an allen Lebendgeborenen in v.H.

1951	17,8
1955	14,4
1970	12,8
1975	13,5
1980	17,8
1985	22,4

Quelle: Statistisches Handbuch Österreich 1985, Demographisches Jahrbuch, Österreich 1978

Seit 1984 wird in Österreich das höhere Karenzurlaubsgeld und die Sondernotstandshilfe nicht mehr generell „unverheirateten Müttern“, sondern nur „tatsächlich alleinstehenden Müttern“ gewährt. Die Anspruchsberechtigung ist vom Arbeitsamt zu kontrollieren.

2.3.2. Reformüberlegungen

Seit Anfang der 80er Jahre wird in Österreich eine Reform der Karenzregelung in Richtung eines „Parentalurlaubs“ diskutiert: Karenzurlaub und Karenzurlaubsgeld würde dann wahlweise von der Frau oder vom Mann beansprucht werden können. Eine solche Reform könnte nach Auffassung ihrer Befürworter einer solchen Reform sowohl den Veränderungen des Rollenbildes der Frau Rechnung tragen als auch eine Milderung der Benachteiligung

¹⁸ Deutsches Jugendinstitut, Karenzurlaub und Elternurlaub für Mütter und Väter — Ergebnisse einer Untersuchung in Österreich, München 1984, Aufgrund der geringen Stichproben (293 befragte Mütter) sind die Ergebnisse mit Vorsicht zu interpretieren.

weltlicher Bewerberinnen bei der Arbeitsplatzsuche bewirken. Allerdings wird allgemein nicht erwartet, daß viele Männer den Karenzurlaub in Anspruch nehmen werden. Denn einerseits entspreche die Betreuung des Kindes nach wie vor nicht dem verbreiteten Rollenverständnis des Mannes und der tatsächlichen Aufgabenteilung zwischen Frau und Mann, andererseits seien die Einkommen der Männer im allgemeinen deutlich höher als die der Frauen, so daß durch den Karenzurlaub des Mannes ein höherer Einkommensverlust eintreten würde. Gegenwärtig erscheint die Einführung des „Parentalurlaubes“ allerdings ohnedies fraglich, da er unter dem Gesichtspunkt der „Frauenpolitik“ ambivalent beurteilt wird. Zwar wird die Chance einer neuen Verteilung der Kinderbetreuung zwischen Mann und Frau gesehen, aber die Gefahr einer Aufwärtsentwicklung spezifischer Schutzbestimmungen für die erwerbstätige Frau hoch eingeschätzt.

Die Möglichkeiten einer Ausweitung des Karenzurlaubsgeldes auf ein drei Jahre lang gezahltes „Erziehungsgeld“ oder die Einführung einer Arbeitsplatzsicherung für einen entsprechenden Zeitraum werden in der öffentlichen Diskussion bislang zwar von Familienverbänden und familienpolitischen Sprechern der Parteien erörtert, können jedoch gegenwärtig noch nicht als Bestandteil der familienpolitischen Programmatik in Österreich angesehen werden. Während die ÖVP in den frühen 70er Jahren eine Verlängerung des Karenzurlaubes auf drei Jahre forderte, befürwortet sie jetzt ein „Erziehungsgeld“ für alle Mütter bis zum dritten Lebensjahr des Kindes, allerdings ohne Arbeitsplatzsicherung. Diese Forderung ist innerparteilich umstritten; und man einigte sich deshalb auf eine Kompromißlösung: Erziehungsgeld soll es vorerst nur für Frauen der untersten Einkommensschicht geben (1984 vorgeschlagen). Von der SPÖ wird das Erziehungsgeld hingegen gänzlich abgelehnt, weil dadurch erwerbstätige Mütter aus dem Arbeitsprozeß „gelockt“ würden und später keinen Arbeitsplatz mehr fänden. Eine Verlängerung des Karenzurlaubes auf drei Jahre mit Arbeitsplatzgarantie hält auch die SPÖ für nicht erstrebenswert, da sie eine massive Diskriminierung der Frau auf dem Arbeitsmarkt befürchtet. Im übrigen wird vielfach davon ausgegangen, daß für die Finanzierung eines „Erziehungsgeldes“ für drei Jahre mittelfristig kaum ein ausreichender Spielraum vorhanden sein wird.

Zusammenfassend bleibt damit — auch im Vergleich zu Regelungen in der Bundesrepublik Deutschland — festzuhalten:

Die österreichischen Regelungen zum Mutterschaftsurlaub und Mutterschaftsgeld unterscheiden sich kaum von den deutschen. Die Bestimmungen zum Karenzurlaub und Karenzurlaubsgeld hingegen entsprechen nur in einigen Grundzügen unseren Regelungen zum Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub. Als materielle Unterschiede sind insbesondere hervorzuheben:

- Karenzurlaubsgeld erhalten in Österreich nur Mütter, die vorher erwerbstätig waren.
- Väter haben bisher keinen Anspruch auf Karenzurlaubsgeld.
- Während bei uns das Erziehungsgeld ab dem siebten Lebensmonat des Kindes vom Einkommen abhängig ist, wird das Karenzurlaubsgeld einkommensunabhängig gewährt.
- Das Karenzurlaubsgeld ist im Gegensatz zu unserem Erziehungsgeld für unverheiratete alleinstehende Mütter höher als für verheiratete Mütter, wobei das „große“ Karenzurlaubsgeld (rd. 850 DM statt rd. 570 DM) als Sicherung des Existenzminimums angesehen wird.
- Für alleinerziehende und nicht erwerbstätige Mütter besteht in Österreich eine finanzielle Unterstützung bis zum Ende des dritten Lebensjahres des Kindes in Form der Sondernotstandshilfe, die der Höhe nach dem Arbeitslosengeld entspricht.
- In Österreich besteht ein zeitlich weitreichender Kündigungsschutz: Eine Kündigung ist in der Zeit des Karenzurlaubes bis vier Wochen nach dessen Ende nicht möglich; dieser Kündigungsschutz ist — wie bei uns — für den Fall der Stilllegung oder Verkleinerung des Betriebs eingeschränkt, wobei allerdings die Zustimmung des Einigungsamtes eingeholt werden muß.

