

Kirche und Gesellschaft

Herausgegeben von der
Katholischen Sozialwissenschaftlichen
Zentralstelle Mönchengladbach

Nr. 74

Eine Wende in der Familienpolitik?

von Anton Rauscher

Verlag J. P. Bachem

Terhorst

Die Reihe „Kirche und Gesellschaft“ behandelt jeweils aktuelle Fragen aus folgenden Gebieten:

- Kirche in der Gesellschaft
- Staat und Demokratie
- Gesellschaft
- Wirtschaft
- Erziehung und Bildung
- Internationale Beziehungen / Dritte Welt

Die Numerierung der Reihe erfolgt fortlaufend.

Die Hefte eignen sich als Material für Schul- und Bildungszwecke.

Bestellungen sind zu richten an die
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Viktoriastraße 76
4050 Mönchengladbach 1

Redaktion:
Katholische Sozialwissenschaftliche Zentralstelle
Mönchengladbach

In ihrem Hirtenwort zur Bundestagswahl 1980 erklärten die deutschen Bischöfe: „Ein Volk verliert die Hoffnung auf Zukunft, wenn die Werte von Ehe und Familie nicht mehr erkannt, geschützt und auch nicht mehr vorgelebt werden. Gesetze, die die Ehescheidung begünstigen und den auf Lebenszeit geschlossenen Bund aushöhlen, zerstören die Ehe. Gesetze, die von der falschen Annahme ausgehen, die Mehrzahl unserer Familien sei zerrüttet und deshalb müsse immer mehr der Staat die Familie ersetzen oder in sie hineinregieren, solche Gesetze tragen nicht dazu bei, personale Freiheit und Verantwortung zu stärken. Sie schwächen die Familie. Familienpolitik darf kein Lippenbekenntnis bleiben. So sehr die Erhöhung des Kindergeldes zu begrüßen ist, so wenig kann sie eine Politik ersetzen, die der Familie den ihr gebührenden hohen Rang zuerkennt. Darum geht es, daß die wichtige Rolle der Familie für die Gesellschaft geistig, rechtlich und materiell gestärkt wird.“

In den Wind geredet

In den letzten Jahren haben die Bischöfe, das Zentralkomitee der deutschen Katholiken, katholische Verbände und Diözesanräte immer wieder auf die prekäre Lage der Familie aufmerksam gemacht. Aber lange Zeit wurde diese Sorge um die Zukunft der Familien weder im politischen Raum noch in der gesellschaftlichen Öffentlichkeit ernst genommen. Man hat der Kirche offen oder zwischen den Zeilen vorgeworfen, sie halte an veralteten Idealen fest und stehe mit dem Fortschritt auf Kriegsfuß; sie versuche, katholische Moralvorstellungen der vorindustriellen Gesellschaft mit Hilfe des Staates auch heute noch durchzusetzen und blockiere die notwendigen Reformen in Recht und Gesetzgebung; sie wolle nicht einsehen, daß der emanzipierte und mündige Bürger sich nicht mehr vorschreiben lasse, wie er sein Leben zu führen habe, und daß unter diesen geänderten Voraussetzungen auch die rechtliche Regelung der ehelichen und familiären Angelegenheiten anders erfolgen müsse als dies geschehen sei.

Die Befürchtungen und Mahnungen von seiten der Kirche, die Familie werde sträflich vernachlässigt und es werde eine Politik betrieben, die sich nicht für, sondern gegen die Familie richte, waren in den Wind geredet, solange in der öffentlichen bzw. veröffentlichten Meinung und in der politischen Willensbildung Kräfte den Ton angaben, die Ehe und Familie als im Grunde überholte Einrichtungen ansahen und für neue Kommunikations- und Sozialisationsformen schwärmten oder die aus ideologischen Gründen Ehe und Familie überhaupt in Frage stellten.

Nur vor Wahlen pflegten auch diejenigen Politiker, deren Politik ganz anders orientiert war, die Familie als wichtige und „unersetzbare“ Institution zu entdecken. Auf Plakaten und im Gespräch gaben sie sich familienfreundlich, hatten offene Ohren für die Sorgen und Nöte der Mütter

und Väter, die ja eine Stimme zu vergeben hatten, und versprachen, die Belange der Familie zur Geltung zu bringen. Nach den Wahlen hörte man meistens nicht mehr viel von den guten Vorsätzen.

Über den unbefriedigenden Zustand der Familienpolitik kann auch die vor der Bundestagswahl in Kraft gesetzte Erhöhung des Kindergeldes nicht hinwegtäuschen. Gewiß, sie hat die schlimmsten Ungerechtigkeiten gemildert und den kinderreichen Familien eine spürbare Entlastung gebracht. Aber ist diese überfällige „Reform“ ein Anzeichen für echten Sinneswandel? Darüber kann erst die Zukunft Aufschluß geben. Dringend notwendig ist eine Wende in der Familienpolitik, die im Bereich von Recht und Gesetzgebung der Familie wieder jenen Platz in der Gesellschaft sichert, der ihr gebührt, die auch den Sozialleistungszusammenhang neu ordnet, so daß der Familie eine hohe Priorität zukommt.

Das Versagen der Gesetzgebung

Die Gesetzgebung und das staatliche Recht haben die Aufgabe, die für die Entfaltung der Menschen erforderlichen Bedingungen zu schaffen und die Lebensverhältnisse bzw. die ihnen zugrundeliegenden Werte zu schützen und zu fördern. Eine besondere Bedeutung kommt der rechtlichen Regelung von Ehe und Familie zu, die für die personale Entfaltung des Menschen und für die menschenwürdige Entwicklung der Gesellschaft unverzichtbar sind. Deshalb stellt das Grundgesetz Ehe und Familie unter den besonderen Schutz des Staates.

