deutlichsten Unterschiede lassen sich in der konkreten gesetzlichen Ausgestaltung der Maßnahmen feststellen.

Vergleicht man die Regelungen in der Bundesrepublik Deutschland mit den Regelungen in den anderen untersuchten Ländern, so ergibt sich einerseits, daß die Regelungen in der Bundesrepublik Deutschland am konsequentesten die drei Komponenten Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung von Erziehungszeiten miteinander verbinden; in den anderen Ländern ist eine Beschränkung auf ein oder zwei Komponenten zu beobachten. Andererseits läßt sich als Ergebnis einer vergleichenden Auswertung konstatieren, daß die Ausgestaltung der Maßnahmen in der Bundesrepublick Deutschland stärker als in den anderen untersuchten Ländern an dem Ziel orientiert ist, den möglichen Adressaten dieser Maßnahmen gleiche Anspruchsrechte einzuräumen. Dies kommt darin zum Ausdruck,

— daß in der Bundesrepublik Deutschland die entsprechenden Maßnahmen für alle Eltern mit Kleinstkindern gelten, unabhängig davon, ob sie erwerbstätig waren oder sich ausschließlich der Familientätigkeit gewidmet haben: Demgegenüber sind in der Deutschen Demokratischen Republik, in Österreich und in Frankreich nur bislang erwerbsstätige Eltern anspruchsberechtigt; da kontinuierliche und ganztätige Erwerbstätigkeit als einer der Faktoren gilt, die zu einer bewußten Beschränkung der Kinderzahl beitragen, kann man in dieser Regelung eine bevölkerungspolitische Zielsetzung erblicken;

— daß in der Bundesrepublik Deutschland alle Familien mit Kleinstkindern, unabhängig von deren Ordnungszahl, anspruchsberechtigt sind; in Frankreich dagegen begründet erst ein drittes Kind einen Anspruch der Eltern auf Erziehungsgeld, worin eine klare bevölkerungspolitische Ausrichtung dieser Maßnahme zum Ausdruck kommt;

— daß in der Bundesrepublik Deutschland und in Frankreich nicht nur Mütter, sondern auch Väter anspruchsberechtigt sind; in der Deutschen Demokratischen Republik ist dies nur unter bestimmten Voraussetzungen der Fall, während eine derartige Regelung in Österreich bislang nur im Rahmen von Reformüberlegungen diskutiert wird.

Während die Anspruchsvoraussetzungen für das Erziehunsgeld und den Erziehungsurlaub in der Bundesrepublik Deutschland im allgemeinen umfassender geregelt sind als in den zum Vergleich herangezogenen Ländern, gilt für die Anspruchsdauer in der Tendenz das Umgekehrte: So beträgt der Erziehungsurlaub in Frankreich und in der Deutschen Demokratischen Republik — im letzteren Fall allerdings unter der Bedingung, daß kein Krippenplatz vorhanden ist — drei Jahre und nicht, wie gegenwärtig noch in der Bundesrepublik Deutschland, nur ein Jahr.

III. Mögliche Wirkungen des Erziehungsgeldes, des Erziehungsurlaubs und der Anrechnung von Erziehungszeiten

Die in diesem Gutachten zur Diskussion stehenden familienpolitischen Maßnahmen richten sich auf die erste Phase des Familienzyklus. Unmittelbar sollen sie Müttern und Vätern in ihren Dispositionen bezüglich Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit neue Möglichkeiten eröffnen. In dem Umfang, in dem dies gelingt, werden mittelbar aber auch die Eltern-Kind-Beziehungen, die Familienerziehung, die Beziehungen der Familien zu ihrem sozialen Umfeld, die Verhältnisse auf dem Arbeitsmarkt und die volkswirtschaftliche Einkommensverteilung verändert; möglicherweise ist auch mit Einflüssen auf das generative Verhalten der Bevölkerung zu rechnen. Insofern wird eine Vielzahl sozialer und ökonomischer Beziehungen berührt. Deshalb ist die Frage zu stellen, wie sich die Maßnahmen phasenspezifischer Familienpolitik unmittelbar oder mittelbar auswirken, wenngleich sie schwer zu beantworten sein mag. Hinzu kommt, daß diese Maßnahmen in der Bundesrepublik Deutschland „junge" Maßnahmen darstellen, für die empirisch gesicherte Daten über faktisch eingetretene Wirkungen erst in geringem Umfang vorliegen. Trotz dieser Schwierigkeiten, die Maßnahmen phasenspezifischer Familienpolitik einer „Wirkungsanalyse" zu unterziehen, soll im folgenden der Versuch gemacht werden, der Frage möglicher Wirkungen solcher Maßnahmen nachzugehen.

1. Methodische Probleme einer Wirkungsanalyse

Jede sozialpolitische Maßnahme soll dazu dienen, gewisse Wirkungen zu erzielen, die für erstrebenswert erachtet werden. In der Praxis zeigt sich allerdings schnell, daß eine Verknüpfung von Begründungen, gesellschaftspolitischen Zielen, Maßnahmen und Wirkungen nicht immer leicht hergestellt werden kann. Ein wichtiger Grund liegt darin, daß sich eine familienpolitische Maßnahme, wie Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub sowie die Anrechnung von Erziehungszeiten an weite Kreise der Bevölkerung richtet und dabei in der Einführungsphase offen ist, inwieweit die Adressaten von den Maßnahmen erfahren, sie interpretieren, sie akzeptieren und in ihr Handeln integrieren. Zusätzlich ist von Bedeutung, welche Auffassungen über die Maßnahmen in der näheren und weiteren Umwelt der Adressaten und in der Öffentlichkeit bestehen. Unterschiedlich sind natürlich auch die Lebensbedingungen, in welchen die Maßnahmen wirksam werden sollen.

In der Politikberatung erwartet der Politiker vom Wissenschaftler entweder Unterstützung für die Ausgestaltung von Maßnahmen (ex-ante-Untersuchungen) oder aber er möchte die Wirkung von Maßnahmen aufgezeigt erhalten, um sie verbessern oder ergänzen zu können oder um sie einzustellen (ex-post-Untersuchungen).

Wirkungsanalysen und Evaluierungsforschung sind in den Sozial- und Wirtschaftswissenschaften vor viele methodische Probleme gestellt, die in diesbezüglichen Veröffentlichungen (Hellstern, Wollmann, 1984, S. 24 f.) ausführlich diskutiert werden. Diese Diskussion soll in bezug auf einige methodische Grundprobleme resümiert und in ihrer Relevanz für die hier behandelten Maßnahmen geprüft werden. Wichtig scheint dabei die Unterscheidung zwischen rein positivistischen Evaluierungsstrategien, die im Stil von Kosten-Nutzen-Modellen die Effizienz von eingesetzten Mitteln zu vorgegebenen Zielen zu messen versuchen, und Wirkungs- oder Wirksamkeitsuntersuchungen.

Der Begriff **Wirkung** soll sich auf das Ergebnis, den Effekt, das Bewirkte beziehen (z.B. kann eine Maßnahme im Hinblick auf eine bestimmte Zwecksetzung Wirkung zeigen oder verfehlen). Im Unterschied dazu bezeichnet **Wirksamkeit** die erwartete Fähigkeit, Kraft, Möglichkeit, Eigenschaft einer Sache, etwas zu bewirken. Wirksamkeitsanalysen sind folglich Untersuchungen, in denen die voraussichtliche Eignung der Maßnahmen für bestimmte Zwecke überprüft wird, während in Wirkungsanalysen die empirisch beobachtbaren Folgen von Maßnahmen zu diskutieren sind. Es wird zu prüfen sein, in welchen Zusammenhängen Wirksamkeitsanalysen und in welchen Wirkungsanalysen durchzuführen sind.

Unabhängig davon, ob es sich um Wirksamkeits- oder Wirkungsanalysen handelt, muß zusätzlich abgeklärt werden, ob, wie und nach welchen Maß-

stäben eine **Bewertung** der Ergebnisse der Untersuchung erfolgen kann. Außerdem ist zu beachten, daß die Wirkungs- oder Wirksamkeitsuntersuchungen im sozialpolitischen Feld keinesfalls nach dem traditionellen Ursache-Wirkung-Schema durchgeführt werden dürfen.

Im Rahmen einer Evaluation nach dem Kosten-Nutzen-Modell kann die Kostenseite im Sinne makroökonomischer finanzieller Auswirkungen des Erziehungsgeldes untersucht (vgl. III.5.) und dem Nutzen aufgrund einer Bewertung der Auswirkungen der Maßnahmen im wirtschaftlichen Raum (z.B. Arbeitsmarkt, vgl. III.4.) sowie im Familienalltag (vgl. III.2.) gegenübergestellt werden.

Die Evaluation der Wirksamkeit des Erziehungsgeldgesetzes bezieht sich auch auf das Ausmaß der Inanspruchnahme der Maßnahmen; sie betrifft die Frage, inwieweit das Ziel des Gesetzgebers, daß bei der Geburt eines Kindes ein Elternteil sich entscheidet, die Erwerbstätigkeit zugunsten der eigenen Betreuung des Kindes zu unterbrechen oder zu reduzieren, erreicht worden ist. Die diesbezüglichen Daten des BMJFFG zeigen, daß für das Jahr 1987 97 v.H. der anspruchsberechtigten Eltern die Leistungen des Erziehungsgeldgesetzes in Anspruch genommen haben, davon 98,5 v.H. Mütter (s.o. I.1.8.); es kann daher von einem hohen Wirksamkeitsgrad dieses Gesetzes gesprochen werden.

Die ergiebigste Form der Evaluation dürfte im Blick auf die hier behandelten Maßnahmen die Untersuchung von Wirkungen darstellen. Sie setzt auf der Grundlage allgemeiner wissenschaftlich erhärteter Erkenntnisse und Einsichten bei den mutmaßlichen Folgen der Maßnahmen an und prüft die Voraussetzungen für die Erzielung beabsichtigter Wirkungen bei unterschiedlichen Familientypen in unterschiedlichen Lebenslagen. Auch diese Wirkungsuntersuchungen stehen vor dem Problem, daß Wirkungen erst systematisch beobachtet und allenfalls gemessen werden können, wenn eine gewisse Zeit seit Einführung der Maßnahme verflossen ist.

Ein weiteres Problem der Analyse von Maßnahmen ergibt sich aus der Existenz von kurzfristigen und langfristigen Wirkungen. Ein Zusammenhang zwischen bevölkerungs- oder familienpolitischen Maßnahmen des Staates und der Veränderung z.B. des Heiratsverhaltens, der Geburtenzahl oder der Änderung des Erwerbsverhaltens zugunsten von Familientätigkeit wird gelegentlich vorschnell dann angenommen, wenn die Veränderungen unmittelbar nach Inkraftsetzung zu beobachten und statistisch auszumachen sind. Ob dies eine unmittelbare Folge der Maßnahme ist oder gar ein Ursache-Wirkungs-Verhältnis vorliegt, bedarf indes sorgfältiger Prüfung. Solche kurzfristigen Veränderungen können nämlich auch auf demographische Veränderungen, z.B. auf Änderungen in den Stärken der Jahrgänge, die heiraten und Kinder bekommen, oder auf Wanderungen zurückgehen. Sie können aber auch eine Veränderung des Verhaltens widerspiegeln, bei dem Menschen

zwar auf bestimmte finanzielle oder ihren Entscheidungsspielraum sonst erweiternde Maßnahmen reagieren, aber nur in der Form einer Vorwegnahme einer später ohnehin in die gleiche Richtung gehenden Entscheidung oder in Form der Erfüllung eines früher schon vorhandenen Wunsches oder des ohnehin beabsichtigten Verzichts auf Erwerbstätigkeit. Ein endgültiges Urteil, ob es sich um Vorwegnahme- oder Mitnahmeeffekte oder aber um eine tatsächliche Veränderung des Verhaltens handelt, kann vielfach auch deshalb nicht schlüssig getroffen werden, weil die Jahrgänge der Frauen und Männer, die von neu eingeführten familienpolitischen Maßnahmen Gebrauch machen, überwiegend noch jung sind, und ihr familienzyklisches Verhalten endgültig erst nach längerer Zeit beurteilt werden kann.

Schwierigkeiten der Interpretation des Zusammenhangs von Maßnahmen und Wirkungen kann dadurch begegnet werden, daß Familien unterschiedlichen Typs in unterschiedlichen Lebenslagen bei der Erfüllung ihrer familialen Aufgaben beobachtet werden und dabei geprüft wird, wie die Maßnahmen wahrgenommen, interpretiert und in das Alltagsleben integriert werden. Dazu ist die Herausarbeitung eines Systems von plausiblen Annahmen zum Alltagshandeln von Familien intern und im Bezug zum Umfeld erforderlich.

Im folgenden soll versucht werden, auf der Basis plausibler Annahmen Modellkonstruktionen oder Szenarien und aufgrund von Befunden aus empirischen Untersuchungen oder Modellversuchen Überlegungen zusammenzutragen, die für eine Evaluation sowie für die weitere gesetzgeberische Arbeit an den Maßnahmen Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung von Erziehungszeiten hilfreich sein können und die anschließenden Empfehlungen des Beirats unterstützen sollen.

Bei diesem Versuch stellt sich zunächst die Frage, welchen Aspekt von Wirkungen man bei wem, in welchem Kontext und zu welchem Zeitpunkt erfassen möchte. Unabhängig von methodischen Problemen einer Quantifizierung oder zutreffenden Kennzeichnung der Effektstärke familienpolitischer Maßnahmen lassen sich hinsichtlich der Maßnahmen Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung von Erziehungszeiten mindestens folgende vier Wirkungsaspekte unterscheiden:

(1) der **Informationsstand** der potentiellen Adressaten über die konkrete Ausgestaltung von Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und die Anrechnung von Erziehungszeiten nach Einführung dieser Maßnahmen; konkreter: wissen z.B. junge Paare, die in zwei oder drei Jahren ein Kind bekommen möchten, überhaupt darüber Bescheid, was sich hinter Begriffen wie „Erziehungsgeld", „Erziehungsurlaub" und „Anrechnung von Erziehungszeiten" verbirgt?

(2) **die Akzeptanz** der Maßnahmen, d.h. es stellt sich die Frage, in welchem Maße und mit welchen Argumenten die Maßnahmen gutgeheißen oder abgelehnt werden; konkreter: kann man z.B. davon ausgehen, daß Frauen, die für mehr Gleichberechtigung im Berufsleben kämpfen, eine positive Haltung zu den Maßnahmen einnehmen?

(3) **die Einstellungs- und Zielrelevanz** der Maßnahmen; es geht dabei um den Aspekt, in welchem Maße die Maßnahmen eine Person oder eine Familie veranlassen, ihren Lebensstil und ihre Überzeugungen zu verändern oder auch zu festigen; konkreter: wird ein bereits vorhandener Kinderwunsch stabilisiert oder ändert sich der Wert, den Kinder für die Familie haben?

(4) **die Verhaltensrelevanz**, d.h. es stellt sich die Frage, in welchem Umfang sich aufgrund der Maßnahmen, z.B. das generative Verhalten oder die Qualität des familialen Beziehungsverhaltens und -erlebens verändert; konkreter: wird die Entscheidung für ein (weiteres) Kind in die Tat umgesetzt, und erhöht die spezifische Ausgestaltung der Maßnahmen die Qualität des elterlichen Pflege- und Erziehungsverhaltens?

Bezüglich der **Untersuchungseinheit**, an der verschiedene Wirkungsaspekte erfaßt werden können, lassen sich in einer systemorientierten Betrachtungsweise zumindest die folgenden fünf Ebenen unterscheiden:

(1) **die Familiensystemebene,** auf der zu prüfen ist, welche Wirkungen die Maßnahmen auf die Familie insgesamt haben (z.B. auf die Qualität des Familienklimas);

(2) **die (Ehe-) Partnersubsystemebene,** auf der es um den Einfluß der Maßnahmen auf die Qualität der Partnerbeziehung geht (z.B. um das Ausmaß an ehelicher Zufriedenheit);

(3) **die Eltern-Kind-Subsystemebene,** auf der nach dem Einfluß der Maßnahmen auf die Qualität der Eltern- (Mutter-/Vater-)-Kindbeziehung zu fragen ist (z.B. nach der Präsenz, Zuwendung und Entwicklungsanregung im Eltern-Kind-Kontakt);

(4) **die Geschwistersubsysteme,** für die sich die Frage stellt, welchen Einfluß die Maßnahmen auf die Beziehung von zwei oder mehr Kindern im Familienverband haben (z.B. bezüglich des Aufkommens von Geschwisterrivalitäten oder koalitionen);

(5) **die Individualebene,** auf der es um den Einfluß der Maßnahmen auf das Verhalten und Erleben des einzelnen Familienmitglieds geht (z.B. hinsichtlich der Zufriedenheit der Mutter und des Vaters sowie der sozialen und kognitiven Entwicklung des Kindes);

Bezüglich des **Kontexts,** in dem Wirkungen von familienpolitischen Maßnahmen untersucht werden können, läßt sich grob zwischen inner- und außerfamilialen Lebenszusammenhängen unterscheiden, wobei im folgenden die

außerfamilialen Kontexte (z.B. Nachbarschafts- und Freundschaftsbeziehungen, Schule, Arbeitsplatz) unberücksichtigt bleiben.

Zum **Zeitpunkt** der Wirkungsanalyse läßt sich schließlich sagen, daß die Erfassung der diversen Wirkungsaspekte einer Gruppe familienpolitischer Maßnahmen in erheblichem Maße vom Erhebungszeitpunkt im Familienlebenszyklus abhängt. So kann es z.B. vor und nach der Geburt eines Kindes deutliche Akzeptanzverschiebungen bezüglich der Maßnahmen geben, wenn in der konkreten Situation der Elternschaft Absprachen nicht eingelöst oder Erwartungen nicht erfüllt werden. Darüber hinaus macht es einen Unterschied, ob die Wirkung der Maßnahmen des Erziehungsgeldgesetzes bei Paaren, die bisher ohne Kind waren, oder bei Familien mit einem Kind oder mehreren Kindern überprüft wird. Ob eine bestimmte der intendierten Wirkungen des Maßnahmenbündels, nämlich die Gewährleistung angemessener familialer Betreuungsbedingungen in der Frühphase der Säuglings- und Kleinkindentwicklung eingetreten ist, läßt sich — wenn überhaupt — erst Jahre später feststellen.

In den bisherigen Überlegungen wurden weder verschiedene Ehe- und Familienstrukturen (z.B. „vollständige" Ehen und Familien, Ein-Elternteil-Familien, Stieffamilien) noch verschiedene partnerschafts- und familienfundierende Wertstrukturen berücksichtigt. Diese Strukturmerkmale dürften in erheblichem Maße die Effektstärke der Wirkung des Maßnahmenbündels mitbestimmen. Verläßliche empirische Daten hierzu fehlen weitgehend, so daß sich die folgende Analyse vorwiegend mit einigen Überlegungen auf der Basis der in anderen Forschungszusammenhängen eruierten Befundlage begnügen muß. Darüber hinaus können im gegebenen Zusammenhang nicht alle möglichen Verknüpfungen zwischen den oben genannten Wirkungsaspekten, Untersuchungseinheiten, Kontexten und Zeitpunkten im Familienlebenszyklus systematisch abgehandelt werden. Stattdessen sollen bei einigen ausgewählten Konstellationen von anspruchsberechtigten Paaren und Familien die möglichen Wirkungen des Erziehungsgeldgesetzes im Hinblick auf das innerfamiliale Beziehungsgeschehen skizziert werden. Dabei wird sich zeigen, daß je nach Konstellationstyp unterschiedliche Wirkungsannahmen nahegelegt werden.

In der folgenden Wirkungsanalyse werden zunächst aus der Perspektive der betroffenen (anspruchsberechtigten) Familien die mutmaßlichen Auswirkungen des Maßnahmenbündels Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und der Anrechnung von Erziehungszeiten im Familienalltag — d.h. in bezug auf Familienbeziehungen (2.1), Familienerziehung (2.2) und Familienhaushalt (2.3) — erörtert; im Anschluß daran werden die die einzelne Familie übergreifenden Wirkungen dieser Maßnahmen auf das generative Verhalten (3.), auf den Arbeitsmarkt (4.), und auf die finanziellen Auswirkungen im Rahmen der öffentlichen Haushalte (5.) untersucht.

2. Mögliche Wirkungen im Familienalltag

2.1. Familienbeziehungen

2.1.1. Familienorientierung im Kontext der individuellen und partnerschaftlichen Lebenskonzeption

Nachdem es sich in den Familienwissenschaften mehr und mehr einbürgert, Familien als Systeme zu sehen, in denen sich Personen im historischen, sozialen und materiellen Kontext gemeinsam entwickeln, sind bei dem hohen Grad der Vernetztheit der Einflüsse, die innerhalb und außerhalb der Familien existieren und den Prozeß der Familienentwicklung bestimmen, eindeutige Aussagen über die Wirkung einzelner oder mehrerer familienpolitischer Maßnahmen nur begrenzt ableitbar. Dies trifft auch für die Maßnahmen Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung von Erziehungszeiten zu.

Für die Beantwortung der Frage, ob kinderlose Paare oder Ehen durch die Maßnahmen zur Aktivierung oder Realisierung eines Kinderwunsches einen Anstoß erhalten, ist die qualitative Ausrichtung der Lebenskonzeption auf der Individual- und Partnerebene ein wichtiger Faktor. Unter Lebenskonzeption soll dabei ein Muster von Wertorientierungen verstanden werden, das dem Lebensprozeß des einzelnen (in mehr oder minder gelungener Abstimmung mit anderen) Ziel und Richtung verleiht. Solche Wertorientierungen stellen sich bei einer psychologischen Analyse als hochkomplexe Phänomene dar, bei denen subjektive Wertigkeiten und Präferenzen, verhaltensleitende Überzeugungen, emotionale Erfahrungen und zielbezogene Antriebserlebnisse zusammenwirken, um sich letztlich in konkret beobachtbaren Verhaltensweisen niederzuschlagen.

In psychologischer Sicht sind vor allem die subjektive Bedeutsamkeit, der erlebte Verpflichtungscharakter und die wahrgenommene Vereinbarkeit von unterschiedlichen Wertorientierungen von Interesse. Diese drei Aspekte bestimmen unter anderem auch die Belastungen von Übergängen im Lebenszyklus, die per se eine Herausforderung zur Umgestaltung der Präferenzstruktur von Wertorientierungen darstellen. Der faktische oder auch antizipierte Übergang zur Elternschaft ist eine solche Herausforderung, die in einer Zeit nachlassender gesellschaftlicher Normierung bzw. Sanktionierung individueller Lebensverläufe (oder anders gewendet: in einer Zeit erhöhter Individualisierung und Pluralisierung individueller bzw. partnerschaftlich eingebundener Lebensverläufe), der Mehrheit der Betroffenen ein erhöhtes Maß an selbstverantworteter Entscheidung abverlangt. Die damit verbundene prinzipielle Ermöglichung eines individuell und partnerschaftlich auszufüllenden Entscheidungs- und Handlungsspielraums stellt für viele eine Überforderung

dar, die hinsichtlich der Frage, ob eine Lebenskonzeption mit oder ohne Kinder realisiert werden soll, zu Unentschiedenheit und Unsicherheit führt.

Neben dieser Kategorie der an Zahl zugenommenen unentschiedenen Paare gibt es noch die Gruppe der dezidiert kindorientierten Paare sowie das Kontingent der Paare, die zunächst kinderlos bleiben wollen, weil sie ihren Kinderwunsch aufschieben wollen. Dabei wird die Unentschiedenheit in der Grenzzone der biologischen Fortpflanzungsfähigkeit (vor allem der Frau) immer mehr in die Eindeutigkeit führen, in der die Entscheidung für ein Kind nicht mehr möglich ist. Die kleine, aber empirisch deutlich nachweisbare Gruppe der „späten" Erstgebärenden und ihrer Partner ist ein Beleg dafür, daß zumindest ein Teil der unentschiedenen (und auch der ursprünglich auf bewußte Kinderlosigkeit festgelegten) Paare sich auch noch vergleichsweise spät im Lebenszyklus für Elternschaft entscheiden können.

Die empirischen Studien hierzu belegen zugleich, daß offenkundig das Phänomen der „späten" Elternschaft häufig mit einer Umgewichtung individueller Wertorientierungen verbunden ist. Im Klartext heißt dies, daß biologisch markierte Grenzen der Generativität zu einer Neueinschätzung der Lebenskonzeption führen können — und dies häufig, nachdem eine einseitige Ausrichtung auf andere Lebensziele (z.B. Berufs- und Karriereorientierung) als das nicht allein sinnstiftende Moment des Lebens erkannt wurde. Zugleich zeigt dieses Beispiel auch, daß Wertorientierungen nicht ein für allemal stabil bleiben, sondern sich in Abhängigkeit von der Lebenslage und vom Lebenszyklus der Betroffenen verändern.

Stellt man trotz der Wandelbarkeit von Wertorientierungen die Frage, welche Wertorientierungsbereiche inhaltlich unterschieden werden können, und welches Ausmaß an Vereinbarkeit diese im Hinblick auf ein familienorientiertes Leben, d.h. ein Leben mit Kindern, haben. Obwohl in der empirischen Forschung hierzu erstaunlich wenig Befunde vorliegen, die der Gesamtheit der unterschiedlichen Lebensbezüge von Paaren gerecht werden, können zumindest einige Wertorientierungsbereiche genannt werden, die in mehr oder minder großem Ausmaß die individuelle bzw. paarbezogene Identität ausmachen. Hierzu gehören neben dem Bereich „Familie mit Kindern" in ungeordneter Reihenfolge Aspekte wie Wohlstand, Besitz und Konsum, Freizeit, Beruf, Kultur, öffentliches Leben, Partnerschaft, Religion, Häuslichkeit, Beschäftigung mit der eigenen Person. Diese Wertorientierungsbereiche, innerhalb derer sich nochmals inhaltliche Differenzierungen ergeben, lassen sich — wie weiter oben bereits ausgeführt — hinsichtlich ihrer subjektiven Bedeutsamkeit, Verbindlichkeit und wechselseitigen Kompatibilität beurteilen. Was den Aspekt der Kompatibilität anbelangt, so stellt sich im gegebenen Zusammenhang vor allem die Frage, welche Wertorientierungen mit einem familienorientierten Lebensstil vereinbar bzw. unvereinbar sind.

Ebenso wie bei einem dominant familienorientierten Lebensstil die Akzeptanz und Nutzung des Bundeserziehungsgeldgesetzes in der Mehrzahl der Fälle hoch sein dürfte, läßt sich — von den erwähnten Ausnahmen abgesehen — für die meisten der gewollt kinderlos bleibenden Paare sagen, daß für sie das Bundeserziehungsgeldgesetz keine Bedeutung für ihr generatives Verhalten hat.

Anders sieht es bei der Gruppe der Unentschiedenen aus. Hier dürfte von zentraler Bedeutung sein, wie kompatibel die verschiedenen Wertorientierungen mit einem familienorientierten Lebensstil sind. Ganz allgemein läßt sich vermuten, daß (a) eine subjektiv hoch bedeutsame Wertorientierung, die (b) für den aktuell praktizierten Lebensstil einen hohen Verbindlichkeitscharakter aufweist und gleichzeitig (c) in hohem Maße als unvereinbar mit einem familienorientierten Lebensstil erlebt wird, die Akzeptanz und Nutzung des Bundeserziehungsgeldgesetzes senkt.

Systematische Untersuchungen hierzu, die einen größeren Bereich von Wertorientierungen gleichzeitig berücksichtigen, fehlen. Bisher am meisten untersucht wurde die Vereinbarkeit von familien- und berufs- bzw. karrierebezogenen Segmenten der individuellen und partnerschaftlichen Lebenskonzeption. Dabei zeigte sich, daß eine hohe Berufs- und Karriereorientierung mit einer stark ausgeprägten Familienorientierung schlecht verträglich ist. Die Untersuchungsbefunde zur gewollten Kinderlosigkeit stellen dies unter Beweis. Eine wichtige Rolle spielen dabei die Frauen, die zum einen in der Frage der Lebenskonzeption mit oder ohne Kinder im partnerschaftlichen Entscheidungsprozeß häufig das letzte Wort haben und zum anderen in ihrer eigenen Herkunftsfamilie gehäuft ein Sozialisationsmuster kennengelernt haben, das durch ein mittleres Maß an elterlicher Wärme bei gleichzeitig hohen Autonomie- und Selbstbehauptungsforderungen charakterisiert ist. Dies dürfte ihre Distanz bzw. Ablehnung hinsichtlich eines traditionell weiblichen Rollenverständnisses erleichtert haben.

Freilich muß bei der bewußten Entscheidung gegen Kinder zwischen Paaren unterschieden werden, die sich in diesem Punkt bereits früh (als Voraussetzung für das Eingehen einer festen Partnerschaft) oder erst später (im Laufe der sich stabilisierenden Partnerschaft) festgelegt haben. Letztere werden auch als „Aufschieber" bezeichnet und dürften — bevor sie ihre endgültige Entscheidung getroffen haben — zur Gruppe derer gehört haben, die sich die Option für oder gegen Kinder möglichst lange offen halten wollen. Wenn eine Entscheidung für eine dominant berufsorientierte und gegen eine familienorientierte Lebenskonzeption von beiden Partnern mit hohem Verbindlichkeitsgrad getroffen wurde, so dürften die oben genannten Wirkungsaspekte des familienpolitischen Maßnahmenpakets für die Lebensgestaltung dieser Paare kaum mehr relevant sein. Im übrigen bestätigen die vorliegenden Untersuchungsbefunde, daß bewußt kinderlos bleibende Paare sich auf lange

Sicht von Familien mit Kindern weder in der Qualität ihrer Partnerbeziehung noch hinsichtlich ihrer allgemeinen Lebenszufriedenheit unterscheiden.

Anders sieht die Situation bei den noch nicht festgelegten „Aufschiebern" mit hoher beruflicher Involviertheit und gleichzeitig latent vorhandenem Kinderwunsch aus. Für diese Gruppe dürfte es zunächst einmal wichtig sein, wie sich der Wissens- und Akzeptanzaspekt der Maßnahmen darstellt. Deswegen ist gerade für diesen Paartyp ein entsprechendes Aufklärungs- und Beratungsangebot von besonderer Bedeutung. Veränderungen hinsichtlich des Einstellungs- und Zielaspekts bzw. Verhaltensaspekts aufgrund des familienpolitischen Maßnahmenbündels setzen bei diesem Paartyp darüber hinaus ein gewisses Maß an Flexibilität und Offenheit in der Umgestaltung bzw. Gewichtung von Lebenszielen und Wertorientierungen auf Paar- und Individualebene voraus. Nach den vorliegenden Erkenntnissen werden es nach wie vor im wesentlichen die Frauen sein, denen diese Flexibilität und Anpassungsleistung abverlangt wird. Dies gilt vor allem für Frauen mit einer stark ausgeprägten Berufsmotivation, die aber dennoch ihren Wunsch nach einem Familienleben mit Kindern nicht aufgeben wollen. Bei diesen Frauen (und Paaren) könnte vor allem die Akzeptanz der Teilmaßnahme „Erziehungsurlaub" in der verpflichteten Verknüpfung mit dem "Erziehungsgeld" auf Probleme stoßen.

Weniger gut untersucht sind Paare, in deren Wertprofil vor allem eine starke Wohlstands-, Konsum- oder Freizeitorientierung dominiert. Bei einer vornehmlich wohlstandsorientierten Werthaltung geht es vor allem um eine als angemessen erachtete materielle Ausstattung der individuellen Lebenssphäre, was sich u.a. in Attributen wie Eigentumswohnung, eigenes Haus, Wohnungsausstattung, Besitz von Schmuck und wertvollen Gegenständen, Auto etc. niederschlägt. Vorausgesetzt, daß bei diesem Paartyp auch ein mehr oder minder expliziter Kinderwunsch existiert, ist es denkbar, daß eine bis zur Erreichung der materiellen Ziele aufgeschobene Realisierung des Kinderwunsches vorgezogen wird. Insbesondere für die potentiellen Mütter dürfte die zumindest teilweise Kompensation des Verdienstausfalls durch das Erziehungsgeld bei gleichzeitig erweiterter häuslicher Präsenz für Kinderbetreuungsaufgaben aufgrund des Erziehungsurlaubs eine attraktive Alternative zur bisherigen, mit eher geringen Karriereansprüchen ausgeübten Berufstätigkeit darstellen.

Ob auch bei Paaren mit einer stark freizeitorientierten Lebenskonzeption, die sich auf der Verhaltensebene in Aktivitäten wie viele Reisen, sportliche Betätigung, Unternehmungen mit Freunden und Bekannten oder Pflege von Hobbys äußert, die Maßnahmen Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung von Erziehungszeiten greifen, bedarf der genaueren empirischen Überprüfung. Wenn sich ein dominant freizeitorientierter Lebensstil bei beiden Partnern auf einem hohen Verbindlichkeitsniveau verfestigt hat, kann man vermuten, daß der Kinderwunsch an Bedeutung verliert, was letztlich in eine Entscheidung zur bewußten Kinderlosigkeit einmünden mag.

Inwieweit eine Lebenskonzeption, die von einem starken Engagement im kulturellen Bereich (z.B. Besuch von Theateraufführungen, Filmen, Konzerten, Ausstellungen, Vorträgen) oder einer überdurchschnittlichen Partizipation am öffentlichen Leben (z.B. Einsatz für eine Organisation, die sich politischen, berufsständischen, gewerkschaftlichen oder caritativen Zwecken widmet) geprägt ist, zugleich auch Raum für ein Leben mit Kindern läßt, hängt davon ab, wie zentral derartige Wertorientierungen für beide Partner sind, und welche Aufgabenteilungen im partnerschaftlichen Lebenszusammenhang ausgehandelt wurden. Hingegen dürfte eine Lebenskonzeption, in der auf individueller und Partnerschaftsebene Wertorientierungen wie Häuslichkeit und Religion einen zentralen Stellenwert haben, für ein Leben mit Kindern eher förderlich als hinderlich sein. Es ist anzunehmen, daß die Bereitschaft zur Akzeptanz und Nutzung des Bundeserziehungsgeldgesetzes in diesen Fällen vergleichsweise hoch ist.

Auch für Paare mit geringer ausgeprägten bzw. leichter mit Familienbezogenheit zu vereinbarenden Wertorientierungen bei gleichzeitig hoher Familienorientierung sowie bei Paaren mit mittlerer Ausprägung auf allen Wertaspekten kann man davon ausgehen, daß die Maßnahmen Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung von Erziehungszeiten im wesentlichen eine positive Resonanz auslösen. Hier wird es nötig sein, für einen angemessenen Informationsstand bezüglich der Nutzungsmöglichkeiten des familienpolitischen Angebotes Sorge zu tragen, um den Paaren die Möglichkeit zu geben, den Zeitpunkt und die Modalitäten der Realisierung ihres Kinderwunsches optimal in ihren aktuellen Lebenszusammenhang einzuplanen. Insbesondere für die große Mehrheit der Paare, die ein Leben mit Kindern und ihre sonstigen Wertorientierungen „unter einen Hut" bringen wollen, ist anzunehmen, daß der Aspekt „Familienorientierung" infolge der hier diskutierten familienpolitische Maßnahmen stärker in den Vordergrund rückt. Zumindest die Diskussion über eine Konkretisierung der zukünftigen Lebensplanung auf Paarebene — so kann man vermuten — wird dadurch in Gang gesetzt.

Ein für die Option „Leben mit Kindern" besonders wichtiger Aspekt ist die Qualität und subjektive Definition von Partnerschaft im Lebenskonzept von Partnern. Wenngleich sich auch die Bedeutung von Partnerschaft im Laufe der Partnerschaftsentwicklung verändert, gibt es Formen von Partnerschaft, in denen ein Leben mit Kindern von vorneherein als Störung und Belastung empfunden wird. In diesen Fällen werden — zumal wenn noch weitere Wertorientierungen hinzukommen, die mit Familienbezogenheit inkompatibel sind — die hier diskutierten Maßnahmen wenig Resonanz finden. Hingegen werden Paare mit einem Partnerschaftsverständnis, das Kindern einen selbstverständlichen Platz einräumt, folgerichtig einen Lebensstil mit Kindern bejahen und insofern auch mit großer Wahrscheinlichkeit den Maßnahmen positiv gegenüberstehen. Freilich müssen an dieser Stelle nicht nur Übereinstimmun-

gen auf der Überzeugungsebene berücksichtigt werden, sondern auch konkrete Vereinbarungen hinsichtlich der partnerschaftlichen Aufgaben- und Rollenteilung im Zusammenhang mit der Bewältigung der Anforderungen, die im Alltag auf den einzelnen und das Paar zukommen. Die Art, wie im Alltag einer Partnerschaft zwei Menschen miteinander umgehen, wie sie Probleme lösen und wie sie Konflikte bewältigen, hat letztlich auch einen Einfluß auf die Entscheidung für oder gegen Kinder. Dabei sind auch die Fälle mit zu berücksichtigen, bei denen — wenn auch häufig unbewußt oder unausgesprochen — ein Kind quasi als Versuch zur Lösung von Beziehungsproblemen auf der Partnerschaftsebene in die Welt gesetzt wird. Es ist nicht auszuschließen, daß derartige „Problemlösungsversuche" durch das Erziehungsgeld begünstigt werden.

Ein weiterer Einflußfaktor, der für eine familienorientierte Lebenskonzeption von Bedeutung ist, hat etwas mit der Selbstdefinition der potentiellen Mütter und Väter zu tun. Eine Person mit einem positiven Selbstwertgefühl, einem hohen Maß an Flexibilität, einer optimistischen Zukunftsperspektive und einer stark ausgeprägten Überzeugung von der eigenen Wirksamkeit — insbesondere auch in Bezug auf ihre selbst wahrgenommene Kompetenz im Umgang mit Kindern — wird Kinder eher in ihr Lebenskonzept integrieren können als eine selbstunsichere, unflexible, zukunftspessimistische und sich selbst als erzieherisch inkompetent einschätzende Person.

Die Entwicklung solcher Selbstkonzeptaspekte hat ihre Wurzeln in der Biographie der betroffenen Person. Dabei spielen neben den Erfahrungen in eventuell vorangegangenen Partnerschaften sowie stellvertretend von anderen (z.B. Freunden, Bekannten, Arbeitskollegen) gemachten Erfahrungen, vor allem die Erfahrungen in der Herkunftsfamilie eine bedeutsame Rolle, etwa wie die eigenen Eltern die Bedeutung von Elternschaft für sich selbst definiert haben, wie sie ihre Partnerschaft gelebt bzw. vorgelebt haben, welche Beziehung sie zu ihren Kindern entwickelt haben. All dies sind wesentliche Bestimmungsgrößen dafür, ob die eigene Kindheit und Jugend als eher belastet oder glücklich erlebt wurde. Derartige Erfahrungen aus der Herkunftsfamilie bestimmen gleichermaßen das aktuelle Selbstkonzept wie die mögliche Entwicklung des Selbstkonzepts in der Zukunft. Sofern eine gelungene, d.h. dem Status des autonomen Erwachsenendaseins gerecht werdende Ablösung aus der Herkunftsfamilie nicht erfolgt ist, besteht die Gefahr einer übermäßigen Beschäftigung mit der eigenen Person, die u.a. auch ihren Niederschlag in einem verstärkten Zweifel an der eigenen erzieherischen Kompetenz finden kann. Wenngleich dies in den empirischen Untersuchungen häufig als Grund gegen die Realisierung eines Kinderwunsches angeführt wird, ist nicht auszuschließen, daß im Sinne einer kompensatorischen Bewältigung der eigenen Beziehungsgeschichte ein Leben mit Kindern sogar in besonderem Maße angestrebt wird. Vorausgesetzt, daß in solchen Fällen die diskutierten Maßnahmen eine entscheidungserleichternde Funktion im Hinblick auf die Realisierung eines Kinderwunsches haben, wären aus psychologischer Sicht die Konsequenzen, die aus einer solchen Entscheidung resultieren, skeptisch zu beurteilen.

Werden nun — auf welchem Hintergrund von Wertorientierungen und biographischen Erfahrungen auch immer — aus Paaren Familien mit Kindern, so werden sich im Schnitt die Veränderungen im Familiensystem ergeben, die aus der Forschungsliteratur zum Thema „Übergang zur Elternschaft", insbesondere „Erstelternschaft", bekannt sind. Zwei immer wieder dokumentierte Forschungsbefunde zur Veränderung auf der Paarbeziehungsebene seien besonders herausgehoben: zum einen eine zumindest in der Anfangsphase der Elternschaft nachweisbare Verschlechterung des ehelichen Beziehungsklimas und zum anderen eine deutliche Traditionalisierung des Rollenverständisses, wobei insbesondere bei den Männern eine starke Rücknahme ihres Engagements bei Haushalts- und Familientätigkeiten festzustellen ist. Es ist zu vermuten, daß bei der gegenwärtigen Konstruktion der Erziehungsgeld/Erziehungsurlaubs-Regelung dieser allgemeine Trend eher begünstigt wird, worauf auch die Daten des niedersächsischen Erziehungsgeldmodells hinweisen.

Innerfamiliale Konflikte dürften um so schärfer hervortreten, je größer die durch die Ankunft eines Kindes auftretenden Umstellungsanforderungen im Vergleich zu dem vor der Elternschaft praktizierten Lebensstil sind. An dieser Stelle sind insbesondere auf Partnerebene neue und konstruktive Abstimmungsleistungen gefordert. Wo dies nicht gelingt, wird dies auch Konsequenzen für die Eltern-Kind-Beziehung haben. So werden beispielsweise Mütter mit vormals hoher Einkommens- oder Karriereorientierung eher „Reaktanz" entwickeln (d.h. sich als „frustrierte Mütter" in ihren Beruf zurücksehnen), wenn Absprachen mit dem Partner über eine angemessene Partizipation an der Kinderbetreuung im Alltag nicht erreicht oder eingelöst werden. Unzufriedene Mütter wiederum qualifizieren sich nicht als optimale Bezugspersonen für ihre Säuglinge oder Kleinkinder. Von daher erscheint es gerade für diese und andere Problemkonstellationen unerläßlich, in der Vorbereitungs- und Frühphase der Elternschaft ergänzend zu dem monetär-zeitlichen Maßnahmen eines Erziehungsgeldes, eines Erziehungsurlaubs und der Anrechnung von Erziehungszeiten ein entsprechendes familienorientiertes Beratungsangebot bereitzuhalten.

Ob und inwieweit das Erziehungsgeld, der Erziehungsurlaub und die Anrechnung von Erziehungszeiten die Entscheidung für weitere Kinder in solchen Familien beeinflussen, die bereits ein oder mehrere Kinder haben, wird davon abhängen, ob das Bedingungsgefüge, unter dem die Geburt weiterer Kinder erfolgt, sich von demjenigen unterscheidet, das für die Geburt früherer Kinder beobachtbar ist. Dabei gilt es hier nochmals zu betonen, daß die unter Um-

ständen identifizierbaren (spezifischen) Bedingungskonstellationen keineswegs als „Ursachenfaktoren" interpretiert werden dürfen. Im folgenden soll noch näher darauf eingegangen werden, welche Faktoren in Mehrkinderfamilien für oder gegen die Geburt weiterer Kinder zu sprechen scheinen. Eine Reihe von Hinweisen darauf gewinnt man einerseits aus Befragungsdaten von Müttern mit einem Kind und einer vergleichenden Analyse der Gruppe, die ein weiteres Kind wünscht, gegenüber derjenigen, die kein weiteres Kind will. Zum anderen lassen sich diese Faktoren aus mehr als nur zufällig hohen Zusammenhängen zwischen Kinderzahl und den jeweils betrachteten Merkmalen (z.B. familienstrukturellen Merkmalen) erschließen. Sie können vier Gruppen zugeordnet werden: (1) Erfahrungen der (Ehe-)Partner in ihrer eigenen Herkunftsfamilie, (2) Erfahrungen mit dem eigenen ersten Kind, (3) Bewertung eines weiteren Kindes auf der Grundlage des persönlichen Familienkonzepts, (4) familienstrukturelle Merkmale und (5) Merkmale der (sozialen) Nahumwelt. Diese Variabeln, die für die Entscheidung zugunsten eines weiteren Kindes bedeutsam werden können, sollen im folgenden kurz charaktierisiert werden.

Eine wichtige Rolle scheinen eigene Erfahrungen in der Herkunftsfamilie zu spielen. Einerseits konnte nachgewiesen werden, daß mit der Zahl der Kinder in der Herkunftsfamilie auch der Wunsch nach mehr eigenen Kindern einhergeht, jedoch gibt es hier eine Reihe moderierender Variablen. Die Qualität der Beziehung zu den Geschwistern scheint dabei gleichermaßen ausschlaggebend wie auch die Frage, ob im Falle der Einzelkinder die eigene Kindheit retrospektiv als wegen fehlender Geschwister „unglücklich" erlebt wird. Eine Rolle in der Planung der eigenen Familie scheint auf seiten der Frauen auch die Auseinandersetzung mit der eigenen Mutter zu spielen. Sofern eine bewußte Distanzierung zu deren Lebensstil erfolgt, indem die Mutter retrospektiv als zu „abhängig", „traditionsorientiert" etc. bewertet wird, scheint die Vorstellung von einer kleinen Familie deutlicher artikuliert zu sein . Auf seiten der Väter scheinen Unterschiede im Wunsch nach weiteren Kindern gleichermaßen durch die Anzahl der eigenen Geschwister aufklärbar, aber auch dadurch, ob die Männer ihre Beziehung zum Vater wie auch die Beziehung der Eltern untereinander (retrospektiv) als gut erleben oder nicht (vgl. Hoffmann-Nowotny et al., 1984).

Schließlich scheinen auch Erfahrungen finanzieller Knappheit in der Herkunftsfamilie eine wichtige Rolle zu spielen. So wird argumentiert, daß sich die materiellen Ansprüche eines Ehepaares unter Rekurs auf die Lebensbedingungen der Herkunftsfamilie bilden. Werden die eigenen ökonomischen Möglichkeiten als größer eingeschätzt als die in der Herkunftsfamilie erworbenen materiellen Ansprüche, so soll dies den Wunsch nach mehreren Kindern erhöhen, woraus unter anderem eine zyklische Variation des Geburtenverhaltens über die Generationen hinweg abgeleitet wird („Intergenerationsmodell";

Easterlin, 1987). Andererseits finden sich Hinweise, daß ökonomische Deprivation in der Kindheit den Wunsch nach einem höheren Lebensstandard fördert, der unter Umständen als nicht unvereinbar mit der Geburt eines ersten, wohl aber mit der Geburt weiterer Kinder erlebt wird.

2.1.2. Beziehungsaspekte in Ein-Elternteil- und Stieffamilien

Die im vorangegangenen Abschnitt mit Bezug auf Partnerschaften und Erst-Ehen skizzierten Vermutungen über mögliche Wirkungen der hier diskutierten Maßnahmen lassen sich im großen und ganzen auch auf andere Familienstrukturtypen übertragen. Im folgenden sollen noch kurz einige ergänzende Anmerkungen zu den Ein-Elternteil-Familien und den Stieffamilien gemacht werden.

Eine besondere Adressatengruppe der Maßnahmen Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung stellen die Ein-Elternteil-Familien — hier inbesondere alleinerziehende ledige und geschiedene Mütter — dar. Daß ihre materielle und soziale Situation sich im Schnitt als besonders prekär darstellt, ist ein gut dokumentiertes Faktum. Zu verweisen ist insbesondere auf die Untersuchung des Deutschen Jugend-Instituts aus dem Jahre 1986 und der aus dem gleichen Jahr stammenden Jungendhilfeplan der Stadt Köln. Viele dieser Mütter leiden in einem hohen Maße an einer Verantwortlichkeits-, Aufgaben- und emotionalen Überlastung, die durch eine Verbesserung der ökonomischen Situation und Erweiterung des zeitlichen Dispositionsraumes gelindert werden können. Obwohl sich in der vorliegenden Literatur keine Belege dafür finden lassen, daß im Durchschnitt betrachtet die Entwicklung von Kindern in Ein-Elternteil-Familien im Vergleich zu Kindern in „intakten" Familien Defizite aufweist, sprechen Untersuchungsbefunde doch dafür, daß kumulative Belastungen (vor allem ökonomische Sorgen und Schwierigkeiten mit dem Expartner und geringe soziale Unterstützung) die Erziehungskompetenz der alleinerziehenden Mütter oder Väter und die Entwicklung des Kindes beeinträchtigen können. Eine finanzielle Sicherung und zeitliche Entlastung ist daher eine wichtige Hilfsmaßnahme auch für eine gedeihliche Entwicklung der Beziehung zwischen den alleinerziehenden Müttern oder Vätern und den Kindern. Allerdings werden auch hier entsprechend zugeschnittene Beratungsangebote als flankierende Maßnahmen unerläßlich sein, um die gesamte Lebenssituation von Alleinerziehenden zu einem für Erwachsene wie Kinder förderlichen Lebenskontext zu gestalten.

