

Deutsche Familienpolitik im europäischen Vergleich. Auf dem Weg zur „Familienfreundlichkeit“?

4. Hohenheimer Tage der Familienpolitik
16. und 17. Oktober 2013

Ilona Ostner
Institut für Soziologie
Georg-August-Universität
Platz der Göttinger Sieben 3
37073 Göttingen
iosstner@uni-goettingen.de



Agenda

1. Einleitung / Ausgangspunkt: Warum was wie vergleichen?
2. Familienpolitik, Ziele und Instrumente
3. Familienpolitikmodelle
4. Wandel der Familienpolitik in Frankreich und Großbritannien [unterschiedliches Familienpolitikmodell, höhere Geburtenrate als Deutschland]
5. Deutschland - auf dem Weg zur "beschäftigungsfreundlichen" Familienpolitik?





Kontext für das aktuelle Interesse an Familienpolitik

- Globaler Wettbewerb, wissensbasierte Ökonomien
 - Neue Risiken: sinkende Kinderzahlen, schrumpfendes Reservoir an qualifizierten Arbeitskräften, verstetigte Langzeitarbeitslosigkeit, vor allem der Geringerqualifizierten und der Alleinerziehenden
 - Gleichzeitig: steigende Zahl älterer, nicht erwerbstätiger, gleichwohl zu versorgender Menschen, stetig wachsende Gruppe schlecht integrierter Zuwandererkindern →
 - Bedarf an neuen Sozialpolitiken → Vergleich
- ← Von anderen Ländern, von Ländern mit höherer Müttererwerbsarbeit, Geburtenrate, geringerer Kinderarmut usw., lernen? (vgl. z.B. Castles 2003)

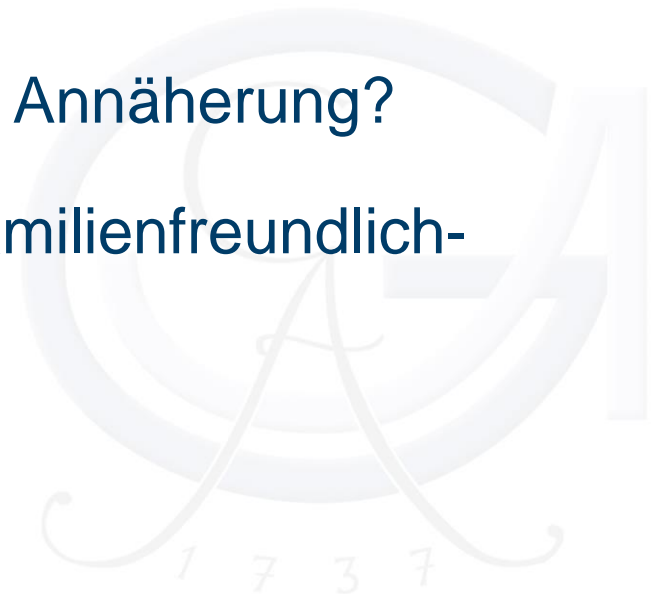
Kontext ff

Neue Politiken – Rekalibrierungen ...

- Abschied vom „Maternalismus“
- Abschied vom Ernährermodell
- Hinwendung zu „child-centred social investments“

Strategien

- Fragen an Vergleich: Konvergenz? Annäherung?
- Frage der Tagung: hin zu mehr „Familienfreundlichkeit“?