Der erste schwere Einbruch in den rechtlich gesicherten Raum erfolgte durch das neue Scheidungsrecht. Es sieht die einseitige Kündbarkeit der Ehe vor, weil nach dreijähriger Trennung unwiderlegbar die unheilbare Zerrüttung der Ehe unterstellt wird. Zwar tauchen im Gesetzestext noch die Worte „lebenslange Ehe“ als Zielwert auf, in Wirklichkeit aber geht das Ehescheidungsrecht von der „Ehe auf Zeit“ aus, insofern der Schutz der ehelichen Gemeinschaft im Ernstfall nur noch an die Trennungsfristen gebunden ist.

Dieses staatliche Eherecht trifft die Familie, weil es Voraussetzung und zugleich Ursache für die Lockerung und Zerstörung jener inneren Zuordnung von Ehe und Familie ist, von der das Grundgesetz ausgeht. Wie negativ sich diese Regelung auswirkt, kommt am schärfsten in der Tatsache zum Ausdruck, daß es für die Kündbarkeit der Ehe keine Rolle spielt, ob Kinder vorhanden sind oder nicht, wie ja auch die Entscheidung, wem das Sorgerecht für die Kinder zugesprochen wird, ohne Rücksicht auf die Schuldfrage von den Gerichten getroffen werden soll. Der zweite Einbruch geschah bei der Neuordnung des elterlichen Sorgerechtes. Auch wenn der ursprüngliche Entwurf entschärft werden konnte, so glaubte der Gesetzgeber doch, einerseits ein Erziehungsprofil fixieren und vorschreiben, andererseits die Eingriffsmöglichkeiten des

Staates in Pflege und Erziehung der Kinder, die bisher nur für den Fall des offenkundigen Mißbrauchs des Sorgerechts gegeben waren, verfügen zu können.

Dieselbe Linie wird auch in der Gesetzesvorlage für ein neues Jugendhilferecht verfolgt, das vorläufig an dem Einspruch der Mehrheit des Bundesrates gescheitert ist. Es ist die Absicht der Bundesregierung und der sie tragenden Parteien, die staatliche bzw. öffentliche Jugendhilfe als selbständigen Erziehungsfaktor neben der Familie zu etablieren und weitere Eingriffsmöglichkeiten in das elterliche Erziehungsrecht zu legalisieren. Auch wenn in der Gesetzesvorlage viel Mühe darauf verwandt wird, die Jugendhilfe als hilfreiche Ergänzung für die Familie erscheinen zu lassen, so ist doch nicht zu übersehen, daß der Staat unter Berufung auf das Wohl des Kindes, das er zu schützen habe, seinen Wirkradius vergrößern und die Familie überwachen möchte.

Ein familienfeindliches Klima

Bei der Beratung und Verabschiedung der „Reform“-Gesetze wurde geltend gemacht, daß die Rechtslage immer von Zeit zu Zeit an die geänderten Verhältnisse angepaßt werden müsse. Nun haben sich ohne Zweifel die Einstellungen zu Ehe und Familie in der deutschen Bevölkerung, vor allem in der jüngeren Generation, seit den sechziger Jahren einschneidend gewandelt, was die verschiedenen Umfragen und Untersuchungen belegen. Aber bieten die festgestellten Veränderungen eine ausreichende Argumentationsbasis?

In erster Linie muß daran erinnert werden, daß die im Bereich von Ehe und Familie beschlossenen Reformen nicht lediglich „Anpassungen“ darstellen, wie sie auch auf anderen Gebieten wie z. B. dem Kartellrecht in der Wirtschaft oder dem Besteuerungsrecht vorgenommen werden. Diese Gesetze rühren nämlich – wie auch die bis heute umstrittene Änderung des § 218 StGB – an die Substanz der Grundrechte, die nach dem Grundgesetz auch mit qualifizierter parlamentarischer Mehrheit nicht verändert werden darf.

Aber handelt es sich bei den Gesetzen, wie immer wieder behauptet, um notwendige Anpassungen an geänderte Verhältnisse? Unter „Verhältnisse“ wird man nicht ohne weiteres einfach die mit Hilfe von Umfragen ermittelten Denkweisen der Menschen zu Ehe und Familie verstehen dürfen, zumal derartige Umfragen in der Regel nur ein Augenblicksprofil liefern und auch über einen längeren Zeitraum hinweg festgestellte „Trends“ noch keine Gewähr dafür bieten, daß diese nicht wieder umkippen. Wichtiger ist die Tatsache, daß sich die tatsächlichen Verhaltensweisen der Eheleute und der Eltern keineswegs so gewandelt haben, wie dies die ermittelten Denkweisen vermuten lassen würden. Gewiß haben die Ehescheidungen zugenommen, vor allem auch die zweiten und

dritten Ehescheidungen, aber die große Mehrheit der Ehen ist nach wie vor stabil. Und ebenso hat die große Mehrzahl der Eltern keineswegs in der Erziehung ihrer Kinder versagt, wie man dies der Darstellung in den Massenmedien entnehmen könnte. Hier überwiegen nämlich die negativen Beispiele, und die Negativstatistiken, die nicht repräsentativ sind, spielen in der politischen Diskussion eine erhebliche Rolle. Die viel beschworene Anpassung der Rechtslage an die Verhältnisse hätte sich aber ohne Zweifel sehr viel stärker an den Verhaltensweisen der Mehrheit orientieren müssen als an den Verhaltensweisen einer angeblich fortschrittlichen Minderheit, die sehr geschickt feststellbare Veränderungen von Denkweisen als Wandel der „Verhältnisse“ ausgab.