In Anbetracht anhaltend hoher Scheidungszahlen fallen nicht nur Alleinerziehende, sondern auch Wiederverheiratete und Stieffamilien als „Zweit-" oder „Drittfamilie" in den Einflußbereich des Erziehungsgeldes, Erziehungsurlaubs und der Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung. Obwohl die Fertilität wiederverheirateter Frauen unter der von Frauen in Erst-

Ehen liegt, werden doch auch im Falle der Wiederverheiratung Kinder geboren. Wie bereits angedeutet, gelten hier im Prinzip die gleichen Überlegungen, die im Zusammenhang mit Erstpartnerschaften bzw. Erst-Ehen angestellt wurden. Nur kommen einige komplizierende Aspekte hinzu, von denen zwei genannt werden sollen: zum einen gilt für den Übergang in eine Zweit- (oder Dritt- usw.) Partnerschaft -oder -ehe, daß für beide Partner die Probleme und Konflikte aus vorangegangenen Beziehungen im Raum stehen und auch in der neuen Beziehung wieder zum Problem (Stichwort „unfinished business") werden können. Zum anderen ergeben sich — insbesondere wenn Kinder aus früheren Ehen existieren — besondere Konstellationen auf der Geschwister-Subsystemebene.

Die juristischen (z.B. Sorgerechtsentscheidungen) und psychologischen (z.B. Qualität der Eltern-Kind-Bindung) Implikationen sind vielfältig und — was ihre langjährigen Effekte anbelangt — noch wenig studiert. Aus klinischen Studien ist bekannt, daß wegen der häufig ungeklärten Situation von Stiefeltern in ihrer Elternrolle und Stiefkindern in ihrer Stiefkinder- und Geschwisterrolle Autoritäts- und Disziplinierungsschwierigkeiten, Rivalitäten und Koalitionen entstehen können. Von daher liegt es nahe, auch für diesen Strukturtyp von Familie spezielle Beratungsangebote bereitzuhalten.

Die vorangegangenen Überlegungen haben deutlich gemacht, daß die Wirkungen familienpolitischer Maßnahmen vor allem auf dem Hintergrund individueller- und partnerschaftsfundierender Wertorientierungen gesehen werden müssen. Hinzu kommen Besonderheiten von verschiedenen objektiven Familienstrukturen, die sich im Verlauf der Familienentwicklung ergeben können. Ein allgemeines Resümee aus diesen Überlegungen ist, daß die mutmaßliche Akzeptanz und Nutzung des Bundeserziehungsgeldgesetzes je nach objektiver Familienstruktur und subjektiver Lebenskonzeption unterschiedlich ausfällt.

Besonderes Augenmerk verdient dabei die Gruppe von Personen und Paaren, die hinsichtlich der Frage, ob sie eine Lebenskonzeption mit oder ohne Kinder realisieren will, unsicher oder unentschieden ist. Für diese Gruppe könnte ein Angebot zur unvoreingenommenen, d.h. weder einseitig anti- noch pronatalistisch orientierten Hilfe bei der Entscheidungsfindung in einer für die gesamte Lebenskonzeption wichtigen Frage besonders nützlich sein. Von daher liegt es nahe, neben der verbesserten Ausgestaltung des Erziehungsgeldes, des Erziehungsurlaubs und der Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung als flankierende Maßnahme auch ein familienorientiertes Beratungsangebot bereitzuhalten, das von nicht personellen (z.B. Druck- und elektronischen Medien) bis zu personalen (institutionsgebundenen und freien) Beratungsformen reichen kann. Auf diese Weise würde nicht nur ein familienpolitisches Angebot zur Verbesserung familialer Lebensbedingungen in einer frühen Phase des Familienlebenszyklus geschaffen, sondern auch

eine Wirkungsoptimierung der hier diskutierten Maßnahmen erreicht werden, die auf die jeweilige Lebenskonzeption der potentiellen Adressaten abgestimmt ist.

2.2. Familienerziehung

Mit der Wahl der Begriffe „Erziehungsgeld", „Erziehungsurlaub" und „Erziehungszeiten" wird vom Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, daß mit diesen Maßnahmen das Ziel verfolgt wird, jenen Aspekt der Familientätigkeit — die Erziehung — zu fördern, welcher den Umgang mit Kindern und die Sorge für Kinder in den ersten Lebensjahren betrifft. Diese Zielsetzung steht im Einklang mit der in allen uns bekannten Gesellschaften geteilten Überzeugung, daß die Familie eine prinzipiell nicht ersetzbare und die geeignetste Umwelt für die Erziehung und Entwicklung der Kinder in den ersten Lebensjahren darstellt. Die Familie verfügt nach dieser allgemeinen Überzeugung grundsätzlich über Qualitäten, die in anderen Gruppen oder Institutionen nicht ohne weiteres „herstellbar" sind. Zu diesen Qualitäten gehören insbesondere:

— die Vermittlung von Gefühlen der Zugehörigkeit und des Vertrauens;
— die Gemeinsamkeit eines generationen- und geschlechterübergreifenden Alltags;
— die emotionale Prägung von wechselseitigen Beziehungen zwischen Erwachsenen und Kindern, die Kindern auch eine wichtige Rolle im Leben der Erwachsenen einräumen;
— die Toleranz gegenüber kindlichen Lebensäußerungen wie Angst, Aggression und Sexualität.

Bei der in aller Regel in der Familie angesiedelten frühkindlichen Erziehung ist, wie es ein Klassiker der Pädagogik ausgedrückt hat, „alles aus dem Hauptgesichtspunkt zu betrachten, daß das Zusammenleben mit den Kindern gleichsam ein Lebenshelfen sein soll, ein unterstützendes, entwickelndes Zusammenleben, aus dem sich die Prämissen zu einer bestimmten Organisation absichtlicher Tätigkeit in der zweiten Periode entwickeln müssen" (Schleiermacher, 1957, S. 167). Das Zusammenleben, das hier gemeint ist, umfaßt die Befriedigung der Grundbedürfnisse des Kindes, seine Ernährung und Pflege, die Vermittlung eines Gefühls von Zugehörigkeit und Vertrauen, die Unterstützung der Eigenaktivität, das Sprechen zum Kind und andere Formen der Zuwendung sowie die allmähliche Gewöhnung an bestimmte Regelmäßigkeiten und zunehmende Selbständigkeit.

Im Blick auf ein solches Verständnis von Erziehung kann man gewisse Bedingungen oder Voraussetzungen einer „angemessenen" Erziehung angeben:

— positive Einstellungen zu Kindern und zu dem gemeinsamen Leben mit ihnen;

— Wissen über Kinder, ihre Bedürfnisse, ihre Entwicklung;
— materielle Bedingungen der Umwelt und des gemeinsamen Lebens;
— Zeit für ein gemeinsames Leben mit Kindern.

Wenn nun, wie dargestellt, die Familie so allgemein und selbstverständlich als die wichtigste Instanz der ersten Erziehung gilt, wenn das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland die Erziehung als das natürliche Recht der Eltern und die ihnen hauptsächlich obliegende Pflicht definiert, so stellt sich die Frage, aus welchem Grunde es einer staatlichen Förderung der Erziehungstätigkeit der Familie durch Maßnahmen wie Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnungen von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung bedarf. In diesem Zusammenhang ist auf den sozialen Wandel der Familie in modernen Gesellschaften hinzuweisen, der unter anderem dazu beigetragen hat,

— daß die Bereitschaft der Menschen, überhaupt Kinder zu haben, abgenommen hat;
— daß Familien mit Kindern häufig vor dem Problem stehen, daß die zeitlichen und materiellen Ressourcen für das Zusammenleben knapp sind (dies in spezifischer Weise für erwerbstätige Eltern);
— daß Eltern (in aller Regel Mütter), die sich ausschließlich dem Leben mit einem Kind oder mehreren Kindern widmen, teilweise mit ihrer Rolle und Situation nicht zufrieden sind.

Da nun aber das Generationenverhältnis und die Erziehung der nachwachsenden Generation nicht nur private, sondern gesamtgesellschaftliche Bedeutung haben, reagiert Familienpolitik — nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland, sondern in vielen Staaten in West und Ost (vgl. II.) — auf die angedeuteten ungewollten Folgen des sozialen Wandels durch gezielte Maßnahmen zur Förderung der Rahmenbedingungen der Erziehung in Familien mit Kleinkindern.

Dementsprechend lassen sich als Unterziele der Maßnahmen Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung identifizieren:

— die Förderung der Bereitschaft der Menschen, Kinder zu haben;
— die Verbesserung der zeitlichen und finanziellen Ressourcen für das erzieherische Zusammenleben von Eltern und Kindern;
— die soziale Anerkennung der Erziehungstätigkeit in der Familie.

In den folgenden Bemerkungen zu einer Wirkungsanalyse unter dem Aspekt Familienerziehung bleibt das erstgenannte Ziel unberücksichtigt; ihm wird ein eigenes Kapitel (III.3.) gewidmet.

Für die Wirksamkeit der Maßnahmen gilt: Da die einschlägigen Untersuchungen zeigen, daß Frauen aus allen sozialen Schichten den Wunsch haben, ihr

Kind, insbesondere in der ersten Phase nach der Geburt ausschließlich selber zu betreuen, kann angenommen werden, daß diese Maßnahmen durch die Unterstützung eines gemeinsamen Lebens von jungen Eltern und Kindern dazu angetan sind, ein allgemeines Bedürfnis nicht nur von kleinen Kindern, sondern auch von jungen Eltern besser befriedigen zu lassen. In diese Richtung weist die Tatsache, daß diese Maßnahmen von fast allen anspruchsberechtigten Eltern in Anspruch genommen wurden (97 v.H. siehe Tabelle 4). Die hohe Inanspruchnahme dieser Maßnahmen könnte sich daraus ergeben, daß sie nicht nur mit Blick auf die vorher nicht erwerbstätigen Frauen eine finanzielle und soziale Aufwertung von Familientätigkeit, sondern auch mit Blick auf die bereits erwerbstätigen Frauen eine Erleichterung der Unterbrechung der Erwerbstätigkeit bedeuten, und zwar auch ohne vollständigen Abbruch der Erwerbstätigkeit während der Zeit der Anspruchsberechtigung sowie ohne Verlust der Chancen auf Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit (im früheren Umfang).

Was die Auswirkungen der Maßnahmen betrifft, so muß zunächst festgestellt werden, daß diese sich nicht unmittelbar auf die Qualität der Erziehungstätigkeit (Einstellungen zum Kind, Wissen über und Eingehen auf seine Bedürfnisse, Förderung seiner Entwicklung, Erziehungsstile), sondern nur auf die Rahmenbedingungen der Erziehungstätigkeit (Zeit, Geld, soziale Anerkennung) beziehen können. Qualität und Rahmenbedingungen der Erziehungstätigkeit in Familien stehen aber in einem Wechselwirkungsverhältnis: Einerseits können qualitative Merkmale der Erziehungstätigkeit (z.B. Einstellungen zu Kindern) zu einer bewußten Gestaltung von Rahmenbedingungen beitragen; andererseits können Rahmenbedingungen wie die erwähnten (sowie weitere, wie z.B. die Größe und Ausstattung der Wohnung) die Qualität der Erziehungstätigkeit fördernd oder beeinträchtigend beeinflussen.

Als einer der wichtigsten Faktoren kann dabei, wie insbesondere Untersuchungen über den Einfluß einer Erwerbstätigkeit von Müttern auf die Mutter-Kind-Beziehung und die kindliche Entwicklung gezeigt haben, die Zufriedenheit mit der eigenen Rolle und Tätigkeit gelten; dieser Faktor ist von großer Bedeutung für die Qualität der Familienerziehung, andererseits wird er nicht nur von kontinuierlichen Persönlichkeitsmerkmalen, sondern auch von kontingenten Rahmenbedingungen und Ressourcen des Familienlebens bestimmt. Insoweit nun die Zufriedenheit mit der Elternrolle und der Familienerziehungstätigkeit von der Erfahrung sozialer Anerkennung beeinflußt wird, kann vermutet werden, daß das Erziehungsgeld sowie die Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung eine Rahmenbedingung schafft, von der eine für die Qualität der Familienerziehung förderliche Wirkung ausgehen kann; dies geschieht dadurch, daß die Erziehungstätigkeit in der Familie auf dem Wege des materiellen Entgelts eine — bei dem augenblicklichen Umfang des Entgelts allerdings eher symbolische — gesellschaftliche Anerkennung erfährt, die sonst nur der Erwerbstätigkeit zukommt.

Unabhängig von der — vor allem über Geld vermittelten — sozialen Anerkennung der Erziehungstätigkeit ist zu prüfen, inwiefern Zeit (Erziehungsurlaub) und Geld (Erziehungsgeld und Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung) auf die Rahmenbedingungen der Familienerziehung wirken.

Mit Blick auf die bislang erwerbstätigen Eltern ist festzustellen, daß die Kombination von finanziellen und zeitlichen Maßnahmen die Rahmenbedingungen der Familienerziehung dadurch günstig beeinflußt, daß die Möglichkeiten und die Bereitschaft dieser Eltern gefördert wird, sich für die Geltungsdauer dieses Maßnahmenbündels dem gemeinsamen Leben mit ihren Kindern zu widmen.

Mit Blick auf diejenigen Eltern, die sich bislang ausschließlich der Familientätigkeit gewidmet haben, sind die vermutbaren Wirkungen des Maßnahmenbündels auf die Rahmenbedingungen der Familienerziehung in erster Linie auf den Faktor Geld bezogen. Für die Wirkung dieses Faktors gilt dabei der Grundsatz, daß diese um so größer sein wird, je knapper die bislang verfügbaren materiellen Ressourcen des Familienhaushalts gewesen sind; dementsprechend ist zu erwarten, daß das Erziehungsgeld vor allem in einkommensschwachen und kinderreichen Familien die Rahmenbedingungen der Familienerziehung günstig beeinflußt. Allerdings muß in diesem Zusammenhang offen bleiben, ob und in welchem Ausmaß zusätzliche finanzielle Ressourcen tatsächlich für die Verbesserungen der kindbezogenen Rahmenbedingungen des Familienhaushalts eingesetzt werden.

Für den Faktor Zeit (Erziehungsurlaub) gilt, daß er in dem Maße die Rahmenbedingungen der Familienerziehung verändern kann, in dem er auf die Situation knapper Zeitressourcen — insbesondere aufgrund ganztätiger Erwerbstätigkeit — trifft. Es ist daher die größte Wirkung des Erziehungsurlaubs dort zu erwarten, wo beide Eltern bzw. alleinerziehende Eltern aus wirtschaftlichen Gründen gezwungenermaßen einer ganztätigen Erwerbstätigkeit nachgegangen sind; in diesen Fällen räumt der Erziehungsurlaub — in Kombination mit dem Erziehungsgeld — die Möglichkeit für ein zumindest halbtätiges gemeinsames Leben mit Kindern ohne Verlust des Arbeitsplatzes und mit einer Kompensation des entgangenen (Teiles des) Erwerbseinkommens ein. Es gilt hier freilich das für den Faktor Geld Gesagte entsprechend: die gewonnene Zeit wird nicht notwendigerweise kindbezogen genutzt. Allerdings stehen Zeitressourcen — im Gegensatz zu finanziellen Ressourcen — insofern in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Qualität der Familienerziehung, als sich die Erziehung und Entwicklung des Kleinkindes keineswegs allein aufgrund eines erzieherisch bewußten und gewollten Umgangs vollzieht, sondern auch im Rahmen der spontanen Beteiligung des Kindes an einem — zeitaufwendigen — generationsübergreifenden Alltag.

Auf der Ebene einer eher symbolischen Wirkung (Signalwirkung) ist die Förderung der aktiven Beteiligung der Väter an der Familienerziehung anzusiedeln; sie ergibt sich dadurch, daß das Bundeserziehungsgeldgesetz nicht nur Frauen (Mütter), sondern auch Männer (Väter) als anspruchsberechtigte Personen definiert. Damit wird ein allmählicher Wandel im Bewußtsein sowie — in geringem Maße — im Verhalten von Männern unterstützt, was in die Richtung einer zunehmend partnerschaftlichen Wahrnehmung der Familientätigkeit im allgemeinen und der erzieherischen Aufgaben im besonderen weist. Als symbolisch ist die entsprechende Wirkung deshalb zu bezeichnen, weil eine Verpflichtung zur Aufteilung der Kinderbetreuung zwischen den Geschlechtern nicht besteht und die verfügbaren Daten belegen, daß die tatsächliche Wirkung in Richtung auf eine Inanspruchnahme der Leistungen seitens der Männer sehr gering ist (1987 waren 1,3 v.H. der Erziehungsgeldempfänger Väter). Außerdem legen die generellen Einkommensunterschiede zwischen Männern und Frauen auch in der Zukunft nahe, daß ein Erziehungsgeld der derzeitigen Größenordnung von Vätern nur in Ausnahmefällen in Anspruch genommen werden wird.

Wenn mit einem gewissen Recht gesagt werden kann, daß die hier diskutierten Maßnahmen eine förderliche Wirkung auf die Wahlfreiheit zwischen Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit sowie auf die Vereinbarkeit von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit auszuüben imstande ist, so gilt doch Entsprechendes nicht für die Wahlfreiheit der jungen Eltern in bezug auf die familiale oder eine familienergänzende Erziehung ihrer Kinder, solange kein ausreichendes Angebot an familienergänzenden Betreuungsmöglichkeiten für Kleinkinder vorhanden ist. Wenn von seiten der Politik auch in diesem Punkte Wahlfreiheit gefördert werden soll, dann muß dies auf dem Wege komplementärer Maßnahmen geschehen. Solange aber von seiten der Politik, wie es das Bundeserziehungsgeldgesetz dokumentiert, eine eindeutige Priorität auf die Förderung der Familie als Erziehungsinstanz in der frühen Kindheit gelegt und ein ausreichendes Angebot familienergänzender Betreuung nicht gefördert wird, so müßten die entsprechenden Maßnahmen bis zu jenem Zeitpunkt greifen, an welchem Eltern tatsächlich „wählen" können, nämlich bis zum möglichen Eintritt eines Kindes in den Kindergarten.

Zusammenfassend läßt sich feststellen, daß die Maßnahmen Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung nicht unmittelbar im Sinne einer Verbesserung der Qualität des Umgangs zwischen Eltern und Kindern, sondern nur mittelbar im Sinne einer Verbesserung der Rahmenbedingungen der Familienerziehung und eines gemeinsamen Lebens mit Kindern im Familienhaushalt in den Dimensionen Zeit, Geld und soziale Anerkennung beeinflussen kann. Diesen Einfluß wird man je nach Situation und Konstellation des Familienhaushalts unterschiedlich einschätzen müssen. Über solche Unterschiede hinweg stellen diese

Maßnahmen zunächst eine allgemeine Unterstützung der Familie als gemeinsame Lebenswelt für Eltern und Kleinkindern dar. Sie leisten außerdem einen, wenn auch bescheidenen und zeitlich begrenzten, Beitrag zum Ausgleich der ungleichen Bewertung von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit in der modernen Arbeitsgesellschaft. Diese kompensatorische Wirkung ist insbesondere für jene (derzeitige) Mehrheit von jungen Müttern von Bedeutung, die sich ausschließlich der Familientätigkeit widmen; ihr Selbstwertgefühl leidet zunehmend darunter, daß das Leben mit Kindern nicht als eine gesellschaftlich nützliche, wichtige und entsprechend anerkannte Arbeit gilt. Die Maßnahmen setzen hier ein erstes Signal in Richtung auf die Neubewertung von Familientätigkeit.

2.3. Familienhaushalt

2.3.1. Wirkungen des Erziehungsgeldes auf das haushälterische Handeln von Familien in unterschiedlichen Lebenslagen

Hinsichtlich der möglichen Wirkungen der hier diskutierten Maßnahmen auf das Geschehen in den Familienhaushalten stehen die positiven Wirkungen dieses Maßnahmenbündels — mehr Geld, mehr Zeit und mehr soziale Sicherung — für sich genommen außer Frage, so bescheiden dieses „Mehr" auch sein mag. Im folgenden soll vor allem geprüft werden, ob diese Maßnahmen Wirkungen haben könnten, die für die Haushaltsführung der Familien in bestimmten Lebenslagen Probleme schaffen, die bei einer Weiterentwicklung der Maßnahmen zu bedenken wären.

Unbestreitbar hat die Geburt eines Kindes in jeder familialen Lebenslage erhebliche Konsequenzen für die Haushaltsführung. Auch da, wo die Wohnung eingerichtet, die Ausstattung für das Kind vorhanden ist und ein Ehepartner — zumeist der Vater — ein Einkommen bezieht, das der Familie die Erhaltung des erreichten Lebensstandards mit dem Neugeborenen erlaubt, erzwingt die Geburt eines Kindes zusätzliche Dispositionen, die in der Regel Belastungen im Hinblick auf das Zeit- und Geldbudget der Eltern mit sich bringen. Es soll deshalb zunächst für das Erziehungsgeld an typischen Beispielen von Lebenssituationen junger Familien diskutiert werden, welche unterschiedlichen Wirkungen diese Maßnahme in Ergänzung einer Entlastung der Familien durch Kindergeld, Kinderzuschlag und kinderbedingte Steuerentlastungen haben könnte.

Staatliche Transferzahlungen wie das Erziehungsgeld, das unter der Voraussetzung einer reduzierten Erwerbstätigkeit für eine relativ begrenzte Zeit in monatlichen Raten gezahlt wird, kann zur Folge haben,

— daß sie als Lohnersatz oder als Lohnerhöhung aufgefaßt wird und für die laufenden Verbrauchsausgaben verwendet wird; gleichsam unbemerkt könnte damit das Lebensniveau der jungen Familie bei der Umstellung des Haushalts auf die Haushaltsführung mit Kleinstkind und geringerem Erwerbseinkommen höher angesetzt werden als es auf die Dauer gewährleistet werden kann;

— daß sie als eine einmalige Zuwendung angesehen wird, die — in Raten gezahlt — von den Empfängern für bestimmte Zwecke bereitgehalten wird, beispielsweise um bestimmte Finanzierungen oder Anschaffungen zu erleichtern, die infolge der Geburt eines Kindes wünschenswert erscheinen: der Umzug in eine größere Wohnung, die Anschaffung einer Waschmaschine, eines Autos oder der Kinderzimmermöbel. Haushaltsentscheidungen dieser Art können Folgekosten haben, die das Budget auch weiterhin belasten, nachdem die Anschaffung (Haushaltsinvestition) finanziert ist.

Deshalb ist es bei einer Analyse der Wirkungen des Erziehungsgeldes im Hinblick auf die Familien in unterschiedlichen Lebenslagen notwendig zu beachten, daß das Erziehungsgeld den Charakter einer einmaligen und kurzfristigen Beihilfe für eine Haushaltsumstellung hat, ganz gleich, wie über die Inanspruchnahme der Transferzahlungen und ihre Verwendung im Haushalt entschieden wird. In Verbindung mit einer Erwerbstätigkeit bis zu 19 Stunden in der Woche bei dem Arbeitgeber, bei dem der anspruchsberechtigte Elternteil vor der Geburt des Kindes beschäftigt war, stellt die Maßnahme eine Möglichkeit für junge Eltern dar,

— ihren Kontakt mit ihrer Arbeitsstelle nicht vollkommen abbrechen zu lassen und

— ihr Haushaltseinkommen nochmals um einen Betrag in der Größenordnung des Erziehungsgeldes zu erhöhen.

Diese für alle familialen Lebenssituationen allgemein geltenden Effekte des Erziehungsgeldes können für die Eltern in unterschiedlichen Lebenslagen im einzelnen verschiedene Bedeutungen haben; so sind von der Lebenslage aus betrachtet beispielsweise zu unterscheiden:

— die junge Familie, die ihre Haushaltsgründungsphase abgeschlossen hat und ihr erstes Kind erwartet und mit einem Einkommen ihren erreichten Lebensstandard erhalten kann;

— die junge Familie, deren Kind noch nicht geplant war und deren Haushaltsgründungsphase noch nicht abgeschlossen werden konnte;

— die junge Familie mit Familienhausfrau/-hausmann, die bereits ein Kind hat;

— die junge unverheiratete Mutter, die sich in Ausbildung befindet oder arbeitslos ist, mit oder ohne einen Partner in derselben Lebenssituation

— alleinstehende erwerbstätige Mütter oder Väter.

Für die ersten beiden Beispiele gilt die Annahme, daß beide Ehepartner vor der Geburt des ersten Kindes einer Vollzeiterwerbstätigkeit nachgingen und mit der Geburt des Kindes das primär zu lösende haushälterische Problem das Auskommen mit nur einem Einkommen ist. Das heißt, daß von „heute auf morgen" das monatliche Einkommen des einen Ehepartners nunmehr für drei Personen ausreichen muß. Im folgenden sollen alle genannten Fälle etwas ausführlicher diskutiert werden.

(1) Junge Familie nach abgeschlossener Haushaltsgründungsphase

Im Fall der jungen Familie nach der Haushaltsgründungsphase betreffen die zusätzlichen Kosten des Neugeborenen im ersten Jahr im wesentlichen Ausgaben für

— Gesundheit und Hygiene,

— Ausgaben für die Winter- und Sommerbekleidung,

— Ausgaben für Babysitter.

Die Kosten bewegten sich 1982 gemäß Fallstudien laufender Wirtschaftsrechnungen um 200 DM monatlich. Die Entlastung durch staatliche Transfers ohne Erziehungsgeld betrug gleichzeitig etwa 100 DM für ein Kind. Durch das Erziehungsgeld können die verbleibenden laufenden Kosten für das Kleinkind ohne weiteres abgedeckt werden, so daß auch noch für den Erziehenden ein „Taschengeld" übrigbleibt (siehe auch Information des Bundesministerums für Jugend, Familie und Gesundheit, Nr. 10, 1985, S. 9). Das Erziehungsgeld gibt dem Erziehenden — und das ist in der Regel die Mutter — somit auch das Gefühl, nach Aufgabe der eigenen Erwerbstätigkeit über eigenes Einkommen verfügen zu können.

Die Familie könnte allerdings auch für den Übergang in die Phase ohne Erziehungsgeld — gegenwärtig zu Beginn des zweiten Lebensjahres des Kindes — Erziehungsgeld des ersten Jahres ansparen, um sich beispielsweise Babysitter-Ausgaben weiterhin leisten zu können, die den Eltern bescheidene Aktivitäten außerhalb des familialen Rahmens ermöglichen (Sport, Bildung und Unterhaltung, gesellschaftliche Aktivitäten).

(2) Junge Familien ohne abgeschlossene Haushaltsphase mit ungeplantem Kind

Im Fall der jungen Familie in der Haushaltsgründungsphase mit ungeplantem Kind ist die Lebenslage sehr viel schwieriger. Beide Eltern sind gerade mit der Ausbildung fertig geworden und haben das Ziel einer ersten Anstellung erreicht. Das Kind kommt — im Vergleich zum Fallbeispiel (1) — eigentlich zu früh. Die Lebensplanung der Mutter — oft auch beider Elternteile — gerät ins Wanken. Es ist weder die Wohnung noch ihre Ausstattung auf die Geburt des Kindes eingerichtet, und es fehlt auch die Ausstattung für das Kind. Außerdem

sind die ersten beruflichen Anstellungen heute nicht selten nur berufliche Einstiegsstellungen; der zukünftige berufliche Standort ist noch ungewiß.

Da die junge Familie mit noch nicht abgeschlossenen Haushaltsgründungsphase in der Regel daran gewöhnt ist, mit wenig Geldmitteln für sich selber auszukommen, muß sie nach der Geburt des Kindes erst einmal einen als ausreichend empfundenen Lebensstandard für diese erste Phase des Familienzyklus erreichen. Ob dieses geschafft werden kann, hängt nicht zuletzt auch von dem haushälterischen Wissen und Können der jungen Eltern ab, ferner von den familialen und infrastrukturellen Hilfen, die sie erhalten, und von den Chancen, die der Arbeitsmarkt ihnen bietet, in die Erwerbswelt integriert zu werden. Das Erziehungsgeld löst die sich diesen Eltern kumuliert stellenden Probleme nicht, es ist gleichwohl eine nicht unbedeutende, allerdings nur vorübergehende finanzielle Hilfe in einer besonderen Problemphase. Möglicherweise stützt die Erwartung, mit Erziehungsgeld rechnen zu können, die Entscheidung während der Schwangerschaft, das Kind nicht abzutreiben.

Der finanzielle Bedarf dieser Familie für das erste Lebensjahr des Kindes kann im Vergleich zum Fallbeispiel (1) dadurch, daß die Babyausstattung nur leihweise übernommen wird, gemindert werden. Unter den jungen Eltern ist das Ausleihen der Babyausstattung üblich geworden, da sich die Babyausstattung bei der großen Zahl von Familien mit nur ein oder zwei Kindern in der Regel noch in einem guten Zustand befindet. Das Erziehungsgeld muß also nicht ganz in die Babyausstattung einfließen, zumal bei der Wohnungsmiete das Wohngeld hilfreich sein kann.

Ein noch nicht aufgebauter Haushalt benötigt finanzielle Mittel für die Wohnungseinrichtung. Das Erziehungsgeld — zur Zeit maximal 6.000 DM — ist für die Mindestinvestitionen in den noch unzureichend ausgestatteten Haushalt neben der Deckung des Lebensunterhalts für das Neugeborene wahrscheinlich kaum ausreichend. Weitere Hilfen müßten gewährt werden. Beihilfen oder Darlehen zur Haushaltsgründung, die von Ländern und Kommunen zur Verfügung gestellt werden, können in dieser Lage sehr hilfreiche Ergänzungen zum Erziehungsgeld darstellen.

Da sich das in monatlichen Raten gezahlte Erziehungsgeld nicht gut für Anschaffungen größeren Umfangs eignet, müssen verhältnismäßig teure Ratenkäufe für Einrichtungen vorgenommen werden, die im zweiten Lebensjahr des Kindes äußerst belastend wirken und die Erwerbstätigkeit beider Eltern aus wirtschaftlicher Notwendigkeit heraus zu Folge haben könnten. Haushaltsgründungsdarlehen hätten also für diese jungen Familien einen zusätzlichen Nutzen, insbesondere, wenn sie bei wachsender Familiengröße nicht oder nicht mehr ganz zurückgezahlt werden müssen.

(3) Junge Familie mit Familienhausfrau/-hausmann, die bereits ein Kind hat

Das Erziehungsgeld kommt im Unterschied zum Mutterschaftsgeld auch jenen Frauen zugute, die vor der Geburt nicht erwerbstätig waren. Das Erziehungsgeld kann in diesem Fall weder als ein Ersatz für Einkommen angesehen werden, noch ist zu erwarten, daß mit ihm die Haushaltsgründungsphase oder gar die Ausbildung für einen Erwerbsberuf finanziert werden muß. Nur in diesem Fall stellt das Erziehungsgeld vornehmlich eine Anerkennung der Familientätigkeit dar und der Dispositionsspielraum für die Verwendung des Erziehungsgeldes ist vergleichsweise groß.

Für das Kind sind — wenn es das zweite Kind ist — die anfänglichen Aufwendungen geringer als für das erste Kind. Kinderbedingte Steuerentlastungen und Kindergeld für das zweite Kind können bei bescheidenen Ansprüchen die Mehrkosten mehr oder minder abdecken, allerdings nur für die kurze Zeit des Kleinkindalters. Das Erziehungsgeld kann zur Anhebung des Anspruchsniveaus in der laufenden Lebensführung, für persönliche Ausgaben der Mutter (des Vaters) oder zur Vermögensbildung verwendet werden. Allerdings gilt auch hier, daß für den Fall von Anschaffungen mit erheblichen Folgekosten das Erziehungsgeld dazu beitragen kann, daß nach Ablauf des ersten Jahres die Erwerbstätigkeit beider Ehepartner zur wirtschaftlichen Notwendigkeit wird, um den gehobenen Lebensstandard zu halten.

Die Kunst einer vernünftigen Haushaltsführung ist es, bei wachsendem Bedarf infolge einer steigenden Kopfzahl der Familie (Familienaufbauphase) die Ansprüche an die Versorgungs-, Pflege- und Erziehungsleistungen, die durch finanzielle Aufwendungen gedeckt werden müssen, nur sehr behutsam anzuheben. Kinder benötigen in der Regel mit zunehmendem Alter mehr materielle Aufwendungen, wozu die Gehaltsaufbesserungen des ersten Verdieners erforderlich sind. Wird zu früh das Anspruchsniveau für die Lebenshaltung zu hoch angesetzt — und dazu kann das Erziehungsgeld auch verleiten —, dann ist es eine notwendige Folge, daß relativ rasch beide Eltern wieder erwerbstätig werden müssen, und zwar aus wirtschaftlichen Gründen. Die für Versorgungs-, Pflege- und Erziehungsleistungen dann noch zur Verfügung stehende Zeit wird knapp.

Eine Erwerbstätigkeit beider Eltern ist dann erwünscht, wenn beide Eltern es gerne wollen, die Erwerbstätigkeit mit der Familientätigkeit zu vereinbaren ist, und die Kinder institutionelle und personelle Alternativen für ihre Versorgung durch die Eltern haben sowie familiale Krisensituationen bei der Alltagsversorgung zu bewältigen sind.

(4) Junge unverheiratete Mutter, die sich in Ausbildung befindet oder arbeitslos ist, ohne Partner oder mit Partner in derselben Lebenssituation

Die verlängerten Ausbildungszeiten, mangelnde Arbeitsplatzangebote für junge Leute und die Zunahme der nicht-ehelichen Lebensgemeinschaften führen zu einer Zunahme der Anzahl solcher Lebenssituationen. Symptomatisch für Besonderheiten dieser Lebenssituation ist, daß rund 25 v.H. der Abtreibungen von dieser Gruppe von Frauen vorgenommen werden[1].

Die junge Mutter könnte mit dem Geld die Haushaltsgründungsphase einleiten. Das Erziehungsgeld hätte dann grundsätzlich die gleiche Wirkung, wie sie im Fall (2) dargestellt wurde. Ist jedoch die Partnerschaft mit dem Vater ebenso ungeklärt wie die weitere eigene Ausbildung und künftige Erwerbstätigkeit, müßte vernünftigerweise zunächst an die Fortsetzung der Ausbildung gedacht werden. Das Erziehungsgeld wäre in diesem Fall in erster Linie für die Finanzierung eines Babysitters oder der Kinderkrippe zu verwenden. Die Intention des Gesetzgebers, daß die Mutter als Erzieherin des Kindes wirken soll, wäre damit allerdings nicht erfüllt. Aber für die weitere Lebensplanung von Mutter und Kind wäre die Entscheidung, die Ausbildung abzuschließen, wahrscheinlich wichtiger als die Intention des Gesetzgebers.

Wird das Erziehungsgeld von der jungen Mutter jedoch, wie im Fall (2) beschrieben, zur Haushaltsgründung benutzt, ohne daß sicher ist, wie nach dem Ablauf des ersten Lebensjahres des Kindes die Lebensplanung der jungen Familie weitergehen soll, ist vorauszusehen, daß sich ihre materiellen Nöte dann drastisch erhöhen und an eine Fortsetzung der Ausbildung der Mutter nicht mehr zu denken sein wird. Diese junge Frau muß nach Ausfall des Erziehungsgeldes für sich und das Kind jeden Job annehmen, um aus der extremen Notsituation herauszukommen. Auch ein Haushaltsgründungsdarlehen hilft hier nicht grundsätzlich, sondern belastet eher durch die Vorstellung, später auch noch Geld zurückzahlen zu müssen. Zusätzliche Hilfen wären Ausbildungsförderungen für Mütter, die Kinder zu versorgen haben, so daß die Geburt eines Kindes nicht zum Abbruch der Ausbildung führt.

Für die junge Mutter kann in solchen Lebenslagen ein weiteres Problem auftauchen. Mitunter sind enttäuschte Eltern der jungen Mutter nicht bereit, weitere Gelder für den Lebensunterhalt und die Ausbildung der Tochter zu zahlen, wenn diese ein uneheliches Kind erwartet oder bekommen hat. Der Weg zur Sozialhilfe kann für die Mutter den vollständigen Bruch mit dem Elternhaus bedeuten. Das Erziehungsgeld stellt in diesen Fällen eine ganz beson-

1 Bundesminister für Jugend, Familie, und Gesundheit (Hrsg.), Materialien zum Bericht der Kommission zur Auswertung der Erfahrungen mit dem reformierten § 218 StGB, Schriftenreihe des BMJFG, Bd. 91/1, 1981, S. 117.

ders wichtige finanzielle Hilfe dar, die zusammen mit den Leistungen aus der Sozialhilfe (oder aus der Arbeitslosenversicherung) erst eine ausreichende finanzielle Basis ergeben.

In diesem Zusammenhang ist auch zu bedenken, daß die Leistungen der Sozialhilfe aus einem gesetzlich vorgeschriebenen laufenden Unterhalt und einmaligen Hilfen zum Lebensunterhalt bestehen. Für letztere bestehen keine gesetzlichen Verpflichtungen zur Zahlung. Bei der außerordentlichen Belastung der Städte und Gemeinden durch Sozialleistungen muß befürchtet werden, daß Sozialhilfeempfänger, die Erziehungsgeld beziehen, bei den Zuweisungen von nicht gesetzlich geregelten Hilfen für den Lebensunterhalt benachteiligt werden und erst mit Beginn des zweiten Lebensjahres des Kindes auch Leistungen in Form der einmaligen Hilfe für den Lebensunterhalt erhalten.

(5) Alleinstehende erwerbstätige Mütter oder Väter

Die Lebenssituation alleinstehender erwerbstätiger Mütter oder Väter mit einem Kind im ersten Lebensjahr zeigt im Vergleich zu den vorher beschriebenen Lebenssituationen, daß es Problemsituationen bei der Versorgung eines Kleinstkindes geben kann, die sich durch die Inanspruchnahme des Erziehungsgeldes verstärken können. Denn das Erziehungsgeld dürfte nur in Ausnahmefällen dazu ausreichen, bei einer Erwerbstätigkeit unter 19 Stunden je Woche das — einschließlich Transferzahlungen — verfügbare Einkommen in Einklang zu halten mit den notwendigen Aufwendungen für die Haushaltsführung zuzüglich der Betreuungskosten für das Kind während der Erwerbstätigkeit. Ohne eine solche Erwerbstätigkeit reichen die finanziellen Mittel auf keinen Fall zum Lebensunterhalt, und mit einer nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz zulässigen Teilzeitarbeit gilt dies in vielen Fällen ebenfalls. Alleinstehende Mütter oder Väter haben folglich zumeist nicht die Alternative, das Erziehungsgeld anzunehmen, wenn sie nicht eine weitere finanzielle Unterstützung erhalten.

Exkurs: Die wirtschaftliche Situation lediger Mütter und geschiedener getrennt lebender Eltern

Unabhängig vom Familienstand und Lebensalter der alleinerziehenden Mütter nehmen die finanziellen Sorgen nach den Aussagen der Frauen durchgängig den ersten Rang ein. Im Vergleich zu Verheirateten schätzen jedoch von den Alleinerziehenden besonders die getrennt lebenden und geschiedenen Mütter ihre wirtschaftliche Situation besonders negativ ein (Neubauer, 1988, S. 79). Diese Einschätzung erfolgt auf dem Hintergrund und im Vergleich zu ihrer vorausgegangenen Ehezeit, gegenüber der die wirtschaftliche Gegenwart als Verschlechterung erfahren wird. Erst in deutlichem Abstand hinter den finanziellen Sorgen folgen Problembereiche wie die Mehrfachbelastung,

die persönlichen Einschränkungen, die Einsamkeit und Isolation sowie Fragen der Kinderbetreuung (Böttger/Rust, 1985, S. 121 ff.).

Diese subjektiven Urteile über die finanziellen Probleme stimmen mit der Einkommenssituation überein, wie Tab.12 deutlich macht.

Tabelle 12

Nettomonatseinkommen von Alleinerziehenden und Ehepaaren mit Kindern unter 18 Jahren (1985) — in v.H. der jeweiligen Gruppe —

Nettomonats einkommen	Alleinerziehende Mütter		Alleinerziehende Väter		Ehepaare	
ohne Einkommen	2,9		-		0,8	
unter 600 DM	9,5		2,9		0,8	
600 - u. 1.000	19,1	53,4	7,6	21,5	1,6	7,1
1.000 u. 1.200	11,1		6,2		1,6	
1.200 - 1.400	10,8		4,8		2,3	
1.400 - u. 2.000	24,4		27,9		26,3	
2.000 u. mehr	14,6	39,0	41,2	69,1	59,7	86,0
sonst. Eink.	7,5		7,3		6,8	

Quelle: Mikrozensus 1985, Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes, entn. E. Neubauer (1988), S. 144.

Zwar hat sich die Einkommensentwicklung alleinerziehender Mütter an die der Ehepaare mit Kindern in den zurückliegenden Jahren angenähert, der Einkommensabstand bleibt aber nach wie vor beträchtlich.

Die Einkommenssituation lediger, geschiedener und getrennt lebender Mütter differiert nur gering. Während 1985 mehr als die Hälfte der alleinerziehenden Mütter über ein monatliches Nettoeinkommen von weniger als 1.400 DM verfügte, lag dieser Anteil bei den Ehepaaren und alleinerziehenden Vätern bei über 2.000 DM. Die durchschnittliche Einkommenssituation letzterer entspricht damit weitgehend der der Ehepaare.

Die bedrängte Einkommenssituation alleinerziehender Mütter wird besonders deutlich, wenn ihr Einkommen an dem ihnen zustehenden Sozialhilfeanspruch gemessen wird, der als das sozialkulturelle Mindestlebensniveau angesehen werden kann. Dies kann an Hand der Tab. 2 für Alleinerziehende mit einem Kind dargestellt werden.

Tabelle 13

Familiennettoeinkommen Alleinerziehender mit einem Kind unter 18 Jahren gemessen an der Sozialhilfeschwelle (Regelsatz der Sozialhilfe)

Alleinerziehende Mütter	Das Familieneinkommen liegt ... v.H	
	unter der Sozialhilfeschwelle	über der Sozialhilfeschwelle
- ledig	46,6	53,5
- getrennt	36,4	63,6
- geschieden	29,6	70,4
- verwitwet	19,0	81,0
- zusammen	32,5	67,5
Alleinerziehende Väter		
- zusammen	13,9	86,1

Quelle: Mikrozensus 1985, Sonderauswertung des Statistischen Bundesamtes; entn.: E. Neubauer (1988), S. 45.

Die relativ hohe Quote alleinerziehender Mütter, die entweder tatsächlich von Sozialhilfe leben oder nur über Einkünfte in deren Höhe verfügen, verdient besondere Beachtung: Bei einer oft jahrelangen Lebenssicherung auf einem sozialkulturellen Mindestniveau, wie sie die Sozialhilfe darstellt, ist von eingeschränkten Sozialisationsbedingungen für Kinder auszugehen. Durch die volle Anrechnung von zusätzlichen Einkünften auf die Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz ist eine wirtschaftliche Besserstellung dieser Familien nur durch Absicherung über eine Erwerbstätigkeit möglich. Eine wichtige Ausnahme von diesem Grundprinzip der Nachrangigkeit von Sozialhilfeleistungen stellt die Regelung nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz dar: Hier bleibt das Erziehungsgeld bei der Festsetzung der Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz außer Ansatz und verhilft den Alleinerziehenden zu einer

wenigstens vorübergehenden Verbesserung ihrer wirtschaftlichen Situation in der Kleinkindphase. Da dies zeitlich mit erhöhten Aufwendungen nach der Geburt des Kindes zusammenfällt, ist diese Regelung für alleinerziehende Eltern sehr zu begrüßen. Freilich bringt der Wegfall des Erziehungsgeldes nach dem zwölften Lebensmonat des Kindes für die Betroffenen wieder die Rückführung auf das Sozialhilfeniveau.

Die Gründe für das deutliche niedrigere Einkommen alleinerziehender Mütter sind vielfältig: Hier spielen nicht nur die tarifvertraglich vereinbarten, relativ niedrigen Löhne innerhalb vergleichbarer Berufsgruppen eine Rolle, sondern auch Faktoren, die vielfach mit der Lebenssituation alleinerziehender Mütter zusammentreffen: Jüngere alleinerziehende Mütter verfügen oft nur über eine geringe berufliche Qualifikation, können aufgrund ihrer Familiensituation zumeist nur einer Teilzeitbeschäftigung nachgehen. Darüber hinaus gibt es zahlreiche Belege, daß alleinerziehende Frauen aufgrund geringerer Chancen auf dem Arbeitsmarkt und wegen ihrer Familiensituation vielfach Tätigkeiten unter ihrem Ausbildungsniveau ausüben.

Bei Beurteilung der Einkommenssituation alleinerziehender Mütter ist außerdem zu berücksichtigen, daß ihre „zusammengesetzten Einkommen" auch Unterhaltsleistungen enthalten, über die sie vielfach nur teilweise, unregelmäßig und nicht in Höhe des bestehenden Anspruchs verfügen können. So werden nur für etwa die Hälfte der Kinder regelmäßig die vollen Unterhaltsleistungen gezahlt (Napp-Peters, 1985, S. 63 ff.). Zwar dürfte das Unterhaltsvorschußkassen-Gesetz gerade für alleinerziehende Unterhaltsberechtigte mit jüngeren Kindern eine Verbesserung gebracht haben, weil damit ausfallende Unterhaltsleistungen öffentlich „verauslagt" werden können, doch sind die zeitlichen Begrenzungen des Gesetzes auf maximal drei Jahre Dauer und auf Kinder bis zu sechs Jahren nicht als ausreichend anzusehen. Auf der anderen Seite ist allerdings zu berücksichtigen, daß ein Teil der alleinerziehenden Mütter mit einem Partner zusammenlebt, der mit seinem Einkommen zum Familienhaushalt beiträgt, ohne daß er in der Wohnung seiner Partnerin gemeldet und sein Einkommen dem Sozialamt bekannt ist.

Bei der Beurteilung des Lebensniveaus Alleinerziehender und ihrer Kinder ist nicht allein der Einkommensvergleich heranzuziehen, sondern es gilt auch zu berücksichtigen, daß erwerbstätige Alleinerziehende durch die Gewährleistung einer ergänzenden Tagesbetreuung ihres Kindes (Kindertagesstätte, Krippe, Tagesmutter) zusätzliche Ausgaben abdecken müssen.

Neben den besonderen Einkommensverhältnissen und den spezifischen zusätzlichen Ausgaben für Kinder ist die Wohnungssituation der alleinerziehenden Mütter zu berücksichtigen. Obwohl die alleinerziehenden Mütter mit Kindern ihre Wohnsituation als relativ zufriedenstellend einschätzen, besteht tendenziell eine schlechtere Wohnungsversorgung als bei den Ehepaaren mit Kindern. Im einzelnen ist auf folgendes hinzuweisen:

— Die Wohnungssuche gestaltet sich für alleinerziehende Mütter mit Kindern oft recht schwierig: Zum einen kommt für sie aufgrund der niedrigen verfügbaren Einkommen auf ein sehr begrenztes Segment des Wohnungsmarktes in Frage (Sozialwohnungen, einfache Wohnungen), zum anderen begegnen die alleinerziehenden Mütter mehrfachen Vorurteilen seitens der Vermieter. So bestehen insbesondere Befürchtungen, ob sie die Miete regelmäßig zahlen können, welchen „Umgang" sie pflegen werden und ob die Betreuung der Kinder gewährleistet ist. Dies erklärt wenigstens zum Teil den hohen Anteil alleinerziehender Mütter mit Kindern in öffentlich geförderten Sozialwohnungen.

— Die Wohnungen alleinerziehender Mütter sind häufig zu klein, haben oft kein eigenes Kinderzimmer und gehören im Regelfall zu einer schlechteren Ausstattungsstufe als die von anderen Familien genutzten Wohnungen.

— Trotz der insgesamt schlechteren Wohnungsversorgung der alleinerziehenden Mütter sind für diese die Mietbelastungen im Vergleich zu ihren niedrigen Einkommen im Durchschnitt hoch und belastend.

— Über Wohnungseigentum verfügen die alleinerziehenden Mütter deutlich weniger oft als Ehepaare mit Kindern oder alleinerziehende Väter.

— In der letzten Zeit zeigte sich, daß die alleinerziehenden Mütter immer häufiger in einer eigenen Mietwohnung leben: Der ehedem hohe Anteil solcher alleinerziehenden Mütter, die bei ihren Eltern oder bei Verwandten in Untermiete wohnen, ist stark zurückgegangen. Auch Wohngemeinschaften Alleinerziehender nehmen — besonders in Großstädten — zu. Diese Wohnform hat allerdings den Vorteil, daß die Mütter sich wechselseitig bei der Kinderbetreuung unterstützen, die Freizeit gemeinsam gestalten und erweiterte Kontakte pflegen können, ohne ihre eigenständige Lebensführung vollständig aufgeben zu müssen.

— Da alleinerziehende Eltern in stärkerem Maße von außerfamilialen Dienstleistungen (z.B. Kinderbetreuung) abhängig sind, ergeben sich spezielle Belastungen für alleinerziehende Mütter dann, wenn sie in Wohngebieten wohnen, die nicht über entsprechende soziale infrastrukturelle Einrichtungen verfügen, so daß sie mehr Zeit (und Geldmittel) aufwenden müssen, um zu diesen Einrichtungen zu gelangen.

2.3.2. Wirkungen des Erziehungsurlaubs auf das haushälterische Handeln von Familien in unterschiedlichen Lebenslagen

Entscheiden sich die Eltern für die Inanspruchnahme des Erziehungsurlaubs, kann dieser nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz sowohl vom Vater als auch von der Mutter genommen werden. Solange das Kleinkind gestillt wird,

werden die Mütter den Erziehungsurlaub nehmen müssen. Nach der Stillphase ist es jedoch grundsätzlich offen, wer das Kind versorgt.