3. Maßnahmen einer politique familiale und einer politique démographique in Frankreich

3.1. Leitbild und Zielsetzungen der Familienpolitik

In Frankreich wird zwischen einer politique démographique und einer politique familiale unterschieden. Die Maßnahmen, um die eine oder andere dieser Zielrichtungen zu verwirklichen, seien aber, so wird betont, auf das Engste miteinander verknüpft. Der Unterschied wird vornehmlich im Blick auf die Zielgruppen gesehen: Die politique démographique richtet sich auf die künftigen Familien, also auf die Familiengründung. Die politique familiale dagegen wendet sich an die Familien, die bereits bestehen. Die Diskussion der Maßnahmen läßt jedoch erkennen, daß der Unterschied zwischen den beiden Bereichen weit stärker vom konkreten Inhalt des angestrebten Zieles abhängt: ob mit den Maßnahmen in erster Linie beabsichtigt wird, die Lebenshaltung von Familien mit mehreren Kindern zu verbessern (politique familiale), oder ob beabsichtigt wird, einen Einfluß auf die Größe der Familie auszuüben, insbesondere zu bewirken, daß ein drittes oder weiteres Kind geboren wird (politique démographique).

Allgemein kennzeichnend für die französische Bevölkerungs- und Familienpolitik ist einerseits ihre ausgesprochen pronatalistische Richtung, andererseits aber die Tatsache, daß zwei ideologische Strömungen bis in die Gegenwart miteinander im Widerstreit stehen: Die kollektivistische oder auch nationalistische Auffassung, die das Interesse des Landes über alle individuellen Interessen und über persönliche Freiheiten stellt; ihr Ziel war und ist eine wachsende Bevölkerung und daher eine hohe Kinderzahl der Ehen. Dagegen steht die „individualistische, humanitäre“ Auffassung, für die die individuellen Entscheidungsspielräume und die darin implizierte Freiheit des einzelnen und der Partner höhere Werte sind. Die Geschichte der französischen Bevölkerungs- und Familienpolitik wurde von der Koexistenz und dem Widerstreit dieser beiden Auffassungen geprägt. Langfristig gesehen trat aber die ursprünglich pronatalistische Bevölkerungspolitik mehr und mehr zurück, sie wurde von einer stärker sozial begründeten Politik zugunsten der Familie abgelöst.

In Frankreich wird über bevölkerungspolitische Zielsetzungen und Maßnahmen oft diskutiert, wobei je nach der parteipolitischen Richtung der Regierung und je nach den zur Verfügung stehenden finanziellen Mitteln mehr die politique familiale oder mehr die politique démographique überwiegt. In der Bundesrepublik Deutschland vollzieht sich die Diskussion um Bevölkerungspolitik und/oder Familienpolitik vorwiegend im wissenschaftlichen und publizistischen Raum, sehr zurückhaltend und nur gelegentlich im politischen Be-

reich. Der Begriff Bevölkerungspolitik — noch immer belastet durch den rasenbiologischen Mißbrauch im „Dritten Reich“ — wird tunlichst gemieden. In Frankreich dagegen hat sich seit Jahrzehnten eine wissenschaftliche und politische Diskussion entwickelt: Die Bevölkerungstrends, ihre Ursachen und Auswirkungen werden unter anderem vom Institut National d'Etudes Démographiques (INED) laufend analysiert und die Ergebnisse dieser Analysen den für Familien- und Bevölkerungsfragen zuständigen politischen Instanzen regelmäßig zugeleitet.

Hauptsächlichste Ziel aller französischen Regierungen scheint es zu sein, die Familien in die Lage zu versetzen, die Zahl der Kinder zu haben, die sie sich wünschen, jedoch nicht festzulegen, welches die ideale Anzahl sein sollte. Dem Staat könne allerdings bei aller Neutralität gegenüber den Entscheidungsgen der Bürger nicht verwehrt werden, wie die Ministerin für Gesundheit und Familie im November 1986 vor der Nationalversammlung betonte, seine Präferenz für den Familienstand verheirateter Paare zu erklären. Denn auch in Frankreich nimmt die Zahl der unverheirateten und damit kinderlosen oder kinderarmen Paare zu.

Das französische System der Familienleistungen zeichnet sich durch eine Vielfalt von Maßnahmen und durch ständige Reformen dieser Maßnahmen aus, die es selbst den für die Beratung der Ehepaare und Familien und die Auszahlung der meisten Familienleistungen zuständigen örtlichen Familienkassen (caisse d'allocations familiales) erschweren, den aktuellen Stand der Ansprüche zu ermitteln.

Nach dem Code de la sécurité sociale sind drei Zielsetzungen der Familienleistungen zu unterscheiden¹⁹:

(1) Erste Zielsetzung: Erleichterung der allgemeinen finanziellen Lasten, die durch die Versorgung eines Kindes bedingt sind, in Form von nicht zweckgebundenen Geldleistungen. Ihre Höhe richtet sich nach Prozentanteilen einer Bemessungsgrundlage. Durch Erhöhung der Bemessungsgrundlage, die meist halbjährlich erfolgt, ist eine Angleichung der Leistungen an die sich verändernden Kosten möglich. Unter diese Zielsetzung sind folgende Maßnahmen zu subsumieren:

— Beihilfe für das Kleinkind (allocation au jeune enfant)

Das Gesetz vom 4.1.1985 löst frühere Leistungen für Kinder unter drei Jahren ab und gewährt die Beihilfe ab dem vierten Schwangerschaftsmonat bis zum dritten Monat nach der Geburt einkommensunabhängig.

¹⁹ Siehe hierzu ausführlich Igl. Gerhardt, Leitlinien und Entwicklungen der neueren französischen Familienpolitik, in: Zeitschrift für das Gesamte Familienrecht, J.G. 1982, Heft 9, S. 878 ff. — Vom gleichen Verfasser, die neueren Veränderungen berücksichtigend: Pflegebedürftigkeit und Behinderungen im Recht der sozialen Sicherheit, Baden-Baden 1987.

gig, danach bis zum Alter von drei Jahren des Kindes einkommensabhängig. Voraussetzungen für die Auszahlung sind regelmäßige medizinische Untersuchungen der Schwangeren und gesundheitliche Überprüfungen des Kindes. Bei der seit 1.1.1988 geltenden Bemessungsgrundlage in Höhe von FF 1745,40 werden für das erste Kind 45,95 v.H., für das zweite das Doppelte davon und für jedes weitere Kind Beträge mit gleichen Steigerungssätzen gezahlt.