Entscheidend für die Entwicklung eines öffentlichen Klimas, in dem dann auch die politischen Beschlüsse durchgesetzt werden konnten, waren jene Kräftegruppen, die entweder von einer radikalen Fortschrittsgläubigkeit oder von einem ideologischen Ansatz her dachten. Für die einen waren Ehe und Familie unter den modernen Bedingungen der industriellen Gesellschaft nicht mehr tragfähige Institutionen, die deshalb durch neue Formen des Zusammenlebens ersetzt werden sollten. Für die anderen bildeten Ehe und Familie eher ein Hindernis für die Entfaltung des einzelnen oder für die Verwirklichung der Gleichheit in der Gesellschaft, weshalb sie nach Kräften zurückgedrängt und beseitigt werden mußten. In der Kritik und Ablehnung von Ehe und Familie als repressiven Einrichtungen trafen sich liberal-individualistische und sozialistisch-utopische Zukunftsvisionen.¹

Der Zweite Familienbericht der Bundesregierung (1975) war ein Musterbeispiel dafür, wie sehr ideologische Standpunkte und Zielsetzungen bestimmend wurden. Die soziologische Betrachtungsweise, die nicht Werte und Normen thematisch einbezieht, sondern empirisch-funktional an den Untersuchungsgegenstand herangeht, kam diesen Bestrebungen entgegen. Der Leser mußte über weite Strecken hin den Eindruck gewinnen, daß die Familie krank sei, sich in der Krise befinde, daß sie ihrer Erziehungsaufgabe nicht mehr gerecht werde, daß man deshalb nach Ersatzinstitutionen Ausschau halten müsse.²

Statt die Familie in einer geistig-kulturellen Umbruchsituation zu stützen und zu stärken, war man eher darauf bedacht, nur ja nicht den „Fortschritt“ zu bremsen. Es ist bezeichnend, wenn die SPD in ihrer Erklärung zu Ehe und Familie feststellen zu müssen meinte, man könne unter den heutigen Verhältnissen nicht mehr sagen, was unter dem Begriff Familie zu verstehen sei; deshalb solle dieser Begriff auf alle Formen des Zusammenlebens von Erwachsenen mit Kindern angewandt werden. Wenn ein Begriff wie derjenige der Familie, also die Lebensgemeinschaft der Eltern mit ihren Kindern nicht mehr verstanden und in dieser Weise umfunktioni-ert wird, dann darf man sich nicht wundern, wenn bei so viel Unsicherheit bzw. ideologischer Aufgeladenheit auch die Familienpolitik immer stärker unter die Räder gerät.

Die Leistungen für die Familie

Neben dem Bereich von Recht und Gesetzgebung, der schon immer Ehe und Familie umfaßte, wurde nach dem II. Weltkrieg der Begriff der Familienpolitik hauptsächlich auf die materiellen Leistungen der Gesellschaft bzw. des Staates für die Familie bezogen. Diese Leistungen sind in dem von der Bundesregierung herausgebrachten Sozialbericht ausgewiesen. Diese Leistungen nehmen sich auf den ersten Blick ganz respektabel aus, vor allem wenn man die absoluten Größen betrachtet. Beliefen sie sich im Jahre 1974 auf 41,4 Mrd. DM, so stiegen sie 1975 auf 47,8 Mrd. DM und 1978 auf 56,7 Mrd. DM. Diese Zahlen werden jedoch erst aussagekräftig, wenn man sie in Beziehung setzt zu den übrigen Sozialleistungen wie denjenigen für Alter und Hinterbliebene, für die Gesundheit, für Beschäftigung oder Sparförderung, oder auch zum Bruttosozialprodukt, also zu der Summe aller Güter und Dienstleistungen, die im Jahr produziert oder bereitgestellt wurden.

Während in den frühen siebziger Jahren die Sozialleistungen insgesamt eine enorme Ausweitung erfahren haben, waren die Leistungen für die Familien, die im Jahre 1970, bezogen auf das Bruttosozialprodukt, noch 4,8 Prozent betragen hatten, fünf Jahre später auf fast 4 Prozent abgesunken.³ Durch die 1975 durchgeführte Reform des Familienlastenausgleichs – das Kindergeld, das seit 1961 (!) unverändert geblieben war, wurde für das erste Kind eingeführt und für die zweiten und dritten Kinder angehoben – wurde die frühere Leistungsquote fast wieder erreicht. Allerdings wurden gleichzeitig die steuerlichen Kinderfreibeträge abgeschafft, so daß insgesamt die Leistungen für die Familien zurückgingen. Dies geht auch aus einer anderen Zahlenrelation hervor. Der Anteil der Aufwendungen für die Familie am Sozialbudget, also an der Summe aller Sozialleistungen, verringerte sich von 1970 bis 1978 von 18,5 auf 15 Prozent.

Um ein zutreffendes Bild über die Leistungen für die Familie zu erhalten, muß man allerdings berücksichtigen, daß im Sozialbericht darunter verschiedene Leistungsarten zusammengefaßt werden. An erster Stelle stehen die Leistungen für Kinder, die zu zwei Dritteln auf das Kindergeld und die Familienzuschläge im öffentlichen Dienst und zu einem Drittel auf Maßnahmen der Jugendhilfe und für Waisenrenten entfallen. Der Anteil dieser Leistungen am Sozialbudget betrug im Jahre 1970 rd. 16 Mrd. DM = 9,2 Prozent, im Jahre 1978 rd. 27,5 Mrd. DM = 6,8 Prozent.

Unter den familienpolitischen Maßnahmen werden an zweiter Stelle die Leistungen für Ehegatten ausgewiesen, soweit es sich um die durch das steuerrechtlich relevante Splitting-System eingeräumten Vergünstigungen handelt. Diese Leistungen kommen natürlich auch den Eltern zugute, jedoch sind sie im Prinzip nicht familien-, sondern ehегattenbezogene Leistungen. Sie begünstigen nämlich kinderlos verheiratete Eheleute in gleicher Weise wie Eltern eines oder mehrerer Kinder. Diese

Leistungen betragen, wiederum bezogen auf das Sozialbudget, 1970 rd. 14,7 Mrd. DM = 8,4 Prozent, 1978 rd. 30,5 Mrd. DM = 7,6 Prozent. Für das Jahr 1982 werden rd. 46 Mrd. DM = 9,1 Prozent errechnet.⁴

Im Sozialbericht 1978 wurde darauf hingewiesen, daß die unterschiedliche Entwicklung dieser Leistungsarten, der relative Rückgang der Leistungen für Kinder und das relative Anwachsen der Leistungen für Ehegatten, einerseits mit dem Geburtenrückgang, andererseits mit dem stärkeren Entlastungseffekt beim Ehegatten-Splitting im Hinblick auf die Steuerprogression zusammenhängt. Dieses Argument ist sicherlich bedenkenswert. Aber es berücksichtigt überhaupt nicht die Verschiebung in der Bevölkerung, insofern der Anteil der Ledigen und der kinderlos Verheirateten sehr stark angewachsen ist und noch weiter zunimmt. Dies bedeutet aber, daß die Ausgleichsleistungen aus dem Ehegatten-Splitting für die Familie geringer werden.