Die rein statistische Feststellung, daß mehr und mehr auch Väter Erziehungsurlaub nehmen, sagt weder etwas darüber aus, ob nun mehr Kleinkinder in der Bundesrepublik Deutschland von ihren Eltern gemeinsam und damit „besser" erzogen werden, noch ob das Ende der „vaterlosen Gesellschaft" in Sicht ist und Mütter dadurch bessere Chancen haben, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen und gegebenenfalls eine Berufskarriere aufzubauen. Die Regelungen des Bundeserziehungsgeldgesetzes reichen zur Realisierung derartiger Erwartungen nicht aus.

Im Gutachten „Familie und Arbeitswelt" hat der Wissenschaftliche Beirat für Familienfragen ausführlich dargestellt, welche Barrieren einer partnerschaftlichen Arbeits- und Aufgabenteilung bei Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit entgegenstehen (Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen, 1984). Jungen Familien, die trotz dieser objektiven Schwierigkeiten sich zu wirklicher Partnerschaft in Familie und Beruf durchkämpfen, werden durch die gesellschaftlichen Vorgegebenheiten kaum belohnt. Sie sind jedoch wichtige Vorreiter für die Realisierungschancen eines Leitbildes für Familie, das von der Mehrzahl der jungen Menschen eindeutig gewünscht wird, nämlich die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbstätigkeit für Väter und Mütter in zeitlich unterschiedlichen Formen.

Für die Haushaltssituation entscheidend ist, ob und in welchem Ausmaß derjenige, der den Erziehungsurlaub nimmt, auch die Haushaltstätigkeit (Hausarbeit und Familientätigkeit) wahrnimmt, und welche Kompetenz er dafür mitbringt. Der Gesetzgeber traut zwar auch den Vätern die Fähigkeit zur Hausarbeit und Familientätigkeit zu, doch zeigen die empirischen Befunde, daß wenige Männer und Väter sich für Hausarbeit und Familientätigkeit wirklich verantwortlich fühlen. Neuere Untersuchungen über die Einstellung von Männern, insbesondere aber von Vätern, zur Übernahme der Rolle des „Hausmannes" zeigen (Metz-Göckel, Müller, 1985), daß es nur 18 v.H. der Männer sind, die uneingeschränkt diese Aufgaben bejahen; nur 2 v.H. allerdings übernehmen sie vorübergehend ganz um der Kinder willen. Glatzer und Herget konnten über den Wohlfahrtssurvey 1980 sogar nur 1v.H. voll in die Haushaltstätigkeit integrierter Männer in jungen Familien mit Kindern entdecken (Glatzer, Zapf 1984). Männer übernehmen nach den bisherigen Erfahrungen Familientätigkeit nur in Ausnahmefällen als Haupt- und als Lebensaufgabe in Verantwortung für die Familie, für den Haushalt und für die Berufskarriere der Frau; in den meisten Fällen hingegen betrachten sie die Tätigkeit als „Hausmann" nur als Unterbrechung der beruflichen Laufbahn. Die geringe Zahl der Männer, die sich vollständig in die Haustätigkeit integrieren, zeigt auch, daß in den Familien neue Formen der Vereinbarkeit von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeikt gefunden werden müssen. Die eventuelle Bereitschaft von

Männern, Hausmann zu sein, reicht offensichtlich allein noch nicht aus, Chancengleichheit und Partnerschaft in Familie und Beruf wirklich leben zu können.

Frauen und Männer übernehmen jedenfalls gegenwärtig die Verpflichtungen für die Haushalts- und Familienführung mit unterschiedlichem Verantwortungsgefühl und Pflichtbewußtsein. Die Belastungen in der Erwerbstätigkeit und Familientätigkeit werden auf diese Weise auch unterschiedlich gewichtet. Unterschiedlich sind damit auch die Ansprüche an die Versorgung im Haushalt durch die/den die Familientätigkeit ausführende(n) Partnerin oder Partner.

Aufgrund der Möglichkeiten, die das Bundeserziehungsgeldgesetz für die Inanspruchnahme von Erziehungsurlaub bietet, lassen sich drei „Idealtypen" konstruieren:

(1) Die Familie, in der nur die Mutter den Erziehungsurlaub in Anspruch nimmt. Dieses bedeutet eine Beibehaltung und Verstärkung der bisher als traditionell empfundenen Arbeitsteilung zwischen Männern und Frauen; je länger der Erziehungsurlaub in Anspruch genommen wird, um so deutlicher wird dies.

(2) Die Familie, in der nur der Vater den Erziehungsurlaub in Anspruch nimmt. Es ist nicht auszuschließen, daß sich dadurch das bisherige Bild einer geschlechtsspezifischen Arbeitsteilung mit allen Nachteilen umkehrt.

(3) Die Familie, in der Vater und Mutter nacheinander Erziehungsurlaub in Anspruch nehmen. Diese Lebensplanung dürfte am ehesten einer partnerschaftlichen Auffassung von Ehe und Familie entsprechen,sie stößt jedoch in der Realität auf die größten Realisierungsprobleme, weil sie voraussetzt, daß die Partner in beiden Bereichen vergleichbar erfolgreich agieren können und wollen, und weil sie ein hohes Maß an Flexibilität in den Gestaltungsmöglichkeiten der Erwerbstätigkeit am Wohnstandort für beide Ehepartner zur Voraussetzung hat.

Entscheiden sich die Ehepartner für die dritte der zuvor genannten Lösungen, bedeutet der Wechsel erhebliche Umstellungen innerhalb des Familien- und Partnerschaftssystems, und es müssen entsprechende Haushaltsdispositionen getroffen werden können und Arbeitsmarktchancen geboten sein. Sicherlich werden zur Zeit noch in der Mehrzahl der Fälle Einkommenseinbußen die Folge solcher Entscheidungen des partnerschaftlichen Rollentausches sein, die sich — allerdings langfristig — möglicherweise bezahlt machen können. Es darf dabei aber nicht unterschätzt werden, daß Männer in der Hausfrauenrolle sowie Mütter in der (ausschließlichen) Ernährerrolle noch immer mit Problemen der sozialen Akzeptanz und den daraus resultierenden persönlichen Konflikten zu kämpfen haben.

2.3.3. Wirkungen der Anrechnung von Erziehungszeiten auf die Einstellungen von Müttern und Vätern zur Erwerbstätigkeit

Die gesetzliche Regelung der Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung stellt eine Neuerung des sozialen Sicherungssystems dar, die ganz grundsätzlicher Art ist und als Änderung der gesellschaftlichen Wertorientierung angesehen werden kann. Kindererziehung führt ab 1986 — wie z.B. die Ableistung des Wehrdienstes — zu einem, wenn auch begrenzten Rentenanspruch. In dem Maß, in dem in das gesellschaftliche Bewußtsein — und besonders in das Bewußtsein von Frauen und Müttern — eindringt , daß es die Frauen mit Kindern sind, die im Alter vergleichsweise ärmer sein werden als ihre Ehepartner oder ihre kinderlosen Altersgenossinnen, weil sie zugunsten der Kindererziehung keine oder nur geringere eigene Rentenansprüche erwerben konnten, dürfte die Anerkennung von Kindererziehungszeiten auch für die Weichenstellung im Leben junger Leute, insbesondere junger Frauen, eine zunehmende Bedeutung gewinnen und möglicherweise weit wichtiger werden als die Gewährung eines Erziehungsgeldes.

Die Maßnahmen Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung von Erziehungszeiten sollen auch der Anerkennung der Versorgungs-, Pflege- und Erziehungsleistungen der Familie dienen. Dieser öffentlichen Anerkennung hatte es bisher offenbar nicht bedurft, da sich Frauen über die Jahrtausende der Menschheitsgeschichte hinweg dieser Aufgaben selbstverständlich annahmen und auch noch annehmen, und da Männer und Frauen gemeinsam — wenn auch arbeitsteilig — sich im Generationsverbund um die Daseinssicherung bemühten. Doch die Diskreditierung des Lebens- und Arbeitsbereiches von Frauen und Müttern ist durch das soziale Sicherungssystem, das bisher nur Leistungen anerkannte, die über Erwerbstätigkeit erbracht werden können, offenkundig geworden, so daß es eines gesellschaftlichen Umdenkens bedarf. Der erste Schritt dazu ist die Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung.

Die Familientätigkeit behindert die Erwerbstätigkeit und die damit verknüpfte eigenständige soziale Sicherung insbesondere der Frau. Immer weniger Frauen sind deshalb bereit, sich mit einem aus der Erwerbstätigkeit des Ehemannes abgeleiteten Rentenanspruch zufriedenzugeben. Leben sie, was immer häufiger der Fall ist, unverheiratet mit einem Mann zusammen, haben sie selbst dann noch nicht einmal einen abgeleiteten Rentenanspruch, wenn gemeinsame Kinder vorhanden sind. Da andererseits der Erwerb ausreichender eigenständiger Rentenansprüche nach altem Recht an eine möglichst lange und ununterbrochene Erwerbstätigkeit gebunden war, entstand für viele Frauen ein Konflikt zwischen Erwerbstätigkeit und der Realisierung eines Kinderwunsches. Die Anrechnung von Erziehungszeiten nach neuem Recht ist ein erster Schritt, eigene Rentenansprüche durch Familientätigkeit zu begründen und von daher die Familientätigkeit in einem besseren Licht erschei-

nen zu lassen. Dennoch wird diese Regelung von einem Teil der Frauen kritisiert, weil erwerbstätig bleibende Frauen, die gleichzeitig Kinder geboren haben und erziehen, auch Beiträge zur Rentenversicherung leisten müssen. Damit leisten sie monetäre und realwirtschaftliche Beiträge zur Rentenversicherung, ohne daß dieser realwirtschaftliche Beitrag bei ihrer Rente hinreichend berücksichtigt wird. Bei einer Verlängerung der Erziehungszeiten verstärkt sich diese Problematik. Sie könnte nur abgeschwächt werden, wenn noch mehr Erziehungsjahre in der Rentenversicherung angerechnet würden. Für die Frauen, die sich über einen längeren Zeitraum ausschließlich der Familientätigkeit widmen, wäre diese Maßnahme zum Aufbau einer eigenen sozialen Sicherung allerdings von besonderer Bedeutung.

3. Auswirkungen phasenspezifischer Familienpolitik auf das generative Verhalten

3.1. Mögliche Wirkungen auf der Ebene der Familie

Die individuelle Entscheidung, ein Kind zu bekommen oder auf ein Kind, zu verzichten, wird, wie wir wissen, von einer großen Zahl von Faktoren beeinflußt, die je nach der Lebenssituation der Frau oder des Paares unterschiedlich wirken. Eine Untersuchung, ob und inwieweit Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und die Anrechnung von Erziehungszeiten die individuelle Entscheidung beeinflussen können, und zwar zugunsten der Geburt eines Kindes oder eines weiteren Kind, müßte dort ansetzen, wo Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub in der Lage sind, Hindernisse abzubauen, die der Erfüllung eines latent vorhandenen Kinderwunsches entgegenstehen. Das wird in erster Linie bei erwerbstätigen Frauen der Fall sein. Bei ihnen wird in den meisten Fällen der Verzicht auf ein festes Erwerbseinkommen durch das Erziehungsgeld jedoch nur geringfügig ausgeglichen werden. Von jungen Frauen und Paaren werden die Konsequenzen der Elternschaft nicht nur unter gegenwärtigen, sondern auch künftigen finanziellen Aspekten gesehen, nicht zuletzt auch unter dem des notwendigen und erwünschten Zeitaufwands für ein neugeborenes Kind. Da Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub nur für den relativ befristeten Zeitraum von 12 Monaten gewährt werden, spielt für einen möglichen Einfluß dieser Maßnahme auf die generative Funktion eine entscheidende Rolle, welche Möglichkeiten der Finanzierung und der Betreuung von Kindern sich nach dem Auslaufen der staatlichen Maßnahmen anbieten und unter welchen Bedingungen sie realisiert werden können. So entlastend ein Erziehungsgeld bei der gegenwärtigen Regelung von etwa 7.000 DM insgesamt sein mag, kann es bei einer 15-20jährigen Erziehungszeit eines Kindes, im Bewußtsein der langfristigen Betrachtung von Erziehung, für die Zahl der Kinder kaum von Belang sein. Erziehungsurlaub und Erziehungsgeld stellen unter gegenwärtigen Verhältnissen nur sehr vorübergehende Lösungsmöglichkeiten dar, vor allem wenn man in Zeiten der Arbeitslosigkeit bei gleichzeitig deutlich verbesserten Berufsqualifikationen der Frauen um die spätere Rückkehr in den Beruf fürchten muß.

Die Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung wird für Frauen, die zeitweise oder ganz auf eine eigenständige Alterssicherung verzichten müssen, gewiß als ein, wenn auch sehr bescheidener Akt der Gerechtigkeit empfunden werden. Da für die meisten Frauen, die die Entscheidung für ein Kind zu treffen haben, sich dieser Akt der Gerechtigkeit aber erst nach rund drei Jahrzehnten ihres zukünftigen Lebens realisieren wird, ist zu vermuten, daß diese Maßnahme bei der Abwägung von Konsequenzen, die unmittel-

bar bevorstehen und für die Dauer der gesamten Erziehungszeit eines Kindes zu tragen sind, nur eine geringfügige Rolle spielt. Es ist aber nicht auszuschließen, daß die Anerkennung von Erziehungszeiten einen Wandel der Einstellung der Gesellschaft gegenüber den Leistungen von Eltern, insbesondere von Müttern, für den Generationenvertrag herbeiführt und solche veränderten Wertvorstellungen sich dann auch auf Entscheidungen im generativen Bereich auswirken.

Nach dem gegenwärtigen Stand der Fruchtbarkeitsforschung scheint es so, daß es der Entscheidungspsychologie zwar theoretisch möglich wäre, den Entscheidungsprozeß zu simulieren. Ob die Ergebnisse solcher Simulationen für die äußerst differenziert ablaufenden generativen Entscheidungen, bei denen vor allem auch die Dynamik des Entscheidungsprozesses zu berücksichtigen wäre, wesentliche Erkenntnisse über die Motivation des generativen Verhaltens bringen würden, ist offen. Es wird auch bezweifelt, ob die Entscheidung für ein Kind überhaupt einen wissenschaftlich isolierbaren Tatbestand darstellt. Aus diesen Gründen ist nicht zu erwarten, die Wirkung der Maßnahmen Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub auf die individuelle Entscheidung über die Kinderzahl nachweisen und messen zu können.

3.2. Mögliche Wirkungen im gesellschaftlichen Bereich

Wie in den meisten europäischen Ländern wurde auch in der Bundesrepublik Deutschland die neuerliche demographische Entwicklung durch einen Geburtenrückgang gekennzeichnet, der Mitte der 60er Jahre einsetzte. Er führte in der Bundesrepublik seit Anfang der 70er Jahre zu einem allmählichen Rückgang der deutschen Bevölkerung. Gleichwohl haben die Bundesregierungen bisher keine dezidierten bevölkerungspolitischen Maßnahmen entwickelt. Der aus der nationalsozialistischen Zeit diffamierte Begriff der Bevölkerungspolitik wurde lange vermieden. Man sprach von einer geburtenfreundlichen oder auch einer bevölkerungsrelevanten Familienpolitik, eine Politik, die offensichtlich pronatalistisch ausgerichtet sein soll. Bundeskanzler Kohl hat in einer Rede über die „Tagesordnung der Zukunft" 1986 auf die Notwendigkeit der Bewältigung der demographischen Umbrüche hingewiesen und festgestellt, daß der Staat bevölkerungspolitisch gar nicht neutral sein könne.

Die Entwicklung von Zielsetzungen und entsprechenden Maßnahmen zur Veränderung des generativen Verhaltens in pronatalistischer Richtung wird dadurch erschwert, daß eine wissenschaftliche Erklärung der Ursachen der Beschränkung der Kinderzahl nicht möglich ist.

Die Entscheidungen von Millionen von Ehepaaren und Frauen in kapitalistischen und in sozialistischen Ländern Europas gehen auf eine Vielzahl von Ursachen zurück. Monokausale Erklärungen sind untauglich. Versucht man, die

Ursachenerklärungen etwas systematisch zu ordnen und zu bewerten, ergibt sich etwa folgendes Bild:

— Allgemein wohl akzeptiert ist, daß „ein Phänomen von solch großer Tragweite, Allgemeingültigkeit, aber auch Gleichzeitigkeit, das trotz aller zwischen ihnen bestehender Unterschiede im Abstand von einigen Monaten in allen westeuropäischen Ländern auftritt, zwangsläufig gemeinsame Ursachen" haben muß, d.h. kein spezifisch nationaler Faktor eine zufriedenstellende Erklärung liefern könnte (Calot, 1978, S. 68).

— Der Geburtenrückgang wird häufig auch auf eine Zivilisationskrise zurückgeführt, eine Krise der Werte, der Erwartungen und des Glaubens an die Zukunft, eine Auffassung, die vage ist und selbst einer Erklärung bedürfte. In ähnlicher Weise wurde sie bereits in den dreißiger Jahren für die damalige Phase des Geburtenrückgangs gegeben. Die Abnahme der Kinderzahl gehe auf eine Änderung der „Gesinnung", auf zunehmende Rationalisierung, auch des Geschlechtslebens, und auf schrankenloses Streben nach sozialem und wirtschaftlichem Aufstieg zurück.

— Übereinstimmung besteht auch darin, daß jede monokausale Erklärung deshalb unzureichend ist, weil die Zahl der Einflußfaktoren auf menschliches Verhalten, auf die individuelle Entscheidung über die Zahl der Kinder und den Zeitpunkt der Geburt außerordentlich groß und in den Sozialschichten unterschiedlich ist, und daß sich diese Faktoren im Zeitablauf verändern. Untersuchungen über die pronatalistisch orientierte Familienpolitik in Frankreich haben gezeigt, daß viele dieser Maßnahmen spezifische Wirkungen in den Unterschichten hatten, vor allem bei den Arbeitern, in anderen Schichten aber vermutlich so gut wie wirkungslos waren. Um „die" Ursachen herauszufinden, werden viele einzelne Einflußfaktoren aufgezählt, von denen man berechtigt annehmen kann, daß sie wirksam sein könnten. Die Schwierigkeit besteht aber darin, das Gewicht des einzelnen Einflußfaktors für das Verhalten im Mikrobereich der Bürger und der Ehepaare zu bestimmen, die Rolle, die dieser Faktor im Vergleich mit den vielen anderen Faktoren tatsächlich spielt.

Folgende Faktoren werden, wenn auch nicht immer in gleicher Reihenfolge, als besonders wirksam für die Entscheidung, die Kinderzahl zu **begrenzen**, genannt:

— die Zunahme des Wunsches verheirateter Frauen in fast allen westeuropäischen Ländern, außerhäuslich erwerbstätig zu sein;

— die Wohnraumsituation, vor allem in den Ballungsgebieten. Dieser Einfluß muß aber relativiert werden, weil sich zeigt, daß in Deutschland in der Zeit großer Wohnraumnot die Geburtenzahl fast in allen Ländern hoch war, und der Rückgang der Zahl der Kinder in der neueren Zeit ziemlich genau zusammenfällt mit der Verbesserung der Wohnverhältnisse;

— die lebensräumliche Situation. Sie weist bemerkenswerte qualitative Unterschiede auf. In den Kernzonen der Ballungsgebiete, in denen die Kinderzahl je Ehe und je Frau besonders niedrig ist, bietet die vorherrschende Wohnform der „gestapelten" meist kleinen Geschoßwohnung keine Möglichkeit des kindgerechten Wohnens. Dagegen ermöglicht in den ländlichen Regionen und in den Ballungsrandzonen die dort vorherrschende Wohnform der Niedrigbausweise (des Ein- und Zweifamilienhauses) gute familiengerechte Wohnbedingungen; in diesen Gebieten ist die Kinderzahl traditionell überdurchschnittlich hoch. Das soziale Netz der Verwandtschaft ist häufig dichter, größer und leistungsfähiger als im großstädtischen Lebensraum. Daher sind Familien mit Kindern in Großstädten stärker auf eine ergänzende soziale Infrastruktur angewiesen. Fehlt sie oder ist ihre Leistungsfähigkeit nicht ausreichend entwickelt, erschwert dieser Faktor zusammen mit den ungeeigneten Wohnstandorten die Vereinbarkeit von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit;

— Ansteigen der Kosten der Zeitaufwendungen für Kinder im Zusammenhang mit einer allgemeinen Steigerung des Anspruchsniveaus. In vielen Untersuchungen wird dieser Kostenfrage große Bedeutung zugemessen, auch im Hinblick auf die erwünscht qualifiziertere und die längere Ausbildung der Kinder. Kosten aber sind ein relativer Faktor, dessen Wirkungen nur abgeschätzt werden können gegen den Nutzen, den Kinder materiell oder ideell bedeuten;

— die nicht meßbaren Einflußfaktoren, die mit den zuvor genannten Sachverhalten verknüpft sind, der Widerstreit von Zielen und Werten, die ein Mensch im Leben verwirklichen möchte, die Auffassungen über die Rolle der Partner in Ehe und Familie, der Einfluß von Normen und Lebensvorstellungen, die Intensität noch vorhandener Bindungen an ethische oder kirchliche Gebote und Verbote.

Die Diskussion der Ursachenfrage steht in einem direkten Bezug zur Politikberatung durch die Demographen. Würde es gelingen, exakt die Gründe zu ermitteln, warum eine bestimmte Zahl von Frauen oder Paaren keine Kinder oder nur ein Kind wollen, würde man präzis nachweisen können, warum weniger zweite und dritte und kaum noch vierte Kinder geboren werden, ließen sich, sofern Konsens über eine wünschenswerte Änderung der demographischen Trends besteht, gezielter vielleicht wirkungsvollere Maßnahmen entwickeln. Bei der Vielfalt, Unterschiedlichkeit und Veränderlichkeit der Einflußfaktoren ist das aber nicht möglich. Dies ist auch plausibel, wenn man bedenkt, daß diese Entscheidungen von existenzieller Tragweite für alle Beteiligten sind. Das erklärt des weiteren die tatsächliche oder die scheinbare Widersprüchlichkeit von Forschungsergebnissen.

Nicht alle Faktoren, die in der Richtung wirken, daß eher weniger als mehr Kinder gewünscht geboren werden, sind politischer Gestaltung zugänglich. Das

gilt vor allem für die Einflüsse, die als typische Strukturmerkmale der Industriegesellschaft anzusehen sind und die ohne Umwälzungen nicht zu ändern wären. Staatliche Maßnahmen zur Geburtenförderung oder zur Förderung der Familien werden nur einen Teil der Hemmnisse, die einer größeren Kinderzahl entgegenstehen, beseitigen können. Ökonomische Anreize, mehr Kinder zu haben, also die Kosten, die Kinder verursachen, zu vermindern, finden ihre Grenzen in den finanziellen Möglichkeiten des Staates, vielfach aber auch in ethischen Vorstellungen, die die staatliche Finanzierung des Aufziehens von Kindern als einen problematischen Eingriff in menschliche Freiräume ansehen. Mit staatlichen Maßnahmen aber nur sehr schwer zu bewirken ist die Veränderung von Leitbildern, von Wertorientierungen, die in breiten Schichten der Bevölkerung eine größere Kinderzahl je Ehe nicht mehr vorsehen. Die besondere Art menschlicher Beziehungen, die — von Kindern vermittelt wird — ist nach Auffassung vieler Paare mit zwei Kindern oder nur einem möglich. Es ist auch fraglich, ob es durch staatliche Maßnahmen gelingen kann, bei etwa einem Drittel der Ehepaare das Leitbild einer Drei-Kinder-Familie durchzusetzen, das zur sogenannten Bestandserhaltung der Bevölkerungszahl notwendig wäre.

Bei der Wirkung familienpolitisch relevanter Maßnahmen ist die Unterscheidung zwischen kurzfristigen und langfristigen Wirkungen besonders wichtig. Häufig geht das auf eine pronatalistische Maßnahme folgende Ansteigen der Geburtenzahlen nur auf Vorhol-, Mitnahme- oder Nachholeffekte zurück, ohne daß sich langfristig die Kinderzahl erhöht. Ob eine Wirkung eingetreten ist, eine Maßnahme sich „gelohnt" hat, ließe sich nur an einer deutlich gestiegenen Fruchtbarkeit der Frauen, die diese Maßnahme in Anspruch genommen haben, nach Abschluß ihrer Gebärfähigkeit ablesen.

Eine weitere methodische Schwierigkeit besteht darin, daß in den Fällen, in denen mehrere Maßnahmen zur gleichen Zeit in Form von Maßnahmenbündeln in Kraft gesetzt werden, die Wirksamkeit der einzelnen Maßnahme, etwa des Kindergeldes gegenüber den Kinderfreibeträgen, die Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs gegenüber finanziellen Zuschüssen für Wohnungen, sich nicht ermitteln läßt. Die Reaktion demographischer Indikatoren ist auf das ganze Bündel zurückzuführen und kann einzelnen Maßnahmen nicht zugeordnet werden.

Maßnahmen setzen häufig auf verschiedenen Ebenen an. Steuerliche Maßnahmen, z.B. Kinder- oder Ausbildungsfreibeträge, sind einheitlich für den ganzen Staat. Sie treffen aber auf regional und nach Sozialschichten unterschiedliche wirtschaftliche und soziale Verhältnisse, u.a. auf Unterschiede der Lebenshaltungskosten. Andere Maßnahmen, wie die Schaffung von Betreuungseinrichtungen, individuelle Arbeitszeitregelung, Teilzeitarbeit usw. sind räumlich unterschiedlich geregelt und daher auch unterschiedlich wirksam. Die Messungen müßten deshalb, will man sich nicht mit dem großen

Durchschnitt eines Landes begnügen, regional differenziert durchgeführt werden, was aber häufig an nicht genügend differenziertem Datenmaterial scheitert.

Bevölkerungs- oder familienpolitische Maßnahmen treffen auf viele andere staatliche Maßnahmen der Wirtschafts- und Steuerpolitik, der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik im weiteren Sinn. Sie können also durch Einflüsse aus anderen Politikbereichen abgeschwächt, neutralisiert oder verstärkt werden. Soweit bekannt, sind Untersuchungen dieser konkurrierenden Wirkungen noch nicht durchgeführt worden. Ebenso fehlt es an Hinweisen darauf, nach welchen Prinzipien politische Prioritäten gesetzt wurden.

Zu untersuchen wäre auch, inwieweit es in verschiedenen politischen Handlungsfeldern Anreize gibt, die in ungewollter Kumulation die Wirkung haben, auf Kinder zu verzichten oder die Kinderzahl klein zu halten. Politikberatung müßte auch darin bestehen, die Politiker auf solche negativen Anreize aufmerksam zu machen.

Die Fälle sind nicht selten, daß staatliche Maßnahmen mit pronatalistischer Zielrichtung, von denen man sich eine Wirkung verspricht, zeitlich mit Ereignissen zusammenfallen, die verstärkend oder abschwächend wirken: die Gewährung von Geburtenprämien z.B. mit einem wirtschaftlichen Aufschwung, die Einführung eines Erziehungsgeldes mit einer wirtschaftlichen Rezession und einer Zunahme der Arbeitslosigkeit erwerbstätiger Frauen. Was ist in solchen Fällen der staatlichen Maßnahme, was der allgemeinen Verbesserung oder Verschlechterung der Lebensverhältnisse zuzurechnen?

Materielle Maßnahmen und Verbesserungen der Lebenshaltung von Familien haben häufig infolge wirtschaftlicher Einflüsse nur kurzfristige Effekte: sie schwächen sich im Laufe der Zeit, u.a. infolge der Inflation, ab und führen dann zu einer neuen Interventionspolitik oder werden aufgegeben. Eine zielgerichtete Bevölkerungs- und Familienpolitik muß sich daher ständig der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung und den Veränderungen der Familienverhältnisse anpassen, wenn die einmal ergriffenen Maßnahmen wirkungsvoll bleiben sollen. Ein weiterer wichtiger Gesichtspunkt für demographische Wirkungen ist die Stetigkeit der Familienpolitik. Eltern müssen sich darauf verlassen können, daß einmal ergriffene Maßnahmen Bestand haben.

Der Vergleich des Einsatzes von Maßnahmen und der Entwicklung demographischer Indikatoren, um eine Wirkung der Maßnahmen abzuschätzen, ist eine Methode. Eine andere ist die der Befragung von Ehepaaren im Reproduktionsalter, wobei man die Einflüsse ermitteln will, die sich auf ihr Verhalten ausgewirkt haben können.

Die Ergebnisse österreichischer Befragungen zeigen, daß Leistungen für Familien, insbesondere Transferzahlungen, Ausbau von Betreuungseinrichtungen und eine größere Flexibilität zugunsten der Vereinbarkeit von Beruf und

Familie allgemein begrüßt werden. Eine direkte bevölkerungspolitische Intervention des Staates und eine zu offensichtliche Politik des Anreizes wird dagegen überwiegend abgelehnt. Solche Befragungsergebnisse weisen bestimmten Maßnahmen einen stärkeren oder geringeren Einfluß zu, sind aber nicht geeignet, die tatsächliche Wirksamkeit einzelner Maßnahmen zu messen, zumal die Antworten sozialschichtenspezifisch sehr unterschiedlich sind.

Es ist schwer, einsichtig zu machen, warum es nicht eindeutig gelingt, die Wirkungen des Einsatzes von überwiegend sehr aufwendigen Mitteln zu messen. Die wenigen Versuche, eine Art Kosten- und Nutzenanalyse durchzuführen, ergaben, daß sich auf längere Sicht die Gesamtfruchtbarkeitsrate aufgrund von Maßnahmen möglicherweise um 10 v.H. erhöht hat, was 0,2 bis 0,3 Kindern je Frau entspricht (DDR, Frankreich). In Frankreich wurde in den Begründungen erweiterter Familienleistungen für dritte und weitere Kinder darauf hingewiesen, mit bisherigen Leistungen sei schon erreicht worden, daß französische Frauen durchschnittlich 0,4 bis 0,5 Kinder mehr zur Welt bringen als die Frauen in den Nachbarländern, vor allem in der Bundesrepublik Deutschland, die französische Kinderzahl je Frau 1986 mit 1,85 aber für die Erhaltung des Bevölkerungsbestandes noch nicht ausreiche, da hierfür 2,1 Kinder erforderlich seien.

Die Ergebnisse einer israelischen Untersuchung machen die Wirkungen und Grenzen auch massivster finanzieller Interventionen deutlich. Untersucht wurden die Kinderzahlen von aus Europa stammenden Frauen in Israel für zwei Siedlungstypen: Im „Kibbuz" werden sämtliche Kinderkosten und die Betreuungsaufgaben von der Gemeinschaft geleistet, so daß für die Eltern keine privaten Aufwendungen mehr entstehen. In den genossenschaftlich organisierten Siedlungen (Moshav) wachsen die Kinder im Familienverband auf, verursachen Kosten und machen die Regelung der Betreuung durch die Familie notwendig. Bei einer Übernahme sämtlicher Kinderkosten durch die Gemeinschaft weisen die Frauen nach abgeschlossener Familienbildung maximal 20 v.H. mehr Kinder auf, als die Frauen in den genossenschaftlich organisierten Siedlungen (Ekert, 1986, S. 327—348).

Untersuchungen über den Zusammenhang zwischen Kinderzahl und dem Durchschnittseinkommen der Arbeiter unter Berücksichtigung des Umfangs des Familienlastenausgleichs im engeren Sinn, die von der gleichen Verfasserin aufgrund von Regressionsschätzungen in europäischen Ländern durchgeführt wurden, ergaben, daß eine Angleichung der Familienausgleichszahlungen an das französische Niveau in den anderen Ländern zu einer Zunahme der durchschnittlichen Kinderzahl von 0,2 je Frau führen würde. Ausdrücklich wird dabei aber betont, daß solche Berechnungen mehr Spekulationen als exakte Nachweise enthalten. Ein Fazit aber läßt sich aus diesen Vergleichen ziehen: Selbst umfangreiche und kostspielige Maßnahmen werden auf die Dauer zu keinen spektakulären Änderungen der Geburtenzahl führen,

geht man das Problem nur mit finanziellen Mitteln an. Es wäre jedoch falsch, auf Unwirksamkeit schlechthin zu schließen, auch wenn Wirkungen nicht bestimmten Maßnahmen zurechenbar und in ihrem Umfang nachweisbar sind. Es gibt Beispiele für die Kumulation familienpolitischer Maßnahmen. Es wird dabei nicht mehr von gewissen Veränderungen der demographischen Trends auf mögliche Effekte der Familienpolitik geschlossen, sondern umgekehrt gefragt, ob herausragende familienpolitische Initiativen der Bundesländer in den demographischen Trends Spuren hinterlassen haben können. Das kann angenommen werden für Berlin (West), Baden-Württemberg und das Saarland[2].

— In Berlin (West) gibt es seit 1962 Darlehen bei der Eheschließung und der Geburt von Kindern. Als Fortsetzung des Bundesmutterschafts- bzw. Erziehungsgeldes gibt es seit 1983 ein „Familiengeld". Ferner stellt Berlin seit vielen Jahren in einem in anderen Ländern nicht zu beobachtendem Umfang Ganztagsplätze in Kinderbetreuungseinrichtungen zur Verfügung. Verglichen mit Hamburg, das eine ähnliche Größenordnung aufzuweisen hat, ergibt sich für Berlin (West) eine höhere Heiratshäufigkeit der Männer und Frauen als in Hamburg. Seit 1971 ist in Berlin auch die Geburtenhäufigkeit größer, seit 1980 liegt sie um etwa 40 v.H. über der von Hamburg. Legt man Geburtsjahrgänge zugrunde, so haben die nach 1946 geborenen Berliner Frauen mehr Kinder als die Frauen in Hamburg. Es liegt die Vermutung nahe, daß es, abgesehen von anderen nicht exakt nachweisbaren Einflüssen, die familienpolitischen Maßnahmen waren, die zu den Unterschieden geführt haben.

— In Baden-Württemberg werden seit 1979 das Mutterschaftsgeld des Bundes durch ein Familiengeld und ab 1986 das Erziehungsgeld des Bundes durch ein Landeserziehungsgeld für weitere 12 Monate ergänzt. Diese Kumulation familienpolitischer Maßnahmen des Bundes und des Landes kann insbesondere bei solchen verheirateten Frauen, die bei der Geburt eines Kindes die Erwerbstätigkeit ohnehin aufgegeben haben, bewirkt haben, das Risiko der Geburt eines weiteren Kindes einzugehen. Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt, aber auch zu dem benachbarten Bundesland Bayern hat Baden-Württemberg je Ehe deutlich höhere Kinderzahlen. Ein Teil dieses Unterschieds kann allerdings auch auf den relativ höheren Anteil von Ausländern in Baden-Württemberg zurückgehen.

— Ein negatives Beispiel für diese Zusammenhänge ist das Saarland. Nach der Rückgliederung im Jahre 1957 sind die bis Ende 1959 weit über den Bundesleistungen liegenden Beträge für den Familienlastenausgleich an die des Bundes angeglichen worden. Als eine vermutliche Folge davon ist die Geburtenhäufigkeit des Saarlands, die vorher weit über der der anderen Bundesländer lag, nach 1960 rasch auf das niedrigste Niveau der Flächenländer gefallen. Aber auch hier ist nicht auszumachen, wie weit dieser Rückgang den Änderungen familienpolitischer Leistungen zuzurechnen und wie weit er auf andere Einflußfaktoren, wie die wirtschaftliche Schlechterstellung des Saarlandes zurückzuführen ist.

2 Siehe hierzu Karl Schwarz, Familienpolitik und demographische Entwicklung in den Bundesländern nach dem Zweiten Weltkrieg, Ein Beitrag zur Abschätzung der demographischen Wirkungen familienpolitischer Maßnahmen, 1987 (Manuskript).

Es soll aber noch einmal festgestellt werden, daß kostspielige Maßnahmen, die bevölkerungspolitisch die Geburtenzahl auf die Dauer vermutlich nicht zu steigern vermögen, durchaus zu rechtfertigen sind. Zum einen, weil niemand sagen kann, wie die demographische Entwicklung ohne den Einfluß dieser Maßnahmen tatsächlich verlaufen wäre. Zum anderen, weil die Maßnahmen in jedem Fall familienpolitisch positiv wirkten. Sie haben die soziale Situation von Familien mit mehreren Kindern verbessert, die Familie bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unterstützt, den Kindern bessere Chancen gegeben, nicht zuletzt vielleicht auch soziale Spannungen vermindert.

4. Auswirkungen eines Erziehungsurlaubs auf den Arbeitsmarkt

4.1. Abgrenzung der Problemstellung und Möglichkeiten einer Wirkungsanalyse

Zur Begründung von Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung von Erziehungszeiten werden in der Bundesrepublik Deutschland — aber auch in anderen Ländern — als explizite oder implizite Ziele immer auch vermutete Auswirkungen dieser Regelungen auf den Arbeitsmarkt angeführt. Dabei wird einmal auf die allgemeinen Probleme des Arbeitsmarktausgleichs (in der Regel durch Vergrößerung oder Verringerung des Arbeitskräfteangebots), zum anderen auf den „Teilarbeitsmarkt" derjenigen Bezug genommen, die Anspruch auf Erziehungsurlaub haben. Für die folgende Analyse der familienpolitischen Regelungen sind zunächst die allgemeinen Entlastungen des Arbeitsmarktes durch die Inanspruchnahme des Erziehungsurlaubs sowie durch die befristete Einstellung von Arbeitslosen als Ersatzkräfte von Interesse; diese allgemeinen arbeitsmarktpolitischen Aspekte dürften jedoch im Zeitraum der Einführung dieser familienpolitischen Regelungen von größerer Bedeutung gewesen sein als für ihre generelle Rechtfertigung. Dagegen sind die Auswirkungen dieser Regelungen auf den für die anspruchsberechtigten Eltern bestehenden „Teilarbeitsmarkt" auch im Hinblick auf die familienpolitischen Zielsetzungen von Bedeutung, weil es hier unmittelbar um die Erwerbschancen der Eltern und damit um Probleme der Verwirklichung ihrer langfristigen Lebenspläne geht. Angesichts der gegenwärtig tatsächlich noch vorherrschenden Rollenverteilung zwischen Frauen und Männern sind damit hier in erster Linie die möglichen Auswirkungen auf die Frauenerwerbstätigkeit zu untersuchen.

Die Frage nach Arbeitsmarktwirkungen eines Erziehungsurlaubs stellt sich allerdings auch dann, wenn arbeitsmarktpolitische Ziele nicht explizit zur Begründung der familienpolitischen Regelungen herangezogen werden. Denn das übergeordnete Ziel der Eröffnung von mehr Wahlfreiheit zwischen Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit für die Eltern von Kleinkindern erfordert die Berücksichtigung der Auswirkungen auf die tatsächlichen Interessen der Eltern an Erwerbstätigkeit im Rahmen ihrer Lebensplanung, soweit es die Sicherung einer ständigen Betreuung der Kinder in deren erster Lebensphase zuläßt.

Schließlich stellt sich die Frage nach den Arbeitsmarktwirkungen eines Erziehungsurlaubs auch insofern, als im Rahmen einer rationalen Konzeption einer in ihren Teilbereichen abgestimmten Gesellschaftspolitik auch die (unbeabsichtigten) Nebenwirkungen familienpolitischer Regelungen auf andere Politikbereiche zu berücksichtigen sind. Dies gilt in der Gegenwart in besonderem Maße für das Spannungsverhältnis von Familienpolitik und Wirtschaftspolitik angesichts der Diskussionen über „kontraproduktive" Wirkungen sozial gut gemeinter Regulierungen der individuellen wirtschaftlichen Entscheidungen. Erziehungsurlaub und Kündigungsschutz erscheinen im Rahmen dieser Diskussion geradezu als Rückfall in eine anachronistische Politik der Regulierung und geraten unter einen besonderen Rechtfertigungszwang bezüglich der Auswirkungen auf die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung und insbesondere auf die Beschäftigungschancen von Frauen.

Wissenschaftlich begründete Aussagen über die Auswirkungen eines Erziehungsurlaubs können bislang zwar noch nicht aufgrund einer empirischen Wirkungsanalyse der gesetzlichen Regelungen in der Bundesrepublik Deutschland erfolgen; sie sind aber doch auf vielfache Weise möglich:

Erstens können hypothetische Überlegungen über rationale Reaktionen der Arbeitsmarktparteien auf das gesetzliche Angebot eines Erziehungsurlaubs, empirische Erkenntnisse über die familien- und berufsbezogenen Einstellungen und Verhaltensweisen von Frauen und Männern sowie das Wissen über das Beschäftigungsverhalten der Arbeitgeber begründete Wirkungsvermutungen liefern.

Zweitens können Erfahrungen mit den bisherigen Regelungen des Mutterschaftsurlaubs und mit vergleichbaren Regelungen einer Sicherung des Beschäftigungsverhältnisses für besondere Arbeitnehmergruppen (z.B. Schwerbehindertengesetz, Arbeitsplatzschutzgesetz bei Einberufung zum Wehrdienst) bedingt übertragen werden.

Drittens können Erkenntnisse über entsprechende Regelungen in einzelnen Ländern unter Berücksichtigung länderspezifischer Besonderheiten — mit der gebotenen Vorsicht — auf andere Länder übertragen werden; die in Modellversuchen gewonnenen Einsichten können bedingt verallgemeinert werden.

Angesichts der Tatsache, daß somit weitgehend nur eine mittelbare Wirkungsanalyse und nur theoretisch begründete und bedingte Aussagen über mögliche Auswirkungen gemacht werden können, erscheint es angebracht, die Überlegungen auf die zentralen Regelungen zu konzentrieren und die Differenzierung im Detail einer späteren empirischen Analyse der Auswirkungen des Bundeserziehungsgeldgesetzes zu überlassen. Die zentralen Regelungen, die im folgenden zu untersuchen sein werden, sind der Erziehungsurlaub und damit der Kündigungsschutz für die Zeit des Erziehungsurlaubes sowie die bei Bezug von Erziehungsgeld zulässige Teilzeitarbeit.

4.2. Die Bedeutung des Erziehungsurlaubs und der Teilzeitarbeit für den Arbeitmarkt

Wie die Darstellung des Erziehungsurlaubs, des mit ihm verbundenen Kündigungsschutzes und der bei Bezug von Erziehungsgeld zulässigen Teilzeitarbeit in Abschnitt I.1 zeigt, stellen Erziehungsurlaub und Kündigungsschutz Regulierungen der Freiheit des Einzelarbeitsvertrags mit den Folgen des Ruhens des Arbeitsverhältnisses und des Kündigungsverbots für den Fall der Elternschaft eines Arbeitnehmers (entsprechend den Anspruchsvoraussetzungen des Gesetzes) dar. Dieser theoretisch bei einzelnen Frauen und Männern über eine relativ breite Zeitspanne des Arbeitslebens mögliche Fall einer Anspruchsberechtigung trifft tatsächlich für den Arbeitsmarkt insgesamt nur in Abhängigkeit von der Geburtenhäufigkeit ein. Der Anspruch auf Erziehungsurlaub wird faktisch nur in bestimmten Altersgruppen und mit extrem unterschiedlicher Wahrscheinlichkeit von Frauen und Männern wahrgenommen, d.h. er ist faktisch nur für relativ eng abgegrenzte Teilarbeitszeitmärkte relevant.

Da von diesen Regelungen kurzfristig kaum eine entscheidende Veränderung der gesellschaftlichen Roßenverteilung zwischen Frauen und Männern zu erwarten ist (auch wenn dies ein frauenpolitisches Ziel der Ausgestaltung der Regelungen ist), muß der — allerdings nicht streng abgrenzbare — „Teilarbeitsmarkt" für Frauen im Mittelpunkt der Betrachtung stehen. Für die Analyse der Wirkungen dieser Maßnahmen auf dem Arbeitsmarkt kann — entsprechend dem Kategorienschema ökonomischer Marktanalyse — nach dem Ansatz beim Arbeitsangebot, bei der Arbeitsnachfrage und schließlich bei der Beschäftigung differenziert werden. Diese Analyse folgt bewußt diesem Kategorienschema, weil auch die Kritik am Erziehungsurlaub überwiegend in diesem Rahmen erfolgt. Zudem wird davon ausgegangen, daß tatsächlich auch von den Familien die Wahlmöglichkeiten zwischen Familien- und Erwerbstätigkeit mehr oder minder bewußt ökonomisch-rational wahrgenommen werden. Eine Wertaussage ist damit nicht verbunden, insbesondere nicht zugunsten einer engen, nur an monetär-quantifizierbaren ökonomischen Größen orientierten Rationalität.

4.3. Unmittelbare Auswirkungen auf das Arbeitsangebot

Für das Arbeitsangebot erscheinen die Regelungen des Bundeserziehungsgeldgesetz

- als Eröffnung zusätzlicher Wahlmöglichkeiten (materiale Freiheit) bei der jeweiligen Zeitverwendung für Erwerbstätigkeit und Familie,
- als eine Veränderung der „relativen Preise" von Erwerbs- und Familientätigkeit und

- als eine größere Sicherheit (materiale Freiheit im Zeitverlauf) für die Befriedigung der mit der Erwerbstätigkeit verbundenen Interessen.

4.3.1. Quantitative Wirkungen: Inanspruchnahme des Erziehungsurlaubs nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz

Die quantitativen Auswirkungen der Regelungen des Bundeserziehungsgeldgesetzes auf das Arbeitsangebot sind abhängig von der tatsächlichen Zahl derjenigen, die die Anspruchsvoraussetzungen erfüllen und die Angebote des Gesetzes in Anspruch nehmen. Dabei kann von der vor Einführung des Bundeserziehungsgeldgesetzes gegebenen Situation der Inanspruchnahme des Mutterschaftsurlaubs, von den Erfahrungen des Modellversuchs in Niedersachsen und den Erkenntnissen in anderen Ländern, insbesondere in Österreich, ausgegangen werden. Die tatsächlich zu erwartende Beteiligung der Väter am Erziehungsurlaub dürfte aufgrund dieser Erfahrungen für eine grobe Bestimmung des Umfangs zu vernachlässigen sein[3]. Nach dem Geburten- und Erwerbsstand von 1982 (621.173 Geburten, Erwerbsquote der Frauen 55,5 v.H. — ohne Selbständige, mithelfende Familienangehörige und Beamte, die zusammen 17 v.H. der weiblichen Erwerbstätigen ausmachen), könnten in der Bundesrepublik Deutschland jährlich rund 286.300 Frauen, davon 25.900 ledige und 260.400 verheiratete Frauen, den Erziehungsurlaub in Anspruch nehmen (Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung, Hannover 1985a, S. 27. In bezug auf die Zahl der Lebendgeborenen in Höhe von 626.000 im Jahr 1986 können diese Werte der Größenordnung nach unverändert verwendet werden). Ausgeschlossen sind bei dieser Betrachtung die Mütter, die bei der Geburt in einem befristeten Arbeitsverhältnis standen und daher nur dann einen Bestandsschutz haben, wenn ihr Arbeitsvertrag über das Ende des Erziehungsurlaubs hinausreicht; diese Zahl kann nicht bestimmt werden.

Da bereits 1984 (mit leicht steigender Tendenz seit 1980) gut 90 v.H. der anspruchsberechtigten Mütter Mutterschaftsurlaub in Anspruch nahmen, kann unter Berücksichtigung der Anreizfunktion des durchschnittlich etwas höheren Erziehungsgeldes und der internationalen Erfahrungen (Schweden 96 v.H., Österreich 95 v.H.) von einer Inanspruchnahmequote für den Erziehungsurlaub von 95 v.H. ausgegangen werden. Bei der hier verwendeten Berechnungsgrundlage (Geburten- und Erwerbsstand von 1982) werden dann jährlich rund 272.000 Frauen Erziehungsurlaub nehmen (Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung Hannover, 1985a, S. 28f.). Von 1988 ab lassen sich daraus in etwa 130.000 zusätzliche Frauenarbeitsplätze — in der

3 Vgl. Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung Hannover (Hrsg.): Erziehungsgeld/Erziehungsurlaub und Arbeitsplatzsischerung, Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit. Hannover 1985, S. 36 f.

gegebenen Relation von Voll- und Teilzeit — erreichen. Da durchschnittlich nur etwa jede zweite Stelle vorübergehend besetzt wird (Vgl. Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung, Hannover 1985a, S. 41) ergibt sich schätzungsweise ein Arbeitsmarktentlastungseffekt bis zu 65.000 Stellen.

Zur Abschätzung des Umfangs der Inanspruchnahme des Kündigungsschutzes und damit des Anspruchs auf Wiederaufnahme der Beschäftigung beim früheren Arbeitgeber kann vor allem auf die österreichischen Untersuchungen zurückgegriffen werden. Obwohl heute weitgehend einheitlich in allen europäischen Ländern die meisten Mütter eine Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit zu einem späteren (oft nicht näher bestimmten) Zeitpunkt beabsichtigen, hat in einer Lebensphasenplanung offenbar das Bedürfnis, das Kind in der ersten Lebensphase selbst zu betreuen, ebenso verbreitet Vorrang. Unmittelbar im Anschluß an den Mutterschaftsurlaub wollen i.d.R. nur diejenigen Frauen wieder erwerbstätig sein, die Alleinerziehende sind und/oder über ein geringes Einkommen verfügen, sowie die besonders erwerbsorientierten, meist gut qualifizierten Frauen mit nur einem Kind.