— Kindergeld (allocations familiales)

Das Kindergeld wird ab dem zweiten Kind derjenigen Person gewährt, der die tatsächliche und dauernde Sorge für das Kind obliegt. Bemessungsgrundlage ab 1.1.1988 sind FF 1745,40 (gegenüber FF 1700,18 nach dem 1.7.1987). Für das zweite Kind werden davon 32 v.H., für das dritte Kind 73 v.H. und das vierte Kind 114 v.H. gewährt.

— Familienergänzungsbeihilfe (complément familial)

Nach der Einführung der Beihilfe für das Kleinkind wird Ergänzungsbeihilfe einkommensabhängig nur noch Haushalten oder Einzelpersonen gewährt, die mindestens drei Kinder zu unterhalten haben, wobei die Kinder alle über drei Jahre alt sein müssen. Die Leistungen betragen für das dritte Kind 41,65 v.H. der Bemessungsgrundlage von FF 1745,40.

— Familienmindesteinkommen (revenu minimum familiale)

Mit diesen Leistungen, die seit dem 1.1.1981 gezahlt werden, wurde die 1978 eingeführte Politik der Bedürfnisorientierung ebenso wie die der speziellen pronatalistischen Förderung des dritten Kindes fortgeführt. Die im Zuge der Reform der Familienleistungen zunächst geplante Abschaffung dieser Leistungen wurde wegen der finanziell prekären Situation der Leistungsempfänger ausgesetzt. Die Zahl der Leistungsempfänger ist verhältnismäßig gering. Die Leistungen zur Sicherung eines Mindesteinkommens werden allerdings nur gewährt, wenn mindestens drei Kinder zu unterhalten sind, die Leistungsempfänger erwerbstätig sind, und sofern es sich um untere Einkommensschichten handelt.

(2) Zweite Zielsetzung: Leistungen zur Deckung spezifischer Bedürfnisse. Zu dieser Gruppe gehören folgende Maßnahmen:

— Schulanfangsbeihilfe (allocation de rentrée scolaire)

Sie wurde 1974 als Beitrag zur Deckung der Kosten für Kleidung und Schulmaterial schulpflichtiger Kinder eingeführt. Diese Leistungen werden nur an Familien gewährt, die bereits Familienleistungen erhalten und sofern bestimmte Einkommensgrenzen nicht überschritten werden. Die Beihilfe beträgt 20 v.H. der Bemessungsgrundlage für Familienleistungen.

— Wohnungsbeihilfe (allocation de logement familiale)

Ihre Höhe bestimmt sich nach der Zahl der im Haushalt versorgten Personen und wird in Prozent des Einkommens festgelegt, das für die Miete ausgegeben wird. Bezugsberechtigt sind Familienleistungsbezieher, die ein Kind oder ältere Menschen versorgen.

Außer der Wohnungsbeihilfe gibt es einkommensabhängige Umzugsbeihilfen (primes de déménagement) für Personen, die Anspruch auf Wohnungsbeihilfen haben. Die Höhe der Prozentsätze der Bemessungsgrundlage ist vom dritten Kind an gestaffelt.

(3) Dritte Zielsetzung: Leistungen bei Störungen und Defiziten innerhalb der Familie. Dazu gehören:

— Beihilfen für den alleinstehenden Elternteil (allocation de parent isolé)

Sie werden einkommensabhängig einem alleinstehenden Elternteil gewährt, der allein ein Kind oder mehrere Kinder unterhält, sofern er nicht mit einer anderen Person eheähnlich zusammenlebt. Die Leistung soll ein Familienmindesteinkommen in einer spezifischen Notsituation sichern. Alleinstehende schwangere Frauen sind schon während der Schwangerschaft leistungsberechtigt. Die Beihilfe wird für die Dauer von zwölf Monaten gezahlt, bei mehreren Kindern jedoch bis zu dem Zeitpunkt, zu dem das jüngste Kind drei Jahre alt wird.

— Familienunterstützungsbeihilfe (allocation de soutien familiale)

Sie wird gewährt an Voll- und Halbwaisen, an Kinder mit unbekannter Abstammung von einem Elternteil und in den Fällen, in denen gerichtlich festgesetzte Unterhaltsbeträge nicht bezahlt werden. Diese als Unterhaltsicherung gedachte Leistung beträgt für Vollwaisen 30 v.H. und für Halbwaisen 22 v.H. der Bemessungsgrundlage für jeweils ein Kind; bei zwei Kindern verdoppelt sich der Betrag.

— Sondererziehungsbeihilfe (allocation d'éducation spéciale)

Hierbei handelt es sich um Leistungen, die für behinderte Kinder je nach dem Grad der Behinderung mit unterschiedlichen Prozentanteilen der Bemessungsgrundlage gewährt werden. Besonderer Pflegebedarf wird durch Ergänzungsbeträge abgedeckt.

— Beihilfe für die Betreuung eines Kindes im Haushalt (allocation de garde d'enfant domicile, AGED)

Diese Beihilfe ist mit Gesetz vom 29.12.1986 eingeführt worden. Sie wird gewährt, wenn beide Ehepartner erwerbstätig sind, ein Mindesteinkommen von FF 1.683 monatlich erzielen und sofern sie zur Betreuung eines Kindes unter drei Jahren in ihrem eigenen Haushalt eine Betreuungsperson einstellen. Ersetzt werden die für die Betreuungs-

person entstehenden Soziallasten des Arbeitgebers und des Lohnempfängers bis zur Höhe von FF 2.000 monatlich. Nach vorläufigen Schätzungen werden 150.000 Familien — überwiegend der höheren Einkommensschichten — den Antrag auf eine solche Beihilfe stellen. Diese Beihilfe ist seit ihrer Einführung Gegenstand scharfer Kritik, weil sie nur besser verdienenden Familien zugute komme, weil ein Mißbrauch dieser Maßnahme schwer ausgeschlossen werden könne, und weil sie nicht in das System der sozialen Regelungen zum Schutz von Mutter und Kind passe.