Im übrigen geben weder die absoluten Zahlen über die Leistungen für die Familien noch die Relationen zum Bruttosozialprodukt oder zum Sozialbudget hinreichend Aufschluß über die Entlastung der Familien. Man müßte sie nämlich in Beziehung setzen zum Wachstum der Einkommen, zur Struktur der Einkommen, zur Inflationsrate, zu den Wirkungen, die eine Verlagerung von der Einkommensteuer auf die Mehrwertsteuer für die Familien mit sich bringt.

Die Bevölkerungsentwicklung

Ralf Zeppernick gelangte kürzlich zu der Feststellung, daß die Familienpolitik weitgehend an letzter Stelle der politischen Prioritätenskala rangiere.⁵ Allerdings scheinen sich heute die Voraussetzungen, unter denen politische Entscheidungen zustande kommen oder durchgesetzt werden können, allmählich zu ändern. Dies gilt nicht nur von der Großwetterlage, die sich im Gefolge der Ölkrise von 1973 drehte und den Abschied von der Vorstellung eines irgendwie unbegrenzten Fortschritts und Wachstums erzwang, sondern auch von der in den letzten Jahren immer schärfer ins öffentliche Bewußtsein tretenden Problematik der Bevölkerungsentwicklung.

Das unheimliche Absinken der Geburtenrate – die Bundesrepublik Deutschland ist zum Schlußlicht im internationalen Vergleich geworden – hatte zunächst an der Reformeuphorie, die sich des Bereiches von Ehe und Familie bemächtigt hatte, nichts geändert. Im Gegenteil: Der Rückgang der neugeborenen Kinder wurde sozusagen als Beitrag gegen die drohende Übervölkerung der Erde gewertet und in Zeitungen und Rundfunkkommentaren als „Fortschritt“ angepriesen. Und noch heute klingen manche Berichte des Ministeriums für Familie, Gesundheit und Jugend über die Zahlen der Abtreibungen beinahe wie Erfolgsmeldungen.

In dem Maße jedoch eine andere Frage in den Vordergrund rückte,

nämlich diejenige nach der Sicherheit unseres Rentensystems, wurde die Problematik des Geburtenrückgangs erkannt. Auch die Massenmedien und die Politiker konnten sich den besorgten Anfragen der Bürger nicht mehr entziehen. Immer häufiger werden Überlegungen angestellt, wer in den kommenden Jahrzehnten die Rentenleistungen aufbringen wird, ob die nachwachsende Generation noch in der Lage und willens sein wird, die sehr viel größere Belastung für die dann aus dem Arbeitsleben Ausgeschiedenen zu tragen. Die Bundesregierung war bemüht, der um sich greifenden Beunruhigung entgegenzuwirken. Die beflissenen Erklärungen, die von den zuständigen Ministerien angeboten wurden und die darauf abstellten, daß das in Zukunft zu erwartende jährliche Wachstum der Wirtschaft den Rentnern auch künftig den erreichten Wohlstand garantieren werde, konnten freilich die entstandenen Zweifel nicht zerstreuen. Dies um so weniger, je deutlicher die Schwierigkeiten sichtbar werden, mit denen die Wirtschaft heute und morgen zu kämpfen hat.

Die negative Bevölkerungsentwicklung zusammen mit der Sorge um die Alterssicherung hat bewirkt, daß die Familie, gerade auch in ihrer Bedeutung für die Gesellschaft und für deren Zukunftssicherung, wieder entdeckt zu werden scheint.⁶ Das kann natürlich nicht bedeuten, wie dies bei manchen besorgten Kommentaren anklingt, daß man künftig die Familienpolitik als Hebel benutzen könnte, um eine im Interesse der Alterssicherung gewünschte Bevölkerungsentwicklung zu bekommen. Eine solche Art des Denkens wäre mit den christlichen Wertpositionen ebenso unvereinbar wie die vom Nationalsozialismus für seine Rassen- und Expansionsziele verfolgte Bevölkerungspolitik. Der Staat darf nicht in die Familien hineinregieren, nicht den Eheleuten vorschreiben, wieviele Kinder sie haben sollen. Die Weitergabe des Lebens ist eine Aufgabe, für die die Eheleute zuständig und verantwortlich sind und wo der Staat mit seiner Familienpolitik strikt subsidiär zu handeln hat, nämlich ihnen zu helfen und sie in der Wahrnehmung ihrer Rechte und Pflichten zu unterstützen.

Unzureichender Familienlastenausgleich

Wenn heute der bisher praktizierte Familienlastenausgleich, der im wesentlichen aus den Kindergeldleistungen und den Entlastungen aus dem Ehegatten-Splitting besteht, von vielen Bürgern und Gruppen als unzureichend empfunden wird, dann müssen vor allem auch die Veränderungen der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse berücksichtigt werden, die sich zuungunsten der Familie und ihrer finanziellen Leistungskraft auswirken. Die Idee des Familienlastenausgleichs geht von der Voraussetzung aus, daß die Aufzucht und Erziehung der Kinder nicht einfach eine „private“ Aufgabe der Eltern, sozusagen ihr Privatvergnügen ist, sondern daß es sich hierbei, weil und insofern die

nachwachsende Generation die Zukunft der Gesamtgesellschaft sichert, um eine Aufgabe handelt, die neben den Eltern als den Erstzuständigen auch die ganze Gesellschaft betrifft. Das heißt, daß auch diejenigen Erwerbstätigen, die selbst keine Kinder haben, zur Deckung der Kosten beitragen müssen. Dieser Ausgleich wird natürlich um so größer ausfallen müssen, je zahlreicher in einer Gesellschaft die Gruppe der Erwachsenen mit eigenem Einkommen und ohne Kinder ist. Denn hier spitzt sich die Situation der Familie im sozialen Gefüge zu. Im Vergleich mit den Lebensmöglichkeiten der Erwachsenen ohne Kinder gerät die Familie, wenn kein zusätzlicher Ausgleich erfolgt, mehr und mehr zu den Benachteiligten und Schwachen. Wir wissen, daß etwa ein Drittel aller Familien über ein Einkommen verfügt, das an der Grenze der Sozialhilfesätze oder gar darunter liegt.