Die tatsächliche Rückkehr ins Erwerbsleben unmittelbar nach Beendigung des Erziehungsurlaubs dürfte aufgrund der Erfahrungen mit den Mutterschaftsurlaub (1980 49 v.H.) und den vergleichbaren Verhältnissen in Österreich kaum über 50 v.H. hinausgehen (vgl. Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung, Hannover, 1985a, S. 29). 1981/82 waren in Österreich von den Frauen, die in den jeweiligen Jahren in Karenzurlaub gegangen waren, in den Jahren 1975 50 v.H. und 1980 40 v.H. wieder erwerbstätig (Münz/Neyer/Pelz, 1986, S. 252f.). Berücksichtigt man zudem die österreichische Erfahrung, daß nur zwei Drittel der sofort nach dem Karenzurlaub die Erwerbstätigkeit wieder aufnehmenden Mütter dies bei ihrem früheren Arbeitgeber taten (Münz/Neyer/Pelz, 1986, S. 255), dann ist die tatsächlich zu erwartende Inanspruchnahme des Kündigungsschutzes auf etwa 90.000 Fälle (26 v.H. aller z. Zt. der Geburt erwerbstätigen Frauen) zu veranschlagen; d. h. von weniger als 1 v.H. der abhängig erwerbstätigen Frauen würde jährlich der Kündigungsschutz des Bundeserziehungsgeldgesetz in Anspruch genommen werden (vgl. Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung, Abbildung S. 224 sowie S. 225). Selbst wenn man die österreichischen Erfahrungen auf die Bundesrepublik Deutschland nicht für übertragbar und — wenigstens auf mittlere Sicht — eine Rückkehr ins Erwerbsleben bei mehr als der Hälfte der Anspruchsberechtigten für wahrscheinlich hält, bleibt die Bedeutung des Kündigungsschutzes nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz im Verhältnis zur Gesamtzahl der Arbeitsverhältnisse so gering, daß sie vernachlässigt werden kann.

4.3.2. Strukturelle Effekte

Die wichtigsten möglichen Auswirkungen auf die Struktur des Arbeitsangebots können hier nur skizziert werden; der empirische Nachweis solcher Effekte ist teilweise auch aus anderen empirischen Untersuchungen des Arbeitsangebots an sich hinreichend gegeben (z.B. in bezug auf die Präferenz für Teilzeitarbeit), teilweise können die strukturellen Wirkungen jedoch (ohne erheblichen zusätzlichen Aufwand) kaum noch quantitativ bestimmt werden.

(1) Wirkungen auf die Teilzeitarbeitsmärkte

Soweit Frauen im Anschluß an eine Beurlaubung wegen Mutterschaft wieder erwerbstätig werden, bevorzugen sie ganz überwiegend Teilzeitarbeit, um ihre familiären Aufgaben und die Kinderbetreuung mit der Erwerbstätigkeit in Einklang bringen zu können (vgl. Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung, Hannover, 1981; dasselbe: 1985 b). Weniger klar läßt sich beurteilen, ob die im allgemeinen gegebene Präferenz für eine Teilzeitarbeit mit einer Wochenstundenzahl zwischen der Hälfte und der vollen Normalarbeitszeit (z.B. 2/3 der Normalarbeitszeit) auch für die Nachfrage der Mütter nach Teilzeitarbeitsplätzen im Anschluß an den Erziehungsurlaub zutrifft oder stärker von den nach einer etwa dreijährigen Kinderbetreuungsphase in das Berufsleben eintretenden Frauen geprägt wird. Ebenso wenig zuverlässig bestimmbar ist, in welchem Umfang die Nachfrage nach Teilzeitarbeitsplätzen von deren Verfügbarkeit sowie von den jeweils gegebenen Betreuungsmöglichkeiten für die Kinder abhängig ist. Insgesamt dürfte aber durch die Zulässigkeit von Teilzeitarbeit neben dem Erziehungsurlaub und den verlängerten Zeitraum des Kündigungsschutzes mit einer Verstärkung der Nachfrage nach Teilzeitarbeitsplätzen zu rechnen sein (dies haben trotz struktureller Unterschiede auch die Erfahrungen mit der Wahl von Teilzeitarbeit auf der Grundlage des Beamtenrechtsrahmengesetzes gezeigt). Zudem dürfte sich vermutlich auch die Altersstruktur der Frauenerwerbstätigkeit etwas zugunsten der mittleren Jahrgänge verschieben, da im Falle einer Unterbrechung der Erwerbstätigkeit mit einem früheren Wiedereintritt zum Ende des Erziehungsurlaubs zu rechnen ist.

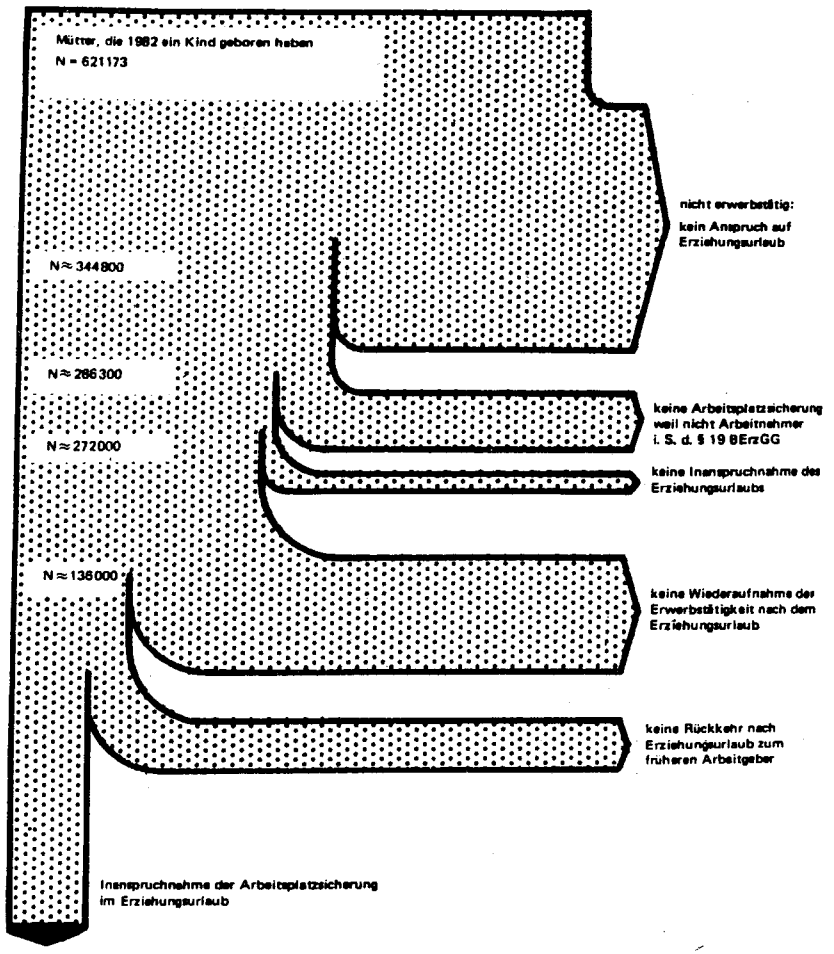
(2) Wirkungen auf die Qualifikationsstruktur

In bezug auf die Qualifikationsstruktur des Arbeitsangebotes ist vor allem die Möglichkeit der Beschäftigung von Ersatzkräften während des Erziehungsurlaubs durch (gegenüber bisher) länger befristete Arbeitsverträge von Bedeutung. Eine Veränderung der Qualifikationsstruktur des Arbeitsangebotes ergibt sich sowohl aus der Inanspruchnahme des Erziehungsurlaubs als auch aus der befristeten Einstellung von Ersatzkräften. Angesichts der allgemeinen Arbeitsmarktlage und des besonders hohen Überangebots auf dem Arbeitsmarkt für Frauen (unter Einschluß der stillen Reserve) ist kaum davon auszugehen, daß sich eine Verschlechterung der Qualifikationsstruktur durch die Ersatzkräfte ergibt; lediglich die betriebsspezifischen Qualifikationen und die im Arbeitsvollzug erworbenen Qualifikationen könnten zunächst vorüber-

Abbildung 1

Inanspruchnahme einer Arbeitsplatzsicherung im Rahmen eines Erziehungsurlaubs - Anspruchsberechtigte Frauen und voraussichtliche Inanspruchnahme der Arbeitsplatzsicherung —

Schaubild 1

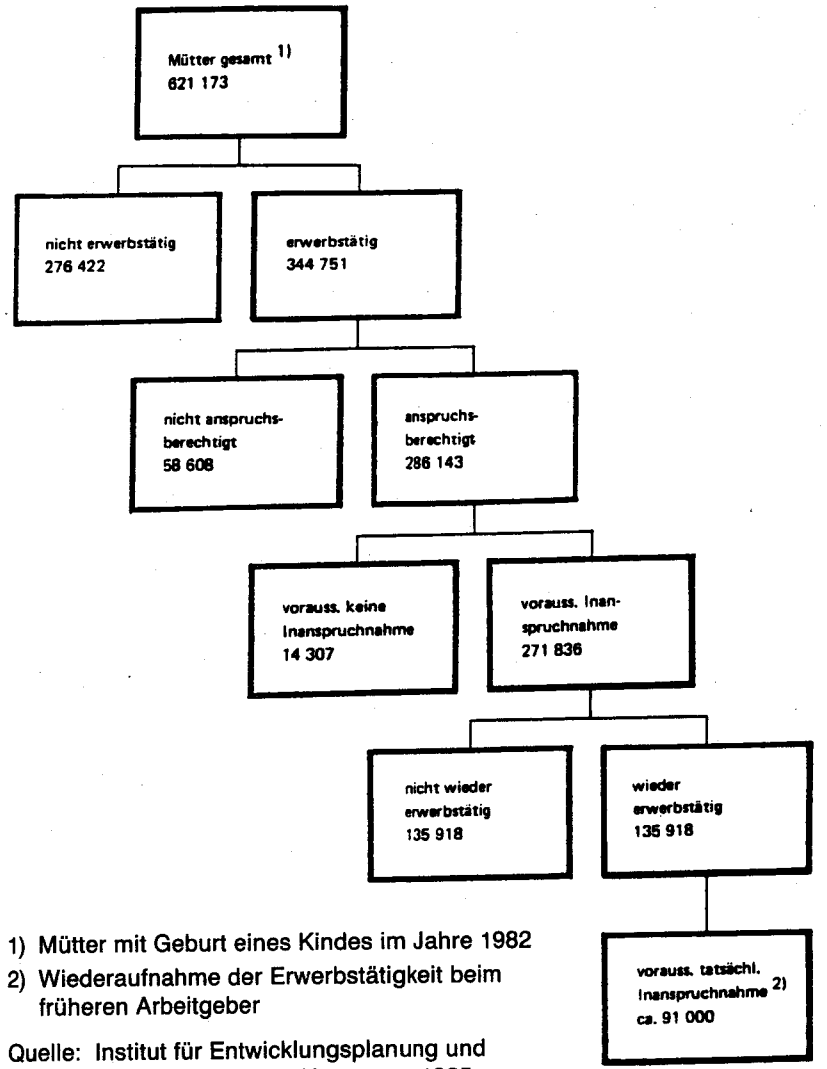


≈ 91000 Frauen = 0,9 % aller Arbeitsplätze für Frauen in der Bundesrepublik Deutschland

Quelle: Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung, Hannover, 1985.

Abbildung 2

Inanspruchnahme einer Arbeitsplatzsicherung im Rahmen eines Erziehungsurlaubs — Anspruchsberechtigte Frauen und voraussichtlich tatsächliche Inanspruchnahme der Arbeitsplatzsicherung —



1) Mütter mit Geburt eines Kindes im Jahre 1982
2) Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit beim früheren Arbeitgeber

Quelle: Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung, Hannover, 1985.

gehend bei den nach bisheriger Arbeitslosigkeit oder Familientätigkeit rekrutierten Frauen geringer sein. Angesichts einer zunehmenden Verhärtung der Arbeitslosigkeit bei Langzeitarbeitslosen muß jedoch die über Erziehungsurlaub und befristete Arbeitsverhältnisse mögliche Umverteilung der Arbeit in ihrer sozialpolitischen Bedeutung hervorgehoben werden. Die vorübergehende Beschäftigung von andernfalls Arbeitslosen als „Erziehungsurlaubs-Aushilfe" dient einer Erhaltung und Anpassung der Qualifikation dieser Arbeitnehmer und verbessert damit insgesamt eher langfristig die Qualifikationsstruktur des Arbeitsangebots.

(3) Wirkungen auf die branchenmäßige und regionale Struktur

Branchenmäßig und regional können die aufgezeigten globalen Auswirkungen auf das Arbeitsangebot von Frauen in höchst unterschiedlicher Form ihren Niederschlag finden. Von besonderem Interesse ist hierbei eine überdurchschnittliche Häufigkeit von Fällen der Inanspruchnahme des Erziehungsurlaubs und Kündigungsschutzes in traditionellen Frauenberufen und in Branchen mit einer traditionell überdurchschnittlich hohen Anzahl von Frauenarbeitsplätzen (und daraus evtl. resultierende Probleme bei einer entsprechenden regionalen Monostruktur). Zudem muß auf die deutlichen regionalen Unterschiede der Verfügbarkeit von Teilzeitarbeitsplätzen und auf die daraus zu vermutenden Auswirkungen auf die Nachfrage nach Teilzeitarbeit sowie auf den Wiedereintritt nach dem Erziehungsurlaub verwiesen werden. In strukturschwachen Regionen mit besonderen Arbeitsmarktungleichgewichten ist i.d.R. (über entsprechende Antizipation) mit einer geringeren Nachfrage nach Teilzeitarbeit sowohl während des Erziehungsurlaubs als auch beim Wiedereintritt nach dem Erziehungsurlaub zu rechnen; der Kündigungsschutz hat in dieser Arbeitsmarktsituation eine besonders große Bedeutung.

4.3.3. Spezifische Wirkungen von Teilzeitarbeitsverhältnissen

Unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit für die Frauen über den gesamten Zeitraum eines Arbeitslebens muß noch auf besondere arbeitsmarktpolitische Probleme der zulässigen Teilzeitarbeit nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz eingegangen werden. Teilzeitarbeit, insbesondere von geringfügigem Umfang, ist in der Regel kaum mit beruflichen Aufstiegsmöglichkeiten und entsprechenden Einkommensverbesserungen verbunden. Da Frauen mit Kindern überwiegend auch nach der Beurlaubung Teilzeitarbeit wünschen, besteht die Gefahr, daß sich längerfristig ausgeübte Teilzeitarbeit von geringem Umfang für die berufliche Entwicklung und für eine eigenständige Alterssicherung nachteilig auswirkt.

Die inhaltliche Ausrichtung für die neben dem Bezug von Erziehungsgeld zulässige Teilzeitarbeit an dem Begriff der kurzzeitigen Beschäftigung ist familienpolitisch vermutlich die einzige Lösung, die noch mit dem Hauptziel, die persönliche Betreuung des Kleinkindes durch die Eltern zu gewährleisten, zu vereinbaren ist. Solange an diesen Begriff aber der Ausschluß von der Versicherungspflicht in der Arbeitslosenversicherung geknüpft ist, verstärkt diese Regelung die Tendenz zur Ausbildung eines zweiten Arbeitsmarktes, von Arbeitsverhältnissen mit einem eingeschränkten sozialen Schutz, insbesondere mit eingeschränkten Ansprüchen auf Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nach dem Arbeitsförderungsgesetz. Da solche geringfügigen Teilzeitbeschäftigungen sowieso schon überwiegend von Frauen angenommen werden, kann in dieser Regelung über die Verstärkung der Arbeitsmarktsegregation hinaus auch eine Diskriminierung der Frauen angenommen werden (vgl. BAG 3 AZR 66/83). Damit hebt diese Regelung, aber auch die sonstigen, eine Gleichstellung von Frauen am Arbeitsmarkt (und Abbau der Arbeitsmarktsegregation, vgl. IIM/LMP Diskussion paper 82—27, S. 150 ff.) fördernde Effekte teilweise wieder auf.

4.3.4. Langfristige Auswirkungen auf das Arbeitsangebot von Frauen

Über die langfristigen Wirkungen des Erziehungsurlaubs auf das Arbeitsangebot von Frauen läßt sich noch weniger Zuverlässiges aussagen als über die kurzfristigen Wirkungen. Folgende Hinweise sind jedoch möglich:

— Während das Arbeitsangebot kurzfristig vermutlich zugunsten der Familientätigkeit eingeschränkt werden wird, dürfte sich langfristig aus Erziehungsurlaub und Kündigungsschutz eher eine Steigerung des Arbeitsangebotes von Frauen durch vorgezogenen Wiedereintritt in das Arbeitsleben sowie durch häufigere Fortsetzung der Berufstätigkeit nach der Zeit vorrangiger Familientätigkeit in der ersten Lebensphase der Kinder ergeben. Insgesamt wird daher langfristig wohl eine Ausweitung des Arbeitsangebots von Frauen und eine Verstetigung der Erwerbsbeteiligung von Frauen zu erwarten sein.

— Entscheidender dürften jedoch die Auswirkungen auf die Qualität des Arbeitsangebots von Frauen sein. Die Möglichkeit von Teilzeitarbeit neben dem Erziehungsurlaub und die vermutlich häufigere frühere Wiederaufnahme der Berufstätigkeit lassen die vor der Geburt erworbenen beruflichen Qualifikationen weniger veralten und gewährleisten eine kontinuierlichere Fortsetzung des „Training on the Job".

— In gleiche Richtung dürfte sich auch ein rationales Ausbildungsverhalten der Frauen auswirken, das aufgrund der gesetzlichen Regelungen nun von größerer Bestandsicherheit des Arbeitsverhältnisses bei entsprechender Erwerbsorientierung ausgehen kann. Da sich Ausbildungsinvestitionen über einen längeren Zeitraum der Berufstätigkeit und möglicherweise auch mit besseren Karrierechancen in Zukunft eher auszahlen werden, ist mit einem zusätzlichen Impuls zur Verbesserung der beruflichen Qualifikation der Frauen zu rechnen.

4.4. Auswirkungen auf die Arbeitskräftenachfrage der Unternehmen

Für die Arbeitsnachfrage der Unternehmen sind wohl weniger die in der öffentlichen Diskussion oft im Vordergrund stehenden theoretischen Möglichkeiten als in erster Linie die tatsächliche Häufigkeit und das Ausmaß der Einschränkungen ihrer Dispositionsfreiheit sowie der Veränderung der Kosten- und Ertragsverhältnisse bei der Beschäftigung von Bedeutung. Für das Unternehmerverhalten soll — obwohl Unternehmen auf ökonomische Rationalität hin institutionalisiert sind — damit nicht der Einfluß der „Mitmenschlichkeit" bei der Regelung des Problems der Vereinbarkeit von Erwerbsarbeit und Kindererziehung geschmälert oder gar geleugnet werden. Dennoch würden familienpolitische Regelungen, die ausschließlich auf die Mitmenschlichkeit vertrauen und die betrieblich-funktionale Notwendigkeit wirtschaftlichen Personalmanagements vernachlässigen würden, im Rahmen der gegebenen Arbeitsmarktordnung auch ihre familienpolitischen Ziele nicht erreichen können.

4.4.1. Aktualität und Aspekte der Problemstellung

Die Einführung des Bundeserziehungsgeldgesetzes wurde von Seiten der Interessenverbände der Arbeitgeber mit einer Kritik begleitet, die schon in bezug auf die bisherigen Mutterschutzregelungen vorgetragen wurde, und mit der als Folge der familien- oder sozialpolitisch gut gemeinten Regelungen eine Diskriminierung der Frauen am Arbeitsmarkt behauptet wird. Diese Kritik der Arbeitgeber findet im Bereich der Wissenschaft Unterstützung in der gegenwärtigen Diskussion über eine Deregulierung vor allem im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Dabei wird argumentiert, daß die Regulierung die Anpassungsfähigkeit und Dynamik der Marktwirtschaft beeinträchtige und unerwünschte Marktergebnisse („kontraproduktive Wirkungen") für die zu schützenden Arbeitskräfte bewirke.

Die Antworten auf diese Kritik sind nicht nur von entscheidender Bedeutung für die Akzeptanz des Bundeserziehungsgeldgesetzes im Bereich der politischen Willensbildung und für eine evtl. Weiterentwicklung dieses familienpolitischen Regelungskomplexes, sondern auch für das Einstellungsverhalten der einzelnen Unternehmen und für die Frauen selbst, die die entsprechenden Argumente für ihr Angebotsverhalten antizipieren. Angesichts der allgemeinen Probleme auf dem Arbeitsmarkt seit 1974/75, der Notwendigkeit der Eingliederung geburtenstarker Jahrgänge in das Erwerbsleben und der zunehmenden Verhärtung der Arbeitslosigkeit bei längerfristig Arbeitslosen scheint die überdurchschnittlich hohe Arbeitslosigkeit der Frauen die Diskriminierungshypothese zu bestätigen und sich im besonderen das Problem der Eingliederung der jungen Frauen am Anfang des Berufslebens zu stellen. Das

Einstellungsverhalten der Betriebe ist sicher tendenziell durch rationale wirtschaftliche Kalkulation bestimmt, aber auch kaum frei von Einflüssen aus der öffentlichen und veröffentlichten Diskussion. Die in der Öffentlichkeit und zwischen den Verbänden und der Politik geführte Diskussion vermittelt den Betrieben eine subjektive Gewißheit von Nachteilen einer Beschäftigung junger Frauen, auch wenn diese sich bei umfassend rationaler Überprüfung als Vorurteile erweisen.

Ein tatsächlich zusätzlicher Aufwand durch die Regelungen des Bundeserziehungsgeldgesetzes bei der Beschäftigung junger Frauen kann sich in direkten Kosten der Beschäftigung (Lohn- und Lohnnebenkosten), in zusätzlichem Aufwand bei der Personalplanung und dem Personaleinsatz (Gemeinkosten) sowie in Verbindung mit der Einstellung von Ersatzkräften ergeben; dem zusätzlichen Aufwand entsprechen jedoch — wenngleich in der öffentlichen Diskussion meist vernachlässigt — auch zusätzliche Ertragselemente (z.B. geringere Fluktuation, Erhaltung von Qualifikationen, Gewinnung von Dauerarbeitskräften aufgrund der Erfahrung aus den Aushilfskräften). Selbst die betroffenen Frauen antizipieren die möglichen Probleme, die Erziehungsurlaub und Kündigungsschutz aus betrieblicher Sicht mit sich bringen (vgl. Modellversuch Niedersachsen, Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung Hannover, 1985 a, S. 31).

Im folgenden wird zunächst versucht, die möglichen Auswirkungen der Regelungen des Bundeserziehungsgeldgesetzes auf die betriebliche Nachfrage nach weiblichen Arbeitskräften im Rahmen eines rationalen Einstellungsverhaltens zu überprüfen. Da eine unmittelbare empirische Untersuchung der Diskriminierungshypothese aufgrund des Gesetzes noch nicht vorliegt, können nur einige empirische Befunde zur Stützung der Plausibilität ihrer Geltung oder Nichtgeltung angeführt werden.

4.4.2. Kostenbelastung der Betriebe und rationale Reaktionen

Durch die Regelungen des Bundeserziehungsgeldgesetzes entstehen den Betrieben ebenso wenig direkte Lohn- oder Lohnnebenkosten wie durch den bisherigen Mutterschaftsurlaub. Soweit unternehmerische Entscheidungen mit direkten Kostenbelastungen begründet werden, sind sie nur auf die während der Mutterschutzfrist anfallenden Lohnnebenkosten rückführbar. Tatsächlich sind für den Arbeitgeber die Lohnnebenkosten im Mutterschaftsfalle durch den Ausgleich zwischen Mutterschaftsgeld und jeweiligem Nettolohn laufend gestiegen, weil seit 1974 der Tagessatz für das Mutterschaftsgeld gleich blieb. Bei gleichzeitiger Zunahme der Frauenerwerbstätigkeit hat dies zu einem Anstieg der durchschnittlichen Lohnnebenkosten geführt, der vor allem bei Betrieben mit überdurchschnittlich hohem Frauenanteil von den Arbeitgebern zunehmend als besonders belastend angesehen wird (Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung Hannover, 1985a, S. 40 f.). In

der öffentlichen Diskussion um das Bundeserziehungsgeldgesetz wurden diese Lohnnebenkostenbelastungen mit den „Belastungen" aus dem Erziehungsurlaub zu einem Paket der Belastungen bei Mutterschaft verschnürt, dessen Teile kaum mehr erkennbar sind; die Einschätzung und Ablehnung des einen Teils überträgt sich auf die anderen Teile und auf die Gesamtheit der Regelungen für die „Funktion" Mutterschaft.

Für die Familienpolitik muß sich allerdings für die Sicherung der Akzeptanz des Bundeserziehungsgeldgesetz die Frage stellen, ob nicht die beim Mutterschaftsgeld mit der allgemeinen Einkommensentwicklung eingetretene Belastungsverschiebung einer Korrektur bedarf. Bei der Beurteilung der Wirkungen des Erziehungsurlaubs (und bei evtl. Erweiterungsüberlegungen) kann jedoch davon ausgegangen werden, daß die entscheidenden direkten Kostenbelastungen nicht von dieser Regelung ausgehen, sondern ihr nur (als neuer Teil eines gesamten Regelungskomplexes) mit zugeschrieben werden.

(1) Lohnkostenbelastung und Ersatzkraftbeschaffung

Eine direkte Lohnkostenbelastung der Betriebe aus dem Erziehungsurlaub kann sich ergeben, wenn für die Beurlaubung eine Ersatzkraft nur zu höherem Lohn zu erhalten und/oder die Einstellung der Ersatzkraft mit zusätzlichem Aufwand (insbesondere für die Einarbeitung) verbunden ist. Jedoch sind angesichts der allgemeinen Arbeitsmarktlage (und des wohl auch noch länger anhaltenden Angebotsdrucks angesichts der Rückkehr von Frauen aus der „stillen Reserve") sowie der besonderen Bedingungen des Marktes für Aushilfskräfte in der Regel befristete Beschäftigungsverhältnisse bisher zu niedrigem Lohn möglich. Die Einarbeitungskosten verteilen sich — soweit sie nicht überhaupt, z.B. durch Rückgriff auf „Ehemalige" eingespart werden können — nach der Regelung für den Erziehungsurlaub auf einen erheblich längeren Zeitraum als bei Mutterschaftsurlaub; insofern ist also die Anpassung erleichtert und eine Verringerung der Kostenbelastung (je Fall und auch bei den Stückkosten) eingetreten.

Ein weiteres (und auch häufiger vorgebrachtes) Argument der Belastung der Betriebe durch die Notwendigkeit der Einstellung von Ersatzkräften bei Erziehungsurlaub bezieht sich auf die Qualifikation der Ersatzkräfte. Soweit es sich jedoch nicht um besonders hohe und stark spezialisierte Qualifikationen handelt, wird die tatsächliche Besetzung des Arbeitsplatzes mit entsprechend qualifizierten Aushilfskräften, aufgrund der angesprochenen Arbeitsmarktbedingungen durchaus möglich sein. Besonderheiten angespannter regionaler und beruflicher Teilarbeitsmärkte kann vermutlich mit Hilfe des Instrumentariums des Arbeitsförderungsgesetzes Rechnung getragen werden. Bei einer allgemeinen Entspannung am Arbeitsmarkt kann davon ausgegangen werden, daß sich der ja ausreichend lange Zeit vorhersehbare und daher einplanbare Bedarf an Ersatzkräften in Zusammenarbeit zwischen Betrieben und

Arbeitsämtern durch die amtliche Vermittlung von Zeitkräften und ggf. über Zeitarbeitsunternehmen i.d.R. befriedigend abdecken läßt.

(2) Organisatorischer Aufwand

Schließlich tritt durch den Erziehungsurlaub für die Betriebe eine mittelbare Kostenbelastung im Gemeinkostenbereich ein und zwar durch die Notwendigkeit, die Arbeitsverteilung umzuplanen, eine Ersatzkraft und deren Einarbeitung und Einsatz einzuplanen oder ggf. eine Teilzeitarbeitsmöglichkeit bereitzustellen und schließlich die Wiedereingliederung des Arbeitnehmers (ggf. unter Friktionen bei der Ausgliederung der Ersatzkraft) vorzunehmen. Bei genereller, nicht nach Betriebsgrößen differenzierter Betrachtung können hier gegenüber dem reinen Kostenaspekt, der in der öffentlichen Diskussion im Vordergrund steht, drei Belastungsaspekte unterschieden werden:

- die Personalkosten im Bereich der Personalplanung der Betriebe, die überwiegend für hochqualifizierte Kräfte mit hoher Entlohnung bedeutsam sind;
- die Inanspruchnahme von Kapazität der dispositiven Faktoren, die — soweit sie überhaupt verfügbar ist — sonst anderweitig (z.B. für Auftragsgewinnung, Kosteneinsparung, Mitarbeitermotivation etc.) einsetzbar wäre (Alternativkosten);
- die Inanspruchnahme von Problemlösungsfähigkeit (Flexibilität, Anpassungsfähigkeit, Kreativität) des Personalmanagements, die eben auch in rational ausgerichteten Organisationen menschlich begrenzt und nur in Ausnahmezuständen voll mobilisiert werden kann.

Angesichts der heute gegebenen technischen und informationstechnischen Voraussetzungen und der aus anderen betrieblichen Gründen immer wieder erwiesenen Flexibilität des Personalmanagements kann im Verhältnis zu anderen Problemen des Personalmanagements — z.B. Fehlzeiten je Arbeitnehmer in der Bundesrepublik in Industrie und Dienstleistungssektor 1979 für Mutterschaft 0,3 v.H., für Krankheit 6,3 v.H. der Sollarbeitszeit (vgl. Salowsky 1980, S. 13) — im allgemeinen sowohl der Gemeinkostenaspekt wie der quantitative Alternativkostenaspekt weitgehend vernachlässigt werden. Vermutlich reduzieren sich die tatsächlichen Probleme im Bereich der Organisation des Personaleinsatzes im wesentlichen auf die „Lästigkeit" der Neuregelung gegenüber dem durch Gewohnheit bestimmten Routineverhalten; die Bewertung wird allerdings von einigen Interessenvertretern nicht geteilt.

(3) Belastungsunterschiede aufgrund von Betriebsgröße und Frauenanteil

Alle bisherigen Überlegungen betrafen die Auswirkungen auf die Arbeitsnachfrage der Betriebe insgesamt und waren nicht nach spezifischen Bedin-

gungen, insbesondere der Betriebsgröße und des Frauenanteils an den Beschäftigten, differenziert. Sie können daher nicht als Beweis dafür gelten, daß nicht in besonderen Fällen eine Kumulation von Belastungsaspekten aus den Regelungen über den Erziehungsurlaub resultiert, die im extremen Einzelfall auch zu einer Existenzgefährdung führen kann. (Ebenso ist aber der verbreitete Verweis auf Einzelfälle kein logisch zwingendes Mittel in der Diskussion um die Auswirkungen des Regelungskomplexes insgesamt sowie für eine rationale Akzeptanzentscheidung in der Politik und für die Interessenverbände).

Für die besonderen Fälle, die es gibt oder die denkbar sind, bedarf es jedoch besonderer Lösungen als Ausnahmeregelungen im Gesetz oder als entsprechende Durchführungsvorschriften und/oder gemeinsamer überbetrieblicher Lösungen und betrieblicher Reaktionen.

Solche besonderen Belastungskumulationen aus dem Erziehungsurlaub ergeben sich im einzelnen und kumulativ aus den Ausprägungen der Merkmale Art des Betriebes, Betriebsgröße und Frauenanteil an der Beschäftigung. Wenn die sich aus dem Betriebsgegenstand ergebenden generellen Probleme bei der Beschäftigung von Frauen (z.B. im Baugewerbe) und von Müttern mit Kleinkindern (z.B. bei wechselndem Ort des Arbeitseinsatzes) hier außer acht gelassen werden, dann ergeben sich die besonderen Belastungen für Mittel- und Kleinbetriebe (mit weniger Beschäftigten und sehr begrenzter dispositiver Kapazität) in Wirtschaftszweigen mit i.d.R. hoher Frauenbeschäftigung. Die extremen Einzelfälle, in denen die Realisierung von Ansprüchen aus dem Bundeserziehungsgeldgesetz, (z.B. bei entsprechendem Altersaufbau der Belegschaft in einem jungen Unternehmen) möglicherweise sogar gehäuft zu verkraften sein könnten, sind dann in erster Linie in folgenden Wirtschaftsbereichen möglich (vgl. Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung Hannover, 1985a, S. 44 ff):

— Im Dienstleistungssektor mit einem hohen Anteil von Frauen und kleinen Betrieben, insbesondere im Einzelhandel (mit 65 v.H. Frauenanteil und 78 v.H. Betriebe mit bis zu fünf Arbeitnehmern 1982), im Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe (mit 63,5 v.H. Frauenanteil und 86,8 v.H. Betrieben mit bis zu fünf Arbeitnehmern 1982), im Gesundheitswesen (mit 87 v.H. Anteil der weiblichen Beschäftigten);

— im Handwerk, generell wegen der kleinbetrieblichen Struktur und insbesondere in den Branchen mit typischerweise hohem Anteil weiblicher Beschäftigter (Friseure);

— im produzierenden Gewerbe (wo allgemein die Mehrzahl der Beschäftigten in mittleren und größeren Betrieben beschäftigt ist) insbesondere in den Branchen Textilverarbeitung (63,9 v.H. bzw. 40,5 v.H. Anteil der weiblichen Beschäftigten) und Nahrungs- und Genußmittel.

Auch für diese Bereiche ist jedoch eine rationale Begründung für eine kollektiv-organisierte Ablehnung des Erziehungsurlaubs aus folgenden Gründen nicht gegeben:

— Das Bundeserziehungsgeldgesetz sieht mit der Möglichkeit der Vereinbarung von Teilzeitarbeit und dem Abschluß (mit dem Erziehungsurlaub verknüpfter) befristeter Arbeitsverträge eine große Flexibilität für die Lösung im Einzelfall vor;

— Die AVwV zum Kündigungsschutz bei Erziehungsurlaub (BAnz 1986 Nr. 1) hat die Situation der Kleinbetriebe mit bis zu fünf Beschäftigten, bei denen ein Erziehungsurlaub in bezug auf die Beschäftigten zu relativ großen Belastungen führt, als einen besonderen Fall unbilliger Erschwerung eingestuft, bei dem der Kündigungsschutz wegfällt, wenn die Alternativen (Ersatzkraft, Befristung) nicht realisierbar sind;

— Die im einzelnen dargestellten Belastungen, die im Falle der Inanspruchnahme des Erziehungsurlaubs überhaupt auf die Betriebe zukommen können, sind im Vergleich zu anderen, die Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit bestimmenden Faktoren doch recht gering;

— Für die den Betrieben verbleibenden Rest-Belastungen könnten die Arbeitgeber — auch in Branchen mit hoher Frauenbeschäftigung — zudem überbetriebliche Einrichtungen zum Ausgleich einzelbetrieblicher Spitzenbelastungen schaffen. Schließlich ist auch für den Bereich Erziehungsurlaub die betriebliche Problemlösungsfähigkeit und Flexibilität herausgefordert.

(4) Empirische Befunde

Meinungsbefragungen bei Betrieben, die im Rahmen der Diskussion um das Gesetzgebungsverfahren durchgeführt wurden, bestätigen die subjektive Überzeugung bei den Betriebsleitern, daß sie mit der Einstellung von Frauen zurückhaltender sein würden. Der Wert solcher Befragungen erscheint jedoch zweifelhaft, teilweise wegen der gleichzeitigen Verbreitung entsprechender Inhalte der Informationen in Massenmedien oder Verbandspublikationen, teilweise wegen suggestiver Fragestellungen.

Die tatsächliche Entwicklung der Frauenbeschäftigung weist in allen Ländern, die vergleichbare Regelungen haben (siehe III.) seit dem Zweiten Weltkrieg oder mindestens seit Anfang der 70er Jahre einen ungebrochenen Trend einer steigenden Frauenerwerbsquote auf. Ein Vergleich mit Österreich, wo eine dem Erziehungsurlaub vergleichbare Regelung seit langem besteht, zeigt, daß auch dort die Frauenerwerbstätigkeit in allen relevanten Altersjahrgängen kontinuierlich zugenommen hat. Auch die Erwerbstätigkeit der verheirateten Frauen und der Frauen mit Kindern nimmt deutlich zu. In

der Bundesrepublik waren von den verheirateten Frauen im Alter zwischen 25 und 45 Jahren 1972 rund 45v.H., 1980 55 v.H. erwerbstätig, von denen 1980 knapp 85 v.H. Kinder hatten (Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung, Hannover 1985, S. 52). Die Zunahme der Frauenarbeitslosigkeit und die überdruchschnittliche Arbeitslosigkeit der Frauen (seit 1975 zwischen 0,7 und 2,1 Prozentpunkte) kann durch die demographische Entwicklung, durch die Strukturänderung (stärkere Zunahme der Eintritte) und durch die Häufigkeit „sekundärer" Arbeitsplatzwechsel (vom Arbeitsplatzwechsel des Mannes, verbunden mit Ortswechsel, ausgelöst) erklärt werden.

Auch bei der Gruppe der alleinerziehenden Mütter, bei denen das Angewiesensein auf Erziehungsurlaub und Kündigungsschutz besonders groß und die Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit unmittelbar nach Ablauf des Erziehungsurlaubs besonders häufig sein dürfte, hat sich eine deutliche Zunahme der Beschäftigung ergeben . Eine rein ökonomisch-rationale Reaktion auf die Schutzbestimmungen könnte ja gerade in bezug auf diese Frauengruppen in besonderem Maße diskriminierendes Beschäftigungsverhalten bis hin zu Entlassungen nach Ablauf der Schutzfristen erwarten lassen.

Wie Untersuchungen auch anderer Bereiche wirtschaftlichen Verhaltens erwarten lassen, handeln auch Unternehmen in bezug auf die Beschäftigung von Frauen offenbar weder so voll ökonomisch-rational, noch so wenig sozial (oder an anderen menschlichen Verhaltenszielen orientiert), wie es die ökonomische Theorie zur Vereinfachung unterstellt. Auch freiwillige, sozial vorbildliche betriebliche Regelungen für die Beurlaubung von Müttern mit Kleinkindern hat es wohl immer gegeben und lassen sich hinreichend belegen.

4.5. Erziehungsurlaub und Erwerbstätigkeit: Thesenartige Zusammenfassung der wichtigsten Auswirkungen auf die Beschäftigung

Für den gegenwärtigen Stand der Gesetzgebung zum Erziehungsgeld und zum Erziehungsurlaub lassen sich die folgenden wichtigen, durch empirische Befunde abgestützten Ergebnisse hervorheben:

(1) Während das Erziehungsgeld die Familientätigkeit in der Kleinkindphase attraktiver macht und bei gegebenen Präferenzen der Frauen für die eigene Betreuung des Kindes in der ersten Lebensphase kurzfristig zu einem Rückgang des Arbeitsangebots führen wird, dürften Erziehungsurlaub und Kündigungsschutz wohl einen leichten Anstieg bei der Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit unmittelbar im Anschluß an den Erziehungsurlaub bewirken.

(2) Die Zulässigkeit von Teilzeitarbeit (in geringfügigem Umfang) wird einen zusätzlichen Impuls für die Nachfrage nach Teilzeitarbeit durch die Anspruchsberechtigten und für eine vermehrte Einrichtung von Teilzeitarbeitsplätzen durch die Arbeitgeber mit sich bringen. Diese Entwicklung kann aufgrund der Arbeitszeitwünsche von Frauen wie auch der (noch wenig realisierten) Interessen der Arbeitgeber als positiv beurteilt werden („Flexibilisierung der Arbeitszeitregelungen"). Die gegebene Ausgliederung der Teilzeitbeschäftigung unter 19 Wochenstunden aus der Versicherungspflicht in der Arbeitslosenversicherung kann zu einer Verschärfung der Arbeitsmarktsegmentation und der faktischen Diskriminierung von Frauen führen.

(3) Bei den Wirtschaftsverbänden hat sich im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens offenbar eine Übertragung der in der jüngeren Vergangenheit angewachsenen Belastungen aus der Regelung des Mutterschaftsgeldes auf den Erziehungsurlaub ergeben, so daß die nur indirekten Belastungseffekte aus Erziehungsurlaub und Kündigungsschutz übersteigert aufgenommen und dargestellt werden. Soweit sich in der Realität aus dem Bundeserziehungsgeldgesetz betriebliche Schwierigkeiten in kleinen Betrieben ergeben, wird ihnen durch die Verwaltungsvorschriften zum Kündigungsschutz ausreichend Rechnung getragen; soweit Branchen und Betriebe durch einen überdurchschnittlichen Frauenanteil an der Beschäftigung besonders betroffen sind, haben sie i.d.R. auch die besseren Möglichkeiten, befristet Ersatzkräfte mit gleichwertiger Qualifikation und nun auch für einen eher rentablen Zeitraum einzustellen.

(4) Faktisch wird sich das Bundeserziehungsgeldgesetz fast ausschließlich als Regelungskomplex zur besseren Vereinbarkeit von Familientätigkeit und Berufstätigkeit für die Mütter von Kleinkindern auswirken. Der betriebene Regelungsaufwand für die Eröffnung einer entsprechendens Wahlmöglichkeit auch für die Väter kann wohl auf mittlere Sicht an der tatsächlichen Rollenverteilung kaum etwas ändern. Wenn überhaupt von diesem Regelungskomplex ein stärkerer Anreiz zur partnerschaftlichen Wahrnehmung von Familien- und Berufstätigkeit ausgehen soll, sind stärkere Anreize für die Familientätigkeit der Väter (z.B. durch einkommensbezogenes Erziehungsgeld oder durch die Zulässigkeit nicht nur kurzzeitiger Teilzeitbeschäftigung) erforderlich.

(5) Die Belastungen der Betriebe aus dem Erziehungsurlaub dürften gegenüber dem vorherigen Mutterschaftsurlaub eher leichter zu tragen sein, so daß keine Änderung in der Tendenz zunehmender Frauenbeschäftigung, auch von Frauen mit Kindern, zu erwarten ist.

5. Makroökonomische finanzielle Auswirkungen

Zweifellos zählen die makroökonomischen finanziellen Auswirkungen des Erziehungsgeldes, des Erziehungsurlaubs und der Anerkennung von Erziehungszeiten zu den zentralen Beurteilungskriterien einer phasenspezifischen Familienpolitik. Die Kenntnis der Ausgabenwirksamkeit und der Ausgabenträger der verschiedenen Maßnahmen ist darüber hinaus Voraussetzung für Aussagen zu alternativen Finanzierungsmöglichkeiten des weiteren Ausbaus einer phasenspezifischen Familienpolitik (vgl. IV.4.).

Trotz haushaltsrechtlicher Vorschriften zur möglichst konkreten Abschätzung der finanziellen Konsequenzen politischer Beschlüsse und einer vorhandenen mittelfristigen Finanzplanung des Bundes, die über das jeweils laufende Haushaltsjahr und den jeweiligen Entwurf des Haushaltsplans für das nächste Jahr drei weitere Jahre umfaßt, ist es nicht einfach, die Ausgabenwirksamkeit der zur Diskussion stehenden Maßnahmen zu ermitteln[4]. Die Schwierigkeiten der Ausgabenprognosen bestehen darin, daß u. a. die Inanspruchnahme, die Entwicklung des zur Anspruchsberechtigung führenden Einkommens sowie die Geburtenzahlen nur unzureichend vorausgeschätzt werden können. Das führt dazu, daß in der Praxis die Vorausschätzungen durch verschiedene Bundesministerien und andere Institutionen unterschiedlich ausfallen und häufig revidiert werden müssen.

Werden die Ausgabenschätzungen im Falle des **Erziehungsgeldes** aufgrund der Ist-Ausgaben im ersten Halbjahr 1987 vorgenommen, ergibt sich unter Einbeziehung des Ergebnisses aus dem Jahre 1986 folgendes Bild:

Tabelle 14

Ist-Ausgaben und Ausgabenschätzungen des Bundes für das Erziehungsgeld

Jahr	in Millionen DM
1986 (Ist)	1.653,7
1987	3.170,0
1988	3.200,0
1989	3.800,0
1990	3.650,0
1991	3.500,0

4 Siehe zu ersten empirischen Befunden zu Fragen der Anrechnung von Kindererziehungszeiten im Rentenrecht, DIW-Wochenbericht 40/86 vom 2. Oktober 1986, S. 507 ff.

Diese Berechnungen beziehen sich auf die im Bundeserziehungsgeldgesetz nach der derzeitigen Rechtslage vorgesehenen Leistungen. Die Mehraufwendungen für die von der Koalition der Regierungsparteien vorgesehene Verbesserung des Erziehungsgeldes zum Ende der Legislaturperiode sind angesichts des offenen Umfangs der Verbesserungen noch nicht abzusehen. In der veröffentlichten mittelfristigen Finanzplanung des Bundes wird das Erziehungsgeld zusammen mit den Leistungen des Bundes für den Mutterschutz, insbesondere nach dem Mutterschutzgesetz und der Reichsversicherungsordnung, nicht isoliert ausgewiesen. (Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1988, S. 36). Über diese unmittelbaren Ausgaben des Bundes für das Erziehungsgeld hinaus treten Verwaltungskosten bei den Trägern auf (Länder, Bundesanstalt für Arbeit), denen diese neue Aufgabe zur Verwaltung übertragen wurde[5]. Die Verwaltungskosten insgesamt werden für das Jahr 1987 auf etwa 10 Millionen DM geschätzt.

Außer den zuvor genannten Angaben sind die Kosten zu berücksichtigen, die sich während des Erziehungsurlaubs durch die beitragsfreie Weiterversicherung in der Krankenversicherung und der gesetzlichen Arbeitslosenversicherung ergeben. Hier handelt es sich aus der Sicht der Sozialversicherungsträger um sogenannte Fremdleistungen, die der Bund in voller Höhe erstatten müßte. Im Falle der gesetzlichen Krankenversicherung sind diese Mindereinnahmen für die Jahre 1986 und 1987 von den Krankenkassenträgern mit je 245 Millionen DM und für das Jahr 1988 mit 365 Millionen DM beziffert worden. Diese Berechnungen gehen davon aus, daß der Versicherungsschutz in der gesetzlichen Krankenversicherung für die gesamte Zeit des Erziehungsurlaubs erhalten bleiben soll, sofern die Anspruchsberechtigten vorher versichert waren. Ob tatsächlich nennenswerte Mindereinnahmen eintreten, ist jedoch strittig. Denn der verringerten Zahl der Erziehungsurlaub nehmenden Beitragszahler stehen gegenläufige Effekte gegenüber: Da während des Bezugs von Erziehungsgeld Teilzeitarbeit erlaubt ist, erhöht sich die Zahl der Beitragszahler sofern wieder, die Anspruchsberechtigten von dieser Möglichkeit Gebrauch machen; außerdem kann es aufgrund der Regelungen zum Erziehungsurlaub zur Neueinstellung von Ersatzarbeitskräften kommen. Diese Wirkungen werden in den angeführten Berechnungen zu den Mindereinnahmen nicht berücksichtigt. Selbst wenn aber im Saldo eine Mindereinnahme verbliebe, stellt sich die grundsätzliche Frage, ob derartige Leistungen nicht zum Familienlastenausgleich in der gesetzlichen Krankenversicherung zu zählen sind. Das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung und das Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit vertreten in dieser Frage als unmittelbar betroffene Ministerien unterschiedliche Ansichten. Während der Bundessozialminister (und die gesetzlichen Krankenkas-

5 Das Erziehungsgeld ist je nach Bundesland beim Arbeitsamt, Jugendamt, Versorgungsamt, Bezirksamt oder bei der Landeskreditbank zu beantragen.

sen) in der Weiterversicherung eine Fremdleistung sehen, neigt das andere Bundesministerium zu der Ansicht, es handele sich um ein Element des für die gesetzliche Krankenversicherung konstitutiven Familienlastenausgleichs.

Hinsichtlich der finanziellen Auswirkungen einer Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung, die ebenfalls von der Anspruchsberechtigung sowie der Höhe und Dauer der zu gewährenden Leistungen abhängen, ergeben sich für den Bundeshaushalt im Rahmen der geltenden Finanzplanung die in Tab.15 dargestellten Konsequenzen für den Zeitraum von 1986 bis 1990. Die Angaben über die Ausgaben für Anspruchsberechtigte der Geburtsjahrgänge ab 1921 werden gestützt durch eine Ausgabenprognose des Verbandes der Rentenversicherungsträger.