— Erziehungsbeihilfe (allocation parentale d'éducation)

Auf diese Maßnahme wird im folgenden Abschnitt ausführlich eingegangen werden.

Im französischen System der Bevölkerungs- und Familienpolitik ist, wie der Überblick über die Familienleistungen gezeigt hat, die Erziehungsbeihilfe (das Erziehungsgeld) eine neuere Maßnahme, wengleich die Diskussion um ihre Einführung viele Jahre zurückreicht. Wie in anderen europäischen Ländern kann auch in Frankreich das pronatalistische Ziel einer annähernden Erhaltung des zahlenmäßigen Bestandes der Bürger auf längere Sicht — sieht man von wanderungspolitischen Maßnahmen ab — nur erreicht werden, wenn wieder eine größere Zahl von Familien bereit ist, drei oder mehr Kinder zu haben. Das Erziehungsgeld, das vom dritten Kind an gewährt wird, kann daher als Instrument der politique démographique, ebenso aber auch als Instrument der politique familiale angesehen werden. Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub sollen Müttern oder Vätern die Möglichkeit geben, sich ohne allzu große Einbußen im Familieneinkommen der Erziehung des Kindes widmen zu können, für das Kind günstigere Erziehungsvoraussetzungen zu schaffen und die beruflichen und die familialen Aufgaben besser miteinander in Einklang zu bringen. Arbeitsmarktpolitische Intentionen und Wirkungen spielen, wie die Diskussion zeigt, auch in Frankreich je nach der Arbeitsmarktlage eine nicht unbeträchtliche Rolle.

3.2. Regelungen

3.2.1. Mutterschaftsurlaub und Mutterschaftsgeld

Lohn- und Gehaltsempfängerinnen erhalten bei ärztlichem Nachweis einer Schwangerschaft einen Mutterschaftsurlaub (congé de maternité ou d'adoption)²⁰. Dem Arbeitgeber ist der Eintritt der Schwangerschaft und der voraussichtliche Zeitpunkt der Entbindung anzuzeigen. Der Urlaub beträgt sechs

Wochen vor und zehn Wochen nach der Entbindung, im Normalfall also 16 Wochen. Im Juni 1980 wurde im Zuge der Verbesserung der Maßnahmen für dritte Kinder der Mutterschaftsurlaub bei der Geburt eines dritten Kindes auf 26 Wochen erweitert. Bei Mehrgeburten verlängert sich der Urlaub um zwei Wochen. Bei der Adoption eines Kindes werden zehn Wochen in Fällen wo bereits zwei Kinder oder mehr Kinder vorhanden sind 18 Wochen Urlaub gewährt.

Das Mutterschaftsgeld (montant de l'indemnités de repos) wird nach den Grundsätzen der sozialen Sicherung bei Krankheit gezahlt. Es entspricht 84 v. H. des täglichen Grundverdienstes und betrug unter Berücksichtigung der Höhe des zu versteuernden Einkommens in der zweiten Hälfte 1987 im Normalfall zwischen FF 37 und FF 276, bei drei Kindern zwischen FF 50 und FF 276 täglich.

Neben dem Mutterschaftsurlaub gibt es anläßlich der Geburt oder Adoption eines Kindes für nichtselbstständig erwerbstätige Väter einen Urlaub von drei Tagen. Das während dieser Zeit weiter bezahlte Arbeitsentgelt wurde früher dem Arbeitgeber von den Familienkassen ersetzt; mit Gesetz vom 29. 12. 86 haben die Arbeitgeber diese Kosten selbst zu übernehmen.

Frauen, die ihre Kinder stillen, erhalten während der Erwerbstätigkeit Stillpausen (congé d'allaitement) von je 30 Minuten vormittags und nachmittags sowie Stillbeihilfen.

Über die Inanspruchnahme des Mutterschaftsurlaubs gibt es nur wenige und keine neueren Statistiken. Nach einer vergleichenden Untersuchung für die Jahre 1976 und 1981 sank der Anteil der Frauen, die vor der Niederkunft einen Urlaub von ein bis fünf Wochen nahmen, von 66 v. H. (1976) auf 38 v. H. (1981). Der Anteil derer hingegen, die sechs Wochen Urlaub nahmen, stieg von 18,3 v. H. auf 19,6 v. H. leicht an, während sich der Anteil der Wöchnerinnen, die sieben Wochen und mehr Urlaub nahmen, im gleichen Zeitraum von 16 v. H. auf 42 v. H. mehr als verdoppelt. In den meisten Fällen wird die kürzere Urlaubszeit mit einem hohen Anteil an Frühgeburten sowie mit beruflichen und finanziellen Erwägungen begründet.

3.2.2. Erziehungsurlaub und Erziehungsgeld

Um die Erziehung eines Kindes unter drei Jahren zu erleichtern, können die Mutter oder an ihrer Stelle der erwerbstätige Vater ihre Erwerbstätigkeit im Anschluß an Mutterschafts- oder Adoptionsurlaub unterbrechen und für die Dauer von zwei Jahren einen Erziehungsurlaub (congé parentale d'éducation) in Anspruch nehmen. Diese Möglichkeit gab es bereits aufgrund eines Gesetzes vom Juni 1977, dessen Bestimmungen aber sehr strikt gehandhabt wurden. Die jetzige Regelung trat am 29. 12. 1986 in Kraft.

²⁰ Siehe zum folgenden: Les différents congés dans l'entreprise, in: Liaisons sociales, Numéro spécial No. 10061, 1. 10. 1987

Neben dem Erziehungsurlaub in Form einer vollständigen Unterbrechung der bisherigen Erwerbstätigkeit bei Suspendierung des Arbeitsvertrages besteht die Möglichkeit des Überwechselns in eine Teilzeitarbeit²¹. Beide Formen können alternierend in Anspruch genommen werden. Die Regelung der Arbeitszeit bei der Wahl einer Teilzeitarbeit wird zwischen dem Unternehmer und dem Arbeitnehmer vereinbart. Der Erziehungsurlaub oder die Zustimmung zur Teilzeitarbeit werden zunächst jeweils für ein Jahr gewährt, können aber um ein weiteres Jahr verlängert werden. Am Ende des Erziehungsurlaubs oder der Teilzeitarbeit hat der Arbeitnehmer einen Anspruch auf Rückkehr in seine frühere oder eine äquivalente Anstellung.