Zu den Veränderungen, die den Familienlastenausgleich in seiner bisherigen Form sowohl dem Umfang als auch der Struktur nach als nicht mehr ausreichend ausweisen, gehören Wandlungen im Arbeits- und Erwerbsbereich. Die Zahl der Frauen, die einer Erwerbsarbeit nachgehen, ist ständig gestiegen. Dies hängt ohne Zweifel mit der Neubewertung von Arbeit und Beruf für die persönliche Entfaltung zusammen. Dieser Einstellungswandel kam der Wirtschaft in den Zeiten der Voll- und Überbeschäftigung sehr gelegen. Die Bereitschaft zu außerhäuslicher Erwerbsarbeit wuchs auch bei Müttern mit Kindern, nicht zuletzt deshalb, weil sich die Erwerbsarbeit beider Eltern günstig auf das Familieneinkommen auswirkte. Diejenigen Familien jedoch, in denen nicht beide Eltern arbeiten und verdienen, in denen ein Elternteil sich ganz der Aufgabe der Pflege und Erziehung der Kinder widmet, fielen in der Gestaltung ihrer Daseinsmöglichkeiten nicht nur im Vergleich zu den Ledigen und den kinderlos Verheirateten, sondern auch zu den Familien mit Kindern, aber mehreren Einkommensbezieher zurück. Diese Familien mit nur einem Einkommensbezieher tun sich in jeder Beziehung schwer. Dafür, daß ein Elternteil ganz für die Kinder da ist, wie dies Kinderärzte und Psychologen seit langem fordern, wird diese Familie von der Leistungsgesellschaft sozusagen bestraft. Es sind hauptsächlich diese Familien, die auf das Niveau der Sozialhilfe abgesunken sind.

In eine ähnliche Richtung weisen die Folgen, die sich aus der Änderung des generativen Verhaltens ergeben. In dem Maße nämlich, als die durchschnittliche Kinderzahl rückläufig war, mußten die Belastungen der Kinderreichen zunehmen, zumal hier eine Berufstätigkeit beider Eltern am wenigsten möglich war.

Eine andere gravierende Verschiebung der sozialen Lage der Familie ist seit dem Ende der sechziger Jahre zu beobachten. Seither sind die Gruppen der Ledigen und der kinderlos Verheirateten, soweit sie über ein eigenes Erwerbseinkommen verfügen, stark angewachsen. Solange der Anteil dieser Erwachsenen an der Gesamtbevölkerung nicht sehr ins Gewicht fiel, wurde davon auch die Situation der Familie weniger

berührt. Heute hingegen, wo diese Gruppen etwa zwei Fünftel der Erwachsenen umfassen, zeigt sich bei einem Vergleich der Lebensmöglichkeiten die vielfältige Benachteiligung der Familie, insbesondere natürlich der kinderreichen Familie. Die Chancen der Ledigen und der kinderlos verheirateten Doppelverdiener sind gegenüber den Familien ungleich größer, sei es, was den Lebensunterhalt und die Wohnsituation angeht, sei es, was die Bereiche der Vorsorge und des Sparens, des Urlaubs und der Freizeitgestaltung betrifft.

Ohne einen Familienlastenausgleich, der diese Benachteiligungen einigermaßen auffängt, werden die Familien immer stärker an den Rand der Gesellschaft gedrängt werden. Auch die Entscheidung für Kinder würde wegen der damit verbundenen Einschränkungen und Belastungen aller Wahrscheinlichkeit nach weiter abnehmen. Der Dritte Familienbericht der Bundesregierung hat darauf hingewiesen,⁷ warum der Wunsch nach Kindern, der bei den Eheleuten durchaus vorhanden ist, zurückgeht: Weil die soziale Deklassierung droht.

Was tut not?

Eine Wende in der Familienpolitik, soweit diese den Familienlastenausgleich betrifft, wird sich vor allem auf vier Bereiche erstrecken.

1. Das Kindergeld: Diese Leistung, die einen Teil der für Kinder entstehenden Kosten abdecken soll und auf die Zahl der Kinder in der Familie abstellt, ist noch von der letzten Bundesregierung angehoben worden. Zwar liegt das Kindergeld für das erste Kind nach wie vor bei 50 DM, für das zweite Kind beträgt es aber jetzt 100 DM und für das dritte und jedes weitere Kind 200 DM. So sehr man diese Maßnahmen begrüßen muß, so können sie jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Erhöhung des Kindergeldes, berücksichtigt man die jährlichen Inflationsraten und auch die Verlagerung von Teilen des Steueraufkommens von der Einkommenssteuer auf die Mehrwertsteuer, real nur sehr bescheiden zu Buche schlägt. Während sich die Situation der Familie mit einem Kind laufend verschlechtert hat, decken die 100 DM für zweite Kinder nur einen Bruchteil der erforderlichen Aufwendungen. Und selbst 200 DM sind bei den heutigen Preisen nicht mehr als ein Zuschuß.