Tabelle 15

Ist-Ausgaben und Ausgabenschätzungen des Bundes infolge der Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung
— in Mio DM —

Jahr	Ausgaben für Anspruchsberechtigte		
	der Geburtsjahrgänge ab 1921	der Geburtsjahrgänge vor 1921	insges.
1986	150	-	150
1987	500	-	50
1988	800	1.100	1.900
1989	1.100	1.900	3.000
1990	1.500	2.800	4.300

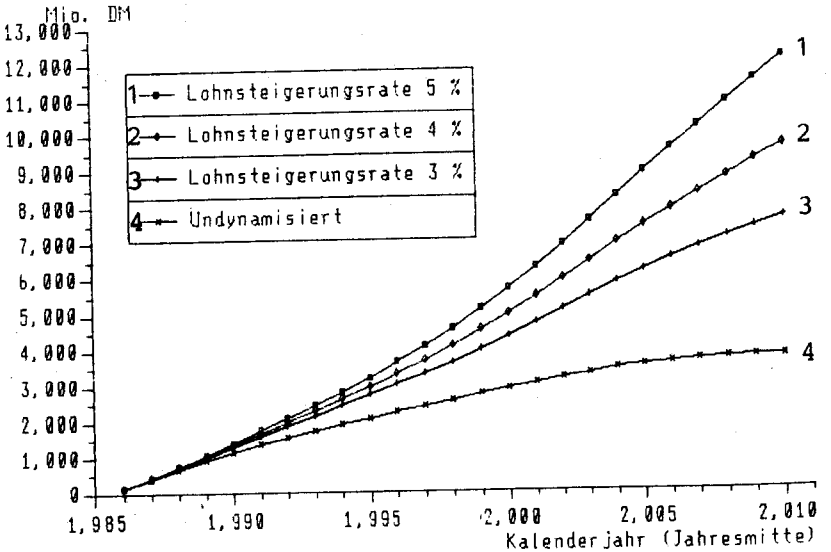
Quelle: Mitteilung des Bundesministeriums der Finanzen vom 14. April 1987

Der Abb. 3 ist das Ausgabenvolumen zu entnehmen, das sich unter der Annahme, jede Frau habe 1,3 Kinder geboren, bis zum Jahre 2010 ergibt. Es beginnt mit einer finanziellen Belastung im Jahre 1986 in Höhe von 147 Millionen DM und endet im Jahre 2010 bei nicht dynamisierter Betrachtung mit einer Belastung von 3,6 Milliarden DM. Hierbei handelt es sich um jene Rentenausgaben, die sich allein aufgrund der Einführung der Anrechnung von Erziehungszeiten ergeben. Die fiskalische Belastung einer Anrechnung von Erziehungszeiten nimmt zu, wenn jährliche Lohnsteigerungsraten in bestimmter Höhe unterstellt werden. Der Abbildung lassen sich die Ausgabenverläufe für verschiedene Lohnsteigerungsraten entnehmen[6]. Den durch die Anrechnung von Erziehungszeiten verursachten Ausgaben steht insoweit eine Verringerung der Sozialhilfeausgaben gegenüber, als aufgrund der durch die Erziehungszeiten höheren Altersrenten die Sozialhilfebedürftigkeit älterer Frauen abnimmt.

Unmittelbare makroökonomische finanzielle Konsequenzen des Erziehungsurlaubs ergeben sich nicht. Jedoch ist bei der Einschätzung der Ausgabenwirksamkeit der phasenspezifischen Familienpolitik zu berücksichtigen, daß sich durch die Gewährung des Erziehungsurlaubs Einsparungen beim Arbeitslosengeld ergeben können, da es zum Ausgleich und zur Vertretung von Müttern und Vätern, die sich im Erziehungsurlaub befinden, zur Einstellung von bisher arbeitslosen Personen kommen kann.

Abbildung 3

Entwicklung der Kosten für Kindererziehungszeiten
bei unterschiedlichen Lohnsteigerungsraten
Basis: Allgemeine Bemessungsgrundlage 27.831 DM



Quelle: Deutsche Rentenversicherung, 1984, S. 714.

6 Siehe im einzelnen Hain, Wilfried, Müller, Horst-Wolf und Nowatzky, Jürgen, Finanzielle Auswirkungen der Anrechnung von Erziehungszeiten, in: Deutsche Rentenversicherung, Heft 12, 1984, S. 703-717. Dem Aufsatz ist in allen Einzelheiten zu entnehmen, welche Kostenbestandteile im einzelnen berücksichtigt worden sind. Im Hinblick auf die mittelbaren Kosten werden z.B. auch die Rentenerstattung, wenn ohne Anspruch von Kindererziehungszeiten kein Rentenanspruch entstehen würde, sowie der anteilige Beitragszuschuß zur Krankenversicherung der Rentner berücksichtigt.

IV. Ziele und Ausgestaltungsmöglichkeiten des Erziehungsgeldes, des Erziehungsurlaubs und der Anrechnung von Erziehungszeiten im Rahmen einer phasenspezifischen Familienpolitik

1. Mögliche Ziele einer mit den Instrumenten Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung von Erziehungszeiten verfolgten phasenspezifischen Familienpolitik

Mit dem Erziehungsgeld, dem Erziehungsurlaub und der Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung werden in der Bundesrepublik Deutschland sowie in anderen europäischen Ländern vom jeweiligen Gesetzgeber bestimmte familienpolitische Ziele verfolgt. Unter diesen lassen sich als wichtigste Ziele hervorheben

— die Förderung der Wahlfreiheit (von Müttern und Vätern) zwischen Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit (1.1) sowie

— die Unterstützung der Wahrnehmung der Elternrolle in der ersten Lebensphase des Kindes (1.2).

Als weitere familienpolitische Ziele können gelten

— die Anerkennung der Familientätigkeit durch Staat und Gesellschaft (1.3) und

— die Abschwächung phasenspezifischer ökonomischer Belastungen der Familien durch den Staat (1.4), die im einzelnen den partiellen Ausgleich der durch die Geburt oder Aufnahme eines Kindes entstehenden Kosten, den partiellen Ausgleich des infolge der Familientätigkeit entgangenen Erwerbseinkommens („Opportunitätskosten"), die Erleichterung der Wiederaufnahme einer bisherigen Erwerbstätigkeit und deren Absicherung, den Aufbau einer eigenständigen sozialen Sicherung der (familientätigen) Frau sowie die Förderung der partnerschaftlichen Verantwortung und Aufgabenteilung in Familie und Beruf, die bereits mit dem ersten Ziel angesprochen ist.

1.1. Förderung der Wahlfreiheit (von Müttern und Vätern) zwischen Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit

Der familienpolitische Gedanke, die Wahlfreiheit zwischen Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit fördern zu wollen, knüpft an der Beobachtung an, daß in den letzten Jahrzehnten die Vielfalt der Kombinationen von Familientätigkeit der Mütter und/oder Väter einerseits sowie der Teilzeit- oder Vollzeitbeschäftigung der Väter und/oder Mütter andererseits zugenommen hat und im Lebenszyklus einer Familie oft unterschiedliche derartige Kombinationen nacheinander praktiziert werden. Rechtlich gesehen gibt es in unserer Gesellschaftsordnung für die Mütter und Väter keine Einschränkungen in der Wahl zwischen den genannten Kombinationsmöglichkeiten. De facto bestehen jedoch vielfältig materielle und immaterielle „Zwänge", durch die die Freiheit, zwischen verschiedenen Möglichkeiten und ihren Kombinationen zu wählen eingeschränkt, wird. Wichtige, die Wahlfreiheit tatsächlich einschränkende Zwänge sind:

- Niedriges Pro-Kopf-Einkommen, insbesondere in Verbindung mit steigender Kinderzahl,
- ungenügende Kenntnisse in der Betreuung und Erziehung von Kindern,
- ungenügende Berufsausbildung,
- die Notwendigkeit (im Falle von Einelternfamilien), Kinder alleine betreuen und erziehen zu müssen,
- mangelnde Infrastruktur für die Unterstützung und Ergänzung der Kinderversorgung in der Familie,
- unvollständige Markttransparenz bezüglich vorhandener Teilzeitarbeitsplätze,
- Mangel an Teilzeitarbeitsplätzen,
- Arbeitslosigkeit,
- gesellschaftliche Unterbewertung der Familientätigkeit und Überbewertung der Erwerbstätigkeit,
- Schwierigkeiten, Familien- und Erwerbstätigkeit bei begrenztem Zeitbudget miteinander zu vereinbaren,
- und schließlich eine oft unzureichende Bereitschaft der Männer, Familientätigkeit zu übernehmen.

Der Beirat hat in seinem Gutachten „Familie und Arbeitswelt" (1984) zur Frage der Wahlfreiheit zwischen Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit ausführlich Stellung genommen (insbes. S. 201 ff.). Für die Familienpolitik folgt aus der Setzung des Zieles, die Wahlfreiheit fördern zu wollen, und aus der Tatsache, daß die Gründe für deren Beschränkung ganz unterschiedlicher Natur sein können, der Einsatz verschiedener gesellschafts-, sozial- und wirtschaftspolitischer Instrumente, je nachdem, in welche Richtung die Wahlfreiheit ausgeweitet werden soll. Für die Instrumente Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung von Erziehungszeiten wird die **Richtung**, in der die Wahlfreiheit zwischen Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit ausgeweitet werden soll, durch das Ziel der „Förderung einer ständigen Betreuung und Erziehung des Kindes in der ersten Lebensphase" (Kommentar zum Bundeserziehungsgeldgesetz) näher bestimmt, das — allgemeiner gefaßt — als das Ziel der Unterstützung der Wahrnehmung der Elternrolle in der ersten Lebensphase des Kindes interpretiert werden kann. Auf dieses Ziel ist nun näher einzugehen.

1.2. Unterstützung der Wahrnehmung der Elternrolle in der ersten Lebensphase des Kindes

Mit der Wahrnehmung der Elternrolle ist sowohl die rechtliche als auch die pädagogisch-psychologische Seite der Eltern-Kind-Beziehung gemeint: Unter rechtlichen Aspekten handelt es sich dabei um das grundgesetzlich festgelegte Recht und die Pflicht der Eltern, ihre Kinder zu erziehen; unter pädagogisch-psychologischen Aspekten geht es um das konkrete Pflege-, Betreuungs- und Erziehungsverhältnis zwischen Eltern und Kindern sowie dessen Bedingungen und Wirkungen.

Mit Blick auf die **rechtliche** Seite der Wahrnehmung der Elternrolle hat der Gesetzgeber im Bundeserziehungsgeldgesetz seine Auffassung zum Ausdruck gebracht, daß die gewünschte ständige Betreuung des Kindes im ersten Lebensjahr nur unter der Bedingung gewährleistet ist, daß der Anspruch auf Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub an rechtlich greifbare Beziehungen anknüpft, die nicht jederzeit möglichen faktischen Veränderungen zum Nachteil des Kindes ausgesetzt sind; darum wird ein Anspruch nicht schon demjenigen eingeräumt, der mit dem Kind in einem Haushalt lebt und es selbst betreut und erzieht; vielmehr wird der Anspruch darüber hinaus an das Sorgerecht gebunden. Da das Sorgerecht für das nichteheliche Kind allein der Mutter zusteht, hat dessen Vater keinen Anspruch auf Erziehungsgeld; ihm fehlt eine rechtlich gesicherte Elternverantwortung unabhängig davon, ob er mit Mutter und Kind zusammenlebt oder nicht. Denn nur das Sorgerecht begründet die pflichtgebundene Befugnis zur Pflege, Betreuung und Erziehung des Kindes. Selbst wenn der Vater sein nichteheliches Kind tatsächlich betreut, kann ihm die Mutter kraft ihres Sorgerechts diese Aufgabe jederzeit entziehen.

Der Beirat ist der Auffassung, daß eine auf Unterstützung der phasenspezifischen Wahrnehmung der Elternrolle ausgerichtete Familienpolitik im Interesse des Kindes grundsätzlich an rechtlich greifbaren Betreuungs- und Erzie-

hungsverhältnissen anknüpfen sollte; er unterstützt deshalb die an der derzeitigen Rechtslage orientierte Position des Bundeserziehungsgeldgesetzes. Allerdings sollte nach Auffassung des Beirats auch derjenige Familienangehörige anspruchsberechtigt sein, der das Kind mit Zustimmung des Sorgeberechtigten in seiner Obhut hat, wenn dieser in besonderen Härtefällen das Kind nicht selber betreuen kann; bei Verhinderung des Sorgeberechtigten sollte das Vormundschaftsgericht dessen Zustimmung in den genannten Fällen ersetzen können.

Eine Orientierung an rechtlich stabilisierten Betreuungsverhältnissen würde es zwar nicht ausschließen, in all den Fällen, in denen Mutter und Vater das Sorgerecht zusteht, nur der Mutter einen Anspruch auf Erziehungsgeld zuzugestehen. Damit würde jedoch die Förderung der ständigen Betreuung und Erziehung — aber auch die der Wahlfreiheit — von vorneherein auf eine eng umschriebene Gruppe von Verhaltensmöglichkeiten eingeschränkt werden. Die Bundesregierung hat sich für die umfassendere Lösung entschieden: steht Mutter und Vater das Sorgerecht zu, haben beide Anspruch auf Erziehungsgeld; den sie alternativ geltend machen können. Der Beirat ist der Auffassung, daß diese umfassendere Lösung vorzuziehen ist, da damit auch dem Ziel einer Förderung der partnerschaftlichen Übernahme von Verantwortung und der partnerschaftlichen Aufgabenteilung gedient werden kann.

Die Wahrnehmung der Elternrolle kann nicht allein unter rechtlichen, sie muß auch unter pädagogisch-psychologischen Aspekten betrachtet werden. Auch im Hinblick auf diese Aspekte hält der Beirat, in Übereinstimmung mit den Aussagen des Bundeserziehungsgeldgesetzes, die Unterstützung der Wahrnehmung der Elternrolle in der ersten Lebensphase des Kindes für ein zentrales Element einer phasenspezifischen Familienpolitik. Bezüglich der konkreten Anforderungen an eine angemessene Wahrnehmung der Elternrolle kann es allerdings unterschiedliche Auffassungen geben.

Weitgehende Übereinstimmung dürfte darüber bestehen, daß der elterlichen Pflege, Betreuung und Erziehung die zentrale Bedeutung für die Entwicklung des Kindes gerade in den ersten Lebensjahren zukommt. Eine angemessene Wahrnehmung der Elternrolle setzt aber bestimmte — zeitliche, materielle und verhaltensbezogene — Bedingungen voraus, die nicht ohne weiteres und nicht in allen familialen Lebensformen und Lebenslagen gegeben sind. Hier setzt die Familienpolitik in ihrer auf die Kleinkindphase bezogenen Variante an: Mit dem Erziehungsgeld, dem Erziehungsurlaub und der Anrechnung von Erziehungszeiten verfolgt sie das Ziel, die zeitlichen und materiellen Ressourcen von Familien für die Wahrnehmung der Elternrolle dahingehend zu beeinflussen, daß sie für die Förderung der Entwicklung des Kindes als möglichst günstig angesehen werden können.

Wie der Beirat in seinem Gutachten „Familien mit Kleinkindern" dargelegt hat, braucht das Kind, um sich in den ersten Lebensjahren normal entwickeln

zu können, eine Vielzahl von alltäglich wiederholten, vielfältigen Interaktionen mit Erwachsenen, die es ihm ermöglichen, einerseits persönliche Bindungen, andererseits entsprechende Erwartungsmuster hinsichtlich der Reaktionen seiner sozialen und dinglichen Umwelt aufzubauen. Dies gelingt ihm zunächst nur mit Bezug auf jene Personen, die mit ihm im Rahmen stabiler und intensiver Beziehungen umgehen, einfühlsam auf es eingehen und dabei einigermaßen vorhersehbar und „berechenbar" in ihren Verhaltensweisen sind. Auf diesem Wege wird die Grundlage für ein allgemeines Vertrauen des Kindes in seine Mitmenschen, für den lebensnotwendigen „sozialen Optimismus" sowie für das Gefühl gelegt, seine Umwelt aktiv begreifen und auch beeinflussen zu können.

Um diesen Anforderungen an eine entwicklungsfördernde Sozialisationsumwelt des Kleinkindes und damit an eine qualitative Wahrnehmung der Elternrolle gerecht werden zu können, muß gewährleistet sein, daß die primäre Bezugsperson, normalerweise Mutter oder Vater, in erheblichem zeitlichen Umfang gegebenenfalls im zeitlichen Wechsel zur Betreuung des Kindes zur Verfügung steht. Diese Bedingung ist nach Meinung des Beirats auch dann noch in befriedigender Weise erfüllt, wenn sich die Erwerbstätigkeit der Eltern oder anderer Betreuungspersonen in relativ engen Grenzen hält. Für die Grenzziehung muß von dem — seitens des Beirats schon früher aufgestellten — Grundsatz ausgegangen werden, daß das Recht auf Erwerbstätigkeit für beide Eltern nicht durch eine Beeinträchtigung der Entwicklungschancen ihrer Kinder erkauft werden darf („Familien mit Kleinkindern", S. 60). Der Beirat ist der Auffassung, daß die im Bundeserziehungsgeldgesetz bei 18 bis 20 Wochenarbeitsstunden gezogene Grenze einer Teilzeitbeschäftigung mit dem Ziel, eine ständige Betreuung und Erziehung des Kindes im ersten Lebensjahr zu fördern, vereinbar ist. Zugunsten einer Teilzeitbeschäftigung lassen sich im übrigen folgende Argumente anführen: Diejenigen, die sich aus ökonomischen Gründen nicht für eine ständige Betreuung und Erziehung entscheiden können, haben nun die Möglichkeit, die bisherige Erwerbstätigkeit so weit zu reduzieren, daß diese mit einer ständigen, wenn auch nicht vollzeitlichen Betreuung und Erziehung vereinbar wird; auch wer ohne ökonomische Zwänge den Kontakt zum Erwerbsleben aufrechterhalten will, kann dies in begrenztem Umfang tun. Mit dieser Einschätzung bekennt sich der Beirat zu seiner bereits in früheren Gutachten begründeten Auffassung, daß die Unterstützung der Selbstregulierungsfähigkeit der Familie ein wichtiges Prinzip der Familienpolitik in einer pluralen Gesellschaft darstellt.

In diesem Zusammenhang taucht die Frage auf, ob nicht entgegen der behaupteten Zielsetzung die Wahlfreiheit zwischen Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit fördern zu wollen, für die bislang Erwerbstätigen genau das Gegenteil dadurch erreicht wird, daß diejenigen Betreuungspersonen (mit Sorgerecht) kein Erziehungsgeld beanspruchen können, die über die jeweils recht-

lich zulässige Grenze beschränkter Teilzeitarbeit hinaus erwerbstätig bleiben. Mit der Bereitschaft des Staates, durch Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung von Erziehungszeiten bestimmte Verhaltensweisen mit keiner oder begrenzter Erwerbstätigkeit der Betreuungsperson zu fördern, wird auch für diese Personengruppe eine Ausweitung der materiellen Wahlfreiheit konstituiert. Es ist Sache dieser Personen selbst, darüber zu entscheiden, ob sie von diesem „Angebot" Gebrauch machen wollen oder nicht. Die Tatsache, daß für den Fall der uneingeschränkten Beibehaltung der Erwerbstätigkeit kein Erziehungsgeld gewährt wird, kann und sollte nicht als Einschränkung der Wahlfreiheit interpretiert werden. Allerdings ist zusätzlich zu berücksichtigen, daß unter denjenigen, die eine volle Erwerbstätigkeit nach Ablauf der Mutterschutzfrist vorziehen und damit kein Erziehungsgeld in Anspruch nehmen können, auch solche Mütter sind, die — insbesondere aufgrund niedrigerer Löhne — ohne volle Erwerbstätigkeit auf Sozialhilfe angewiesen wären. Für sie bedeutet die Möglichkeit, nun neben der Sozialhilfe auch noch Erziehungsgeld beanspruchen zu können, zwar eine gewisse Verbesserung der Wahlfreiheit, aber de facto dürfte der durch das Erziehungsgeld gegebene zusätzliche Anreiz zur Aufgabe oder Reduzierung der Erwerbstätigkeit oft nicht ausreichen, zumal die Sozialhilfe in den Augen vieler noch immer als ein „Makel" angesehen wird. In allen Fällen gilt jedoch, daß die Eltern oder Alleinerziehenden, die wegen voller Erwerbstätigkeit nicht zu den Anspruchsberechtigten gehören, ein Lebenskonzept für sich und ihr Kind realisieren, das durch das Erziehungsgeld nicht gefördert, dafür aber durch andere Maßnahmen gestützt wird und weiter gestützt werden sollte.

1.3. Anerkennung der Familientätigkeit durch den Staat und durch die Gesellschaft

Bereits in seinem Gutachten „Familien mit Kleinkindern" vertrat der Beirat die Auffassung, daß das Erziehungsgeld als familienbezogene, zeitlich befristete Einkommenszuwendung geeignet ist, die Sozialisationsleistung der Familien anzuerkennen. Das Gleiche gilt für die Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung, durch die Ansprüche auf zukünftige Transferzahlungen begründet werden.

Die Einführung eines Erziehungsgeldes und der Anrechnung von Erziehungszeiten ist zunächst einmal Ausdruck dafür, daß die Träger staatlicher Familienpolitik selbst bereit sind, die gesellschaftliche Bedeutung der Familientätigkeit auch auf diesem Wege anzuerkennen. Wie die Diskussion um die Einführung beider Maßnahmen gezeigt hat, wird damit darüber hinaus das Ziel verfolgt, das Ansehen der Familientätigkeit „in der Gesellschaft" zu stärken. Konkreter gesprochen bedeutet dies:

— Es wird mit dem Erziehungsgeld und der Anrechnung von Erziehungszeiten das Ziel verfolgt, das Ansehen der Familientätigkeit im „Außenverhältnis" zwischen den Familien einerseits und allen anderen Gesellschaftsmitgliedern andererseits zu stärken.

— Für das „Binnenverhältnis" der Familienmitglieder zueinander wird das Ziel verfolgt, daß die Familientätigkeit bei den übrigen Mitgliedern der Familie, insbesondere beim Ehepartner höher eingeschätzt wird als bisher.

— Durch diese Maßnahme wird schließlich das Ziel verfolgt, das Selbstwertgefühl der Mütter und Väter in bezug auf die Familientätigkeit zu stärken.

Die Notwendigkeit, das Ziel der Anerkennung der Familientätigkeit überhaupt in das familienpolitische Kalkül einzubeziehen, resultiert aus der — auch gegenwärtig immer noch zu beobachtenden — gesellschaftlichen Minderbewertung der Familientätigkeit, die der Beirat schon in seinen früheren Gutachten vielfach kritisiert hat. Eine Überbewertung der Erwerbstätigkeit wird begünstigt, wenn diese in der Öffentlichkeit als der fast ausschließlich relevante Bereich der Emanzipation und Selbstverwirklichung angesehen wird. Die gesellschaftliche Minderbewertung der Familientätigkeit hängt offensichtlich mit der Zuweisung der Familientätigkeit an Frauen und häufig noch geringen Bereitschaft der Männer, Familientätigkeit selbst zu übernehmen, zusammen. Es soll mit allem Nachdruck nochmals betont werden, daß Betreuung und Erziehung von Kindern — in gleichem Maße aber auch die häusliche Pflege von Hilfsbedürftigen — gefährdet sind, wenn die Familientätigkeit und darüber hinaus das „Kinderhaben" selbst keine hinreichende gesellschaftliche Anerkennung finden. Insofern müssen das Erziehungsgeld und die Anrechnung von Erziehungszeiten als zwei der möglichen Wege begrüßt werden, der Minderbewertung der Familientätigkeit und derjenigen, die sie übernehmen, wenigstens langfristig entgegenzusteuern.

Ob dieses Ziel erreicht wird, hängt zweifellos nicht nur davon ab, daß diese Instrumente überhaupt eingesetzt werden, sondern auch davon, wie sie ausgestaltet werden, also insbesondere von der Höhe des Erziehungsgeldes und der erwerbbaren familienbezogenen Rentenansprüche sowie der Dauer der Erziehungsgeldzahlung und der anrechenbaren Erziehungszeit. Die Maßnahmen müssen nach Höhe und Dauer „merklich" sein. Denn sofern die durch das Erziehungsgeld und die Anrechnung von Erziehungszeiten Begünstigten diese Leistungen als eine staatliche und gesellschaftliche Anerkennung und Aufwertung der Familientätigkeit werten, wird ihre Freiheit, zwischen Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit zu wählen, von der „immateriellen" Seite her vergrößert.

1.4. Abschwächung phasenspezifischer ökonomischer Belastungen der Familien durch den Staat

Neben dem Ziel der staatlichen und gesellschaftlichen Anerkennung und Aufwertung der Familientätigkeit spielt bei phasenspezifischen, an der ersten Lebensphase des Kindes ansetzenden Instrumenten der Familienpolitik naheliegenderweise das Ziel eine Rolle, speziell in dieser Lebensphase auftretenden ökonomischen Belastungen der Familien entgegenzuwirken, um auch auf diesem Wege die Wahlfreiheit zwischen Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit zu fördern.

Als phasenspezifische ökonomische Belastungen der Familien können folgende Fakten genannt werden:

— Den Familien entstehen durch die Geburt oder Adoption eines Kindes, durch Übernahme einer Pflegschaft oder durch Aufnahme eines Stiefkindes in den Haushalt des Stiefvaters oder der Stiefmutter spezifische, sich in einem einmaligen „Kostenschub" ausdrückende Geldausgaben. Es handelt sich um die Ausgaben für die Erstausstattung des Kindes, für eine angemessene Aus- und Umgestaltung der Wohnung und gegebenenfalls für den Umzug in eine größere Wohnung.

— Die gleichzeitig auftretenden Ausgaben für den laufenden Lebensunterhalt des Kindes, die die Ausgaben der Familie auf Jahrzehnte hinaus auf ein höheres, später weiter ansteigendes Niveau heben, sowie der mit der Betreuung und Erziehung der Kinder notwendige laufende Arbeitsaufwand (Beiratsgutachten „Leistungen für die nachwachsende Generation in der Bundesrepublik Deutschland", 1979, S. 47ff.) sind nicht auf die Anfangsphase der Familienentwicklung beschränkt und stehen deshalb hier nicht zur Diskussion; sie liefern Begründungen für andere Maßnahmen der Familienpolitik, beispielsweise für das Kindergeld.

— Soweit beide Ehepartner bislang erwerbstätig waren, führt die Aufgabe, Unterbrechung oder Reduzierung der Erwerbstätigkeit durch einen Ehepartner im Anschluß an die Geburt oder Aufnahme eines Kindes unmittelbar zu einem Einkommensausfall. Dieser wirkt im Regelfall gravierend, insbesondere wenn es sich um eine alleinstehende Mutter (Vater) handelt.

— Soweit sich der Vater und/oder die Mutter noch in Ausbildung befinden, kann die Geburt oder Aufnahme eines Kindes zum Abbruch der Ausbildung führen; dies insbesondere dann, wenn die auftretenden finanziellen Belastungen — ohne phasenspezifische Maßnahmen der Familienpolitik — zur Aufnahme von Erwerbstätigkeit zwingen. Der Abbruch der Ausbildung führt in der Regel zu Einkommenseinbußen in der Zukunft.

Das Ziel, mit dem Erziehungsgeld den phasenspezifischen Kostenschub abfangen zu wollen, hat für das Erziehungsgeld nach Auffassung des Beirats nur

eine Orientierungsfunktion. Denn das Erziehungsgeld sollte so bemessen sein, daß es merklich über den — an durchschnittlichen Erfahrungswerten gemessenen — Kostenschub hinausgeht. Dafür können zwei Begründungen angeführt werden: Auf der einen Seite spricht nach Meinung des Beirats bereits das Ziel, mit dem Erziehungsgeld die Familientätigkeit anerkennen und aufwerten zu wollen, für eine solche Bemessung. Auf der anderen Seite läßt sich diese auch mit dem Ziel begründen, durch das Erziehungsgeld einen (potentiellen oder faktischen) Einkommensverzicht der Eltern wenigstens teilweise ausgleichen zu wollen. Insofern wird das Ziel des Ausgleichs eines phasenspezifischen Kostenschubs durch das Ziel der gesellschaftlichen Anerkennung der Erziehungsleistung und durch das Ziel eines wenigstens partiellen Ausgleichs des Einkommensverzichts dominiert.

Die Ausrichtung des Erziehungsgeldes an einem (potentiellen oder faktischen) Einkommensverzicht der Eltern bedeutet nicht notwendigerweise eine gesonderte Berücksichtigung bisheriger Erwerbstätigkeit. Wird gleichzeitig an dem Ziel festgehalten, die Familientätigkeit mit dem Erziehungsgeld staatlich und gesellschaftlich anzuerkennen und aufzuwerten, **darf** aus Konsistenzgründen die bisherige Erwerbstätigkeit **nicht** gesondert berücksichtigt werden. Daraus folgt, daß das Erziehungsgeld unabhängig vom bisherigen Einkommen für alle Anspruchsberechtigten gleich hoch sein muß und auch unabhängig davon sein muß, ob der Anspruchsberechtigte vor dem Bezug von Erziehungsgeld erwerbstätig war oder nicht. Aus dem weiteren Ziel, mit dem Erziehungsgeld einen Einkommensverzicht berücksichtigen zu wollen, folgt dann nur zusätzlich, die Höhe des stets gleich hohen Erziehungsgeldes so zu bemessen, daß das Erziehungsgeld auch als ein — wenigstens partieller — Ausgleich eines Einkommensverzichts interpretiert und erwartet werden darf, damit de facto die Wahlfreiheit zwischen Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit zu verbessern.

Die aus der Anerkennung der Familientätigkeit abgeleitete Vorstellung, das Erziehungsgeld selbst unter Berücksichtigung eines Einkommensverzichts für alle Anspruchsberechtigten in gleicher Höhe stets gleich hoch festlegen zu müssen, kann durch folgendes Argument ergänzt werden. Anspruchsberechtigte, die vor der Geburt oder Aufnahme eines Kindes nicht erwerbstätig waren, würden möglicherweise erwerbstätig geworden sein, wenn kein Kind zu versorgen wäre; oder sie wären — durch die mit der Geburt oder Aufnahme eines Kindes steigenden finanziellen Aufwendungen veranlaßt — erwerbstätig geworden, sofern nicht ein Erziehungsgeld gezahlt würde. In beiden Fällen bestehen die aus der Geburt oder Aufnahme eines Kindes resultierenden „Opportunitätskosten" in den sonst realisierbaren Erwerbseinkommen. Diese stehen auf der gleichen Ebene wie die „Opportunitätskosten", die in dem Verzicht auf bisher realisierte Erwerbseinkommen bestehen. Deshalb läßt sich auch insoweit keine Differenzierung des Erziehungsgeldes nach dem Kriterium vorheriger Erwerbstätigkeit rechtfertigen.

Von der Frage, ob eine vorherige Erwerbstätigkeit bei der Bemessung des Erziehungsgeldes eine Rolle spielen soll, zu unterscheiden ist die andere Frage, ob der Anspruch auf Erziehungsgeld von der Höhe der verbleibenden Einkommen abhängig sein soll. Gegenwärtig wird das Erziehungsgeld in den ersten sechs Lebensmonaten des Kindes einkommensunabhängig gewährt, während ab dem siebten Lebensmonat einkommensabhängige Kürzungen vorgenommen werden, die das Erziehungsgeld im Extremfall auf Null reduzieren können. Eine an den Interessen der Finanzierbarkeit des Staatshaushalts orientierte Einkommensabhängigkeit des Erziehungsgeldes ab dem siebten Lebensmonat des Kindes macht es unmöglich, von diesem Zeitpunkt ab noch davon zu sprechen, mit dem Erziehungsgeld staatlicherseits „die Familientätigkeit anerkennen" zu wollen. Möglicherweise leidet darunter auch das Ziel, das Ansehen der Familientätigkeit in der Gesellschaft heben zu wollen. Jedenfalls ist nach Auffassung des Beirats eine einkommensabhängige Kürzung des Erziehungsgeldes nur durch fiskalische Zwänge, nicht jedoch familienpolitisch zu rechtfertigen.

2. Ausgestaltungsmöglichkeiten auf Bundesebene

Auf der Basis der im Vorhergehenden diskutierten Wirkungen und der vom Beirat akzeptierten Ziele phasenspezifischer Familienpolitik werden im folgenden Vorschläge zur weiteren Ausgestaltung des Erziehungsgeldes, des Erziehungsurlaubs und der Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung gemacht. Die Anrechnung eines oder mehrerer weiterer Erziehungsjahre in der Rentenversicherung ist nach Auffassung des Beirats von besonderer Dringlichkeit. Da davon ausgegangen werden muß, daß für die Maßnahmen insgesamt betrachtet nur in beschränktem Umfang zusätzliche Haushaltsmittel zur Verfügung stehen, konkurriert — zumindest tendenziell — das Ziel einer Anrechnung weiterer Erziehungsjahre mit dem Ziel, die Leistungen zum Erziehungsgeld zu verbessern, und dies zweifellos um so eher, je mehr Erziehungsjahre angerechnet werden sollen. Es ist deshalb naheliegend, längerfristig eine an erstrebenswert erscheinenden Eckwerten „gemischte Strategie" einer zusätzlichen Anrechnung von Erziehungsjahren und einer Verbesserung der Leistungen zum Erziehungsgeld zu verfolgen.

2.1. Eckwerte zur weiteren Ausgestaltung des Erziehungsgeldes, des Erziehungsurlaubs und der Anrechnung von Erziehungszeiten

Die bisherige Analyse hat deutlich gemacht, daß Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung als Maßnahmen phasenspezifischer Familienpolitik komplementäre Instrumente sind und daher auf dieselbe Phase des Familienzyklus bezogen sein sollten. Dadurch wird die Wirkung dieser Instrumente entscheident erhöht. Daran orientiert legt der Beirat im folgenden eine Strategie zur weiteren Ausgestaltung phasenspezifischer Familienpolitik vor, die angesichts der Mittelknappheit und der Engpässe in den öffentlichen Haushalten nur schrittweise realisierbar sein wird. Für die Ausgestaltung spielen vier Aspekte eine Rolle:

— die Abgrenzung des Zeitraums, für den die Eltern oder andere Anspruchsberechtigte die Leistungen beanspruchen können;

— die Abgrenzung des durch die Anrechnung von Erziehungszeiten begünstigten Personenkreises;

— die Ausgestaltung des Erziehungsgeldes sowohl hinsichtlich eines möglichen zeitlichen Zusammentreffens von Ansprüchen für mehrere Kinder als

auch in bezug auf einzelne Leistungsmerkmale, wie beispielsweise Höhe, Einkommensabhängigkeit und Dynamisierung;

— die Art der Absicherung des Erziehungsurlaubs durch ergänzende Regelungen.

2.1.1. Zeitdimension

Eines der vorrangigen Ziele der in diesem Gutachten analysierten phasenspezifischen Familienpolitik ist es, in der frühkindlichen Phase die Betreuung und Erziehung des Kindes durch die Mutter, den Vater oder durch eine andere Betreuungsperson mit Sorgerecht zu fördern. Der Beirat hält die Verlängerung des Erziehungsgeldes und des Erziehungsurlaubs bis zum Ende des dritten Lebensjahres eines jeden Kindes sowie die Anrechnung von drei Erziehungsjahren je Kind in der Rentenversicherung aus folgenden Gründen für erstrebenswert:

1. Entwicklungspsychologische Forschungen weisen die ersten drei Lebensjahre eines Kindes für dessen Entwicklung als grundlegend aus;
2. ergänzende Erziehungseinrichtungen mit im allgemeinen ausreichendem Angebot (wie Kindergärten) nehmen die Kinder erst nach Vollendung des dritten Lebensjahres auf;
3. zu lange Unterbrechungen der Erwerbstätigkeit können die Chancen der Frauen (oder Männer) zur späteren Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit erheblich beeinträchtigen, so daß keine Anreize zu überlangen Unterbrechungen gesetzt werden sollten.

2.1.2. Abgrenzung des begünstigten Personenkreises

Die Abgrenzung des begünstigten Personenkreises ist beim Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub nach geltendem Recht unproblematisch. Ein Problem ergibt sich jedoch in bezug auf die Anrechnung von Erziehungszeiten. Hier stellt sich nämlich die Frage, die vor und nach der Einführung des Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeitengesetz lebhaft diskutiert wurde, ob nur Erziehungszeiten vom Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes an (ex nunc) angerechnet werden sollen, oder ob auch früher erbrachte Erziehungsleistungen (ex tunc) berücksichtigt werden sollten.

Einer zielkonformen phasenspezifischen Familienpolitik entspricht es nach Auffassung des Beirats, drei Erziehungsjahre je Kind für alle Mütter (oder in bestimmten Fällen für Väter) anzurechnen, die Kinder erzogen haben und erziehen werden — nicht nur, um nicht gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz zu verstoßen, sondern auch, um gerade die Leistungen jener Frauen anzuerkennen, die unter erschwerten Verhältnissen gelebt, Kinder geboren, erzogen und unterhalten haben, und die in der Gegenwart oder nahen Zukunft

wegen ihres früheren Verzichts auf Erwerbstätigkeit vergleichsweise geringe eigenständige Ansprüche gegen die Rentenversicherung haben.

2.1.3. Ausgestaltung des Erziehungsgeldes

Eine weitere Ausgestaltung des Erziehungsgeldes sollte — wie in Abschnitt 2.2. näher begründet werden wird — folgenden Bedingungen genügen:

(1) Die Höhe des gegenwärtig gezahlten Erziehungsgeldes stellt gemessen an den mit ihm verfolgten Zielen ein Minimum dar. Denn selbst wenn davon ausgegangen wird, daß das Erziehungsgeld der Höhe nach unter einem Erwerbseinkommen liegen darf, auf das jemand verzichtet, der Erziehungsaufgaben übernimmt, so erscheint eine gewisse Erhöhung des Erziehungsgeldes über das gegenwärtige Niveau hinaus geboten, weil dieses dann immer noch weit unter vergleichbaren Erwerbseinkommen liegt — jedenfalls gilt dies für Erziehende, die die Erwerbstätigkeit nicht nur reduzieren, sondern ganz unterbrechen.

(2) Das Erziehungsgeld sollte unabhängig von der Lebenssituation Anspruchsberechtigter, z.B. unabhängig davon, ob jemand alleinerziehend ist oder nicht, einheitlich hoch sein, weil es die Funktion hat, die Erziehungsleistungen anzuerkennen und dem Lebenslagemerkmal „Kindererziehung" Rechnung zu tragen und nicht die Aufgabe, anderweitig verursachte schwierige Lebenssituationen zu beeinflussen. Der Beirat weist jedoch darauf hin, daß entsprechend § 8 BErzGG das Erziehungsgeld auch in Zukunft nicht auf Sozialhilfeleistungen angerechnet werden sollte.

(3) Das Erziehungsgeld sollte dynamisiert werden, um zu verhindern, daß die Effizienz des Instrumentes infolge steigender Lebenshaltungskosten und steigender Arbeitseinkommen abnimmt. Eine derartige Dynamisierung erscheint gerade angesichts der vergleichsweise niedrigen Höhe des Erziehungsgeldes geboten.

(4) Für jedes Kind sollte ein gleich hohes Erziehungsgeld vorgesehen werden, und zwar auch dann, wenn es sich um Mehrlingsgeburten handelt oder wenn bei nacheinander geborenen oder in die Familie aufgenommenen Kindern zeitliche Überschneidungen von Ansprüchen auftreten. Diese Empfehlung leitet sich aus dem Ziel der gesellschaftlichen Anerkennung der Erziehungsleistung ab. Zudem sollen dadurch Anreize zu Schwangerschaftsabbrüchen vermieden werden.

(5) Das Erziehungsgeld sollte nicht einkommensabhängig sein, weil es eine unter anderem finanzielle gesellschaftliche Anerkennung der Erziehungsleistung darstellt. Die Einschätzung des Wertes dieser Leistung für die Gesellschaft kann nicht davon abhängen, in welcher ökonomischen Lebenslage sich eine Familie befindet.

2.1.4. Ausgestaltung des Erziehungsurlaubs

Durch die gegenwärtige zeitliche Begrenzung des Erziehungsurlaubs besteht die Gefahr, daß die an sich gewünschte und familienpolitisch angestrebte Betreuung der Kinder in der ersten Lebensphase zugunsten der Erwerbstätigkeit zu einem Zeitpunkt abgebrochen wird, der aus entwicklungspsychologischer Perspektive für das Kleinkind besonders ungünstig ist. Der Beirat schlägt deshalb vor, den Erziehungsurlaub bis zum Ende des dritten Lebensjahres eines jeden Kindes auszudehnen. Dafür spricht auch folgende Überlegung. Wenn nur der Anspruch auf Erziehungsgeld, nicht aber der auf Erziehungsurlaub bis zum Ende des dritten Lebensjahres des Kindes ausgeweitet würde, müßte es durch das Bundeserziehungsgeldgesetz ab dem zweiten Lebensjahr eines Kindes tendenziell zu einer einseitigen Begünstigung der Mütter (oder Väter) kommen, die bisher nicht erwerbstätig waren. Diese einseitige Begünstigung würde jedoch der übrigen Konzeption des Bundeserziehungsgeldgesetzes widersprechen.

2.1.5. Modifikation der „nicht vollen" Erwerbstätigkeit

Grundsätzlich sollte die mit dem Anspruch auf Erziehungsgeld maximal zu vereinbarende "nicht volle" Erwerbstätigkeit durch ein den Eltern gemeinsam zustehendes Zeitbudget an Wochenarbeitsstunden definiert werden. Dieses könnte das Eineinhalbfache der tariflich festgesetzten regelmäßigen Wochenarbeitszeit betragen. Für Alleinstehende könnte in analoger Weise die Hälfte des zuvor genannten Zeitbudgets als Maximum der „nicht vollen" Erwerbstätigkeit festgelegt werden.

2.2. Empfehlungen zur künftigen Ausgestaltung des Erziehungsgeldes

2.2.1. Verlängerung des Anspruchs auf Erziehungsgeld

Wird das Erziehungsgeld als Maßnahme zur Förderung der Wahlfreiheit zwischen Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit sowie zur Förderung einer ständigen Betreuung und Erziehung des Kindes in der ersten Lebensphase interpretiert, ist es sachlich nicht gerechtfertigt, einen Anspruch auf Erziehungsgeld nur bis zum Ende des ersten Lebensjahres des Kindes einzuräumen. Dies ergibt sich aus folgenden Überlegungen.

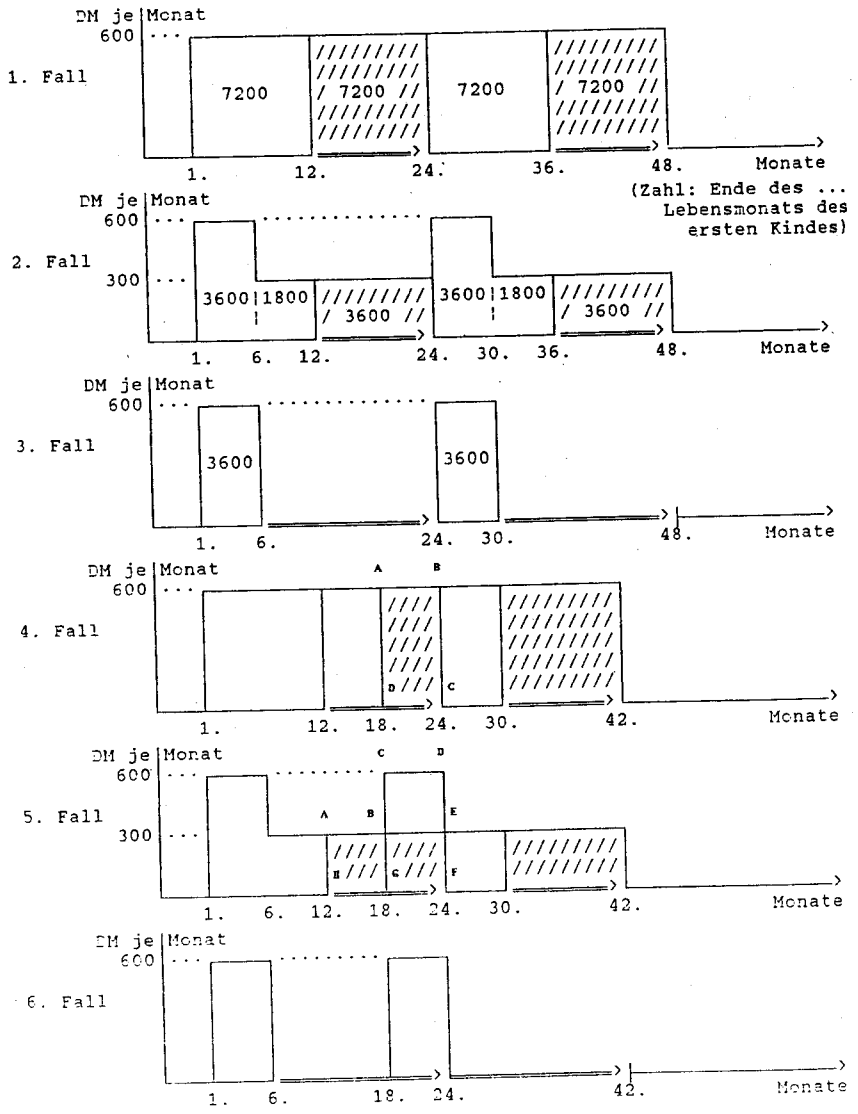
Die Entwicklung des Kindes zwischen dem Ende des ersten und dem Ende des dritten Lebensjahres ist durch einen starken Zuwachs an kindlichen Kompetenzen gekennzeichnet: die motorische Entwicklung ermöglicht ein zunehmendes Erkunden der Nahumgebung; das Reinlichkeitstraining findet in dieser Zeit in aller Regel seinen Abschluß; im Bereich intellektueller — insbesondere sprachlicher — Fähigkeiten ergibt sich ein steiler Zuwachs; die sozioemotionale Entwicklung schreitet — aufbauend auf der bis zum Ende des ersten Lebensjahres in der Regel etablierten Bindung an die primären Bezugspersonen — weiter fort und umfaßt einen sich ständig erweiternden Personenkreis. Die entwicklungs- und familienpsychologische Forschung hat hierzu eine Reihe von entwicklungsfördernden Bedingungen nachweisen können. Besonders wichtig erweisen sich Aspekte wie elterliche Aufmerksamkeit, physischer Kontakt, verbale Stimulation, Anregung im Umgang mit Sachen, klare, konsistente und prompte Rückmeldung zu kindlichen Verhaltensäußerungen (Responsivität), Gewährung eines entwicklungsangemessenen Handlungs- und Erfahrungsspielraums und nicht zuletzt die Etablierung einer sicheren und vertrauensvollen Beziehung zwischen dem Kind und seinen relevanten Bezugspersonen (in der Regel der Mutter und dem Vater). Neuere Untersuchungen bestätigen darüber hinaus, daß unter häuslich-familiären Betreuungsbedingungen im Gegensatz zu anderen Betreuungsarrangements eine höhere Grundwahrscheinlichkeit dafür besteht, daß der Individualität und den speziellen Entwicklungsbedürfnissen des Kindes Rechnung getragen wird. Da es in der Zeit zwischen dem ersten und dritten Lebensjahr auch darum geht, dem Kind neue — zunehmend auch außerfamiliale — Erfahrungs- und Handlungsspielräume zu erschließen, erscheint es besonders wichtig, daß dies — bevor das Kind in die Vorschulphase eintritt — unter der Anleitung und Begleitung engagierter, kompetenter und vertrauensgewährender Eltern geschieht.

Aus entwicklungs- und familienpsychologischer Sicht ist es deshalb geboten, die Wahlfreiheit zwischen Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit sowie die ständige Betreuung und Erziehung des Kindes durch eine Verlängerung des Anspruchs auf Erziehungsgeld bis zum Ende des dritten Lebensjahres eines Kindes zu fördern. Die gegenwärtig geltende Regelung greift deshalb — im konkreten Sinne des Wortes — zu kurz. Aus dem gleichen Grunde ist auch eine Verlängerung der Anspruchszeit bis zum Ende des zweiten Lebensjahres des Kindes nur als Übergangslösung akzeptierbar, der gegebenenfalls zugestimmt werden muß, um die Verbesserungen der Leistungen für das Erziehungsgeld mit einer Anrechnung zusätzlicher Erziehungsjahre in der Rentenversicherung bei beschränkten Haushaltsmitteln in Einklang zu bringen.

Im Falle einer Verlängerung des Erziehungsgeldes müssen folgende Fragen beantwortet werden. 1. Soll ein Anspruch in gleicher Höhe je Kind auch dann bestehen, wenn Ansprüche für mehrere Kinder zeitlich zusammentreffen, wenn also ein nachfolgendes Kind vor Ablauf des Erziehungsgeldanspruchs für das vorhergehende Kind geboren wird oder wenn es sich um Mehrlingsgeburten handelt? (Nach der geltenden Regelung wird in den erwähnten Fällen nur einmal Erziehungsgeld gewährt). 2. Soll die Einkommensabhängigkeit des Erziehungsgeldes aufrechterhalten bleiben? Zur Diskussion dieser Fra-

Abbildung 4

Ansprüche auf Erziehungsgeld für zwei Kinder in DM (Schraffierte Flächen: Erhöhung der Ansprüche infolge Verlängerung auf zwei Jahre je Kind)



gen wird zunächst angenommen, daß pro Zeiteinheit Erziehungsgeld nur für ein Kind gezahlt wird.