Grundsätzlich ist die Gewährung des Erziehungsurlaubs nicht abhängig von der Größe des Unternehmens. Unternehmen mit weniger als 100 Beschäftigten können jedoch unter bestimmten Bedingungen die Urlaubsgewährung versagen, und zwar dann, wenn daraus nachweislich Nachteile für die Produktion und Fortführung des Unternehmens entstehen. Die Überprüfung eines eventuellen Einspruchs und die endgültige Entscheidung liegen beim Arbeitsgericht.

Die für Erziehungsurlaub und Teilzeitarbeit geltenden Regelungen können bei der Geburt oder der Adoption eines weiteren Kindes erneut in Anspruch genommen werden. Wurde jedoch ein Erziehungsurlaub oder eine Teilzeitarbeit abgebrochen, können sie später nicht wieder aufgenommen werden.

Die Gewährung des Erziehungsurlaubs gewinnt ihre besondere Bedeutung im Zusammenhang mit der Gewährung eines Erziehungsgeldes. Das Erziehungsgeld (Allocation parentale d'éducation) wird seit dem 1. Januar 1985 gewährt und kann von demjenigen in Anspruch genommen werden, der die Versorgung eines dritten Kindes übernimmt und zu diesem Zweck die Erwerbstätigkeit ganz aufgibt oder zur Teilzeitarbeit übergeht. Voraussetzung war zunächst, daß die Betreuungsperson in den 30 Monaten, die der Geburt des Kindes oder der Antragstellung auf das Erziehungsgeld vorausgingen, mindestens zwei Jahre erwerbstätig war. Mit Gesetz vom 29.12.1986 wurden diese Voraussetzungen großzügig erweitert. Das Erziehungsgeld kann jetzt schon in Anspruch genommen werden, wenn in den der Geburt des dritten Kindes vorausgehenden zehn Jahren zwei Jahre Erwerbstätigkeit nachgewiesen werden können. Damit erhöhte sich die Zahl der Anspruchsberechtigten, die zunächst zwischen 50.000 und 80.000 lag, auf etwa 215.000 Personen. Arbeitsuchende erhalten, gleichgültig ob sie während der Arbeitslosigkeit finanzielle Entschädigungen bezogen haben oder nicht, Erziehungsgeld, wenn die genannten Voraussetzungen erfüllt sind.

21 Siehe dazu: Congé parentale d'éducation, in: Dictionnaire Permanent Sociale, Feuilllets 142 (1.9.1985), 378 G.

Gewährt wird das Erziehungsgeld bei der Geburt eines dritten Kindes oder der Adoption oder der Aufnahme eines Kindes unter drei Jahren in die Familie, wenn die Familie mit diesem Kind drei oder mehr Kinder hat. Bei einer Bemessungsgrundlage von FF 1.745 beträgt das Erziehungsgeld ab 1.1.1988 bei Aufgabe der Erwerbstätigkeit 142.57 v.H., das sind FF 2.488 und beim Überwechseln in eine Teilzeitarbeit die Hälfte, also FF 1.244 monatlich.

Das Erziehungsgeld wurde ursprünglich für die Dauer von zwei Jahren nach Ablauf des Mutterschafts- oder Adoptionsurlaubs oder — wenn ein solcher nicht möglich war — nach Geburt oder Aufnahme des Kindes gewährt. Nach dem Gesetz vom 29.12.1986 wurde die Anspruchszeit bis zum dritten Lebensjahr des Kindes ausgedehnt. Nach den neuen Bestimmungen kann das Erziehungsgeld aber für ein weiteres (viertes oder fünftes) Kind nicht mehr bezogen werden, wenn die gleiche Person für ein anderes Kind bereits Erziehungsgeld empfängt. Auch mit einer Reihe anderer Leistungen ist eine Kumulation jetzt ausgeschlossen.

Die Kosten des Erziehungsgeldes wurden auf 820 Mio. Francs jährlich geschätzt. Mit der Erweiterung der Anspruchsberechtigung werden sie weit höher liegen. Über die Häufigkeit der tatsächlichen Inanspruchnahme liegen noch keine Statistiken vor.

3.2.3. Anrechnung von Erziehungszeiten

Die soziale Sicherung ist in Frankreich an eine Erwerbstätigkeit gebunden. Wer dauernd oder zeitweise auf Erwerbstätigkeit verzichtet, um Kinder zu betreuen, hat nach den allgemeinen Regelungen zur sozialen Sicherung einen geringeren Sozialschutz, vor allem im Alter. Um diese Nachteile möglichst auszugleichen, sind im Rahmen einer Alterssicherung für Mütter (l'assurance viellèsse des mères de famille) folgende Regelungen getroffen worden (vgl. 1982, S. 881):

- Sozialversicherten Frauen, die ein Kind oder mehrere Kinder wenigstens neun Jahre lang vor dem 16. Geburtstag des Kindes aufgezogen haben, werden pro Kind — einen Rentenanspruch begründend und erhöhend — zwei zusätzliche Versicherungsjahre in der Alterssicherung angerechnet.
- Nicht sozialversicherte Frauen können freiwillig der Altersversicherung beitreten, wenn sie wenigstens ein Kind unter 20 Jahren aufziehen.
- Frauen, die mindestens drei Kinder wenigstens neun Jahre lang vor dem 16. Geburtstag eines jeden Kindes aufgezogen haben, erhalten bei Rentenantritt zwischen dem 60. und 65. Lebensjahr die Altersrente zu dem Satz ausbezahlt, der bei Rentenantritt im Alter von 65 Jahren anzusetzen wäre. Bedingung ist der Nachweis einer bestimmten Mindestversicherungszeit.

— Frauen, die die Familienergänzungsbeiträge erhalten, allein stehend sind und keine Erwerbstätigkeit ausüben, werden in der Altersversicherung des allgemeinen Systems pflichtversichert, sofern sie ein Kind unter drei Jahren oder mindestens drei Kinder unterhalten. In diesen Fällen gelten bestimmte Einkommensgrenzen.

— Besondere Regelungen der Altersversicherung bestehen im Falle der Betreuung behinderter Kinder oder behinderter Erwachsener, ferner für Witwen im Alter von unter 55 Jahren, denen bis zum Bezug einer Hinterbliebenrente unter bestimmten Voraussetzungen ein Mindesteinkommen gewährt wird.