Gemäß dem ebenfalls noch vom letzten Deutschen Bundestag verabschiedeten Gesetz zur Steuerentlastung und Familienförderung soll ein steuerlicher Kindergrundfreibetrag eingeführt werden, der ab 1981 unabhängig von der Höhe des Einkommens zu einer steuerlichen Entlastung von rd. 30 DM monatlich pro Kind führen soll.⁸ Diese Maßnahme ist eine weitere kleine Entlastung. Leider wurde es jedoch versäumt, die 1975 abgeschafften Kinderfreibeträge bei der Einkommensteuer wieder einzuführen. SPD und F.D.P. behaupten, dies wäre sozial ungerecht, weil

hierdurch nur die Leute mit höherem Einkommen profitieren würden. Dieses Argument ist irreführend. Natürlich würden Freibeträge bei höheren Einkommen stärker durchschlagen, aber nur deshalb, weil davon eben auch höhere Steuern zu zahlen sind. Und auch das Steuersystem muß sich die Frage gefallen lassen, ob es familienfreundlich oder familienfeindlich gestaltet ist. Ein Steuersystem, das zwar die Ehegatten entlastet, aber nicht die Familien, ist sozial ungerecht und schädlich. Das Kindergeldsystem muß insgesamt den Familien gerecht werden, darf aber nicht zum Hebel einer abstrakten Gleichheitsforderung werden.

2. Das „Erziehungsgeld“: Neben dem Kindergeld wird die Lage der Familie in der Gesellschaft künftig davon abhängen, ob ihre Benachteiligung im Vergleich zu den Ledigen, zu den kinderlos verheirateten Doppelverdienern, auch zu den Familien, in denen beide Eltern verdienen, zurückgedrängt werden kann. Die Medizin und die Psychologie haben längst nachgewiesen, daß das Aufwachsen und die Erziehung der (Klein-) Kinder in der Familie erfolgen soll, sollen Fehlentwicklungen mit sehr erheblichen Folgekosten für die Gesellschaft vermieden werden. Dies bedeutet, daß die Mutter oder der Vater zu Hause bleibt und kein zweites Erwerbseinkommen beisteuern kann.

Der notwendige Ausgleich kann nur über ein „Erziehungsgeld“, also über ein zusätzliches Familieneinkommen bewirkt werden. Es muß so hoch sein, daß es einigermaßen an das durchschnittlich verdiente zweite Nettoeinkommen heranreicht. Es muß unabhängig davon den Familien zufließen, ob der berechnete Elternteil vor der Geburt des Kindes erwerbstätig war oder nicht. Für unsere Familienpolitik ist es bezeichnend, daß das mit einem Erziehungsgeld vergleichbare Mutterschaftsgeld, das seit der Einführung des Mutterschaftsurlaubs für erwerbstätige Mütter gezahlt wird, nicht etwa von der Familie, sondern vom Arbeitsverhältnis bzw. von dem durch die Mutterschaft bedingten Ausfall des Erwerbseinkommens her konzipiert wurde. Dieses dauernde Anknüpfen der meisten Sozialleistungen an ein Arbeitsverhältnis zeigt im Grunde nur, wie wenig sich die Politik um die Familie kümmert. Wie gering zur Zeit jedoch die Aussichten auf einen durchgreifenden Fortschritt sind, beleuchtet schlaglichtartig die Entlassung eines Staatssekretärs aus dem Familienministerium, weil er u. a. für die Einführung eines allgemeinen Erziehungsgeldes eingetreten war. Die notwendige Änderung der Prioritäten im Sozialleistungshaushalt wird nur dann kommen, wenn die Familie in ihrer Gefährdung durch die wirtschaftlichen und sozialen Verhältnisse wirklich Subjekt der Sozialpolitik wird.

Gemäß dem im Mai 1980 verabschiedeten Gesetz zur Steuerentlastung und Familienförderung soll ab 1982 ein Kindergeldzuschlag von monatlich 300 DM in den ersten sechs Monaten nach der Geburt eines Kindes gezahlt werden.⁹ Abgesehen einmal davon, ob dieses „soll“ auch Wirklichkeit wird, ist diese Regelung völlig unbefriedigend. Die Verschiebung

bis 1982 kann ebensowenig hingenommen werden wie die Absicht, daß dieser „Zuschlag“ noch nicht einmal dem den erwerbstätigen Müttern gezahlten Mutterschaftsgeld gleichkommt. Darüber hinaus brauchen wir längerfristig eine Konzeption, die die Zahlung des zusätzlichen Familieneinkommens pro Kind wenigstens für den Zeitraum von drei Jahren vorsieht.

3. Die Anerkennung von Erziehungszeiten im Rentenrecht: Die Familie ist den Ledigen und den kinderlos verheirateten Doppelverdienern gegenüber auch insofern benachteiligt, als der im Interesse der Kinder nicht erwerbstätige Elternteil nicht in gleicher Weise für das Alter vorsorgen kann. Gewiß, die Gesetzliche Rentenversicherung besitzt schon jetzt eine für die Ehe und Familie bedeutsame Komponente, insofern die Frau bzw. die Mutter und die Kinder nach dem Tode des Mannes bzw. des Vaters einbezogen sind. Und die vom Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber aufgetragene Neuordnung der Gesetzlichen Rentenversicherung wird die ungleiche Behandlung von Frau und Mann in diesem Bereich beseitigen. Zugleich soll nach dem Willen der Bundesregierung die eigenständige Sicherung der Frau im Alter angestrebt werden.

Entscheidend wird es darauf ankommen, ob es gelingt, bei der Neuordnung auch die Zeiten der Kindererziehung in der Alterssicherung anzuerkennen. Das würde bedeuten, daß für denjenigen Elternteil, der sich ganz der Pflege und Erziehung der Kinder widmet und in dieser Zeit keiner Erwerbstätigkeit nachgeht, für jedes Kind wenigstens drei Jahre als Pflichtbeitragszeiten in der Rentenversicherung berücksichtigt werden. Die Beiträge dafür müssen von der Allgemeinheit aufgebracht und vom Staat der Rentenanstalt zugeführt werden. Um Ungerechtigkeiten zu vermeiden, müssen diese Zeiten natürlich auch rückwirkend anerkannt werden. Längerfristig ist darauf hinzustreben, daß etwa fünf Jahre für jedes Kind in Anschlag gebracht werden; dies ergibt sich aus der Überlegung, daß von einer Frau, die unter den heutigen Umständen vier Kindern das Leben geschenkt hat, nicht mehr erwartet werden kann, daß sie, sobald das letzte Kind der besonderen Pflege nicht mehr bedarf, wieder berufstätig würde. Vielmehr müssen die dann anfallenden zwanzig Jahre zusammen mit ihren Anwartschaften aus den Jahren vor der Geburt des ersten Kindes eine Rente ergeben, die derjenigen für eine ledige Frau oder kinderlos verheiratete Frau gleichkommt.