Unter der Annahme, daß das Erziehungsgeld zunächst für zwei Jahre, aber bei zeitlichem Zusammentreffen von Ansprüchen nur einmal gezahlt wird, ergibt sich für die Eltern oder andere Anspruchsberechtigte der günstigste Fall offenbar dann, wenn sie infolge der Verlängerung der Anspruchszeit je Kind nicht ein, sondern zwei Jahre lang ein Erziehungsgeld in voller Höhe erhalten. Der ausgezahlte Betrag an Erziehungsgeld erhöht sich dann proportional zur Verlängerung der Anspruchszeit. Dieser Fall tritt für das erste Kind ein, wenn keine einkommensbedingten Kürzungen des Erziehungsgeldes vorgenommen werden und das zweite Kind frühestens nach dem 24. Lebensmonat des ersten Kindes geboren oder in die Familie aufgenommen wird. Entsprechendes gilt für die Erziehungsgeldzahlungen jedes weiteren Kindes, sofern analoge Bedingungen unterstellt werden. In Abb. 4 ist diese für die Anspruchsberechtigten günstigste Situation als Fall 1 für das erste und zweite Kind schematisch dargestellt worden: die weißen Flächen symbolisieren die Zahlung des Erziehungsgeldes im ersten Lebensjahr des jeweiligen Kindes, während die schraffierten Flächen die infolge der Verlängerung der Anspruchsberechtigten auf zwei Jahre je Kind eintretende zusätzliche Zahlung an Erziehungsgeld darstellen. Es ist unterstellt worden, daß das zweite Kind zufälligerweise zu dem Zeitpunkt geboren oder in die Familie aufgenommen wird, zu dem der Anspruch auf Erziehungsgeld für das erste Kind gerade abläuft. Selbstredend gilt dies auch dann, wenn im Gegensatz zur Darstellung des 1. Falles der Anspruch auf Erziehungsgeld für ein zweites (oder ein weiteres) Kind) erst beginnt, nachdem der für das vorhergehende Kind schon abgelaufen ist.

Eine erste Abweichung von einer „proportionalen" Erhöhung des Erziehungsgeldes ergibt sich, wenn das Erziehungsgeld ab dem siebten Lebensmonat eines Kindes gekürzt wird, weil die für die Bemessung des Erziehungsgeldes maßgeblichen Einkommensgrenzen (gemäß § 5 BErzGG) überschritten werden. Dann wird auch in der verlängerten Anspruchszeit ein ausschließlich einkommensbedingt gekürztes Erziehungsgeld ausgezahlt. Dies bedeutet, daß die Erziehungsgeld-Zahlung nur unterproportional zur Verlängerung der Anspruchszeit wächst — und dies selbst dann, wenn der Anspruch auf Erziehungsgeld für ein weiteres Kind frühestens dann beginnt, wenn der für das vorhergehende Kind ausläuft. Im Fall 2 der Abb. 4 ist die unterproportinale Erhöhung des Erziehungsgeldes beispielhaft unter der Annahme dargestellt worden, daß das Erziehungsgeld ab dem siebten Lebensmonat eines Kindes einkommensbedingt auf 300 DM gekürzt wird. Unter dieser Voraussetzung macht das Erziehungsgeld des zweiten Jahres rd. 66 v.H. des Erziehungsgeldes des ersten Jahres aus; sofern ab dem siebten Lebensmonat des Kindes nur noch der Mindestbetrag von 40 DM je Monat ausgezahlt wird, beträgt die betreffende Erhöhung noch rd. 12 v.H.

Der „Grenzfall" derartiger unterproportionaler Erhöhungen des Erziehungsgeldes ist erreicht, wenn die Zahlungen des Erziehungsgeldes ab dem siebten Lebensmonat des Kindes eingestellt werden, weil die einkommensbedingte Kürzung des Erziehungsgeldes die kritische Schwelle von 40 DM je Monat unterschreitet (§ 5 Abs. 4 BErzGG). Die Verlängerung der Anspruchszeiten hat jetzt de facto keine Bedeutung mehr. Fall 3 der Abb. 4 zeigt diesen Grenzfall.

Den drei bisher diskutierten Situationen ist gemeinsam, daß es keine „zeitlichen Überschneidungen" von Ansprüchen auf Erziehungsgeld gibt. Die Erziehungsgeldzahlungen für das zweite Jahr sind nur dann geringer als die für das erste Jahr , wenn von einem bestimmten Zeitpunkt ab Kürzungen des Erziehungsgeldes wegen bestehender Einkommensabhängigkeit eintreten. Dies ändert sich, wenn auch zeitliche Überschneidungen von Ansprüchen auf Erziehungsgeld vorkommen.

Abgesehen vom Sonderfall der Mehrlingsgeburten (s.u.) kommen zeitliche Überschneidungen von Ansprüchen auf Erziehungsgeld bei den gegenwärtig geltenden Regelungen immer nur dann vor, wenn das zweite Kind vor Ablauf des zwölften Lebensmonats des ersten Kindes geboren oder in die Familie aufgenommen wird; analoges gilt für weitere Kinder. Insgesamt betrachtet sind diese Fälle sicher selten. Dies wird jedoch in dem Augenblick anders, in dem die Anspruchszeit verlängert wird; dann muß um so mehr mit zeitlichen Überschneidungen von Ansprüchen auf Erziehungsgeld gerechnet werden, je länger die Anspruchszeit ist. Sollen die nunmehr auftauchenden Konsequenzen für die Zahlung eines Erziehungsgeldes ermittelt werden, müssen vor dem Hintergrund des bisher Gesagten drei weitere Situationen berücksichtigt werden.

Erhalten die Eltern oder andere Anspruchsberechtigte in der gesamten Anspruchszeit ein ungekürztes Erziehungsgeld je Monat in Höhe von gegenwärtig 600 DM, da die für die Kürzung geltenden Einkommensgrenzen nicht überschritten werden, wächst das insgesamt gezahlte Erziehungsgeld dennoch nur unterproportional zur Verlängerung der Anspruchszeit, sobald sich die Anspruchszeiten für zwei (oder mehr) Kinder überschneiden. Denn die Anspruchsberechtigten erhalten nach der geltenden Regelung bei „Betreuung und Erziehung mehrerer Kinder in einem Haushalt... für denselben Zeitraum nur einmal Erziehungsgeld" (§ 3 Abs. 1 BErzGG). Diese mit Verlängerung der Anspruchszeiten häufiger vorkommende Situation ist in Abb. 4 durch den Fall 4 dargestellt, wobei als Beispiel angenommen wurde, daß das zweite Kind geboren oder in die Familie aufgenommen wird, wenn das erste Kind gerade 18 Monate alt ist. Der durch die Überschneidung von Anspruchszeiten bedingte Verlust an zusätzlichen Erziehungsgeldzahlungen wird im Beispiel durch die Fläche ABCD angegeben.

Das insgesamt zusätzlich gewährte Erziehungsgeld bleibt noch stärker hinter der Verlängerung der Anspruchszeiten zurück, wenn einkommensbedingte

Kürzungen des Erziehungsgeldes mit zeitlichen Überschneidungen von Ansprüchen auf Erziehungsgeld zusammenfallen: Der aus der Einkommensabhängigkeit des Erziehungsgeldes resultierende, die Erziehungsgeldzahlungen „dämpfende" Effekt wird verstärkt, wenn die Anspruchszeiten „ineinandergeschoben" werden und bei mehreren Kindern für denselben Zeitraum nur einmal Erziehungsgeld gewährt wird. Dieser Sachverhalt wird in Abb. 4 durch den Fall 5 dargestellt, wobei beispielhaft davon ausgegangen wird, daß das Erziehungsgeld ab dem siebten Lebensmonat eines Kindes einkommensabhängig auf 300 DM monatlich gekürzt und das zweite Kind geboren oder in die Familie aufgenommen wird, sobald das erste Kind 18 Monate alt ist.

In einem solchen Fall des Zusammentreffens zeitlicher Überschneidungen von Erziehungsgeldansprüchen mit einkommensbedingten Erziehungsgeldkürzungen hängen die Wirkungen davon ab,ob zunächst der Anspruch für das erste Kind bis zum Ende des zweiten Lebensjahres geltend gemacht werden muß, bevor der Anspruch für das zweite Kind geltend gemacht werden kann, oder ob der Anspruch für das erste Kind endet, sobald für das zweite Kind Erziehungsgeld beansprucht werden kann. Bei der ersten Variante erhalten die Anspruchsberechtigten infolge der Verlängerung der Anspruchszeiten für das erste Kind ein zusätzliches Erziehungsgeld in Höhe der schraffierten Fläche AEFH, büßen aber gleichzeitig für das zweite Kind das Erziehungsgeld in Höhe der Fläche CDFG ein (in dem gewählten Beispiel sind diese Flächen zufällig gleich groß, so daß der Saldoeffekt gleich Null ist; bei einkommensbedingten Kürzungen des Erziehungsgeldes von mehr als 300 DM würde sich im Beispiel sogar ein negativer Saldoeffekt ergeben). Bei der zweiten Variante erhalten die Anspruchsberechtigten durch die Verlängerung der Anspruchszeiten für das erste Kind ein zusätzliches Erziehungsgeld im Umfang der Fläche ABGH, können dann aber für das zweite Kind in dessen ersten sechs Lebensmonaten das nicht einkommensabhängige Erziehungsgeld beanspruchen, das im Beispiel durch die Fläche CDFG angegeben ist. Die zweite Variante ist also die für die Familien günstigere Lösung.

Die Analyse dieses Falles zeigt: wenn die für die Familien günstigere Lösung realisiert werden soll, muß als „Dominanzprinzip" folgende Regelung gelten: „Bestehen für zwei (oder mehr) Kinder gleichzeitig Ansprüche auf Erziehungsgeld und kann nur einer realisiert werden, kann der auf das höchste Erziehungsgeld bestehende Anspruch geltend gemacht werden". Aber auch wenn dieses Dominanzprinzip akzeptiert wird, steigt das insgesamt zusätzlich gezahlte Erziehungsgeld wegen der Einskommensabhängigkeit wiederum unterproportional zur Verlängerung der Anspruchszeit. Im Fall 5 beispielsweise kommt es — bei sonst gleichen Werten wie im Fall 2 — durch die Ver-

doppelung der Anspruchszeit zu einer Erhöhung des insgesamt für zwei Kinder gezahlten Erziehungsgeldes um 50 v.H.[1].

Schließlich ist auch in diesem Zusammenhang nochmals auf den Grenzfall einer einkommensbedingten Kürzung des Erziehungsgeldes hingewiesen, bei dem ab dem siebten Lebensmonat kein Erziehungsgeld mehr gezahlt wird, weil das Erziehungsgeld einkommmensbedingt unter der kritischen Schwelle von 40 DM pro Monat liegt. Auch hier kann es infolge der Verlängerung der Anspruchszeit verstärkt zu zeitlichen Überschneidungen von Ansprüchen auf Erziehungsgeld kommen, wie es der Fall 6 der Abb. 4 beispielsweise für die letzten sechs Monate der zweijährigen Anspruchszeit für das erste Kind zeigt. Ohne Geltung des Dominanzprinzips würde der ab dem siebten Lebensmonat des ersten Kindes nur noch formal bestehende Anspruch auf Erziehungsgeld dazu führen, daß das Erziehungsgeld für das zweite Kind vollständig wegfallen würde.

Die Ergebnisse der vorhergehenden Analyse können wie folgt zusammengefaßt werden: 1. Eine Verlängerung der Anspruchszeit führt nur dann zu einer proportionalen Erhöhung der Erziehungsgeldzahlung, wenn keine einkommensbedingten Kürzungen des Erziehungsgeldes und keine zeitlichen Überschneidungen von Ansprüchen auf Erziehungsgeld vorliegen. 2. Entsprechend gilt: Eine Verlängerung des Anspruchs auf Erziehungsgeld führt zu einer unterproportionalen Erhöhung des Erziehungsgeldes, wenn einkommensbedingte Kürzungen des Erziehungsgeldes und/oder zeitliche Überschneidungen von Ansprüchen vorliegen; bei Zusammentreffen beider Sachverhalte ist dies besonders ausgeprägt, und dies selbst dann, wenn das Dominanzprinzip gilt. 3. Je mehr die Anspruchszeit verlängert wird, um so häufiger ist unter sonst gleichen Bedingungen mit zeitlichen Überschneidungen von Ansprüchen und den daraus resultierenden Konsequenzen für eine unterproportionale Zunahme der Erziehungsgeldzahlungen zu rechnen. 4. Sofern einkommensbedingt ab dem siebten Lebensmonat eines Kindes kein Erziehungsgeld mehr gezahlt wird, ist eine Verlängerung der Anspruchszeit in jedem Fall ohne Auswirkung auf die Zahlung von Erziehungsgeld; bei zeitlichen Überschneidungen von Ansprüchen muß auch jetzt das Dominanzprinzip gelten, um einen Rückgang der Erziehungsgeldzahlung zu verhindern.

1 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß das Dominanzprinzip auch dann gelten muß, wenn es bei allen gegenwärtigen Regelungen zum Erziehungsgeld bleibt, also auch keine Verlängerung der Anspruchszeit erfolgt. Denn da das Erziehungsgeld vom 1. Januar 1988 ab für zwölf Monate beansprucht werden kann, muß mit einer, wenn auch geringen Zahl von Fällen gerechnet werden, in denen ein weiteres Kind geboren oder in die Familie aufgenommen wird, bevor der Anspruch auf Erziehungsgeld für das vorhergehende Kind ausgelaufen ist. Damit können dem Fall 5 gleichzusetzende Situationen eintreten, die die Einhaltung des Dominanzprinzips aus systematischen Gründen erforderlich auch jetzt schon machen.

Da eine Verlängerung der Anspruchszeit die Anspruchsberechtigten unterschiedlich begünstigt, je nachdem, ob einkommensbedingte Kürzungen des Erziehungsgeldes und/oder zeitliche Überschneidungen von Ansprüchen vorliegen oder nicht, muß nach der Rechtfertigung und Haltbarkeit einer derartigen Ungleichbehandlung der Anspruchsberechtigten gefragt werden.

Die Ungleichbehandlung der Anspruchsberechtigten widerspricht eindeutig den mit dem Erziehungsgeld verfolgten Zielen, Familientätigkeit staatlicherseits anzuerkennen und im Ansehen der Gesellschaft aufzuwerten, da dies voraussetzt, gleiche Leistungen im Rahmen der Familientätigkeit gleich zu behandeln. Schwerwiegende Probleme ergeben sich auch daraus, daß die Regelung, bei zeitlichen Überschneidungen von Ansprüchen auf Erziehungsgeld dieses nur einmal zu zahlen, einer Aufforderung an die Eltern gleichkommt, sich nach Möglichkeit als „Erziehungsgeld-Maximierer" zu verhalten: Wer schon ein Kind hat und für dieses Erziehungsgeld erhält, sollte dafür sorgen, daß die Geburt des nächsten Kindes in einen Zeitraum fällt, in dem für das vorhergehende Kind kein Anspruch auf Erziehungsgeld mehr besteht; auch die Aufnahme eines Kindes in die Familie sollte danach tunlichst in diesen Zeitraum gelegt werden. Es ist zwar nicht zu erwarten, daß sich alle jungen Eltern als „Erziehungsgeld-Maximierer" verhalten werden, aber ausschließbar ist dieser mit dem Erziehungsgeld zweifellos nicht angestrebte Effekt keineswegs. Diesen gravierenden Nachteilen steht lediglich ein etatistischer Vorteil gegenüber: die Vermeidung von öffentlichen Ausgaben.

Der Beirat ist der Auffassung, daß eine Verlängerung der Anspruchszeit in Verbindung mit einer Ungleichbehandlung der Anspruchsberechtigten nur dann als Übergangslösung akzeptiert werden kann, wenn sonst die Realisierung einer Verlängerung der Anspruchszeit gefährdet sein sollte.

2.2.2. Realisierung eines Anspruchs auf gleiches Erziehungsgeld je Kind

Nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz besteht — bei gleichzeitiger Erfüllung aller anderen Anspruchsvoraussetzungen — ein Anspruch auf Erziehungsgeld, wenn „ein Kind" betreut und erzogen wird (§ 1 BErzGG). Dadurch wird ein Anspruch auf Erziehungsgeld für jedes Kind begründet. Dieser Grundsatz wird jedoch durch die bereits zitierte Regelung (gemäß § 3 BErzGG) eingeschränkt, daß bei Betreuung und Erziehung mehrerer Kinder in einem Haushalt für denselben Zeitraum nur einmal Erziehungsgeld gewährt wird. Diese Einschränkung ist sowohl bei Mehrlingsgeburten als auch bei zeitlichen Überschneidungen von Ansprüchen auf Erziehungsgeld für Kinder, die zu verschiedenen Zeitpunkten geboren oder in die Familie aufgenommen werden, bedeutsam.

Unter dem Gesichtspunkt der Überschneidung von Anspruchszeiten können die Mehrlingsgeburten als der Extremfall interpretiert werden, bei dem sich

die Anspruchszeiten je Kind vollständig überdecken. Hier wird die einschränkende Regelung des § 3 BErzGG voll wirksam: Die anspruchsberechtigten Mütter oder Väter erhalten für den gesamten Zeitraum von (gegenwärtig) einem Jahr nur ein Erziehungsgeld, so als ob sie nur ein Kind zu betreuen und zu erziehen hätten. Diese Regelung steht im Widerspruch zur Zielsetzung, mit dem Erziehungsgeld die Familientätigkeit staatlich anzuerkennen und deren Ansehen in der Gesellschaft zu fördern, und sie läßt darüber hinaus außer acht, daß bei Mehrlingsgeburten eher überportional wachsende und nicht etwa geringere Betreuungs- und Erziehungsleistungen zu erbringen sind, als wenn die gleiche Zahl von Kindern in größeren zeitlichen Abständen geboren würde.

Um die Erziehungsgeldleistungen bei Mehrlingsgeburten zu verbessern, wird diskutiert, ob für das zweite und jedes weitere Kind einen „Zuschlag" gezahlt werden sollte, der unter dem für das erste Kind gezahlten Betrag von 600 DM bleibt. Gemessen an den zuvor genannten Zielsetzungen ist dies jedoch nicht hinreichend. Denn eine Schlechterstellung gegenüber den Eltern, die ein zweites Kind oder weitere Kinder erst dann bekommen, wenn der Anspruch auf das Erziehungsgeld für das vorhergehende Kind abgelaufen ist, bleibt erhalten. Wer diese Ungleichbehandlung beseitigen will, muß deshalb bei Mehrlingsgeburten eine gleiche Erziehungsgeldzahlung je Kind akzeptieren.

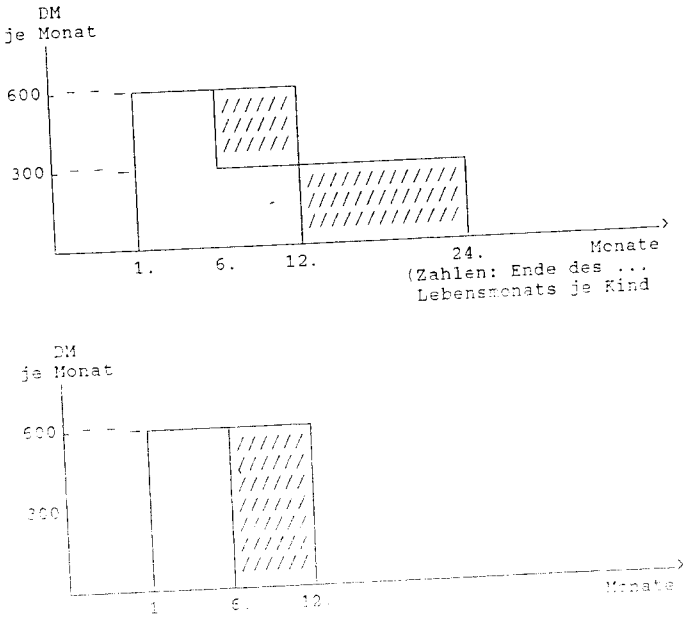
Das Gleiche gilt, wenn die Kinder zwar zu verschiedenen Zeitpunkten geboren oder in die Familie aufgenommen werden, sich aber die Anspruchszeiten überschneiden. Auch hier sollte dafür Sorge getragen werden, daß der schon jetzt nach § 1 BErzGG formal zustehende gleiche Anspruch auf Erziehungsgeld je Kind auch realisiert werden kann. Es genügt nicht, dies nur bei den Mehrlingsgeburten, also den Fällen mit vollständiger Überschneidung der Anspruchszeiten, durchzusetzen. Der Beirat schlägt deshalb vor, für jedes Kind unabhängig von der zeitlichen Folge der Geburten oder der Aufnahme von Kindern in die Familie den gleichen realisierbaren Anspruch auf Erziehungsgeld — wenistens längerfristig — vorzusehen.

2.2.3. Zeitliche Verschiebung oder Aufhebung der Einkommensabhängigkeit des Erziehungsgeldes

Wie weiter oben gezeigt wurde, führt die gegenwärtig bestehende Einkommensabhängigkeit des Erziehungsgeldes bei einer Verlängerung der Anspruchszeit zu einer Ungleichbehandlung der Anspruchsberechtigten in dem Sinne, daß die Erhöhung der Erziehungsgeldzahlung um so geringer ausfällt, je größer die bisherige einkommensbedingte Kürzung des Erziehungsgeldes ist. Diese Ungleichbehandlung der Anspruchsberechtigten kann — solange keine zeitlichen Überschneidungen von Ansprüchen vorkommen — vermieden werden, wenn der Zeitraum, in dem ein Erziehungsgeld unabhängig von der Einkommenshöhe gezahlt wird, proportional zur Verlängerung der Anspruchszeit ausgeweitet wird. Dies wird durch Abb. 5 verdeutlicht.

Abbildung 5

Ansprüche auf Erziehungsgeld für ein Kind in DM
bei Verlängerung der Ansprüche auf zwei Jahre je Kind und Verlängerung
der einkommensabhängigen Zahlung auf ein Jahr
(Schraffierte Flächen: zusätzliche Zahlungen)



In den beiden dargestellten Fällen (die bezüglich der Ausgangswerte den Fällen 2 und 3 der Abb. 4 entsprechen) führt eine Verdoppelung der Anspruchszeit in Verbindung mit einer Verdoppelung des Zeitraums, in dem ein Erziehungsgeld unabhängig von der Einkommenshöhe gezahlt wird, zu einer Verdoppelung der Erziehungsgeldzahlung. Damit fällt die aus der Einkommensabhängigkeit des Erziehungsgeldes resultierende Ungleichbehandlung der Anspruchsberechtigten weg. Es kann deshalb auch gesagt werden: die Regelung, ein Erziehungsgeld ab einem bestimmten Lebensmonat des Kindes nur noch einkommensabhängig zu zahlen, ist im Hinblick auf eine Verlängerung der Anspruchszeit nur dann als „neutral" zu bezeichnen, wenn die beiden relevanten Zeiträume proportional ausgeweitet werden. Sofern an der Regelung eines partiell einkommensabhängigen Erziehungsgeldes festgehalten werden soll, empfiehlt der Beirat, diese Regelung wenigstens am Neutralitätskriterium auszurichten.

Sofern zeitliche Überschneidungen von Ansprüchen bestehen, kann die Ungleichbehandlung der Anspruchsberechtigten allerdings selbst dann nicht gänzlich vermieden werden, wenn der Zeitraum, in dem ein Erziehungsgeld unabhängig von der Einkommenshöhe gezahlt wird, proportional zur Verlängerung der Anspruchszeit ausgeweitet wird. In diesen Fällen gilt aber, daß dadurch die Ungleichbehandlung vermindert wird.

Eine schrittweise Reduzierung der partiellen Einkommensabhängigkeit des Erziehungsgeldes kann erreicht werden, wenn zeitlich parallel zur Verlängerung der Anspruchszeit der Zeitraum für das nicht einkommensabhängige Erziehungsgeld überproportional verlängert wird. Auf diese Weise kann ein Kompromiß zwischen den Belangen der Sicherung des öffentlichen Haushalts und den Zielen phasenspezifischer Familienpolitik gesucht werden. Längerfristig betrachtet sollte die Einkommensabhängigkeit des Erziehungsgeldes jedoch beseitigt werden, da sie den mit dem Erziehungsgeld verfolgten Zielen widerspricht.

2.2.4. Höhe und Dynamisierung des Erziehungsgeldes

Mit dem Erziehungsgeld wird unter anderem das Ziel der staatlichen und gesellschaftlichen Anerkennung der Familientätigkeit verfolgt. Es gibt keinen hinreichenden Grund, die je Kind erbrachten Betreuungs- und Erziehungsleistungen innerhalb der Familien in unterschiedlicher Form danach zu bewerten, wer diese Leistungen erbracht hat, und deshalb die Anerkennung der Familientätigkeit — etwa nach dem Familienstand der Anspruchsberechtigen — zu differenzieren. Derartige Kriterien können deshalb nach Auffassung des Beirats nicht zur Staffelung der Höhe des Erziehungsgeldes herangezogen werden. Auch insoweit sollte an einem gleichhohen Erziehungsgeld je Kind unbedingt festgehalten werden.

Die absolute Höhe des Erziehungsgeldes je Kind von gegenwärtig 600 DM monatlich muß vor dem Hintergrund des Wertes der Familientätigkeit gesehen werden, den diese Tätigkeit hat. Wie sich aus einschlägigen Forschungsergebnissen ableiten läßt (vgl. Krüsselberg/Auge/Hilzenbecher, 1986), muß die gegenwärtige Höhe des Erziehungsgeldes als Minimum minimorum angesehen werden, und es wäre eher ein höheres Erziehungsgeld als 600 DM monatlich je Kind gerechtfertigt, um dem Ziel der Anerkennung der Familientätigkeit in angemessener Weise Rechnung zu tragen.

Man kann zwar unterschiedlicher Meinung bezüglich der „richtigen", zieladäquaten Höhe des Erziehungsgeldes sein. Wenn sich der Gesetzgeber zu einer bestimmten Höhe entschlossen hat und diese im Sinne „rationaler" Familienpolitik als zieladäquat betrachtet, dann gilt das immer nur unter den zum Zeitpunkt der Entscheidung herrschenden Bedingungen. Im Falle des Erziehungsgeldes bedeutet dies, daß unterstellt wird, dessen Höhe sei bei den zum

Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bundeserziehungsgeldgesetzes (am 1.1.1986) geltenden Realeinkommensverhältnissen geeignet gewesen, die Wahlfreiheit der Eltern und eine ständige Betreuung und Erziehung der Kinder in den ersten Lebensjahren zu fördern, sowie die Familientätigkeit in angemessener Weise anzuerkennen. Eine Änderung der Realeinkommensverhältnisse macht deshalb eine Anpassung, eine „Dynamisierung" des Erziehungsgeldes notwendig — sofern an den bisherigen Zielsetzungen festgehalten werden soll.

Eine Dynamisierung des Erziehungsgeldes schließt zwar nicht notwendigerweise eine indexgebundene Erhöhung des Erziehungsgeldes ein. Andererseits ist eine Indexbindung des Erziehungsgeldes familienpolitisch vorteilhaft, da dadurch die Erwartungen der Eltern — auch der zukünftigen Eltern — bezüglich der Erziehungsgeldleistungen stabilisiert und das Gewicht, das dem Erziehungsgeld bei seiner Einführung beigemessen wurde, erhalten bleibt. Der Beirat schlägt vor, zur Dynamisierung des Erziehungsgeldes dessen Höhe an der Veränderung des durchschnittlichen volkswirtschaftlichen Erwerbseinkommens (der jungen Familien) zu orientieren. Dadurch wird einerseits indirekt die Preisniveauveränderung berücksichtigt, da sich an dieser tendenziell auch die Einkommensentwicklung orientiert. Andererseits wird dadurch auch der trendmäßigen Veränderung der Realeinkommen infolge der Zunahme der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität einer Volkswirtschaft Rechnung getragen. Ausschließlich an diesen Kriterien orientiert, müßte das monatliche Erziehungsgeld je Kind am 1. Januar 1989 bereits einen Betrag von etwa 680 DM ausmachen.

Schließlich ist darauf hinzuweisen, daß das Ziel der Dynamisierung des Erziehungsgeldes Konsequenzen für die Gestaltung eines einkommensabhängigen Erziehungsgeldes hat. Denn solange im Sinne der gegenwärtig geltenden Regelungen des Bundeserziehungsgeldgesetzes an einer partiellen Einkommensabhängigkeit des Erziehungsgeldes festgehalten wird, muß die Dynamisierung des Erziehungsgeldes mit einer Erhöhung der betreffenden Einkommensgrenze verknüpft werden, um zu verhindern, daß immer mehr der bisher Anspruchsberechtigten die Vorteile des Bundeserziehungsgeldgesetzes nicht mehr in Anspruch nehmen können.

Die alternativen Möglichkeiten zur Finanzierung eines erhöhten Erziehungsgeldes sind unabhängig von der konkreten Höhe der notwendigen Aufwendungen. Bei einer Finanzierung aus allgemeinen Deckungsmitteln des Bundes handelt es sich überwiegend um direkte und indirekte Steuern sowie um die Bundesanteile an den „Gemeinschaftssteuern" (insbes. Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, Umsatzsteuer). Hinzu treten als Finanzierungsmöglichkeiten die Nettokreditaufnahme und die sonstigen Einnahmen (z.B. Bundesbankgewinne, Privatisierungserlöse, Münzeinnahmen). Die Finanzierung aus den Steuereinnahmen erfolgt im Rahmen des Leistungsfähigkeits-

prinzips. Eine Erhöhung der Steuersätze zur Finanzierung eines erhöhten Erziehungsgeldes ist zwar generell als ein gangbarer Weg anzusehen, auf absehbare Zeit allerdings angesichts der steuerpolitischen Ziele der Bundesregierung wenig wahrscheinlich. Realistischer erscheint daher eine Finanzierung über die Ausgabenseite, und zwar in Form von Ausgabenkürzungen in Bereichen, die im Vergleich zu den familienpolitischen Prioritäten nachrangig zu behandeln sind. Zu diesem Zweck müßten aus anderen Ausgabenbereichen, etwa durch Kürzung von Subventionen, Mittel für die Finanzierung des erhöhten Erziehungsgeldes bereitgestellt werden. Zu denken ist auch an eine Finanzierung durch Mittel, die aufgrund der demographischen Entwicklung in Milliardenhöhe frei werden, und bislang nicht für familienpolitische Zwecke verwandt worden sind.

2.3. Empfehlungen zur künftigen Ausgestaltung des Erziehungsurlaubs und zur Teilzeitarbeit

2.3.1. Normative und empirische Grundlagen der Ausgestaltungsvorschläge

Durch Erziehungsurlaub, Kündigungsschutz und zulässiger Teilzeitarbeit soll — komplementär zum Erziehungsgeld — sichergestellt werden, daß die angestrebte Ausweitung der Wahlfreiheit und Förderung der Kleinkinderbetreuung nicht durch faktische Zwänge im Bereich der Erwerbstätigkeit beeinträchtigt werden, wie z.B. durch den Verlust des Arbeitsplatzes oder durch Beeinträchtigungen der beruflichen Entwicklungschancen.

(1) Vereinbarkeit von Familientätigkeit und Berufstätigkeit

In der Gegenwart dürfte in der Regel von einem hohen Stellenwert einer prinzipiell durchgängigen Berufstätigkeit in den Lebensplänen der Eltern, insbesondere auch der Frauen, ausgegangen werden können. Daher richten sich die Wünsche der Eltern, auch die der Mütter, vor allem auf die grundsätzliche Vereinbarkeit einer weitgehend kontinuierlichen Erwerbsbiographie mit der Familientätigkeit. Unter diesen Bedingungen kann die familienpolitisch angestrebte Ausweitung der Wahlfreiheit der Eltern und die Förderung einer ständigen Betreuung und Erziehung des Kindes in der ersten Lebensphase tatsächlich (materiell) nur erreicht werden und allgemein verbreitet bei den Eltern (und in der politischen Willensbildung) Anerkennung (Akzeptanz) finden, wenn auch den beruflichen Interessen der Eltern Rechnung getragen wird.

Damit ergibt sich als allgemeines Ziel der arbeitsorientierten Regelungen des Bundeserziehungsgeldgesetzes die Sicherung der Wiedereingliederung von Eltern im Anschluß an die Erziehungstätigkeit möglichst ohne unzumutbare materielle und immaterielle Nachteile (z.B. Verlust von Anciennitätsrechten

und betriebsspezifischen Qualifikationen, Zurückbleiben auf der „Karriereleiter" etc.) wie sie sich aus einer über den Mutterschaftsurlaub hinausgehenden Unterbrechung der Erwerbstätigkeit ergeben. Das Bundeserziehungsgeldgesetz ist durch das Angebot des Erziehungsurlaubs mit Kündigungsschutz und mit der Möglichkeit von Teilzeitarbeit in beschränktem Umfang auf den Abbau dieser möglichen Nachteile im Erwerbslebenslauf ausgerichtet.

(2) Partnerschaftliches Leitbild und der Aspekt der Gleichstellung der Frau

Bei der gegenwärtigen Rollenverteilung zwischen Mann und Frau betrifft die Ausgestaltung des Erziehungsurlaubs in erster Linie die materielle Wahlfreiheit zwischen Familien- und Erwerbstätigkeit für die Frauen, da tatsächlich mit einer überwiegenden Wahrnehmung der Erziehungstätigkeit durch die Frauen gerechnet werden muß. Mit der Ausgestaltung der arbeitsorientierten Regelungen des Bundeserziehungsgeldgesetzes werden daher zugleich wichtige Entscheidungen in der Politik der Gleichstellung von Frauen und Männern getroffen. Dies gilt insbesondere in Anbetracht der Erfahrung, daß gegenwärtig die „neuen Väter", die Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub in Anspruch nehmen, (mit nur etwa 1,5 v.H.) eine fast zu vernachlässigend kleine und relativ deutlich soziolologisch abgegrenzte „Randgruppe" aller Väter von Kleinkindern darstellen.

Der Gesetzgeber hat im Bundeserziehungsgeldgesetz ein partnerschaftliches Leitbild für die Familie, insbesondere bei der Aufteilung von Erwerbstätigkeit und Erziehungstätigkeit zwischen Mann und Frau, unterstellt. Der Beirat hat ein solches Leitbild in seinem Gutachten „Familie und Arbeitswelt" ganz explizit zugrunde gelegt und Möglichkeiten seiner Umsetzung aufgezeigt. Der Beirat geht davon aus, daß in der zukünftigen Ausgestaltung des Bundeserziehungsgeldgesetzes diesem Leitbild eine (eher noch) zunehmende Bedeutung zukommen muß.

Bei der Ausgestaltung der arbeitsrechtlichen, Arbeitsverhältnisse und Erwerbsbiographien beeinflussenden Regelungen des Bundeserziehungsgeldgesetzes bedarf es daher einer Ausrichtung, die mit diesem Leitbild vereinbar ist und Gleichwertigkeit der materiellen Wahlfreiheit von Frauen und Männern in bezug auf Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit im gesamten Lebenszyklus sichert. Angesichts der tatsächlich einseitigen Rollenverteilung, ungleicher Erwerbschancen und Doppelbelastung der Frauen bei Berufstätigkeit ergibt sich damit als weiteres Nebenziel der arbeitsorientierten Regelungen der phasenspezifischen Familienpolitik die Verbesserung der materiellen Wahlmöglichkeiten der Frauen in bezug auf die Erwerbschancen und den Erwerbslebenslauf.

2.3.2. Empfehlungen zur zukünftigen Ausgestaltung von Erziehungsurlaub, Kündigungsschutz und Teilzeitarbeit im einzelnen

(1) Empfehlungen für die Gestaltung von Erziehungsurlaub und Kündigungsschutz

Auf der Grundlage seiner Analyse schlägt der Beirat eine Ausdehnung des Erziehungsurlaubs bis zum Ende des dritten Lebensjahres eines jeden Kindes vor. Zur Begründung ist auf folgendes hinzuweisen.

Die Erfahrungen mit dem Erziehungsurlaub in anderen Ländern oder in Modellversuchen verdeutlichen hinreichend, daß das Bundeserziehungsgeldgesetz keine befriedigende Verwirklichung der familienpolitischen Zielsetzung in bezug auf die Dauer des Erziehungsurlaubs darstellt. Ein stabiles persönliches Betreuungsverhältnis erscheint nach verbreiteten Vorstellungen der Psychologie für (etwa) die ersten drei Lebensjahre für die Entwicklung des Kindes wesentlich. Auch von den Müttern wird der persönlichen Betreuung ihrer Kinder bis etwa zum Ende des 3. Lebensjahres Vorrang vor einer Erwerbstätigkeit eingeräumt. Demgegenüber gewährt das Bundeserziehungsgeldgesetz seit dem 1.1.1988 einen Erziehungsurlaub nur bis zum Ende des 1. Lebensjahres des Kindes.

Eine Planung der Geburtenfolge würde zwar bei dem Wunsch nach mehreren Kindern einen längeren Erziehungsurlaub ermöglichen, damit bleibt aber immer noch die angestrebte persönliche Betreuung des letzten Kindes in der ersten Lebensphase unzureichend. Zudem erscheint es problematisch, durch familienpolitische Regelungen eine solche Planung der Geburtenfolge zu begünstigen.

Die ersten Modellversuche eines über das Bundeserziehungsgeldgesetz hinausgehenden Erziehungsurlaubs in Betriebsvereinbarungen von Großunternehmen haben als Vorbild für den Gesetzgeber den Drei-Jahre-Zeitraum als Untergrenze verwendet (s.o. I.1.7.)

Durch die bisherige zeitliche Begrenzung des Erziehungsurlaubs besteht die Gefahr, daß die an sich gewünschte und familienpolitisch angestrebte persönliche Betreuung der Kleinkinder zugunsten der Fortsetzung der Erwerbstätigkeit abgebrochen wird. Eine zeitliche Begrenzung von Maßnahmen zur Verbesserung der Wahlfreiheit der Eltern ist auch aus Rücksicht auf Zielsetzungen anderer Politikbereiche oder aus Knappheitsgründen mit dem familienpolitischen Hauptziel nur vereinbar, wenn sie die Eltern nicht gerade zu einer abrupten Umstellung der Kleinkindbetreuung in einer Lebensphase der Kleinkinder zwingt, in der Schäden für die Entwicklung der Kleinkinder zu befürchten wären. In Abhängigkeit von der Einkommenssituation oder der Stärke ihrer Erwerbsorientierung werden viele Eltern — mindestens aber die Alleinerziehenden — entgegen ihren Neigungen ihre Arbeit „vorzeitig" wieder aufnehmen und für die Versorgung ihres Kindes nach Ersatzlösungen suchen.

Wenn nicht gerade die am stärksten auf den Kündigungsschutz angewiesenen Personengruppen der Alleinerziehenden und der Eltern mit niedrigen Familieneinkommen zu einer abrupten Umstellung der Kleinkindbetreuung gezwungen werden sollen, ist ein Erziehungsurlaub ohne Kündigungsschutz nicht zielkonform. Die als Alternative diskutierte „Wiedereinstellungszusage" könnte nur als Vermittlungsvorrang oder als Vorrang bei der Vergabe von Arbeitsbeschaffungs- und beruflichen Förderungsmaßnahmen nach dem Arbeitsförderungsgesetz gestaltet werden. Darüber hinaus wäre sie ein bloßes „Politikversprechen", das höchstens über moral suasion Einfluß auf die Arbeitgeber nehmen könnte.

Für den von der Mehrheit der Frauen geplanten, späteren Wiedereintritt in das Arbeitsleben (z.B. mit der Kindergartenreife des jüngsten Kindes) greifen Erziehungsurlaub und Kündigungsschutz des Bundeserziehungsgeldgesetzes zu kurz. Dies gilt ebenso für die Möglichkeit, während des Erziehungsurlaubs (unter Kündigungsschutz) vorübergehend eine Teilzeitarbeit bei dem bisherigen Arbeitgeber zu übernehmen und dadurch die erworbene Qualifikation und den Kontakt zur Arbeitswelt aufrechtzuerhalten. Um die Wahlmöglichkeit zwischen Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit den gesamten Lebensplänen und den phasenbezogenen Interessen der Eltern entsprechend zu verbessern, bedürfte es offenbar nicht nur eines relativ kurzfristigen Bestandsschutzes für das Arbeitsverhältnis bis zum Ende des ersten Lebensjahres des Kindes, sondern in der Regel einer Sicherung des Beschäftigungsverhältnisses mindestens bis zum Ende der frühkindlichen Entwicklungsphase und bis zum (möglichen) Eintritt des Kindes in den Kindergarten.

Die organisatorischen Schwierigkeiten der Betriebe bei Einstellung und Einarbeitung von Ersatzkräften würden sich bei Ausdehnung der Erziehungsurlaubszeit in der Regel eher besser lösen lassen als für den bisherigen Zeitraum von zwölf Monaten. Einstellungs- und Einarbeitungskosten für Ersatzkräfte verteilen sich auf eine längere Leistungszeit. Während sich für Großunternehmen ein relativ stabiler Bestand von „Springern" für Erziehungsurlaubszeiten ergeben wird, sind bei mittleren und kleinen Unternehmen auch die Zeiträume der Befristung von Arbeitsverhältnissen für Ersatzarbeitskräfte auszudehnen. Dabei stellt sich für die Ersatzkräfte die Frage der Zumutbarkeit entsprechend lange befristeter Arbeitsverhältnisse. Für die Arbeitgeber bleibt die Frage, ob sie mit befristet eingestellten Mitarbeitern die gleiche Produktivität und Kreativität erreichen können. Die für die Betriebe verbleibenden Schwierigkeiten dürften sich durch die Nutzung der befristeten Arbeitsverhältnisse für die Rekrutierung fähiger Stammarbeitskräfte, durch eine weitere Entwicklung des Marktes für (legale) Leiharbeit sowie durch überbetriebliche Lösungen (z.B. durch die Kammern) in ihrer Bedeutung erheblich mindern lassen.

Schließlich könnte bei der Ausweitung von Erziehungsurlaub und Kündigungsschutz für die Arbeitgeber ein Ausgleich dadurch erreicht werden, daß die Planbarkeit des Personaleinsatzes und die Flexibilität für die Betriebe erhöht werden würde. Den Anspruchsberechtigten ist die Verpflichtung zu frühzeitiger Ankündigung ihrer Entscheidungen in bezug auf Inanspruchnahme, Wechsel der Inanspruchnahme unter den Eltern oder Rückkehr auf den Arbeitsplatz zumutbar.

Für die vorgeschlagene längere Dauer des Erziehungsurlaubs kann schließlich darauf verwiesen werden, daß sich auf längere Sicht aus der absehbaren allgemeinen Arbeitsmarktentwicklung sowie aus Entwicklungen in der Tarifpolitik in mehrfacher Hinsicht Erleichterungen für die Wirtschaft und eine veränderte Beurteilung des Erziehungsurlaubs ergeben:

— Die ab Mitte der 90er Jahre und verstärkt nach der Jahrtausendwende zu erwartende Entspannung am Arbeitsmarkt (bis hin zu einer extremen Verknappung der Arbeit) wird vorausschauende Unternehmen schon sehr bald zu besonderen Angeboten an Eltern zur Erhaltung ihres eingearbeiteten Arbeitskräftepotentials veranlassen.

— Die tarifpolitische Entwicklung einer allgemeinen Arbeitszeitverkürzung und der Beginn einer flexibleren Gestaltung der Arbeitsbedingungen, insbesondere der Arbeitszeiten, wird die Anpassungsfähigkeit der Betriebe bei Erziehungsurlaub von Belegschaftsangehörigen erheblich verbessern.

Die vom Beirat vorgeschlagene familienpolitische Optimallösung kann grundsätzlich als ein Gestaltungskonzept für mehrere Phasen, mehrere Ebenen und mehrere Träger verstanden werden. Die Verwirklichung des gesamten Konzeptes könnte sich dann im einzelnen auch aus dem Zusammenwirken mehrerer Teil-Regelungskomplexe und von Beiträgen des Gesetzgebers und der Sozialpartner durch kollektive Tarifvereinbarungen oder durch Betriebsvereinbarungen (mit oder ohne staatliche Förderung) ergeben. Eine solche konzertierte Aktion für die Umsetzung einer familienpolitisch optimalen Gestaltung eines Erziehungsurlaubs dürfte für alle Beteiligten nur mit Belastungen in einem Maße verbunden sein, die zumutbar sind.

(2) Empfehlungen zur zulässigen Teilzeitarbeit

In bezug auf die zulässige Teilzeitarbeit bei Inanspruchnahme des Erziehungsurlaubs schlägt der Beirat die Festlegung eines nach oben begrenzten Arbeitszeitbudgets für beide Eltern vor. Nach der gegenwärtigen Regelung des Bundeserziehungsgeldgesetzes ist der Anspruch auf Erziehungsgeld an die Voraussetzung geknüpft, daß der Anspruchsberechtigte „keine oder keine volle Erwerbstätigkeit" (§ 1 BErzGG) ausübt. Als „nicht volle" Erwerbstätigkeit gilt eine wöchentliche Beschäftigung unter 19 Stunden wöchentlich

(§ 2 BErzGG in Verbindung mit § 102 AFG) und im öffentlichen Dienst eine gesetzlich festgelegte Mindestdauer einer Teilzeitbeschäftigung im Regelfall von 20 Wochenstunden. Der Beirat schlägt vor, diese Anspruchsvoraussetzung in der Weise zu modifizieren, daß den Eltern ein gemeinsames Arbeitszeitbudget zugestanden wird, das die maximale Zahl der zulässigen Wochenarbeitsstunden definiert, die Mutter und Vater insgesamt erwerbstätig sein dürfen, ohne den Anspruch auf Erziehungsgeld zu verlieren. Es bleibt den (verheiratet zusammenlebenden) Eltern überlassen, wie sie dieses Zeitbudget untereinander aufteilen. Das Zeitbudget kann an der gegenwärtig maximal zulässigen Zahl an Wochenarbeitsstunden orientiert und auf das Eineinhalbfache der tariflich festgesetzten regelmäßigen Wochenarbeitszeit limitiert werden. In Analogie dazu müßte für Alleinerziehende eine maximal zulässige Erwerbstätigkeit vorgesehen werden, die der Hälfte des zuvor beschriebenen maximalen Zeitbudgets für verheiratet Zusammenlebende entspricht.

Insgesamt ist mit einem begrenzten gemeinsamen Arbeitszeitbudget dem Anliegen des Bundeserziehungsgeldgesetzes, die Wahl von Erziehungstätigkeit relativ zur Erwerbstätigkeit zu fördern, insofern Rechnung getragen, als die Eltern zusätzlich zur üblichen Freizeit mindestens die Hälfte einer normalen Arbeitszeit für die Betreuung ihrer Kleinkinder zur Verfügung haben. Eine intensive Betreuung der Kinder durch gemeinsam berufstätige Eltern wird dabei ebensowenig diskriminiert, wie die Unterstützung elterlicher Betreuungsleistungen durch Nachbarschafts- oder Gruppenselbsthilfe. Bei fortschreitender Arbeitszeitverkürzung würde durch diese Regelung zwar der zur Betreuung des Kindes erforderliche „Verzicht auf Erwerbstätigkeit" für die Eltern geringer werden, die zur Betreuung des Kindes verfügbare Zeit aber nicht eingeschränkt werden.

Mit diesem Vorschlag eines höchstzulässigen Arbeitszeitbudgets für die Eltern kann insbesondere dem partnerschaftlichen Leitbild der gleichmäßigen Aufteilung von Familien- und Erwerbstätigkeit und der Forderung nach einer Verbesserung der tatsächlichen Erwerbschancen und Erwerbsbedingungen als gegenwärtigem Anliegen der Frauenpolitik Rechnung getragen werden. Eine partnerschaftliche Aufteilung der Erziehungs- und Familientätigkeit wird wahrscheinlicher, weil keiner der Partner seine Berufstätigkeit ganz erheblich einschränken müßte. Die Erwerbschancen und Erwerbsaussichten der in der Regel die Erziehungstätigkeit vorrangig übernehmenden Frauen würden durch die Aufrechterhaltung des Berufskontakts verbessert.

Einige Beiratsmitglieder sind jedoch der Auffassung, daß die Zeitbudgetlösung angesichts des in den ersten Lebensjahren des Kindes besonders hohen zeitlichen Betreuungsaufwands allenfalls vom zweiten Lebensjahr an praktiziert werden sollte.

(3) Kurzfristiger Regelungsbedarf

Kurzfristiger Bedarf für Änderungen des Bundeserziehungsgeldgesetzes besteht zunächst im Sinne eines Bedarfs zur Korrektur von jetzt schon erkennbaren Mängel im Bereich der arbeitsorientierten Regelungen, zunächst bei der Regelung der zulässigen Teilzeitarbeit. Die Beschränkung einer Teilzeitarbeit während des Erziehungsurlaubs und des Bezugs von Erziehungsgeld auf höchstens 19 Wochenstunden und damit auf eine gemäß § 102 AFG kurzzeitige und daher sozialversicherungsfreie Beschäftigung erweist sich als Inkonsistenz verschiedener Bereiche der Sozialgesetzgebung. Der soziale Schutz während des Erziehungsurlaubs und bei der zulässigen Teilzeitbeschäftigung kann zwar unmittelbar kein Problem darstellen, da die Versicherungsleistungen für Alter und Krankheit über das Bundeserziehungsgeldgesetz selbst gewährleistet sind. Bei Arbeitsförderungsmaßnahmen können jedoch Rückzahlungsverpflichtungen (§ 46,3 AFG) entstehen, wenn nach Abschluß einer Förderungsmaßnahme keine mindestens dreijährige versicherungspflichtige Beschäftigung nachgewiesen werden kann. Zudem ist zu vermuten, daß mit dieser Verknüpfung der im Erziehungsurlaub zulässigen Teilzeitarbeit mit der Bestimmung für sozialversicherungsfreie Beschäftigung nach § 102 AFG zur Stärkung eines „sekundären Arbeitsmarktes" für nicht sozial abgesicherte Beschäftigungen beitragen wird, der sich als faktische Diskriminierung von Frauen auswirkt.