3.2.4. Weitere familienorientierte Maßnahmen

Die Einführung neuer Familienleistungen wie die des Erziehungsgeldes war 1985 von einer Öffentlichkeitskampagne zur Schaffung einer kinderfreundlicheren Welt begleitet. Frankreich müsse eine für die Familien und die Geburt von Kindern günstigere Umwelt schaffen. In der Rede, mit der die französische Sozialministerin am 4. Dezember 1984 vor der Nationalversammlung die neuen Vorschläge zum Familiengesetz begründete, wurde nicht nur die Bedeutung höherer finanzieller Leistungen, sondern auch die Bedeutung solcher Maßnahmen hervorgehoben, die den Familienalltag erleichtern und deshalb die Vereinbarkeit von Familienarbeit und Erwerbstätigkeit begünstigen. Es wurde die Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit zwischen der Familienkasse und den kommunalen Stellen betont mit dem Ziel, für Kinder erwerbstätiger Frauen mehr Krippen und Kindergärten zur Verfügung zu stellen.

Mit der Aktion „Ouvrons la France aux Enfants“ wurden die Bevölkerung, die Sozialpartner, die Abgeordneten, die Transportbetriebe, die Tourismusunternehmen und alle übrigen für die Wirtschaft Verantwortlichen aufgefordert, kinderfreundlichere Maßnahmen zu ergreifen, kindergemäße Siedlungen und Wohnungen zu bauen, die Arbeitsverhältnisse, die Verkehrsverhältnisse und die Freizeitaktivitäten kinderfreundlicher zu gestalten, Spielplätze zu schaffen und in Einkaufszentren beachtliche Spielräume einzurichten. Kinderbibliotheken sollten Betreuungs- und Erziehungsfunktionen haben, an Autobahnen sollten für Kinder spezielle Erholungsmöglichkeiten, in Hotels und Restaurants besondere Aufenthalts- und Spielräume sowie Kindermenüs angeboten werden. Die Aktion sollte — neben den materiellen Leistungen des Staates — die Leistungen der Familien für Staat und Gesellschaft bewußt machen und das Ansehen der Familie in der öffentlichen Meinung stärken. Insofern muß diese Aktion als Teil einer „globalen Familienpolitik“ angesehen werden, die alle Lebensbereiche umfassen und sich nicht nur auf den Ausgleich kinderbedingter Lasten beschränken soll. Es zeigt sich darin erneut die öffentliche „Legitimation“ von Familie im gesellschaftlichen Wertesystem. Pronatalistische

Maßnahmen wie der Erziehungsurlaub und das Erziehungsgeld werden in Frankreich nicht tabuisiert, sie werden, wenn auch nicht widerspruchsfrei, profamilial legitimiert (Schultheis, 1986).

Die Forderung nach familienorientierten Arbeitszeitregelungen, insbesondere günstigeren Arbeitszeitregelungen für Mütter mit Kindern, sind von einer Reihe von Betrieben erfüllt worden. Angaben, die eine generelle Aussage erlauben würden, liegen jedoch nicht vor.

3.3. Akzeptanz, Bewertung und Reformüberlegungen

Die Einführung des Erziehungsgeldes war eine Maßnahme, die von breiten Schichten der Bevölkerung begrüßt wurde, denn sie deckt sich mit der allgemeinen Auffassung, daß es notwendig sei, Erwerbstätigkeit und Familienarbeit besser miteinander in Einklang bringen zu können. In Frankreich lag der Anteil erwerbstätiger verheirateter Frauen 1981 in allen Altersgruppen zwischen 59 v.H. und 68 v.H.. Bei den 25- bis 29jährigen verheirateten Frauen stieg der Anteil derer, die erwerbstätig waren, zwischen 1968 und 1981 von 52 v.H. auf 66 v.H., bei den 30- bis 34jährigen dieser Gruppe von 37 v.H. auf 65 v.H.. Die Zunahme war also besonders ausgeprägt in den Altersgruppen, in denen die meisten Entscheidungen für oder gegen Kinder getroffen werden.

Für Mitte der 80er Jahre wurde in einer Untersuchung festgestellt, daß die Frauen in Frankreich ihre Erwerbstätigkeit anlässlich der Geburt eines Kindes sehr viel seltener unterbrechen, als das bisher angenommen wurde. So waren verheiratete Frauen im Alter zwischen 35 und 40 Jahren zu 80 v.H. erwerbstätig, wenn sie ein Kind oder keine Kinder hatten, zu 73 v.H. waren sie erwerbstätig, wenn sie zwei Kinder hatten, und immer noch zu 50 v.H., wenn sie drei Kinder aufzogen. Daraus wird auch geschlossen, daß zu einem hohen Anteil dritte Kinder von Frauen geboren werden, die vorher nicht erwerbstätig waren²². Offen bleibt damit in Frankreich wie in anderen Ländern die Richtung der Kausalität des Zusammenhangs: Steigt die Erwerbsquote verheirateter Frauen, weil sie ihre Kinderzahl beschränkt haben, oder wird die Zahl der Kinder reduziert, weil verheiratete Frauen sich für die Erwerbstätigkeit entscheiden?

Bei umfassenden, 1975 durchgeführten Befragungen französischer Frauen und Männer sprach sich eine sehr große Mehrheit für eine Erwerbstätigkeit der verheirateten Frau aus. Allerdings herrschte auch die Meinung vor, daß die Mutter spätestens nach der Geburt des zweiten Kindes ihre Erwerbstätigkeit

²² Siehe dazu: Desplanches, G., in: La Famille, Données Sociales, 1987, Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, 1987, S. 466 ff.

keit unterbrechen müsse, um sich ganz den Kindern widmen zu können. Wo das nicht möglich sei, gleichgültig aus welchen Gründen, solle eher auf ein weiteres Kind verzichtet werden. Das für das dritte Kind gewährte Erziehungsgeld könne Frauen diesen Verzicht erleichtern, wemgleich es in seiner Höhe kaum im Verhältnis zum entgangeneren Einkommen stehe.