Wenn man in Rechnung stellt, daß es von den Familien und ihrer Erziehungsleistung abhängt, ob überhaupt genügend Menschen nachwachsen, die künftig die Leistungen unseres Rentensystems aufbringen, dann müßte die Anerkennung von Erziehungszeiten selbstverständlich sein. Auch die von der Bundesregierung eingesetzte Kommission, die Vorschläge für die Neuordnung der Gesetzlichen Rentenversicherung erarbeitete, hat sich dafür ausgesprochen. Es wäre gut, wenn dieser Teil

schon vor 1984 geregelt und ein weiterer Grundstein einer zukunftsorientierten Familienpolitik gelegt werden könnte.

4. Wohnungen für die Familien: Ein wichtiger Bereich, den die Familienpolitik nicht aus dem Auge verlieren darf, ist die Frage, ob die erforderlichen Wohnungen für die Familien in ausreichender Zahl und zu bezahlbaren Preisen zur Verfügung stehen. Eine nicht unerhebliche Zahl der Familien – eben jene, die nur einen Einkommensbezieher haben – ist wohngeldberechtigt. Besser wäre es freilich, wenn die Familien durch ein entsprechendes Erziehungsgeld und ein höheres Kindergeld in die Lage versetzt würden, ihrer Größe entsprechende Wohnungen auf dem Markt nachzufragen. Diese Regelung hätte den unbestreitbaren Vorteil, daß ein Nachweis der Berechtigung, wie dies beim Wohngeld der Fall ist, entfielen. Man muß endlich den Familien wieder zutrauen, daß sie, von Ausnahmen oder wenigstens von einem kleineren Teil abgesehen, willens sind, für den benötigten Wohnraum selbstständig vorzusorgen, wenn sie dafür über die notwendigen Mittel verfügen.

Allerdings werden der Bund und die Länder, auch die Städte und Gemeinden künftig Wohnungen für kinderreiche Familien anbieten müssen. Der sogenannte soziale Wohnungsbau hat hier weitgehend versagt, und es ist erschreckend, daß diese Familien immer weiter an den Siedlungsrand gedrängt werden. Unsere Innenstädte sind zu Geschäftssilos geworden, sie sind keine wirklichen Lebensräume mehr. Und solange Bauherren mit Wohnungen für Ledige und für kinderlos Verheiratete mehr verdienen als mit großen Einheiten für kinderreiche Familien, wird man keine Änderung durchsetzen können, auch wenn Soziologen aus guten Gründen für eine gute Mischung der Wohnstruktur plädieren. Geräumige Wohnungen in ordentlicher Lage sind ein Gebot der Stunde.

Ist die Wende in der Familienpolitik bezahlbar?

Nach der Bundestagswahl haben die Bemühungen, die Last der Staatsverschuldung zu verringern, hohe Priorität erhalten. Ist es nicht widersinnig, auf der einen Seite die Staatsverschuldung zu kritisieren, weil sie die Lebenschancen der jungen Generation verkürzt, auf der anderen Seite aber neue Forderungen für die Familie anzumelden, deren Einlösung Milliardenbeträge ausmachen würde? Die Antwort auf diese Frage kann nur lauten, daß Ausweitungen des Sozialhaushalts kaum finanziert werden können, weil die Belastungen der Bürger mit Steuern und Sozialabgaben ihre Grenze ziemlich erreicht haben. Aber alles wird darauf ankommen, ob bei der Verwendung der Steuern und bei der künftigen Gestaltung der Sozialleistungen nicht andere Prioritäten gesetzt werden. Die Politiker werden zu prüfen haben, ob dies durch Abbau von Subventionen und Sozialleistungen geschehen kann, die früher einmal berech-

tigt waren, die heute aber eher zu Privilegien geworden sind, oder ob Einsparungen in den aufgeblähten öffentlichen Haushalten vorgenommen werden können.

Man mag einwenden, daß diese Möglichkeiten schon jetzt zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und zur Eindämmung der Verschuldung ausgeschöpft werden müssen. So sehen die Koalitionsvereinbarungen vor, daß die Sparförderung allmählich ausläuft oder, wie beim Bausparen, eingeschränkt wird. Und auch an vielen Subventionen werden Kürzungen geplant. Bleibt da für die Familie nichts mehr übrig? Scheitert die Wende in der Familienpolitik an den leeren Kassen?

Diese Haltung kann schon deshalb nicht befriedigen, weil die jetzt vorgesehenen Sparmaßnahmen insgesamt über ein recht bescheidenes Volumen nicht hinauskommen und im Grunde nur dort ansetzen, wo der geringste Widerstand zu erwarten ist. Allerdings: Um die hier in Betracht gezogenen familienpolitischen Maßnahmen finanzieren zu können, müßten sehr viel weitergehende Beschlüsse gefaßt und verwirklicht werden. Gedacht werden könnte z. B. an eine Neuregelung des Ehegatten-Splittings, so daß es primär der Familie zugute kommt; oder an die Umstellung der Studienförderung auf Darlehensbasis; oder an die Durchführung im Personalbereich – viele Stellen, die vielleicht nützlich, die aber nicht unbedingt erforderlich sind, wurden in den Jahren geschaffen, in denen Bund und Länder über viel Geld verfügten.