Hier empfiehlt der Beirat, das Bundeserziehungsgeldgesetz und das Arbeitsförderungsgesetz entsprechend zu ändern und die Zeit des Erziehungsurlaubs (ohne oder mit der zulässigen Teilzeitarbeit) einer normalen versicherungspflichtigen Beschäftigung gleichzustellen.

Im Bereich der komplementären Regelungen zur Erleichterung der Abwicklung des Erziehungsurlaubs in den Betrieben besteht kurzfristiger Handlungsbedarf für die Sicherung gleichwertiger Ansprüche auf Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Kündigungsschutz für die befristet beschäftigten Frauen. Die befristet eingestellten Ersatzkräfte (in der Regel ebenfalls Frauen) haben nur dann selbst Anspruch auf den Schutz nach dem Bundeserziehungsgeldgesetz im Falle einer Mutterschaft, wenn diese so eintritt, daß der gesamte Schutzzeitraum in die Befristung des Arbeitsverhältnisses fällt. Hier ist wohl eine Gleichstellung befristeter Arbeitsverhältnisse ins Auge zu fassen. Für die Lösung dieser Probleme — die hier nicht im Detail diskutiert werden können — gibt es vermutlich nur überbetriebliche Regelungen.

2.4. Empfehlungen zur künftigen Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung

2.4.1. Begründung zur Anrechnung von Erziehungszeiten

Mit der Anrechnung von Erziehungszeiten in der Rentenversicherung durch das „Hinterbliebenenrenten- und Erziehungszeitengesetz" vom 11. Juli 1985

(HEZG) wurde eine sozialpolitische Innovation geschaffen und ein bedeutendes Element einer familienpolitischen Orientierung der Rentenversicherung eingeführt, das gleichzeitig eine erhebliche soziale Benachteiligung kindererziehender Eltern, insbesondere der Mütter, reduziert. Mit der Anrechnung von Erziehungszeiten ist jetzt auch in der Bundesrepublik Deutschland ein Anfang gemacht worden, um die Sozialisierung der Kindernutzen bei gleichzeitiger Privatisierung der Kinderlasten abzubauen. Die Berücksichtigung der Erziehungszeiten bedeutet außerdem gleichzeitig einen entscheidenden Beitrag zur Gleichbewertung der Familientätigkeit und der Erwerbstätigkeit und überdies einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der eigenständigen sozialen Sicherung der Frau.

Die eben erwähnten drei Ziele, nämlich die gesellschaftliche Anerkennung der gesellschaftlich wertvollen Erziehungsleistung, eine prinzipielle Gleichbewertung der Tätigkeit in der Familie und der außerhäuslichen Tätigkeit und die Verbesserung der eigenständigen sozialen Sicherung der Frau hat der Gesetzgeber explizit in die Begründung des Gesetzes aufgenommen (BT-Drs. 10/2677, S. 28).

Vermutlich war dem Gesetzgeber klar, daß mit der Anerkennung **eines** Erziehungsjahres pro Kind nur ein Anfang gemacht und ein familien- sowie frauenpolitischer Durchbruch erzielt wurde, der jedoch weiterer Entwicklung bedarf. Ein geeigneter Zeitpunkt für entsprechende gesetzgeberische Initiativen ist die bevorstehende Strukturreform der gesetzlichen Rentenversicherung, die als Hauptziel eine langfristige Sicherung der durch die Bevölkerungsentwicklung gefährdeten Finanzierung der Altersruhegelder verfolgt. Auf diese vielfach dargestellte und analysierte Problematik soll hier nicht näher eingegangen werden[2]. Weitere für eine Strukturreform relevante Aufgaben sind der Abbau von Überversorgungen im Alter[3], die in einem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 26. März 1980 geforderte Beseitigung von Ungleichheiten in der steuerlichen Behandlung von Beamtenpensionen und Renten[4], die Bereinigung der Problematik der Ausfallzeiten[5] und eine voll befriedigende Lö-

2 Vgl. dazu Gutachten des Sozialbeirates über langfristige Probleme der Alterssicherung der Bundesrepublik Deutschland vom 11. Juni 1981, BT-Drs. 9/632.

3 Zu denken ist dabei vor allem an altersrentenbeziehende Frauen und Männer, die zusätzlich Anspruch auf eine aus den Ansprüchen ihres Ehepartners abgeleitete Hinterbliebenenrente haben. Die Zahl dieser Doppelrentenbezieher wird mit steigender Erwerbstätigkeit der Frauen weiter zunehmen.

4 Vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 54,11.

5 Vgl. dazu Gutachten des Sozialbeirats über eine Strukturreform zur langfristigen finanziellen Konsolidierung und systematischen Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung im Rahmen der gesamten Alterssicherung, BT-Drs. 10/5332 vom 16. April 1986. Der Sozialbeirat empfiehlt u.a. die Ausfallzeiten zu Beitragszeiten und die Träger von Lohnersatzleistungen beitragspflichtig zu machen sowie die anerkannten Ausbildungszeiten zu begrenzen und neu zu bewerten. Vgl. das zuvor zitierte Gutachten Teilziff. 26 bis 30.

sung des Problems der Gleichbehandlung von Männern und Frauen, die — bezogen auf die Hinterbliebenenversorgung — das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung vom 12. März 1975 gefordert hatte[6].

Wenngleich der Gesetzgeber der Auflage des Bundesverfassungsgerichtes, eine Gleichbehandlung von Mann und Frau in der Hinterbliebenenversorgung sicherzustellen, durch das HEZG nachgekommen ist, handelt es sich dabei doch noch nicht um eine langfristig befriedigende Lösung, vor allem weil entgegen der ursprünglichen Reformabsichten (vgl. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, a.a.O.) das Ziel des Ausbaues der eigenständigen sozialen Sicherung der Frauen wieder in den Hintergrund rückte. Diese Aufgabe des Auf- und Ausbaues einer eigenständigen sozialen Sicherung der Frau sollte im Zusammenhang mit der zur finanziellen Konsolidierung der Rentenversicherung erforderlichen Reform zu lösen versucht werden, weil dieser Reform in absehbarer Zeit keine weitere Novellierung der Rentengesetzgebung folgen dürfte.

Der Sinn und die politische Rationalität einer Verlängerung der anerkannten Erziehungszeiten liegen allein schon in dem in der Begründung des HEZG an erster Stelle genannten Ziel der Anerkennung der Erziehungsleistung. Nach allgemeiner Lebenserfahrung, aber auch insbesondere erhärtet durch die Ergebnisse psychologischer und pädagogischer Forschung, sollte sich die von einem Elternteil wahrgenommene frühkindliche Erziehung über mehrere — wenigstens über drei — Jahre erstrecken. Wenn unter den derzeit geltenden Regelungen ein Elternteil dieser Erfahrung und Erkenntnis entsprechend die frühkindliche Erziehung übernimmt, hat er für das zweite und jedes weitere Erziehungsjahr neben Einkommenseinbußen auch Einbußen an sozialer Sicherheit hinzunehmen. Anders ausgedrückt: das zweite vom Gesetzgeber genannte Ziel einer Gleichbewertung der Tätigkeit der Familie und der Erwerbstätigkeit ist bisher nur zum Teil erreicht, so daß sich auch aus dieser zweiten Zielsetzung die Logik einer Verlängerung der rentenversicherungsrechtlich anerkannten Erziehungszeiten ergibt. Ein dritter Grund für eine Verlängerung der Erziehungszeiten ergäbe sich dann, wenn sich der Gesetzgeber entschlösse, die Zahlung des Erziehungsgeldes und/oder den Erziehungsurlaub zu verlängern. Da ein Erziehungsurlaub an sich keinen Beitrag zur Gleichbewertung von Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit leistet, sondern nur eine Voraussetzung dafür schafft, und da die Verlängerung der Erziehungsgeldzahlung zwar einen Beitrag zur Gleichbewertung darstellt, jedoch für sich genommen nur zu einem Teil, werden verlängerte Erziehungsgeldzahlung und Erziehungsurlaub durch eine Verlängerung der anerkannten oder anzuerkennenden Erziehungszeiten erheblich aufgewertet. Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Erziehungszeiten sind komplementäre Instrumente.

6 Vgl. Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts 39,169 sowie Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.), Gutachten der Sachverständigenkommission zur sozialen Sicherung der Frau und der Hinterbliebenen vom 21. Mai 1979.

2.4.2. Empfehlungen zur Anrechnung weiterer Erziehungszeiten

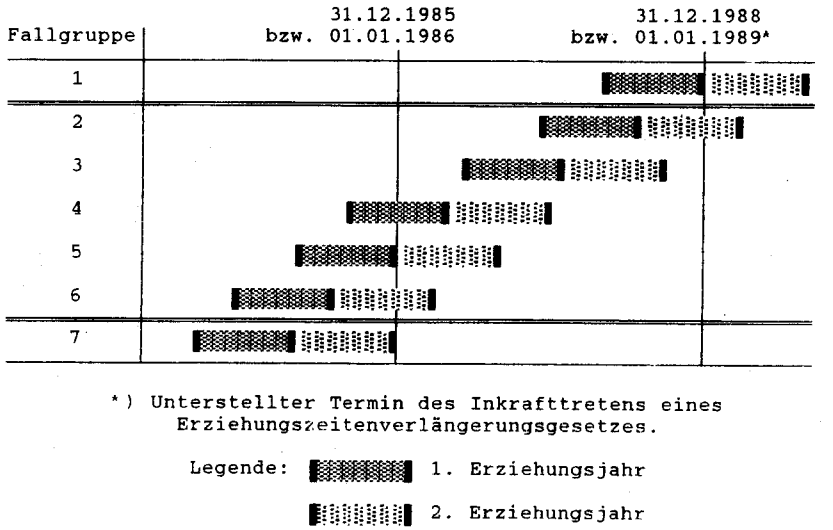
Für die Möglichkeiten zur Ausgestaltung des Gesetzes über die Anrechnung weiterer Erziehungszeiten sind zwei Tatsachen von Bedeutung:

— das bereits geltende HEZG mit seiner Unterscheidung von Erziehungszeiten, die nach dem 31. Dezember 1985 liegen und solchen Zeiten, die vor dem 1. Januar 1986 liegen. Es erscheint sinnvoll und konsequent, verlängerten Erziehungszeiten im Prinzip die wesentlichen Normen des HEZG zugrunde zu legen;

— die Unvermeidlichkeit von Sonderregelungen, die notwendig erscheinen, weil mit der Anerkennung von Erziehungszeiten, die sich auf das zweite Lebensjahr eines Kindes beziehen und die zwischen dem Inkrafttreten des HEZG und einer Neuregelung liegen, Probleme der Gleichbehandlung verbunden sind.

Abbildung 6

Übersicht zu den möglichen unterschiedlichen Regelungsbedarfen eines zweiten Erziehungsjahres



Die zur Entscheidung anstehenden Fälle sind in Abbildung 6 dargestellt. Aus dieser Abbildung ergibt sich:

1. Die Fallgruppe 1 ist dadurch gekennzeichnet, daß das zweite Erziehungsjahr in die Zeit nach Inkrafttreten eines Verlängerungsgesetzes fällt und

einem ersten Erziehungsjahr folgt, für das die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des HEZG wirksam gewordenen zukunftsorientierten Regelungen gelten. Für diese Fallgruppe bietet es sich an, die Regelungen des HEZG für Erziehungsjahre, die nach dem 31. Dezember 1985 liegen, zu übernehmen.

2. Die Fallgruppe 7 ist dadurch gekennzeichnet, daß sowohl das erste als auch das zweite Erziehungsjahr vor dem 1. Januar 1986 liegen, also in einem Zeitraum, für den Erziehungsjahre nachträglich anerkannt wurden und für den Erziehungsjahre anders behandelt werden mußten als Erziehungsjahre nach dem 31. Dezember 1985. Für diese Fallgruppe bietet es sich an, die Regelungen des HEZG für Erziehungsjahre, die vor dem 1. 1. 1986 liegen, zu übernehmen, wenn eine solche Anerkennung überhaupt gewollt und für realisierbar gehalten wird.
3. Die Fallgruppen 2 bis 6 sind dadurch gekennzeichnet, daß Teile eines zweiten Erziehungsjahres oder das gesamte zweite Erziehungsjahr in die Periode zwischen dem 31. Dezember 1985 und dem Inkrafttreten eines Gesetzes zur Verlängerung der Erziehungszeiten fallen (Intervallperiode). Dadurch werden besondere Probleme ausgelöst (vgl. dazu I. 2.3.).

(1) Erziehungszeiten für Erziehungsleistungen nach dem Inkrafttreten eines Gesetzes über die Anerkennung weiterer Erziehungszeiten (Fallgruppe 1)

Für kindererziehende Elternteile, die bei dem oder nach dem Inkrafttreten eines Gesetzes zur Verlängerung der Erziehungszeiten ein Kind oder mehrere Kinder erziehen, erscheint es logisch und wünschenswert, jene Regelungen anzuwenden, die bereits im HEZG für solche Erziehungszeiten gelten, die nach dem 31. Dezember 1985 liegen. Dann nämlich werden die kindererziehenden Personen in bezug auf das erste und das zweite Erziehungsjahr gleich behandelt. Die Anwendung der geltenden Rechtsnormen ist unproblematisch, weil es sich um Erziehungsjahre handelt, die in der Zukunft liegen und keine besonderen Bewertungsprobleme aufwerfen.

Die Übertragung der Regelungen des HEZG auf das zweite Erziehungsjahr bedeutet insbesondere, daß auch das zweite Erziehungsjahr als eine rentenanspruchsbegründende und rentenerhöhende Pflichtbeitragszeit gilt. Auch in bezug auf die Anspruchsberechtigung nach der Art des Personenkreises, nach Art und Umfang der Leistung sowie in bezug auf die Zuständigkeit der Versicherungsträger sollten die geltenden Regelungen übernommen werden, sofern nicht vorliegende Erfahrungen mit dem HEZG dagegensprechen.

(2) Erziehungszeiten für Erziehungsleistungen, die vor dem 1. Januar 1986 liegen (Fallgruppe 7)

Bekanntlich erwies es sich als notwendig, Erziehungszeiten, die vor dem 1. Januar 1986 liegen, d. h. Erziehungszeiten, die **nachträglich** anerkannt wurden, anders zu behandeln als Erziehungszeiten nach dem 31. Dezember 1985, weil die Anerkennung als Pflichtversicherungszeit zu einer sachlich nicht gerechtfertigten unterschiedlichen Behandlung anspruchsberechtigter Personen geführt hätte. Daher griff man zur Rechtsqualität der „Versicherungszeit eigener Art", die einerseits gewährleistet, daß auch für diese Anspruchsberechtigten ein Rentenanspruch begründet wird und eine Rentenerhöhung eintritt, die aber andererseits auch zu gleich hohen materiellen Begünstigungen führt.

Da bei der Anerkennung eines zweiten Erziehungsjahres wiederum zahlreiche Fälle nachträglicher Anerkennung für alle die Elternteile auftreten werden, die vor Inkrafttreten eines Verlängerungsgesetzes Erziehungsarbeit im Sinne des HEZG geleistet haben, erscheint es sinnvoll, logisch und aus Gründen der Gleichbehandlung sowie der Rechtssicherheit geboten, ein zweites Erziehungsjahr, das vor dem 1. Januar 1986 liegt, so zu behandeln wie das erste vor dem 1. Januar 1986 liegende Erziehungsjahr.

Im Falle der Verabschiedung eines Gesetzes zur Verlängerung der Erziehungszeiten werden sicherlich die bisher behandelten Fallgruppen (1 und 7) zahlenmäßig bei weitem überwiegen. Für sie lassen sich — wie gezeigt — befriedigende Regelungen treffen, die mit dem HEZG konsistent sind. Es gibt aber mehrere, wenn auch zahlenmäßig relativ gering besetzte Fallgruppen, für die es vermutlich schwieriger wird, voll zufriedenstellende Lösungen zu finden.

(3) Erziehungszeiten für Erziehungsleistungen, die nach dem 31. Dezember 1985 und vor dem Inkrafttreten eines Erziehungszeitverlängerungsgesetzes liegen (Fallgruppen 2 bis 6)

Für die versicherungsrechtliche Behandlung eines zweiten Erziehungsjahres, das ganz oder zum Teil zwischen dem 31. Dezember 1985 und dem Inkrafttreten eines Verlängerungsgesetzes liegt (Intervallperiode), ergeben sich folgende Probleme:

1. Da es sich um eine **nachträgliche** Anerkennung handelt, stellt sich die Frage, ob man zur Sicherung der Gleichbehandlung der Gruppe der nachträglich Begünstigten und zur Sicherung der Gleichbehandlung der nachträglich Begünstigten mit den für die Zukunft Begünstigten zur Rechtsqualität der „Versicherungszeiten eigener Art" greifen muß oder ob man solche Erziehungsjahre als Pflichtversicherungszeit anerkennen kann.

2. Das Problem wird dadurch kompliziert, daß man dann, wenn man sich für die Rechtsqualität der „Versicherungszeiten eigener Art" entscheidet oder entscheiden muß, die innerhalb des gleichen Zeitraumes liegenden Erziehungsleistungen einer bestimmten Personengruppe unterschiedlich behandelt, je nachdem, ob es sich um das erste oder um das zweite Erziehungsjahr handelt. Entscheidet man sich dagegen zur Vermeidung dieser Art Ungleichbehandlung dafür, daß das erste und das zweite Erziehungsjahr zu Pflichtversicherungszeiten werden, dann entsteht das Problem, daß diese Pflichtversicherungszeiten, weil sie nachträglich anerkannt werden, zu unterschiedlichen Rentenerhöhungsbeträgen führen können.

3. Wenn das zweite Erziehungsjahr in der Intervallperiode liegt, aber auch in die Periode des Verlängerungsgesetzes fällt (Fallgruppe 2), muß entschieden werden, ob jede Teilperiode anders behandelt werden kann oder ob für das gesamte Jahr die für den ersten bzw. die für den zweiten Zeitabschnitt zutreffende Regelung gelten soll.

4. Wenn das zweite Erziehungsjahr in der Intervallperiode liegt, aber auch in die Zeit vor dem 1. Januar 1986 fällt (Fallgruppe 6), muß eine analoge Entscheidung getroffen werden.

Ein definitiv gemeinter Lösungsvorschlag bedarf einer gründlichen Überprüfung auch unter versicherungsrechtlichen Aspekten. Daher wird hier auf einen solchen Vorschlag insbesondere für die einzelnen der in die Intervallperiode fallenden Gruppen verzichtet. Allerdings soll die Vermutung begründet werden, daß eine Anerkennung der Erziehungszeit als Pflichtversicherungszeit die überlegene und auch realisierbare Lösung ist. Dies gilt um so mehr, je früher ein Verlängerungsgesetz verabschiedet wird, weil dann die kritische Intervallperiode verkürzt wird.

Zunächst sei darauf hingewiesen, daß die Anerkennung des zweiten Erziehungsjahres als Pflichtversicherungszeit auch dann, wenn diese Zeit in die Intervallperiode fällt, den Vorzug hat, für die vom HEZG für das erste Erziehungsjahr nach dem 31. Dezember 1985 Begünstigten in bezug auf das zweite Erziehungsjahr eine Gleichbehandlung sicherzustellen. Die Lösung hat überdies den Vorzug, auch nach einem Verlängerungsgesetz nur zwei Arten von Erziehungszeiten zu kennen: solche, die vor dem 1. Januar 1986 und solche, die nach dem 31. Dezember 1985 liegen. Überdies scheinen die Probleme einer unterschiedlichen Beeinflussung der Rentenhöhe durch die nachträgliche Anerkennung eines zweiten Erziehungsjahres als Pflichtversicherungszeit nicht sehr gravierend und auch verwaltungstechnisch mit vergleichsweise geringem Aufwand lösbar. Dies wird erkennbar, wenn man sich die Gründe vor Augen führt, die zu den „Versicherungszeiten eigener Art" geführt haben. Diese Gründe waren:

1. Eine nachträgliche Wertung von Erziehungszeiten als Pflichtversicherungszeit hätte eine Vorverlegung des Versicherungseintritts und damit eine Verschiebung der ersten fünf Beitragsjahre bewirken können. Diese ersten fünf Jahre werden, wenn sie mit Pflichtbeiträgen belegt sind, unterschiedlich bewertet, je nachdem, ob sie vor oder nach dem 1. Januar 1964 liegen (vgl. § 1255 RVO Abs. 4; § 32 AVG Abs. 4). Daher hätten kindererziehende Elternteile unterschiedlich hohe Rentenerhöhungsbeträge erhalten, je nachdem, ob die Erziehungszeit vor oder nach dem 1. Januar 1964 liegt. Abgesehen davon hätten zahlreiche laufende Renten neu berechnet werden müssen.

2. Eine nachträgliche Wertung von Erziehungszeiten als Pflichtversicherungszeit hätte zu einer Beeinflussung der sogenannten „Halbbelegung" geführt. Unter Halbbelegung versteht man das Erfordernis, daß die Zeit zwischen dem Eintritt in die Versicherung und dem Eintritt des Versicherungsfalles mindestens zur Hälfte und mindestens für 60 Monate mit Beiträgen für eine rentenversicherungspflichtige Beschäftigung belegt sein muß, wenn Ersatzzeiten (z. B. Militärdienstzeiten) für die Erfüllung der Wartezeit und Ausfallzeiten (z. B. Zeiten der Arbeitslosigkeit) sowie Zurechnungszeiten (die Zeit zwischen dem Eintritt des Versicherungsfalles und der Vollendung des 55. Lebensjahres) auf die Anzahl der anrechnungsfähigen Versicherungsjahre anrechnungsfähig sein sollen. Wenn Kindererziehungszeiten vor 1986 als Zeiten der Pflichtversicherung anerkannt würden, dann würden Versicherte, die durch die Anerkennung der Kindererziehungszeit nachträglich eine Halbbelegung erreichen, stärker begünstigt als Versicherte, die die Halbbelegung auch ohne Erziehungszeiten erreicht haben, jedoch Erziehungszeiten aufzuweisen haben.

3. Eine nachträgliche Wertung von Erziehungszeiten hätte das Recht auf freiwillige Versicherung gleichsam nachträglich entzogen, Pflichtbeiträge hätten mit freiwillig entrichteten Beiträgen zusammentreffen können. Auch dies hätte zu einer nachträglichen Veränderung der Rentenhöhe geführt und Rentenneuberechnungen nötig gemacht.

Prüft man, welches Gewicht diese Probleme haben können, wenn Erziehungsleistungen für das zweite Lebensjahr in der Intervallperiode als Pflichtversicherungszeiten anerkannt werden, dann kommt man zu folgendem Ergebnis:

1. Eine nachträgliche Beeinflussung der persönlichen Bemessungsgrundlage durch Vorverlegung der ersten 5 Pflichtversicherungsjahre ergibt sich nicht, weil nicht das zweite, sondern allenfalls das erste Erziehungsjahr eine solche Vorverlegung bewirken kann. Wenn aber nur das zweite Erziehungsjahr in die Intervallperiode fällt (Fallgruppen 5 und 6), betrifft diese Vorverlegung nicht solche Jahre, die nach der RVO unterschiedlich zu bewerten sind.

2. Elternteile, die für die Intervallperiode Anspruch auf ein zweites Erziehungsjahr haben können, sind — wenn es sich um leibliche Eltern handelt — so jung, daß sie aller Wahrscheinlichkeit nach die Halbdeckung auch ohne das zweite Erziehungsjahr erreichen. Da zudem die Zeit nachträglicher Anrechnung maximal bis zum 1. Januar 1986 zurückreichen kann, ist die Gefahr minimal, daß die Rentenbiographien Anspruchsberechtigter durch eine nachträgliche Anerkennung von Kindererziehungszeiten nennenswert unterschiedlich beeinflußt werden.
3. Sollten Anspruchsberechtigte für die nachträglich anerkannten Erziehungszeiten freiwillige Beiträge entrichtet haben, so dürfte angesichts der Kürze der Intervallperiode und aufgrund der geringen Zahl der Fälle eine Rückerstattung keine Schwierigkeiten bereiten.
4. Die Notwendigkeit einer nachträglichen Umrechnung laufender Renten dürfte verschwindend gering sein, weil es sich bei den kindererziehenden Elternteilen ganz überwiegend um künftige Versicherungsfälle handelt.

2.4.3. Probleme der Finanzierung

Ein Erschwernis für den familienorientierten Ausbau der Rentenversicherung stellen die langfristigen Finanzierungsprobleme dar, die sich aus dem Anstieg des Alterslastquotienten ergeben. Diese Finanzierungsprobleme bedingen nach weitgehender Übereinstimmung in einschlägigen wissenschaftlichen Analysen, insbesondere nach Meinung des Sozialbeirates und des Verbandes der Rentenversicherungsträger[7], vor allem den Übergang von der Bruttolohnorientierung der Renten zur Nettolohnorientierung, die Erhöhung des Bundeszuschusses eine Heraufsetzung des Rentenzugangsalters und — wenn auch erst um die Jahrtausendwende — Beitragssatzerhöhungen. Die Notwendigkeit der finanziellen Konsolidierung der Rentenversicherung schränkt die Möglichkeiten struktureller Anpassungen der Rentenversicherung im Sinne einer weiteren Annäherung an das Ziel der eigenständigen sozialen Sicherung der Frau, an das Ziel größerer sozialer Gerechtigkeit und an das Ziel stärkerer Familienorientierung der Rentenversicherung ein. Im folgenden sollen zunächst die theoretisch bestehenden und anschließend die realistisch erscheinenden Möglichkeiten für die Finanzierung der Anerkennung eines weiteren Erziehungsjahres dargestellt werden.

(1) Theoretische Möglichkeiten der Finanzierung weiterer Erziehungszeiten

Rein theoretisch sind vorstellbar eine versicherungsexterne Finanzierung, eine versicherungsinterne Finanzierung und eine Mischfinanzierung. Wenngleich bisher meist argumentiert und im politischen Raum davon ausgegangen wurde, daß Erziehungszeiten als „versicherungsfremde" Leistung aus öffentlichen Mitteln finanziert werden müßten, gibt es doch beachtenswerte wissenschaftliche Stellungnahmen auch für eine versicherungsinterne Finanzierung, wobei das zentrale Argument lautet, daß Eltern durch die Geburt, Erziehung und Versorgung von Kindern eine für die langfristige Stabilität und die Funktionsfähigkeit der Rentenversicherung, die ja auf der Drei-Generationen-Solidarität beruht, notwendige Bedingung erfüllen, so daß nach dem (nicht nur monetär, sondern realwirtschaftlich verstandenen) Äquivalenzprinzip eine finanzielle Anerkennung dieses Beitrags geboten ist[8,9].

Die versicherungsexterne Lösung ist gleichbedeutend mit einer Erhöhung des Bundeszuschusses an die Rentenversicherung.

Bei versicherungsinterner Finanzierung kämen einerseits in Frage eine allgemeine Beitragssatzerhöhung oder eine Beitragssatzerhöhung, die nach der Kinderzahl differenziert wird, andererseits strukturelle Veränderungen, die bisher gebundene Mittel der Rentenversicherung freisetzen. In diesem Zusammenhang sind einmal eine Verkürzung der Anerkennung von Ausbildungs-Ausfallzeiten und eine Reduzierung ihrer Bewertung zu nennen. Diese Ausbildungs-Ausfallzeiten erscheinen in der bisher praktizierten Form weder mit grundlegenden Prinzipien der Rentenversicherung, wie dem Äquivalenzprinzip und der Beitragsbezogenheit der Rente, noch mit dem Grundsatz sozialer Gerechtigkeit vereinbar[10]. Zum anderen ist die Abschaffung der beitragsfreien Witwen- bzw. Witwerrente zu nennen, die mit steigender Erwerbstätigkeit der Frauen und mit der Ablösung des Leitbildes der Hausfrauenehe durch das Leitbild der partnerschaftlichen, auf Gleichberechtigung beruhenden Ehe anachronistisch wird und überdies dem Äquivalenzprinzip widerspricht. Eine Alternative zur Abschaffung der beitragsfreien Witwen- bzw. Witwerrente wäre die Einführung eines eigenen Beitrages für die Ehegatten jener Versicherten, die ihren Ehepartner gegen die wirtschaftlichen Risiken des Todes

7 Vgl. Gutachten des Sozialbeirats vom 16. April 1986, a.a.O. und Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, o.O., Juni 1987.

8 Vgl. zu einschlägigen Arbeiten und zur Argumentation im einzelnen Heinz Lampert, Rentenversicherung: Finanzielle Konsolidierung oder konsolidierende Strukturreform?, in: Wirtschaftsdienst 1987, Hamburg, S. 512 ff.

9 Eine versicherungsinterne Finanzierung von Erziehungszeiten halten u. a. für möglich bzw. für gerechtfertigt: Der Finanzwissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen (Gutachten vom 1. 6. 1971), Oswald von Nell-Breuning (Soziale Rentenversicherung aus familien- und bevölkerungspolitischer Sicht, in: Klaus Schenke, Winfried Schmähl, Alterssicherung als Aufgabe für Wissenschaft und Politik, Stuttgart u. a. 1980, S. 369 ff.), Willi Albers (Soziale Sicherung. Konstruktionen für die Zukunft, Bonn 1982, S. 92), Hans Jürgen Krupp (Das Modell der voll eigenständigen sozialen Sicherung der Frau — Probleme und Ergebnisse, in: Christian Helberger, Gabriele Rolf (Hrsg.), Die Gleichstellung von Mann und Frau in der Alterssicherung, Frankfurt 1982, S. 173 ff., insbes. S. 179).

10 Vgl. dazu weiterführende Literaturhinweise bei Heinz Lampert, a.a.O.

absichern wollen. Zu den strukturellen Veränderungen ist schließlich eine Anhebung des Rentenzugangsalters zu rechnen, die zu erwarten ist, wenn — wie das Äquivalenzprinzip es gebietet — für vorgezogene Altersruhegelder versicherungsmathematische Abschläge eingeführt werden und/oder wenn in Verbindung mit der Einführung gleitender Übergänge vom Erwerbsleben in den Ruhestand das durchschnittliche Rentenzugangsalter steigt[11].

(2) Finanzierbare Handlungsalternativen

Um realistisch erscheinende Handlungsalternativen zu eruieren, ist es nötig, zunächst die Kosten für eine Verlängerung von Erziehungszeiten zu schätzen. Diese hängen wiederum vom Verlängerungszeitraum und von den in die Verlängerung einbezogenen Personengruppen ab.

Ein erstes Erziehungsjahr wurde bekanntlich seit 1986 zunächst für rentenbeziehende Frauen der Geburtsjahrgänge nach 1920 angerechnet. Das bedeutet, daß Frauen, die 1986 nicht älter als 65 Jahre waren, Anspruch auf eine erziehungsbedingt höhere Rente erhielten, nicht jedoch bereits rentenbeziehende Frauen der Geburtsjahrgänge vor 1921. Erst nach lebhaften Protesten und intensiven Diskussionen wurde durch das „Gesetz über Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung für Kindererziehung an Mütter der Geburtsjahrgänge vor 1921" den sogenannten Trümmerfrauen eine „Leistung für Kindererziehung" gewährt, die pro Kind jährlich 1,125 v.H. der jeweils für die Berechnung von Rente geltenden allgemeinen Bemessungsgrundlage beträgt (vgl. dazu I.2.1.).

Die Mütter der Geburtsjahrgänge vor 1921 waren wegen der hohen Kosten nicht in die ursprüngliche Lösung einbezogen worden. Während die Kosten für das erste Erziehungsjahr für die Jahrgänge nach 1920 sich nach Schätzungen des Verbandes der Rentenversicherungsträger[12] für 1990 auf 1,193 Mrd. DM oder 0,83 v.H. der Rentenausgaben dieses Jahres belaufen und sukzessive bis 2010 (ohne Berücksichtigung der durch Lohnerhöhungen bewirkten Rentenerhöhungen) auf 3,689 Mrd. DM oder 2,13 v.H. der (ebenfalls nicht dynamisierten) Rentenausgaben steigen werden, ging man 1984 davon aus, daß die Einbeziehung der „Trümmerfrauen" jährlich zwischen 5 und 6 Mrd. DM kosten würde[13]. Das heißt: Wenn man vom Mittelwert dieser geschätzten Kosten für „Trümmerfrauen" ausginge, kostete die Einbeziehung aller Mütter

11 Vgl. dazu Heinz Lampert, Ulrich Schüle, Alternativen eines gleitenden und flexiblen Übergangs in den Ruhestand, in: Winfried Schmähl (Hrsg.), Verkürzung oder Verlängerung der Erwerbsphase?, Tübingen 1988.

12 Winfried Hain, Horst-Wolf Müller, Jürgen Nowatzki, Finanzielle Auswirkungen der Anrechnung von Kindererziehungszeiten, in: Deutsche Rentenversicherung 1984, S. 703 ff.

13 Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Hinterbliebenenrenten sowie zur Anerkennung von Erziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung, BR-Drs. 500/84, S. 30

1990 mit 6,693 Mrd. DM 5,6 mal so viel wie die auf die Geburtsjahrgänge nach 1920 beschränkte Lösung. Nach neueren Kostenschätzungen steigen die Aufwendungen aufgrund der Regelungen im HEZG für die vor 1921 geborenen Mütter von 1,1 Mrd. DM 1988 über 2,8 Mrd. DM 1990 auf maximal 3,3 Mrd. DM 1991 und sinken bis 2020 auf Null ab[14].

Das erforderliche Finanzierungsvolumen und damit die Möglichkeiten einer Verlängerung von Erziehungszeiten hängen also entscheidend von den in die Regelung einbezogenen Personengruppen ab. In den theoretischen Möglichkeitsbereich fallen folgende drei Konzepte:

1. Ein zweites, evtl. sogar ein drittes Erziehungsjahr wird ex nunc Frauen angerechnet, die nach dem Inkrafttreten eines entsprechenden Gesetzes Kinder im zweiten bis dritten Lebensjahr erziehen; eine solche Lösung würde, wenn man von einer Obergrenze der Gebärfähigkeit von 40 Jahren ausgeht, bei den Altersruhegeldern erst ab etwa 2010 Kosten verursachen. Der Wert dieses Konzeptes läge darin, daß - vor allem in Verbindung mit entsprechenden Erziehungsgeld- und Erziehungsurlaubsregelungen — die sozioökonomische Bedingungskonstellation für die Verwirklichung des Kinderwunsches bei der jüngeren Erwachsenengeneration merklich verbessert und **für die Zukunft** die Verletzung des Zieles sozialer Gerechtigkeit und des (realwirtschaftlich interpretierten) Äquivalenzprinzips in der Rentenversicherung vermindert bzw. aufgehoben würde.

2. Ein zweites Erziehungsjahr wird ex tunc Frauen der Geburtsjahrgänge nach 1925 bzw. 1920 angerechnet[15]. Die Kosten dieser Regelung lassen sich auf der Grundlage einer Vorausschätzung des Verbandes Deutscher Rentenversicherungsträger abschätzen[16]. Danach belaufen sich die Kosten für ein Erziehungsjahr für 1990 auf 1,193 Mrd. DM; sie steigen — ohne Berücksichtigung von jährlichen Lohnsteigerungsraten, also ohne Dynamisierung — bis 2010 auf 3,689 Mrd. DM, d.h. sie belaufen sich auf 0,83 bis 2,13 v.H. der (nicht dynamisierten) Rentenausgaben nach geltendem Recht.

   Wenn man davon ausgeht, daß das erste Erziehungsjahr, wie im Gesetz festgelegt, vom Bund finanziert wird, würde ein zweites Erziehungsjahr die Rentenversicherung zwischen 1 und 2 v.H. der Rentenausgaben kosten,

14 Entwurf eines Gesetzes über Leistungen der gesetzlichen Rentenversicherung für Kindererziehung an Mütter der Geburtsjahrgänge vor 1921, BT-Drs. 11/541, S. 2.

15 Die erstgenannte Regelung wäre unter der Annahme des Inkrafttretens eines entsprechenden Gesetzes 1990 analog zur Regelung im HEZG von 1985, die zweitgenannte Regelung würde für alle im HEZG von 1985 begünstigten Frauen ein weiteres Erziehungsjahr vorsehen.

16 Vgl. dazu Winfried Hain, Horst-Wolf Müller, Jürgen Nowatzki, a.a.O.

wenn es auf die Geburtsjahrgänge der Jahre nach 1920 beschränkt wird[17]. Diese Erhöhung des Ausgabenvolumens erscheint versicherungsintern finanzierbar.

3. Ein zweites Erziehungsjahr wird ex tunc allen Müttern mit dem Inkrafttreten des Verlängerungsgesetzes angerechnet. Diese Lösung würde bedeuten, daß von den in näherer Zukunft Rentenversicherungsbeiträge zahlenden Generationen eine soziale Ungerechtigkeit vergangener Generationen wieder gut gemacht wird. Sie würde um ein vielfaches teurer als die erste und die zweite Lösung. Nach den Schätzungen im Entwurf des Kindererziehungsgeldgesetzes (BT-Drs. 11/541) kostet diese Lösung für die vor 1921 geborenen Mütter in den Jahren 1987 bis 1990 insgesamt 6,05 Mrd. DM, 1991 3,3 Mrd. DM und sinkt dann bis 2020 auf Null ab. Sie ist versicherungsintern wegen des in der nahen Zukunft gegenüber den anderen Konzepten um jährlich 5 bis 6 Mrd. DM höheren Finanzvolumens nicht finanzierbar.

Die angestellten Überlegungen machen erkennbar, daß angesichts der Finanzlage sowohl des Bundes als auch der Rentenversicherung das dritte Konzept außerhalb des politischen Möglichkeitsbereiches liegt. Die Verwirklichung des ersten und — mit Einschränkungen — des zweiten Konzeptes erscheint jedoch möglich, sinnvoll und gerechtfertigt.

Sinnvoll deswegen, weil der mit dem HEZG eingeleitete sozialpolitische Fortschritt nicht versanden, sondern weiterentwickelt werden würde, und weil damit die Funktionsfähigkeit und die langfristige Stabilität der Rentenversicherung verbessert sowie der Grad an sozialer Gerechtigkeit in der Rentenversicherung erhöht werden würde. Gerechtfertigt deswegen, weil durch diese Verbesserung frühere Müttergenerationen — absolut gesehen — nicht schlechter gestellt werden und weil das Kindererziehungsleistungsgesetz aus dem Jahre 1987 die sozialversicherungsrechtliche Benachteiligung der vor 1921 geborenen Mütter wenigstens zum Teil kompensiert hat. Möglich erscheint die Verwirklichung des ersten und mit Einschränkung auch des zweiten Konzeptes aus folgenden Gründen.

Wie erwähnt würde ein zweites Erziehungsjahr für Frauen der Geburtsjahrgänge nach 1920 im Jahre 1990 mit rd. 1,2 Mrd. DM oder 0,83 v.H. der Rentenausgaben beginnend bis 2010 mit rd. 3,7 Mrd. DM die Rentenausgaben um rd. 2 v.H. pro Jahr erhöhen. Geht man von einem prozentual gleichbleibenden Bundeszuschuß an den Rentenausgaben (ohne die Ausgaben für ein zweites Kindererziehungsjahr) in Höhe von 20 v.H. aus und errechnet man auf der Basis der statistischen Werte für 1986, um wieviel der Beitragssatz zur Finanzierung eines zweiten Erziehungsjahres angehoben werden müßte, dann ergibt sich (bis zum Jahre 1996) eine Erhöhung um 0,30 Prozentpunkte[18], für die Jahre zwischen 1996 und 2005 eine Erhöhung um 0,40 Prozentpunkte. Diese Erhöhung erscheint angesichts der Bedeutung einer Verlängerung der Kindererziehungszeiten nicht gravierend — um so weniger, als auch die Möglichkeiten einer Reform der Ausbildungsausfallzeiten genutzt werden können.

Eine solche Reform der Ausbildungsausfallzeiten scheint dringend geboten. Bei den derzeitigen Anrechnungsmöglichkeiten kann ein Akademiker einen beitragsfreien, also dem Äquivalenzprinzip widersprechenden Rentenanteil von 20,8 v.H. der beitragsfinanzierten Renten beziehen[19]. Nimmt man, um das Finanzierungspotential durch eine Reform der Anerkennung von Ausbildungszeiten abschätzen zu können, an, daß bei 10 v.H. aller Rentenempfänger die Rente aufgrund von Ausbildungs-Ausfallzeiten um 5 v.H. höher liegt als ohne eine solche Anerkennung, dann ergibt sich, daß durch die Anerkennung dieser Zeit 0,5 v.H. des Ausgabenvolumens gebunden werden[20]. Eine Reduzierung der Anerkennung dieser Zeiten um ein Drittel und eine Reduzierung ihrer Bewertung auf 75 v.H. des durchschnittlichen Versichertenentgeltes würde das für Ausbildungs-Ausfallzeiten erforderliche Ausgabenvolumen auf 0,29 v.H. reduzieren, also eine Einsparung von 0,21 v.H. der Ausgaben bringen. Dementsprechend wäre für ein zweites Erziehungsjahr nur eine Nettoausgabenerhöhung um maximal bis 1,8 v.H. in der Periode zwischen 1990 und 2010 erforderlich, die mit einer Beitragssatzerhöhung um 0,26 bis 0,36 Prozentpunkte finanziert werden könnte.

17 Der Anteil an den Ausgaben liegt 1990 bis 1995 zwischen 0,83 und 1,43 v.H., 1996 bis 2000 zwischen 1,52 und 1,80 v.H., 2001 bis 2005 zwischen 1,85 und 2,03 v.H. und 2006 bis 2010 zwischen 2,07 und 2,13 v.H.

18 Rechnet man vorsichtshalber schon für die ersten Jahre einer Verlängerung der Kindererziehungszeiten mit einer Erhöhung des Ausgabenvolumens um 1,5 v.H., so wären auf der Basis der Ausgaben für Renten im Jahre 1986 158,7 Mrd. DM x 1,5 v.H. = 2,38 Mrd. DM mehr aufzubringen. Da derzeit ein Prozentpunkt Beitragssatzerhöhung rd. 7,9 Mrd. DM einbringt, müßte zur Finanzierung der genannten Summe der Beitragssatz um 0,30 Prozentpunkte angehoben werden.

19 Nach geltendem Recht können maximal 13 Ausbildungsjahre angerechnet werden. Geht man nur von einer Anrechnung von neun Ausbildungsjahren aus und unterstellt man, daß die ersten fünf Jahre mit 90, die restlichen Jahre mit 75 v.H. der allgemeinen Bemessungsgrundlage bewertet werden, dann ergibt sich, daß ein Akademiker mit 36 Beitragsjahren eine Rente erhält in Höhe von: R = B x P x 36 x 1,5 % + B x P x 5 x 1,5 % x 0,9 + B x P x 4 x 1,5 % x 0,75 = B x P x 54 + B x P x 11,25.

20 4 Ausbildungsjahre erbringen, wenn sie innerhalb der ersten 5 Versicherungsjahre liegen, 4 (Jahre) x 1,5 v.H. (Steigerungsfaktor) x 0,9 (Bewertungsfaktor) x B (allgemeine Bemessungsgrundlage) = 5,4 v.H. x B. In Zukunft wird der Anteil von Rentenempfängern mit Ausbildungszeiten sehr hoch werden. Zur Zeit stehen 1,3 Mio. Studenten, d.h. etwa 260000 Absolventen pro Jahr, 1,8 Mio. Auszubildende, d.h. 600 000 Ausgebildete pro Jahr, ohne Ausbildungszeiten gegenüber.

3. Ergänzende Regelungen seitens anderer Träger

Wie bereits dargestellt wurde, haben neben dem Bund auch die Bundesländer und die Kommunen die rechtliche Möglichkeit, Familien in ihrer Erziehungsleistung zu unterstützen, und haben davon auf verschiedene Weise Gebrauch gemacht. Auch die Tarifpartner und ebenfalls einzelne Unternehmen können dazu beitragen, die Arbeitswelt so auszugestalten, daß das Familienleben und die Kinderbetreuung durch die Eltern gefördert werden. Über Beispiele solcher Initiativen wurde oben berichtet. Die Vielfalt und manchmal auch Konkurrenz in den familienunterstützenden Regelungen erweitern die Möglichkeiten, die verschiedenartigen Probleme der Familien besser zu berücksichtigen.

In Verbindung mit dem Bundeserziehungsgeld stellt die Gewährung von **Landeserziehungsgeld** ein zusätzliches Element zur Verbesserung der ökonomischen Rahmenbedingungen speziell junger Familien dar. Im Hinblick auf die derzeit bestehenden unterschiedlichen Ausformungen einer Erziehungsgeldgewährung sind allerdings die Probleme einer Verschränkung von Bundes- und Landeserziehungsgeldregelungen zu beachten. Wichtige Konsequenzen aus den unterschiedlichen Regelungen werden besonders dann deutlich sichtbar, wenn die Quoten der Inanspruchnahme der einzelnen Leistungen vergleichend gegenübergestellt werden. Während beispielsweise (auch) in Baden-Württemberg die Eltern der 1987 geborenen Kinder das Bundeserziehungsgeld zu rd. 96 v.H. in Anspruch nahmen, lag die entsprechende Quote der Inanspruchnahme des Landeserziehungsgeldes bei rund 75 v.H. der Anspruchsberechtigten.

Um denjenigen, die Bundeserziehungsgeld erhalten haben, einen sich nahtlos anschließenden Bezug von Landeserziehungsgeld zu ermöglichen und gleichzeitig den Verwaltungsaufwand bei der Genehmigung der Erziehungsgeldanträge zu reduzieren, ist eine Abstimmung der Anspruchsvoraussetzungen notwendig. Hier ist besonders an eine Angleichung von Bundes- und Landesregelungen bezüglich des Umfangs der erlaubten Erwerbstätigkeit der Eltern sowie bei der Festlegung der Einkommensgrenzen, die zum Bezug von Erziehungsgeld berechtigen, aber auch bei der Möglichkeit eines Mehrfachbezugs von Erziehungsgeld für mehrere Kinder in der Familie innerhalb desselben Zeitraums zu denken. Hinsichtlich der Höhe dieses Mehrfachbezugs wäre noch am ehesten eine Abweichung vertretbar.

Über die Vereinheitlichung der genannten Regelungen hinaus kann es aufgrund unterschiedlicher politischer Handlungsspielräume von Bund und Land durchaus sinnvoll sein, länderspezifische Schwerpunkte zur Geltung zu bringen. Diese können in einer Verbesserung flankierender Maßnahmen liegen,

etwa im Bereich der Förderung freiwilliger zusätzlicher Altersversorgung und/oder verstärkter Hilfen für eine Wiedereingliederung in das Erwerbsleben nach der dominanten „Familienphase". Freilich müssen bei jeder modifizierten Ausgestaltung des Erziehungsgeldes die gesamten Gewährungsmodalitäten der Maßnahme und andere wirksame Rahmenbedingungen mitbedacht werden, will man die Akzeptanz der Leistung nicht insgesamt gefährden.

Geht man davon aus, daß der Bezug von Erziehungsgeld als Beitrag zur Absicherung der frühkindlichen Sozialisationsbedingungen innerhalb der Familie mindestens bis zum Ende des dritten Lebensjahres eines Kindes möglich sein sollte, kann dieses Ziel bei dem gegenwärtigen Stand der bundesgesetzlichen Regelung durch die Kombination des Bundeserziehungsgeldes mit einem sich anschließenden Landeserziehungsgeld am ehesten erreicht werden. Für das Landeserziehungsgeld könnte hierbei — je nach dem gegebenen finanziellen Handlungsspielraum — auch an die Gewährung während eines weiteren Bezugsjahres nur für zweite und weitere Kinder in der Familie gedacht werden. Dabei würde bei einem Geburtenabstand zwischen dem ersten und zweiten Kind auch für das erste Kind die längere Absicherung der Betreuung durch ein Elternteil wirksam bleiben können.

Eine weitere Maßnahme, um die Akzeptanz eines — zeitlich dem Bundeserziehungsgeld folgenden — Landeserziehungsgeldes bei jungen Eltern zu erhöhen, könnte in der Berücksichtigung auch der Erziehungszeiten während des Bezugs des Landeserziehungsgeldes bestehen, durch die die Rentenbiographie des auf Erwerbstätigkeit verzichtenden Elternteils weiter verbessert werden könnte. In diesem Bereich sind allerdings für landesspezifische Regelungen aufgrund der bestehenden Gesetzgebungskompetenzen enge Grenzen gesetzt. Hier könnte aber etwa zum einen daran gedacht werden, eine freiwillige Weiterversicherung der auf Erwerbstätigkeit verzichtenden Eltern während der längeren Dauer des Erziehungsgeldbezuges zu ermöglichen, und zum anderen auch daran, durch eine finanzielle Beteiligung des Landes die individuellen Beitragszahlungen zu unterstützen.