Das Institut Francals d'Opinion Publique (IFOP) stelle in einer bei Eltern von zwei Kindern durchgeführten Stichprobe 1980 fest, daß sich 72 v. H. gegen die Geburt eines dritten Kindes aussprachen, und zwar aus folgenden Gründen: um den Kindern die besten Erfolgchancen zu geben (79 v. H.), um der Mutter die Möglichkeit zu erhalten, weiterhin erwerbstätig zu sein (76 v. H.), und wegen einer allgemeinen Angst vor Krieg und Wirtschaftskrise (64 v. H.). Nach diesen Ergebnissen würde bei kaum mehr als einem Viertel der Ehepaare mit zwei Kindern das Erziehungsgeld in Anspruch genommen. Ideologische Gründe kommen hinzu: in den Cahier du féminisme wird das Erziehungsgeld als ein Werkzeug bezeichnet, um die Mütter von der Erwerbstätigkeit auszuschließen und sie an den Rand der Gesellschaft zu drängen. Jede wirtschaftliche oder ideologische Politik, die größere Familien begünstigt, die für dritte oder vierte Kinder „Prämien“ gewährt, und die der Frau, die nur Mutter ist, einen höheren Wert beimißt, wird in diesen Kreisen abgelehnt. Dagegen fordern sie eine spürbare Verminderung der Arbeitszeit, die es dann Frauen und Männern ermöglicht, ihre Kinder zu erziehen, ohne die Erwerbstätigkeit aufgeben zu müssen. Mit ähnlichen Argumenten haben sich zeitweise auch Vertreter der Sozialistischen Partei Frankreichs gegen das Erziehungsgeld als Mutterlohn und Bevorzugung dritter Kinder gewandt. In einer reformierten Gesellschaft und einer humaneren Welt könnten dann sehr wohl auch dritte Kinder geboren werden.

Die der Sozialistischen Partei nahestehende Confédération Française Démocratique du Travail lehnt alle Maßnahmen ab, die Frauen zur Aufgabe ihrer Erwerbstätigkeit veranlassen sollen, so den Erziehungsurlaub, das Erziehungsgeld oder ein garantiertes Familieneinkommen. Die Gewerkschaft Force Ouvrière fordert mit Priorität die Gewährung von Beihilfen vom ersten Kind an sowie die Schaffung eines sozialen Status und einer Rentenanwartschaft für Mütter. Erziehungsgeld wird ebenso wie Teilzeitarbeit abgelehnt. Durch sie würden nur eine neue Art von Randgruppe und unterbezahlten weiblichen Arbeitskräften geschaffen werden (Hecht, 1981, S. 16).

Die seit Beginn 1987 aufgrund des Gesetzes vom 29.12.1986 eingetretene Entwicklung hat beim Erziehungsgeld die Voraussetzungen für dessen Bezug erweitert, die Beihilfe für die Betreuung eines Kindes im Haushalt neu geschaffen und eine Reihe von Vereinfachungen, aber auch Einschränkungen bewirkt. Diese Änderungen sind seitdem Gegenstand einer scharfen Kritik²³.

²³ Siehe dazu im einzelnen: Michel Raymond, La loi du 29 décembre 1986 relative à la famille: complexité, injustice et antinataliste, in: Droit Sociale, No. 4, Avril 1987, S.335ff.

Das Gesetz habe zum erstemal keine Realwertsicherung der Leistungen vorgenommen, der Kaufkraftgewinn von 1 v. H. aus dem Jahr 1986 sei infolge der Preissteigerungen im Januar 1987 schon aufgezehrt worden. Die finanzielle Belastung der Familien sei deshalb angestiegen. Die ursprüngliche Zielsetzung der Familienleistungen, mit der Umverteilung einen sozialen Ausgleich zu schaffen, sei verlassen worden, die neuen Regelungen seien unsozial, ungerecht und antinatalistisch. Zwar wird bisherigen Familienleistungen eine demographische Wirkung bescheinigt (französische Mütter haben — verglichen mit den Müttern in den Nachbarländern, vor allem in der Bundesrepublik Deutschland — durchschnittlich 0,4 bis 0,5 Kinder mehr), gleichwohl sei die Fruchtbarkeit auf lange Sicht unzureichend; sie betrug 1983 je Frau 1,78 Kinder, 1986 waren es 1,85. Für die Erhaltung des Bestandes der französischen Bevölkerung seien 2,1 Kinder je Frau erforderlich. Die im Gesetz enthaltenen Veränderungen und Einschränkungen früherer Familienleistungen machten es den Familien noch schwerer als früher, festzustellen, welche Rechte sie haben. Verbesserungen, wie z. B. die Erweiterung der Voraussetzungen zum Bezug eines Erziehungsgeldes, hätten keine demographischen Wirkungen, zumal die Löhne, auch die Löhne für weibliche Erwerbstätige, stärker gestiegen seien und weiter steigen würden als die Familienleistungen. Damit werde der Verzicht auf ein Erwerbseinkommen, z. B. bei der Geburt eines dritten oder vierten Kindes, immer spürbarer.

Scharfe Kritik finden auch die nach der „cohabitation“ in der zweiten Hälfte 1986 beschlossenen und im Gesetz vom 29.12.86 und seinen Ausführungsbestimmungen enthaltenen, der Bevölkerung zunächst kaum bewußt gewordenen Änderungen, die die Kumulierung einer Reihe von Leistungen aus-schließen. Familien, die das Erziehungsgeld erhalten, können keine Beihilfe für das Kleinkind mehr beanspruchen; davon sind etwa 192.000 Familien betroffen. Der Staat spare mit dieser Maßnahme FF 1,8 Milliarden. Bei mehreren Kindern unter drei Jahren war es — als demographisch wichtiger Anreiz — vor dem 29.12.1986 möglich, Beihilfe für mehr als ein Kind zu erhalten. Von der Streichung dieser Kumulierung wurden 138.000 Familien betroffen und FF 1,2 Milliarden Staatsgelder eingespart. Gestrichen wurden ferner Familienergänzungsbeihilfen, die Umzuschüssen und die an junge Ehepaare bei der Gründung der Haushalte gewährten Kredite, die bei der Geburt von Kindern ermäßigt oder erlassen wurden. Diese Einsparungen treffen vor allem Familien der unteren Einkommensschichten.