Eine Wende in der Familienpolitik wird letzten Endes nur möglich werden, wenn sich die Politiker und die Öffentlichkeit wieder klar werden über die Werte von Ehe und Familie und ihre strukturellen Benachteiligungen in unserer Gesellschaft erkennen. Sie sollten dann auch den Mut haben, die daraus sich ergebenden Konsequenzen aufzuzeigen. Unser Volk, in dem die Mehrheit der Bürger nach wie vor in Familien lebt, wird die Zustimmung zu den einschneidenden Veränderungen und auch Opfern nicht versagen.

Anmerkungen

1. In der Reihe „Kirche und Gesellschaft“ sind mehrere Beiträge erschienen, die sich mit den ideologischen Positionen kritisch auseinandersetzen. Vgl.: Clemens und Rudolf Willeke, Familie in der Krise (Nr. 14); dies., Versagen unsere Familien? Zum Zweiten Familienbericht der Bundesregierung (Nr. 26); Walther J. Habscheid, Das elterliche Sorgerecht in Gefahr (Nr. 49). – Paul Becher, Familie – personale Lebensgemeinschaft und gesellschaftliches Strukturelement (Katholische Soziallehre in Text und Kommentar, H. 5), Köln 1976.
2. Vgl. Anton Rauscher, Die Familienpolitik auf dem Prüfstand, in: L. Herrmann, A. Rauscher, Die Familie – Partner des Staates. Eine Auseinandersetzung mit falschen Gesellschaftstheorien, Stuttgart 1978, 54 ff.
3. Sozial-Bericht '78, Hrsg. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1978, 74 f.
4. Ebda, 167.
5. Ralf Zeppernick, Kritische Bemerkungen zum Zusammenhang zwischen Alterslastenausgleich und Kinderlastenausgleich, in: Finanzarchiv, Bd. 37 (Tübingen 1979), H. 2.
6. Zum ganzen Problemkomplex: Max Wingen, Bevölkerungsentwicklung – eine politische Herausforderung, München 1980.
7. Die Lage der Familien in der Bundesrepublik Deutschland – Dritter Familienbericht, Deutscher Bundestag 8. Wahlperiode, Drucksache 8/3121 vom 20. 8. 1979, 103 ff. – Hier sei vermerkt, daß der Dritte Familienbericht der ideologischen Sichtweise seines Vorgängers in wichtigen Stücken nicht mehr gefolgt ist.
8. Sozial-Bericht 1980, Hrsg. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Bonn 1980, 33.
9. Ebda.

Zur Person des Verfassers

Dr. theol., lic. phil. Anton Rauscher, o. Professor für Christliche Gesellschaftslehre an der Universität Augsburg; Direktor der Katholischen Sozialwissenschaftlichen Zentralstelle Mönchengladbach

In der Reihe „Kirche und Gesellschaft“ sind bisher u. a. erschienen:

- Nr. 39 Hermann Boverter, Rundfunkfreiheit – Legitimationskrise des öffentlichen Systems
- Nr. 40 H. Günther/Ci. Willeke, Gesamtschule als Ideologie
- Nr. 41 L. Roos, Kirche – Politik – soziale Frage. Das verpflichtende Erbe Bischof Kettlers
- Nr. 42 Otto B. Roegele, Kirche und Europa. Die deutschen Katholiken und die europäische Einigungspolitik
- Nr. 43 W. Weber, Christliche Ethik zwischen Anpassung und Widerstand – Möglichkeiten und Grenzen des Aggiornamento
- Nr. 44 V. Lissek, Es gibt kein Recht auf Abtreibung – Zur Änderung des § 218 und zum Weigerungsrecht
- Nr. 45 A. Langner, Kirche und Kommunismus
- Nr. 46 A. F. Utz, Was ist katholische Soziallehre?
- Nr. 47 R. v. Voss, Terrorismus und streitbare Demokratie
- Nr. 48 F. Graf v. Westphalen, Eurokommunismus – Wölfe im Schafspelz?
- Nr. 49 W. J. Habscheid, Das elterliche Sorgerecht in Gefahr
- Nr. 50 J. Aretz, Extremismus an Schulen und Hochschulen
- Nr. 51 L. Roos, Katholische Jugendorganisationen im Spannungsfeld Kirche – Gesellschaft
- Nr. 52 J. Höffner, Um die Zukunft Europas
- Nr. 53 Fr. Klein, Wie gerecht sind unsere Steuern?
- Nr. 54 E. J. Nagel, Wehrdienst – Zivildienst
- Nr. 55 A. Rauscher/J. Stingl, Das Übel der Arbeitslosigkeit
- Nr. 56 B. Rütters, Streik und Aussperrung
- Nr. 57 U. Koch, Kirchliche Entwicklungsarbeit
- Nr. 58 G. Betz, Brutalität im Fernsehen
- Nr. 59 A. Rauscher, Jugendhilfe
- Nr. 60 A. Langner, Europawahl 1979
- Nr. 61 R. v. Voss, Die Macht der Verbände und der Staat
- Nr. 62 W. Geiger, Dreißig Jahre Grundgesetz
- Nr. 63 Fr. Kusch, Kollegen zweiter Klasse? Christl.-soziale Minderheit im DGB
- Nr. 64 Fr. Kronenberg, Familie im sozialen Spannungsfeld
- Nr. 65 R. Henning, Richtet nicht – oder doch?
- Nr. 66 P. Hübner, Menschenrechte in sozialistischen Staaten
- Nr. 67 H. Maier, Die Gesamtschule
- Nr. 68 G. Baadte, Überwindung der Gewalt durch Gerechtigkeit
- Nr. 69 H. Buchheim, Gewissen und Politik
- Nr. 70 A. Langner, Verteidigungsethik als Gegenwartsfrage
- Nr. 71 P. Trappe, Entwicklungsproblematik und Bericht der Nord-Süd-Kommission
- Nr. 72 W. Ockenfels, Kalter Bürgerkrieg?
- Nr. 73 B. Molitor, Bedrohliche Staatsverschuldung