Auch **kommunale Erziehungsgeldregelungen** sind ein eindrucksvolles Beispiel bürgernaher Familienpolitik, wenn sie einerseits den bestehenden Gestaltungsspielraum auf der Ebene der Gemeinden nutzen und andererseits das staatliche Handeln ergänzen und ihm gegebenenfalls dort vorausgehen, wo es sich um die Beseitigung besonders auffälliger Mangellagen handelt. In Zukunft könnte so beispielsweise das kommunale Erziehungsgeld verstärkt als Maßnahme der vorbeugenden Jugendhilfe eingesetzt werden; es würde dann vor allem die Wahlfreiheit zwischen den verschiedenen Formen der Betreuung von Kindern vergrößern. Hiervon würden besonders jene Eltern profitieren, die unter außergewöhnlich schwierigen Bedingungen ihre Kinder erziehen müssen. Eine vorbeugende Jugendhilfe mit Hilfe eines kommunalen

Erziehungsgeldes kann im übrigen den Staatshaushalt dann entlasten, wenn die anderen Betreuungsformen einen höheren Aufwand erfordern würden.

Wichtig erscheint der Hinweis, daß auf gesamtstaatlicher Ebene der Einsatz der knappen öffentlichen Mittel tendenziell sparsamer erfolgen kann, wenn im Rahmen der kommunalen Erziehungsgeldregelungen durch Wirkungsanalysen deutlich gemacht wird, in welcher Richtung die Regelungen auch auf Bundesebene weiter ausgestaltet werden sollten. Ähnliches gilt für Länderregelungen, bei denen wissenschaftliche Begleituntersuchungen bislang völlig fehlen. Vielleicht könnte auch die Konsensbildung im politischen Raum zwischen zunächst unterschiedlichen Vorstellungen über die Verwirklichung bestimmter Maßnahmen durch eine vergleichende Wirkungsanalyse unterschiedlicher kommunaler wie auch landesspezifischer Erziehungsgeldregelungen gefördert werden.

Die bisherigen Erfahrungen mit Maßnahmen auf **tarifvertraglicher** oder **betrieblicher** Ebene, die die Gewährung von Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub begleiten, sprechen für eine weitere Ausbreitung dieser nichtstaatlichen Initiativen zur Ergänzung der gesetzlichen Regelungen insbesondere des Erziehungsurlaubs. Für einen Ersatz staatlicher Regelungen genügt es aber nicht, wenn nur einzelne Unternehmen speziell für ihre Belegschaft entsprechende Vereinbarungen treffen. Es kommt hier vielmehr auf ein Mindestmaß an Gleichwertigkeit der Entwicklung in verschiedenen Bereichen der Wirtschaft an; denn nur so werden nichtstaatliche Regelungen für den Gesetzgeber Bedeutung bei der Bestimmung seiner eigenen Handlungsziele erlangen.

Klein- und Mittelbetriebe werden in der Regel größere Schwierigkeiten als Großbetriebe haben, längerfristige und individuell unterschiedlich gewählte Zeiten des Erziehungsurlaubs sowie den Einsatz von Ersatzkräften zur kurzfristigen Übernahme von Vertretungen und Weiterbildungsmaßnahmen mit den einzelbetrieblichen Möglichkeiten in Einklang zu bringen. Daher kann es sich empfehlen, überbetriebliche Verbundlösungen zu erproben. Mehrere Betriebe einer Region in gleicher oder verwandten Branchen könnten im Rahmen eines Personal- und Erziehungsurlauberpools einen ähnlichen Spielraum für flexible Lösungen erreichen, wie ihn größere Betriebe von vorneherein haben. Nur durch solche neuartigen Modelle werden speziell Klein- und Mittelbetriebe für gleichermaßen berufs- und familienorientierte jüngere Arbeitskräfte auch in Zukunft unter demographisch bedingten Veränderungen der Arbeitsangebotssituation attraktiv bleiben. Insofern liegt die Ausschöpfung der Möglichkeiten autonomer betrieblicher Familienpolitik nicht zuletzt im Interesse einer planvollen unternehmerischen Personalpolitik.

Derartige betriebliche oder tarifvertragliche Initiativen könnten für den Gesetzgeber eine wichtige Pionierfunktion bei der Entwicklung zukunftsbezogener Lösungen haben. Historisch läßt sich in der sozialpolitischen Entwicklung ohnehin beobachten, daß Regelungen häufig zunächst von einzelnen Unternehmen eingeführt wurden, dann in einen Tarifvertrag einmündeten, um schließlich gesetzlich und damit landesweit verankert zu werden.

Der weiter oben gegebene Überblick über die bereits erfolgten Initiativen auf Landesebene einerseits sowie auf kommunaler und tarifvertraglicher oder betrieblicher Ebene andererseits zeigt, daß diese Initiativen auch wichtige Schrittmacherfunktionen hatten. Diese kommen ihnen auch weiterhin zu. Die spezifischen Möglichkeiten vor allem der kommunalen und nichtstaatlichen Träger sind noch längst nicht ausgeschöpft. Je mehr diese Möglichkeiten zur Unterstützung der Erziehungsleistung der Familien mit Kleinkindern genutzt werden; destro dringlicher wird es allerdings, die verschiedenen Maßnahmen möglichst zielgerecht aufeinander abzustimmen. Zudem ist zu berücksichtigen, daß die Wirksamkeit dieser Maßnahmen sehr stark von der rechtlichen Verbindlichkeit ihrer Regelungen abhängt; aus diesem Grunde ist darauf zu achten, daß junge Eltern, die verschiedene Betreuungsformen für ihre Kinder in ihre Lebensplanung einbeziehen wollen, sich auf die Kontinuität angebotener Leistungen verlassen können.

4. Zur langfristigen Finanzierung einer phasenspezifischen Familienpolitik

Der Ausbau einer phasenspezfischen Familienpolitik kostet Geld. Mit Ausnahme des Erziehungsurlaubs, der für die öffentliche Hand nicht unmittelbar ausgabenwirksam ist, ergeben sich im Falle des Erziehungsgeldes und der Anrechnung von Erziehungszeiten erhebliche finanzielle Konsequenzen. Schon im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Regelungen sind — wie aus Abschnitt III.5. hervorgeht — im Jahr 1989 etwa 6,8 Mrd. DM und im Jahr 1990 knapp 8 Mrd. aufzubringen. Angesichts der Höhe dieses Finanzbedarfs und im Hinblick auf die Finanzierungserfordernisse im Zuge des weiteren Ausbaus einer phasenspezifischen Familienpolitik verwundert es, wie stiefmütterlich gerade Finanzierungsfragen in der einschlägigen Literatur behandelt werden.

Bevor konkretere Finanzierungshinweise gegeben werden, sollen die grundsätzlich möglichen Finanzierungswege aufgezeigt werden. Es lassen sich folgende Finanzierungswege unterscheiden:

— Finanzierung außerhalb der Systeme der sozialen Sicherung (versicherungsexterne Lösung):
  (1) Finanzierung aus allgemeinen Deckungsmitteln
  (2) Finanzierung durch Ausgabenumschichtung

— Finanzierung aus Mitteln der gesetzlichen Rentenversicherung und gegebenenfalls der gesetzlichen Krankenversicherung sowie der anderen Träger der sozialen Sicherung (versicherungsinterne Lösung):
  (1) Über die Beitragsseite: Beitragssätze, Versicherungspflicht, Beitragsbemessungsgrenze und Beitragsbemessungsgrundlage.
  (2) Über die Leistungsseite: Umschichtung der Rentenausgaben zugunsten von Erziehungszeiten.

— Indirekte (Mit)Finanzierung durch andere Systeme der sozialen Sicherung.

Bei der Finanzierung aus allgemeinen Deckungsmitteln handelt es sich im Falle des Bundeshaushalts in weit überwiegendem Ausmaß um direkte und indirekte Steuern bzw. um die Bundesanteile an den sogenannten Gemeinschaftssteuern (Lohnsteuer, veranlagte Einkommensteuer, Umsatzsteuer etc.). Hinzu treten die Nettokreditaufnahme sowie sonstige Einnahmen (z.B. Bundesbankgewinn, Privatisierungserlöse, Münzeinnahmen etc.). Die Finanzierung aus den Steuereinnahmen erfolgt im Rahmen des sogenannten Leistungsfähigkeitsprinzips, d.h. ohne Berücksichtigung der Ausgabenseite.

Obwohl Zweckbindungen der Steuereinnahmen (z.B. aus dem Aufkommen der Einkommensteuer) für bestimmte Ausgabenzwecke (z.B. Erziehungsgeld) gegen das Haushaltsrecht verstoßen, ließen sie sich als eine Ausnahme für die Zwecke der Familienpolitik begründen. Eine Erhöhung der Steuersätze zur Finanzierung familienpolitischer Maßnahmen ist generell als ein gangbarer Weg anzusehen, auf absehbare Zeit allerdings angesichts der steuerpolitischen Ziele der Bundesregierung wenig wahrscheinlich. Realistischer erscheint eine Finanzierung über die Ausgabenseite in Form von Ausgabenkürzungen in Bereichen, die im Vergleich zu den familienpolitischen Prioritäten nachrangig zu behandeln sind, wie z.B. zahlreiche Subventionen. Zu diesem Zweck müßten aus anderen Ausgabenbereichen Mittel für die Familienpolitik in Form des Erziehungsgeldes oder durch eine Erhöhung des Bundeszuschusses an die Rentenversicherung bereitgestellt werden.

Bei der Anrechnung von Kindererziehungszeiten läßt sich darüber streiten, ob es sich um eine spezifische Leistung der gesetzlichen Rentenversicherung handelt, die dementsprechend aus den Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträgen zu übernehmen ist, oder ob eine Fremdleistung der Rentenversicherung vorliegt, die im Rahmen einer Erstattung oder des Bundeszuschusses aus allgemeinen Deckungsmitteln aufzubringen wäre.

Im Falle einer Finanzierung über die gesetzliche Rentenversicherung läßt sich wiederum eine einnahmenseitige und ausgabenseitige Finanzierung voneinander trennen. Bei einer Finanzierung über die Beitragsseite geht es in der Regel um eine Erhöhung des Beitragsaufkommens; mit dem gelegentlich geforderten Rückgriff auf neue Bemessungsgrundlagen (z.B. die volkswirtschaftliche Wertschöpfung) kann die Finanzierungslast im Rahmen einer aufkommensneutralen Umstellung in einem ersten Schritt nur anders verteilt werden. Denkbar ist es jedoch, daß im Rahmen der Anrechnung von beitragslosen Zeiten in den Rentenversicherung Einschränkungen vorgenommen werden, z.B. bei der Anrechnung von Ausbildungszeiten. Weiterhin wird seit langem eine Beitragssatzdifferenzierung nach der Kinderzahl vorgeschlagen. Auch hier ist zwischen einer aufkommensneutralen Umstellung der Beitragsfinanzierung und einer Erhöhung des Beitragsaufkommens zu unterscheiden.

Eine Finanzierung über die Leistungsseite ist nur eine theoretische, politisch nicht zu empfehlende und auch nicht durchsetzbar erscheinende Möglichkeit. Denn sie ließe sich entweder nur durch Kürzung der jährlichen Steigerungsrate der Renten oder durch Kürzungen anderer Ausgaben der Rentenversicherung vornehmen. Zu denken ist hier an die Ausgaben für Rehabilitation und an die Überweisungen der gesetzlichen Rentenversicherung an die Krankenversicherung der Rentner. (Zur Veranschaulichung dieser Finanzierungsvorgänge sei auf die Übersicht der Finanzierungsmöglichkeiten verwiesen).

Bei der indirekten Mitfinanzierung durch andere Systeme der sozialen Sicherung handelt es sich um eine andere Finanzierungsqualität. Grundsätzlich

Möglichkeiten zur Finanzierung von Kindererziehungszeiten und des Erziehungsgeldes

Bundeshaushalt

Einnahmen	Ausgaben
1) Kredite	1) Personalausgaben
2) direkte und indirekte Steuern	2) Sachausgaben
3) Entgelte	3) Subventionen
4) Sonstige Einnahmen (z.B. Bundesbankgewinn, Privatisierungserlöse)	4) Sozialausgaben (z.B. Erziehungsgeld)
	5) Überweisungen
	- Bundeszuschüsse
	- Erstattung von Fremdleistungen
	etc.

Gesetzliche Rentenversicherung

Einnahmen	Ausgaben
1) Beiträge (Sozialabgaben) der Arbeitnehmer und Arbeitgeber	1) Renten aus Erwerbstätigkeit
2) Bundeszuschüsse	2) Renten aus Erziehungszeiten
3) Erstattung und Ersatz von (Fremd-)Leistungen	3) Krankenversicherung der Rentner
4) Vermögenserträge	4) Rehabilitationsmaßnahmen
5) Sonstige Einnahmen	5) Verwaltungs- und Verfahrenskosten

wird eine Finanzierung durch andere Systeme der sozialen Sicherung nicht in Frage kommen. Zumindest ex ante wird dieser Vorschlag von keiner Seite offiziell in die Diskussion gebracht. Dennoch wird man sagen können, daß sich alle anderen „sozialen Ansprüche" auf lange Sicht gesehen hinsichtlich ihres „Anspruchswertes" verschlechtern, da die langfristige Finanzierung einer Anrechnung von Erziehungsjahren und des Erziehungsgeldes noch nicht gewährleistet scheint. So ist es durchaus denkbar, daß andere soziale Ansprüche im Rahmen der Sozialversicherung gekürzt werden müssen, um die gewünschten familienpolitischen Prioritäten zu setzen. In diesem weiteren Zusammenhang ist auch nicht auszuschließen, daß die im Rahmen der Kostendämpfung im Gesundheitswesen geforderte Beitragssatzstabilität und die durch die Reform der Einkommensteuer herbeizuführende Erhöhung des privat verfügbaren Einkommens Voraussetzungen darstellen, daß sich die Finanzierungschancen z.B. im Zuge einer Stabilisierung der Beschäftigungssituation verbessern.

Die skizzierten Finanzierungswege lassen sich im Hinblick auf ihre formale und effektive Inzidenz untersuchen und vergleichen (Als Inzidenz wird in der Finanzwissenschaft die Verteilung der Steuer- und Beitragslasten bezeichnet. Die Hauptprobleme der Inzidenz liegen darin, daß die vom Gesetzgeber formal festgelegte und die effektive Lastenträgerschaft voneinander abweichen können und daß die effektive Lastenträgerschaft empirisch schwer zu ermitteln ist.). Grundsätzlich liegt z.B. die Inzidenz einer Finanzierung im Rahmen des Bundeszuschusses bzw. durch die Erstattung von Fremdleistungen der gesetzlichen Rentenversicherung durch den Bund dort, wo auch die Inzidenz der allgemeinen Deckungsmittel des Bundeshaushalts liegt. Dieser Finanzierungsweg weist möglicherweise den Nachteil auf, daß der Staat den gleichen Personen Mittel wegnimmt, denen er im Zuge der familienpolitischen Maßnahmen wieder Mittel zuführt. Hier sind weitere Differenzierungen erforderlich. Direkte Steuern (z.B. Lohn- und Einkommensteuer) werden überwiegend durch erwerbstätige Personen aufgebracht, indirekte Steuern (z.B. Mehrwertsteuer) durch die gesamte Bevölkerung. Hinzu kommt, daß die Aufbringung des Steueraufkommens auch mit der Kinderzahl variiert.

Im Falle einer Finanzierung durch Einsparungen liegt die Finanzierungsinzidenz formal zunächst dort, wo die Ausgaben (und damit Leistungen), die zur Finanzierung erforderlich sind, nunmehr entfallen sollen. Tatsächlich wird diese Argumentation jedoch dadurch komplizierter, daß bei der Finanzierung aus allgemeinen Deckungsmitteln wahrscheinlich eine anteilige Finanzierung aus den verschiedenen genannten Möglichkeiten die Regel ist und die Ermittlung der Finanzierungsinzidenz dann noch schwieriger wird.

Die Aussagen zur Inzidenz sind nicht ohne Bedeutung für die Finanzierung der hier zur Diskussion stehenden Maßnahmen der Familienpolitik. So könnte bei der Bewertung der skizzierten Finanzierungsmöglichkeiten darauf hinge-

wiesen werden, daß es sich hier nicht um eine alternative Gestaltung des Familienlastenausgleichs handelt, sondern in erster Linie um die bloße Geldbeschaffung. Das Hauptziel einer Anrechnung von Erziehungszeiten und der Gewährung von Erziehungsgeld, nämlich die eigenständige soziale Sicherung der (nicht erwerbstätigen) Mütter herbeizuführen, sei unabhängig von der gewählten Finanzierungsalternative erreicht. Bei einer derartigen Argumentation wird übersehen, daß auch von der Finanzierung familienpolitische Wirkungen ausgehen, allerdings weniger auf die expliziten Ziele der hier diskutierten Maßnahmen.

Abgesehen von den Finanzierungsvorschlägen im einzelnen ist übergreifend eine Finanzierung des Familien- bzw. Kinderlastenausgleichs aus einem Guß anzustreben. Die Finanzierung einer Anrechnung der Kindererziehungszeiten sowie der Erziehungsgeldleistungen müßte in diese Gesamtkonzeption eingepaßt werden, um eine finanzierungsseitige Ausbesserung des familienpolitischen Flickenteppichs zu vermeiden. Dann gäbe es nicht nur eine für die jeweilig zur Diskussion stehenden Maßnahmen der Familienpolitik spezifische Finanzierung, sondern ein der phasenspezifischen Familienpolitik angepaßtes Finanzierungssystem. Eine solche Gesamtkonzeption, wie sie von vielen Autoren bereits seit den siebziger Jahren vorgeschlagen wird, müßte die Ziele des Familienlastenausgleichs mit denen des Erziehungsgeldes und der Anrechnung von Erziehungszeiten sowie anderen Maßnahmen der Familienpolitik in Einklang bringen und konsistente Steuer- und Transferregelungen umfassen. Hier reichen die Vorschläge von der Umschichtung des intertemporalen Lebenseinkommens durch einen Korrekturfaktor in der Rentenformel, die Berücksichtigung der Kinderkosten durch einen entsprechenden Grundfreibetrag in der Einkommensteuer, einer Erhöhung des Bundeszuschusses an die gesetzliche Rentenversicherung über die Änderung des Ehegatten-Splittings zu einem Familien-Splitting bis hin zu einer „Negativsteuer", die über eine zweckgebundene und proportionale Einkommensteuer finanziert werden könnte.

5. Komplementäre Maßnahmen phasenspezifischer Familienpolitik

Die Analyse dürfte deutlich gemacht haben, daß die Erreichung der mit Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung der Erziehungszeiten in der Rentenversicherung angestrebten Ziele durch einen über diese Instrumente noch hinausreichenden integrativen Einsatz weiterer, komplementärer Maßnahmen entscheidend gefördert werden kann. Dies gilt bei einer Verlängerung des Erziehungsurlaubs um so dringlicher, als die Entfremdung vom Beruf und die familiale Isolation von einem Teil der Frauen verstärkt befürchtet wird. Die Erfahrungen in Frankreich zeigen sogar, daß die komplementären Maßnahmen als Anerkennung der Erziehungsleistung durch die Gesellschaft ebenso bedeutsam sein können wie die staatlichen Transferzahlungen.

Das Ziel „Förderung der Wahlfreiheit zwischen Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit" setzt zunächst voraus, daß die Bedingungen, unter denen die beiden Alternativen Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit gewählt werden können, allen Betroffenen bekannt sind. Das heißt, die notwendigen arbeits-, versicherungs- und sozialrechtlichen Informationen müssen in geeigneter Weise bereitgestellt werden. Dabei können die Grundinformationen durchaus mit Hilfe einer guten Öffentlichkeitsarbeit und schriftlichem Informationsmaterial verbreitet werden. Kompliziertere Zusammenhänge und Überschneidungen mit anderen Unterstützungssystemen, wie Arbeitslosen- und Sozialhilfe, Unterhaltsvorschußkassen und Mitteln der Stiftung Mutter und Kind, Ausbildungsförderung und Stipendienwesen, bedürfen in der Regel einer persönlichen Information und Hilfestellung in Form einer umfassenden Sozialberatung.

Zu diesem Zweck müssen alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Beratungs- und Unterstützungseinrichtungen, die in dieser Lebensphase von Paaren mit Kinderwunsch oder schwangeren Frauen in Anspruch genommen werden, über das Gesamtsystem der möglichen Hilfen so unterrichtet sein, daß sie entsprechend fachkundig beraten oder auf fachkundliche Beratung verweisen können. Dieser Sachverhalt ist in der Aus- und Weiterbildung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unbedingt zu berücksichtigen.

Die Anbindung einer solchen umfassenden Sozialberatung an die Familien- und Lebensberatung in freier Trägerschaft, die keine eigenen Mittel zu vergeben hat, würde den Vorteil haben, daß die Betroffenen tatsächlich zur Ausschöpfung aller zur Verfügung stehenden Quellen befähigt werden könnten. Es würden auf diese Weise jedenfalls sekundäre Gesichtspunkte, wie etwa den eigenen kommunalen Sozialetat zu schonen, weitgehend ausgeschlossen.

Wenn zwischen den beiden Alternativen Familientätigkeit und Erwerbstätigkeit wirklich frei gewählt werden soll, müssen auch die Rahmenbedingungen so gestaltet werden, daß Einschränkungen der Wahlfreiheit oder negative Auswirkungen der Entscheidung für die Betroffenen so gering wie möglich gehalten werden.

Fällt die Entscheidung der Mütter und Väter zugunsten der Erwerbstätigkeit, weil sie meinen, sie könnten oder müssen ihre Erziehungsaufgaben mit einer vollen Erwerbstätigkeit vereinbaren, und nutzen die mit der neuen Gesetzgebung gegebenen Möglichkeiten nicht oder nicht über den vollen Zeitraum aus, benötigen sie ein ausreichendes Angebot an Tagespflegeplätzen oder Unterstützung bei der Fremdbetreuung in der eigenen Familie. Arbeitszeiten und Betreuungszeiten in Krippen und Kindergärten sind aufeinander abzustimmen. Geeignete Einrichtungen müßten die Kinder kurzfristig aufnehmen können, wenn die anderen Betreuungspersonen — innerhalb und außerhalb der Familie — vorübergehend, zum Beispiel wegen Krankheit, ausfallen. Hierbei gehören alle Maßnahmen, die der Beirat in seinem Gutachten Familie und Arbeitswelt zur Wahlfreiheit und Vereinbarkeit von Erwerbstätigkeit und Familientätigkeit genannt hat (vgl. dort insbes. Teil IV, S. 210 ff.).

Fällt die Entscheidung zugunsten der Familientätigkeit, fängt das Gesetz selbst nur einen Teil der finanziellen Einbußen während der Beurlaubung und im Rahmen der Alterssicherung auf. Bei der Berufsmotivation der Väter und Mütter sind jedoch die berufliche Karriere und Bestätigung sowie die mit dem Beruf verbundenen Sozialkontakte ebenso wichtig wie Gelderwerb und Alterssicherung. Von daher müssen die Möglichkeiten zur Erhaltung des Kontaktes mit der Berufswelt durch Übernahme kurzer Urlaubsvertretungen und die Teilnahme an Weiterbildungsangeboten, die mögliche Rückkehr und Weiterqualifikation auch im Rahmen der einschlägigen Gesetze zur Arbeitsförderung und beruflichen Weiterbildung abgesichert sein (vgl. Beiratsgutachten Familie und Arbeitswelt, S. 253 ff.). Ein Beitrag in dieser Richtung stellt z.B. das baden-württembergische Programm „Wiedereintritt mit 35" dar. Aber auch einzelbetriebliche Aktivitäten im Rahmen der autonomen betrieblichen Sozial- und Personalpolitik verdienen hier Hervorhebung.

Doch auch die Konzentration auf die Familientätigkeit darf nicht automatisch mit sozialer Isolation der (Väter und) Mütter einhergehen. Nachbarschaftskontakte und anregende Begegnungen mit Personen in gleicher Lebenslage ergeben sich je nach Wohnsituation und Infrastruktur des jeweiligen Wohngebiets der (jungen Väter und) Mütter gegenwärtig nicht immer von allein. Auch Selbsthilfegruppen Betroffener entstehen in vielen Fällen nicht von selbst. Vielmehr bedürfen soziale Netzwerke, Mütterzentren und freie Assoziationen von Familien, die der sozialen Isolation entgegenwirken können, in der Regel fachlicher Anregungen und der Bereitstellung von Geld- und Sachmitteln, wie z.B. geeigneter Räume. Für kommunale und freie Träger ergibt sich hier eine

wichtige Aufgabe. Ein Modellversuch in Niedersachsen hat gezeigt, daß auch die Sozialstationen entsprechende Hilfe und Anregungen für Familien mit kleinen Kindern geben können (Speil/Zieran, 1985).

Selbst bei weitgehender Realisierung der genannten komplementären Maßnahmen wird die Wahlfreiheit bis auf weiteres eher von den Müttern als von den Vätern auch als solche wahrgenommen werden. Das hat viele Gründe, die vor allem in der geschichtlich bedingten Rollenteilung und der gegenwärtig vorhandenen unterschiedlichen Einkommensverteilung zwischen Männern und Frauen im allgemeinen wie zwischen den Ehepartnern im besonderen liegen. Die wenigen Männer, die sich selbst von dem traditionellen Rollenbild frei machen und auch keine stärkeren Einbußen erleiden als ihre Partnerinnen, wenn sie sich für die Familientätigkeit entscheiden, stoßen innerhalb der für sie relevanten Bezugssysteme (Betrieb, Verwandtschaft, Freundschaft u.ä.) noch immer auf großes Unverständnis für diesen Rollentausch. Hier ist eine breit angelegte bewußtseinsbildende Öffentlichkeitsarbeit der großen meinungsbildenden gesellschaftlichen Gruppen, wie Parteien, Gewerkschaften und Kirchen, unerläßlich.

Das andere Ziel „Förderung einer ständigen Betreuung und Erziehung des Kindes in der ersten Lebensphase" erhält mit der neuen Gesetzgebung lediglich den formalen Zeitrahmen. Ein Elternteil kann sich für einen bestimmten Zeitraum voll auf Familientätigkeit konzentrieren und wird dafür finanziell entlastet. Damit ist weder gewährleistet, daß dieser quantitative Rahmen auch qualitativ mit einer guten, d.h. für die Entwicklung des Kindes förderlichen Erziehung und Betreuung ausgefüllt wird, noch daß die mit der Geburt eines Kindes nötigen Umstellungen im Familienleben bewältigt werden. In beiden Aufgabenbereichen — der (neuen) Elternrolle und Bearbeitung der möglicherweise auftretenden Familienprobleme in der Partnerschaft — benötigt die Familie Unterstützung von außen.

Ausbau und Unterstützung der Individualleistungen der Familienpolitik machen deren kollektive Leistungen keineswegs überflüssig. Die Sparmaßnahmen vor allem der Bundesländer im Bereich von Familienberatung und Familienbildung der letzten Jahre sowie die im Zuge der Steuerreformauswirkungen angekündigten Sparmaßnahmen der Kommunen und Kirchen in diesem Bereich gefährden diese kollektiven Dienstleistungen.

Gerade weil die berufliche Qualifizierung und Kompetenz in dem Leben der jungen Eltern bis zum Zeitpunkt der Geburt ihres ersten Kindes heute einen so hohen Stellenwert haben, gilt es auch, der pädagogischen Qualifizierung und der Erziehungskompetenz mehr Aufmerksamkeit zu widmen. Junge Paare, die entsprechende Angebote der Familienbildungsstätten und Erziehungsberatungsstellen nachfragen, müssen sich darauf verlassen können, ohne überlange Wartefristen in zumutbarer Entfernung zu ihrer Wohnung und ohne zusätzliche finanzielle Belastung, solche Hilfen auch vorzufinden. Die

alleinerziehenden Mütter und Väter, die mit ihrer Erziehungsaufgabe ohne Unterstützung des Partners/der Partnerin fertig werden müssen, sind auf die Unterstützung durch Beratung und Bildung besonders angewiesen. Auch die bereits oben genannten sozialen Netzwerke, Mütterzentren und freien Assoziationen von Familien hätten hier eine wichtige Funktion.

Stellte die Ankunft des ersten Kindes schon immer eine besondere Herausforderung an das Paar dar, die Beziehungsstrukturen innerhalb der Kleingruppe neu zu definieren, so hat sich diese Herausforderung heute eher verstärkt. Die neue Gesetzgebung könnte ungewollt die Tendenz der Paare stärken, die partnerschaftliche Rollenteilung der „kinderlosen" Zeit wieder zugunsten der traditionellen Rollenteilung zu verändern, sobald ein Kind da ist und ein Elternteil die Betreuung übernimmt und Erziehungsgeld erhält. Das kann bei den betreffenden Frauen durchaus zur Frustration führen. Auch deshalb werden Ehe- und Familienberatung durch den Ausbau der finanziellen Förderung der Familie nicht überflüssig, sondern sind heute besonders gefragt. Diese Nachfrage steigt auch durch die mit den Scheidungen und Wiederheiraten verbundenen Zweit- und Drittehen und deren Kinderkonstellationen. Einerseits werden Kinder in die neue Beziehung mitgebracht, und andererseits erwachsen aus dieser Beziehung gemeinsame (Erst-)Kinder, für die Erziehungsgeld und Erziehungsurlaub in Anspruch genommen werden.

Zur gesetzlichen Absicherung der genannten komplementären Maßnahmen, die im weitesten Sinne als Sozialisationshilfen zu verstehen sind, bekräftigt der Beirat die Empfehlungen des Siebten Jugendberichts für familienstützende Leistungen im Rahmen der JWG (BT-Drs. 10/6730, insbes. S. 51—54 und 57). Die mit der neuen Gesetzgebung angestrebte „Anerkennung der Familientätigkeit durch den Staat und durch die Gesellschaft" — eines der weiteren Ziele der neuen Gesetzgebung — wird jedenfalls nur dann glaubwürdig, wenn Staat und Gesellschaft den Familien neben den unmittelbaren Hilfen auch die mittelbare Unterstützung durch Förderung der familienbezogenen sozialen Dienste und Selbsthilfegruppen nicht versagen.

Soll das Erziehungsgeld auch spezifische ökonomische Belastungen der Familie abschwächen und das sozialkulturelle Mindestlebensniveau absichern helfen, so machen diese letzten Ziele des Gesetzes vor allem eine Verbesserung der haushälterischen Kompetenz der Betroffenen erforderlich. Je nach familienzyklischem Zeitpunkt und sozioökonomischer Lage der das Erziehungsgeld in Anspruch nehmenden Familie wird es im Familienhaushalt zu verschiedenen Zwecken eingesetzt. Es darf in keinem Fall dazu führen, im Augenblick Anschaffungen zu tätigen, deren Folgekosten nach Auslaufen des Erziehungsgeldes nicht mehr zu tragen sind. Hier könnte sich im Blick auf die junge, Erziehungsgeld in Anspruch nehmende Familie ein besonderes Aufgabenfeld für die Verbraucherberatung entwickeln. Haushälterische Kompetenzen dürfen aber auch bei der allgemeinen Ehevorbereitung und Familienberatung nicht vernachlässigt werden.

Alles in allem macht die Notwendigkeit komplementärer Maßnahmen im Rahmen der neuen Gesetzgebung zu Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Anrechnung der Erziehungszeiten in der Rentenversicherung in besonderem Maße deutlich, wie wichtig — neben Maßnahmen zur Förderung einer gewünschten Wiederaufnahme der Erwerbstätigkeit — Ausbau, Konzentration und Koordination der familienrelevanten Beratung (bei dezentralisiertem Angebot) ist. Der Beirat unterstreicht in diesem Zusammenhang die einschlägigen Ausführungen des Dritten Familienberichts und die entsprechende Expertise zur Konzeption und Organisation der familienrelevanten Beratung.

Literaturverzeichnis

Anhang A

Allgemeine Anweisung zur Gewährung von Familiengeld vom 14.12.1982, in: Dienstblatt des Senats von Berlin 1983, Teil IV.

Battis, Ulrich, 1986
Teilzeitbeschäftigung von Beamten, in Zeitschrift für Beamtenrecht, 34. Jg., S. 285-290, Stuttgart u. Köln.

Berchthold, Klaus (Hrsg.), 1967
Österreichische Parteiprogramme 1868 — 1966, München.

Böttger, Sonja; Rust, Gisela, 1985
Alleinerziehende Frauen in Hamburg. Untersuchung der Freien und Hansestadt Hamburg. (Unveröffentl. Forschungsbericht).

Bundeskanzleramt (Hrsg), Wien:
1969: Bericht über die Lage der Familien in Österreich
1979: Bericht über die Situation der Familie Österreich
1985: Bericht über die Situation der Frau in Österreich.

Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.), 1981
Materialien zum Bericht der Kommission zur Auswertung der Erfahrungen mit dem reformierten § 218 STGB Schriftenreihe des BMJFG, Bd. 91/1.

Bundesministerium der Finanzen, 1988
Finanzbericht, Bonn.

Bundesministerium für soziale Verwaltung (Hrsg.), 1985
Kurzinformation über Versicherungsleistungen der Arbeitsmarktverwaltung, Wien.

Bundespressedienst (Hrsg.), 1987
Erklärung der Bundesregierung vor dem Nationalrat, Bundeskanzler Dr. Franz Vranitzky, 28.1.1987, Wien.

Burkhardt, Wilfried, 1985
Drei-Generationen-Solidarität in der gesetzlichen Rentenversicherung als zwingende Notwendigkeit, Berlin.

Calot, Gerard, 1978
Der französische Weg zum Geburtenüberschuß, in: Franke/Jürgens (Hrsg.); Keine Kinder — keine Zukunft, Schriftenreihe des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung, Band 4, Boppard.

Dederer, Rudolf; Krusemark, Ulrich, 1985
Berücksichtigung von Kindererziehungszeiten in der gesetzlichen Rentenversicherung, in: Deutsche Rentenversicherung, S. 524 ff., Heft 9, Frankfurt/Main.

Desplanques, G., 1987
in: La Famille, Données Sociales, Institut National de la Statistique et des Études Économiques, S. 466 ff.

Deutsches Jugendinstitut, 1984
Karenzurlaub und Elternurlaub für Mütter und Väter — Ergebnisse einer Untersuchung in Österreich, München.

Dictionnaire Permanent Sociale, Congé parentale d'éducation, Feuillets 142, 1.9.1985, 378 G

DIW-Wochenbericht 40/86 vom 2. Oktober 1986
Erste empirische Befunde zu Fragen der Anrechnung von Kindererziehungszeiten im Rentenrecht.

Easterlin, Richard Ainley, 1980
Birth and Fortune: The impact of numbers on personal welfare, New York.

Ekert, Olivia, 1986
Effets et limites des aides financieres aux familles: une experience et une modèle; Population, 41, S. 327-348, Paris.

Erziehungsgeld-Richtlinien des Sozialreferats der Stadt Fürth vom 23.12.1985.

Glatzer, Wolfgang; Zapf, Wolfgang (Hrsg.), 1984
Lebensqualität in der Bundesrepublik Deutschland, Frankfurt/Main, New York

Hain, Winfried; Müller, Horst-Wolf; Nowatzki, Jürgen, 1984
Finanzielle Auswirkungen der Anrechnung von Kindererziehungszeiten, in: Deutsche Rentenversicherung, Frankfurt/Main, Heft 12, S. 703 ff.

Hecht, Jaqueline, 1981
The State, Public Opinion and the Third Child, in: Materialien zur Bevölkerungswissenschaft, Heft 24, Bundesinstitut für Bevölkerungswissenschaft, Wiesbaden.

Hellstern, Gerd-Michael; Wollmann, Hellmut, 1984
Evaluierung und Evaluierungsforschung, in: Handbuch zur Evaluierungsforschung, Bd. 1, Opladen.

Hoff, Andreas (Hrsg.), 1986
Tagungsunterlagen zum Kolloquium des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit: „Vereinbarkeit von Familie und Beruf — Neue Forschungsergebnisse im Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis" (Manuskript), Berlin, Aldingen.

Hoffmann-Novotny, Hans-Joachim; Höpflinger, F.; Kühne F.; Ryffel C.; Erni, D., 1984
Planziel Familie. Familie, Kinderwunsch und Familienplanung in der Schweiz, Diersenhofen.

Höhn, Charlotte; Schubnell, Hermann 1986
Bevölkerungspolitische Maßnahmen und ihre Wirksamkeit in ausgewählten europäischen Industrieländern, in: Zeitschrift für Bevölkerungsfwissenschaft, Heft 1, S. 3 ff., Heft 2, S. 185 ff., Boppard.

Igl, Gerhard, 1982
Leitlinien und Entwicklungen der neueren französischen Familienpolitik, in: Zeitschrift für das gesamte Familienrecht, Heft 9.

Igl, Gerhard, 1987
Pflegebedürftigkeit und Behinderungen im Recht der sozialen Sicherheit, Baden-Baden.

IIM / LMP Discussion paper 82-27, Wissenschaftszentrum Berlin.

Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung GmbH an der Universität Hannover, Hrsg.: Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, 1984, Kommunales Erziehungsgeld „Modell Würzburg" —
a) Informationen, Erfahrungen, Meinungen — Zusammengefaßte Ergebnisse des Forschungsprojektes
b) Ergänzendes Angebot zur Förderung der Betreuung und Erziehung kleiner Kinder, Forschungsbericht, München.

Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung Hannover (Hrsg.), 1985
Erziehungsgeld, Erziehungsurlaub und Arbeitsplatzsicherung, Expertise im Auftrag des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit, Bonn.

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., o.J.)

Krüsselberg, Hans-Günter; Auge, Michael; Hilzenbecher, Manfred, 1986
Verhaltenshypothesen und Familienzeitbudgets — Die Ansatzpunkte der „Neuen Haushaltsökonomik" für Familienpolitik, Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Bd. 182, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz.

Lampert, Heinz, 1972
Probleme der Wirtschaftssystemanalyse und des Wirtschaftssystemvergleichs, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, S. 245 ff., München.

Lampert, Heinz, 1981
Leitbild und Maßnahmen der Familienpolitik in der DDR, in: Rosemarie von Schweitzer (Hrsg.), Leitbild für Familien und Familienpolitik, Berlin, S. 63 ff.

Lampert, Heinz, 1986
Ordnungspolitische und verteilungspolitische Aspekte der Familienpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: Walter-Raymond-Stiftung (Hrsg.), Familie und Arbeitswelt, Köln.

Lampert, Heinz, 1987
Rentenversicherung. Finanzielle Konsolidierung oder konsolidierende Strukturform?, in: Wirtschaftsdienst, Hamburg, S. 512 ff.

Lampert, Heinz; Schüle, Ulrich, 1988
Alternativen eines gleitenden und flexiblen Übergangs in den Ruhestand, in: Schmähl, Winfried (Hrsg.), Verkürzung oder Verlängerung der Erwerbsphase?, Tübingen.

Les différents congés dans l'entreprise, in: Liaisons sociales, Numéro speciale No. 10061, 1.10.1987.

Metz-Göckel, Sigrid; Müller, Ursula u.a., 1985
Brigitte Untersuchung 85. Der Mann. Eine repräsentative Untersuchung über die Lebenssituation und das Frauenbild 20-50jähriger Männer im Auftrag der Zeitschrift Brigitte, Hamburg.

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

Ministerium für Soziales und Familie in Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Mainz. „Ratgeber Familie" und „Verwaltungsvorschriften über Familiengeld" vom 4.6.1984 und 29.7.1986.

Modellversuch Niedersachsen
Erziehungsgeld: Förderung der Betreuung und Erziehung von kleinen Kindern und Verbesserung der Lebenssituation von Familien; Modellversuch in Niedersachsen, 1981 Materialien des Instituts für Entwicklungsplanung und Strukturforschung, Bd. 120, Hannover.

Modellversuch Niedersachsen
Erziehungsgeld: Förderung der Betreuung und Erziehung von kleinen Kindern und Verbesserung der Lebenssituation von Familien; Modellversuch in Niedersachsen, 1981 Tabellen, Materialien des Instituts für Entwicklungsplanung und Strukturforschung Band 121, Hannover.

Modellversuch Niedersachsen
Eltern als Partner in Familie und Erwerbstätigkeit: Tagung am 3. Februar 1982 anläßlich des Abschlusses des „Modellversuchs Erziehungsgeld in Niedersachsen", 1983. Materialien des Instituts für Entwicklungsplanung und Strukturforschung, Band 122, Hannover.

Modellversuch Niedersachsen
Niedersächsischer Sozialminister (Hrsg.), 1981
Familien und Kinder in Niedersachsen: Bericht über die Situation der Familien und Kinder. Familienpolitisches Programm, Hannover.

Münz, Rainer, 1984
Familienpolitik. Gestern — Heute — Morgen. Hrsg.: Amt der Salzburger Landesregierung, Salzburg.

Münz, Rainer, 1985
Familienpolitische Perspektiven, in: Ders. (Hrsg.): Leben mit Kindern. Wunsch und Wirklichkeit. Schriften des Instituts für Demographie der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, Band 7, Wien.

Münz, Rainer; Neyer, Gerda; Pelz, Monika, 1986
Frauenarbeit, Karenzurlaub und berufliche Wiedereingliederung, in: Arbeitsmarktpolitik. Veröffentlichung des Österreichischen Instituts für Arbeitsmarktpolitik, Linz.

Napp-Peters, Anneke, 1985
Ein-Elternteil-Familien. Soziale Randgruppe oder neues familiales Selbstverständnis? Weinheim.

Neubauer, Erika, 1988
Alleinerziehende Mütter und Väter — eine Analyse der Gesamtsituation. Schriftenreihe des BMJFFG 1988, Bd. 229, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz.

Österreichische Volkspartei, Grundsatzprogramm von 1958, Wien.

Österreichische Volkspartei, Programm von 1965, (Klagenfurter Manifest der ÖVP), Wien.

Österreichischer Gewerkschaftsbund (Hrsg.), 1985
Frauenbericht 1981 — 1984, Wien.

Österreichischer Nationalrat, 1960
Beilage 292 zu den Stenographischen Protokollen, 9. Gesetzgebungsperiode, Wien.

Österreichischer Nationalrat, Beilage 197 zu den stenographischen Protokollen VIII. GP (26.2.1957), Erläuterungen zur Regierungsvorlage zum Mutterschutzgesetz, Wien.

Österreichisches Statistisches Zentralamt (Hrsg.), 1978
Demographisches Jahrbuch Österreich, Wien.

Plog, Ernst; Wiedow, Alexander; Beck, Gerhard, 1988
Kommentar zum Bundesbeamtengesetz, Neuwied u. Berlin.

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

Richtlinie über das „Würzburger Erziehungsgeld", Rechtsstand: 1.7.1985.

Richtlinien des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung für die Gewährung von Familiengeld vom 23.3.1983 im Gemeinsamen Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg 1983.

Richtlinien des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung für die Gewährung von Familiengeld vom 23.3.1983 im Gemeinsamen Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg 1983.

Richtlinien des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Sozialordnung für die Gewährung von Landeserziehungsgeld vom 10.4.1986; in: Gemeinsames Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg 1986, S. 541 ff.

Richtlinien zur Gewährung des Berliner Familiengeldes vom 21.10.1986, in: Amtsblatt für Berlin 1986, Teil I, S. 1735 f.

Salowsky, Heinz, 1980
Individuelle Fehlzeiten in westlichen Industrieländern. Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, hrsg. vom Institut der deutschen Wirtschaft, Nr. 83/84, Köln.

Schleiermacher, Friedrich, 1957
Pädagogische Schriften, Band 1, Die Vorlesungen aus dem Jahre 1826, Düsseldorf.

Schlußbericht des Senats von Berlin über ein Berliner Konzept analog zum Familienlastenausgleich vom 4.10.1982, BT-Drs. 9/783, in: Mitteilungen Nr. 85 des Präsidenten des Abgeordnetenhauses von Berlin 1982.

Schmerbach, Maria; Hässler, Angelika; Starke, Ingeborg, 1977
Meinungen junger Familien über das Mütterjahr, in: Für Dich, August 1977, Berlin.

Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Bd. 143, 1984
Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit: „Familie und Arbeitswelt", Stuttgart u.a.

Schultheis, Franz, 1988
Sozialgeschichte der französischen Familienpolitik, Institut für Bevölkerungsforschung und Sozialpolitik, Frankfurt, New York.

Schwarz, Karl, 1987
Familienpolitik und demographische Entwicklung in den Bundesländern nach dem Zweiten Weltkrieg. — Ein Beitrag zur Abschätzung der demographischen Wirkungen familienpolitischer Maßnahmen (Manuskript).

Sozialistische Partei Österreichs, Programm v. 20.5.1978, Wien.

Speil, Wolfgang; Zieran, Johannes, 1985
Hilfen der Sozialisationen für Famiien mit kleinen Kindern. Ergebnisbericht im Modellversuch in Niedersachsen.

Statistisches Handbuch Österreich, Wien 1985

Stiller, Thomas, 1986
Bundeserziehungsgeldgesetz und Erziehungsurlaubsverordnung, in: Zeitschrift für Beamtenrecht, 34. Jg., S. 115-118, Stuttgart u. Köln.

Verband Deutscher Rentenversicherungsträger, 1987
Zur langfristigen Entwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung, o.O.

VGH Baden-Württemberg, 1980
Beschluß des VGH Baden-Württemberg vom 21. Juni 1979 (IV 156/79), in: Zeitschrift für Beamtenrecht, 28. Jg., S. 123 f., Stuttgart u. Köln.

VGH Berlin, 1980
Beschluß des Verwaltungsgerichts Berlin vom 27. Juni 1978 (VA 154/78), in: Der öffentliche Dienst, 33. Jg., S. 260 f., Köln, Berlin, Bonn, München.

Vorlage des Senats von Berlin über die Gewährung des Berliner Familiengeldes, Drs. Nr. 10/1093, in: Mitteilungen Nr. 121 des Präsidenten des Abgeordnetenhauses 1986.

Wingen, Max; Votteler, Martin, 1988
Konfliktmilderungen für junge Familien im Arbeitsprozeß durch „Regulierung" oder „Deregulierung"?, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, N.F. Bd. 177, in: Theo Thiemeyer (Hrsg.), Regulierung und Deregulierung im Bereich der Sozialpolitik.

Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit, 1979
Gutachten Leistungen für die nachwachsende Generation, Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Band 73, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz.

Wissenschaftlicher Beirat für Familienfragen beim Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit, 1980
Gutachten Familie mit Kleinkindern, Schriftenreihe des Bun-desministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Band 84, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz.

Wissenschaftlicher Beirat für Familienfagen beim Bundesministe für für Jugend, Familie, und Gesundheit, 1984
Gutachten Familie und Arbeitswelt, Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit, Band 143, Stuttgart, Berlin, Köln.

Zickenrott, Irene, 1982
Förderung junger Ehen und Familien, in: Einheit, S. 317 ff., Berlin.

Anhang B

Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen beim Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit — Stand Oktober 1988 —

Prof. Dr. Franz-Ulrich WILLEKE
— Vorsitzender —
Universität Heidelberg
Alfred Weber-Institut für Sozial- und Staatswissenschaften

Prof. Dr. Dr. Siegfried KEIL
— Stellvertr. Vorsitzender —
Universität Marburg
Fachgebiet Sozialethik

Prof. Dr. Heinz LAMPERT
— Stellvertr. Vorsitzender —
Universität Augsburg
Institut für Volkswirtschaftslehre

Prof. Dr. Otto EWERT
Univerisität Mainz
Psychologisches Institut

Prof. Dr. Sigrun-Heide FILIPP
Universität Trier Fachbereich I — Psychologie

Prof. Dr. Clemens GEISSLER
Institut für Entwicklungsplanung und Strukturforschung GmbH an der Universität Hannover

Prof. Dr. Klaus-Dirk HENKE
Universität Hannover
Institut für Volkswirtschaftslehre

Prof. Dr. Gerhard KLEINHENZ
Universität Passau
Lehrstuhl für Volkswirtschaftslehre

Prof. Dr. Lothar KRAPPMANN
Max-Planck-Institut für Bildungsforschung, Berlin

Prof. Dr. Hans-Günter KRÜSSELBERG
Universität Marburg
Institut für Allgemeine Volkswirtschaftslehre

Prof. Dr. Jutta LIMBACH
Freie Universität Berlin
Institut für Rechtssoziologie und Rechtstatsachenforschung

Prof. Dr. Ludwig LIEGLE
Universität Tübingen
Institut für Erziehungswissenschaft

Prof. Dr. Kurt LÜSCHER
Universität Konstanz
Fachgruppe Soziologie

Prof. Dr. Rosemarie NAVE-HERZ
Universität Oldenburg
Institut für Soziologie

Dr. Rudolf PETTINGER
Deutsches Jugendinstitut, München

Prof. Dr. Klaus SCHNEEWIND
Universität München
Institut für Psychologie

Prof. Dr. Hermann SCHUBNELL
Universität Gießen
Institut für Wirtschaftslehre des Haushalts und Verbrauchsforschung

Prof. Dr. Karl SCHWARZ
Direktor i.R., Wiesbaden

Prof. Dr. Rosemarie v. SCHWEITZER
Universität Gießen
Institut für Wirtschaftslehre des Haushalts und Verbrauchsforschung

Prof. Dr. Max WINGEN
Präsident des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg, Stuttgart

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

(erschienen in der Schriftenreihe des Bundesministers
für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit
im Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz)

Titel	Band Nr.
Familie und Wohnen Analysen und Empfehlungen zur Wohnungsversorgung der Familien und zur Förderung familiengerechten Wohnens in der Bundesrepublik Deutschland	20*
Leistungen für die nachwachsende Generation in der Bundesrepublik Deutschland	73
Familien mit Kleinkindern Spezifische Belastungssituationen in der frühkindlichen Entwicklung	84
Familie und Arbeitswelt	143
Familienpolitik nach der Steuerreform	241

* vergriffen