Insgesamt sind nach ersten Berechnungen von den Kürzungen 896.000 Familien betroffen, davon 525.000 mit drei und mehr Kindern. Die dadurch erzielten Gesamteinsparungen des Fiskus ergaben — einschließlich der FF 450 Mio. für den Geburtsurlaub von Vätern, die auf die Unternehmer abgewälzt wurden — 5,35 Milliarden Francs. Durch das Gesetz begünstigt wurden dagegen 365.000 Familien, darunter 225.000 Familien mit drei und mehr Kindern

durch die neu eingeführte Beihilfe zur Betreuung des Kindes im Haushalt, sowie 215.000 Familien mit drei und mehr Kindern durch die verbesserten Regelungen zum Erziehungsgeld. Die „Reform“ bedeutete somit — nach dem Urteil der Kritiker — keine neuen Anstrengungen zugunsten der Familien, sondern nur eine Umverteilung der Leistungen zwischen den Familien. Auf 25 Familien, die sich schlechter stellen, kommen 10 Familien, die Vorteile haben (Droit Sociale, 1987, S. 340). Kritisch wird auch festgestellt, daß sich der Anteil der familienbezogenen Leistungen an den Sozialleistungen insgesamt vermindert habe.

Die Regelungen zum Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- In dem vielfältigen und differenzierten französischen System sind Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub zwei neuere Maßnahmen, die im Januar 1985 eingeführt, ab Januar 1987 im Zusammenhang mit der Änderung anderer Familienleistungen aber wesentlich umgestaltet wurden.
- Der dem Erziehungsurlaub vorausgehende Mutterschaftsurlaub beträgt im Normalfall 16 Wochen, bei der Geburt eines dritten Kindes 26 Wochen. Während dieser Zeit wird nach den Grundsätzen der sozialen Sicherung bei Krankheit ein Mutterschaftsgeld bezahlt. Der den nicht selbständig erwerbstätigen Vätern bei Geburt oder Adoption zustehende Urlaub von drei Tagen wurde früher den Arbeitgebern von den Familienkassen erstattet, muß aber ab Januar 1987 von Arbeitgebern selbst getragen werden.
- Im Anschluß an Mutterschafts- oder Adoptionsurlaub können erwerbstätige Mütter oder an ihrer Stelle erwerbstätige Väter für die Dauer von zwei Jahren einen Erziehungsurlaub in Anspruch nehmen oder Teilzeitarbeit ausüben.
- Die Gewährung des Erziehungsurlaubs gewinnt ihre besondere Bedeutung im Zusammenhang mit der Gewährung eines Erziehungsgeldes, das bei der Geburt oder Adoption eines dritten oder eines weiteren Kindes gezahlt wird. Das Erziehungsgeld kann ab 1987 in Anspruch genommen werden, wenn in den der Geburt des dritten Kindes vorausgehenden zehn Jahren zwei Jahre Erwerbstätigkeit nachgewiesen werden können.
- Ob die Maßnahmen, die die Geburt eines dritten oder eines weiteren Kindes begünstigen sollen, wirksam sind, wird bezweifelt, da mit der Neuregelung Kumulierungsmöglichkeiten des Erziehungsgeldes mit anderen Familienleistungen weggefallen sind. Gesetz und Verordnungen, die 1987 in Kraft traten, standen offenbar unter dem Zwang finanzieller Einsparungen.

4. Vergleichende Auswertung der ausgewählten Konzeptionen

Ein Vergleich der exemplarisch ausgewählten Länderdarstellungen macht deutlich, daß in allen untersuchten Gesellschaften Prozesse des sozialen Wandels der Familie zu beobachten sind, die von den Regierungen mit Blick auf ihre Folgen für die quantitative und qualitative Reproduktion der Bevölkerung als eine Herausforderung begriffen werden und Maßnahmen einer betont auch phasenspezifisch orientierten Familienpolitik in Gang gebracht oder verstärkt haben²⁴.

Als weiteres Ergebnis des internationalen Vergleichs fällt auf, daß die ergriffenen Maßnahmen — unabhängig davon, wie explizit eine bevölkerungspolitische Argumentation und Zielsetzung zur Begründung herangezogen werden — in ihrer Stoßrichtung und in ihrem Charakter im wesentlichen übereinstimmen: Es geht in allen untersuchten Gesellschaften darum, jenen jungen Familien, die ihre Kinder in den ersten Lebensjahren im Rahmen des Familienhaushalts selber versorgen und betreuen, für diese Sozialisationsleistung eine finanzielle Anerkennung aus Mitteln des öffentlichen Haushalts zukommen zu lassen. Anspruchsberechtigt sind in allen drei hier untersuchten Ländern nur jene Eltern, die eine bislang ausgeübte Erwerbstätigkeit vorübergehend zugunsten der Familientätigkeit unterbrechen. Übereinstimmend wird von den Regierungen zum Ausdruck gebracht, daß der Familie als Sozialisationsinstanz in der frühen Kindheit eine besondere Bedeutung zuzuschreiben ist, und daß die Doppelbelastung der Frauen durch Erwerbs- und Familientätigkeit während der ersten Lebensjahre eines Kindes als ein Problem betrachtet wird, das — neben anderen — für die bewußte Beschränkung der Kinderzahl verantwortlich zu machen ist. Es ist interessant festzustellen, daß diese Form der familienorientierten auch für die Deutsche Demokratische Republik zutrifft, obwohl hier das Leitbild der Politik eher an der Förderung der Frau als Arbeiterin und an der Erziehung der Kleinkinder in öffentlichen Einrichtungen ausgerichtet war.

Neben solchen übereinstimmenden Grundtendenzen verweist der internationale Vergleich auch auf eine Reihe von Unterschieden: Sie beginnen bei den Leitbildern der Politik: In der Deutschen Demokratischen Republik und in Frankreich steht das hier diskutierte Maßnahmenbündel explizit im Zeichen einer pronatalistischen Bevölkerungspolitik, was auch in den Festlegungen zum Kreis der anspruchsberechtigten Familien zum Ausdruck kommt. Die

²⁴ Ein Überblick über die bestehenden Regelungen zum Erziehungsurlaub und geld in den einzelnen Mitgliedsstaaten der Europäischen Gemeinschaft findet sich bei Max Wirgen und Martin Voteler, Schriften des Vereins für Sozialpolitik, 1988.