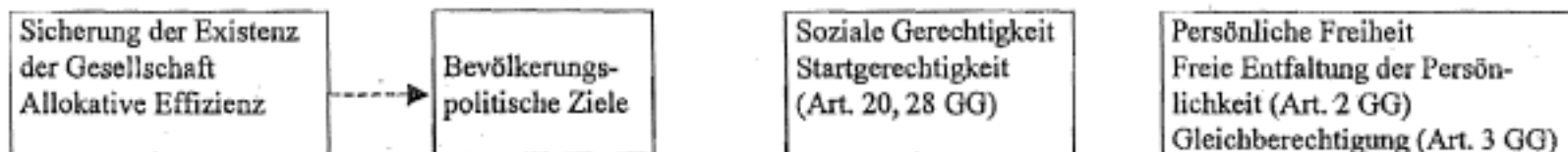


„Familienpolitik“, Ziele, Instrumente

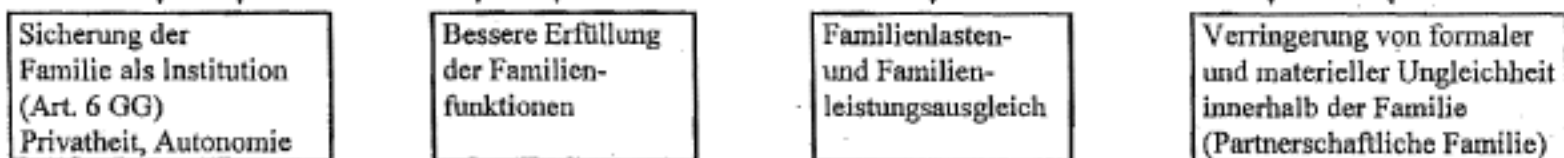
- Klassisch: Heinz Lampert, Karin Müller-Heine, Franz Xaver Kaufmann
- Familienpolitik als Institutionen- und / oder Mitgliederpolitik
- Hauptziele (u.a. nach Art. 6 GG)
 - Hilfe zur besseren Erfüllung der Familien*funktionen* [welcher?]
 - Sicherung der Institution Familie und ihrer Autonomie (Subsidiarität) ← Betonung des Wertes der Familie für Gesellschaft → besonderer Schutz [noch aktuell?]
 - Verringerung formaler und materialer Ungleichheit innerhalb der Familie („Partnerschaftlichkeit“)
 - Lasten- und Leistungsausgleich (horizontal, vertikal) zugunsten von Familien aus Gerechtigkeitsgründen (z.B. Startgerechtigkeit; „*Nachteilsausgleich*“ → Kinder als kollektives Risiko)
- Zielkonflikte!!!

Ziel - Mittel - System der Familienpolitik

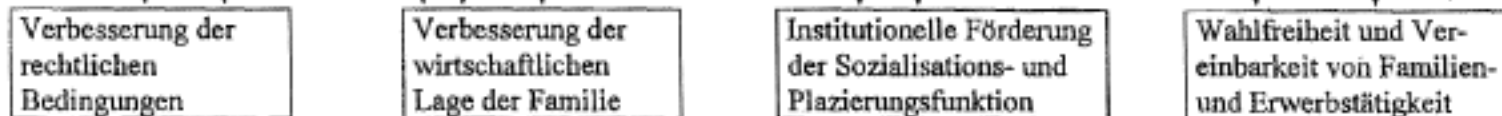
Gesellschafts-
politische
Grundziele



Hauptziele
der Familien-
politik



Vorziele der
Familien-
politik



Instrumente
der Familien-
politik

- Ehe- und Familienrecht
- Jugendrecht
- Erbrecht
- Schulrecht
-

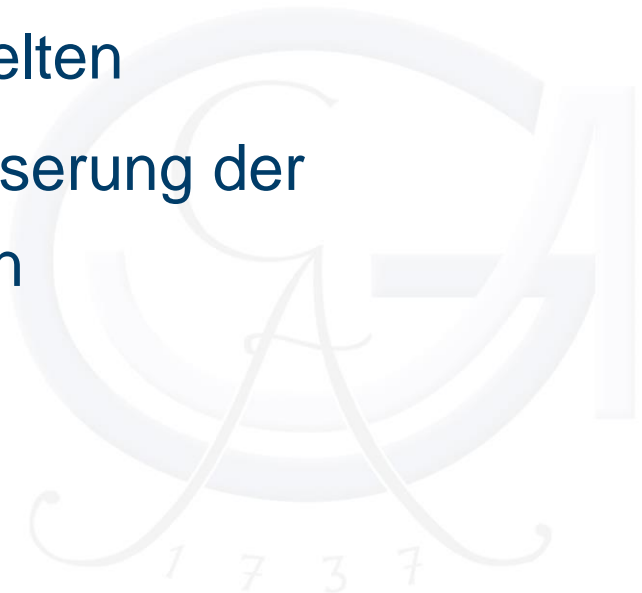
- Kindergeld
- Steuerliche Entlastungen
- Erziehungsgeld
- Ausbildungshilfen
- Familienorientierte Wohnungspolitik
- Familienorientierte Sozialversicherung

- Kinderbetreuungs-
einrichtungen
- Bildungseinrichtungen
- Ehe- und Familien-
beratung
- Erziehungsberatung
-

- Förderung der
Kinderbetreuung
- Arbeitszeitregelungen
- Erziehungsurlaub
und -geld
- Erleichterung der
Rückkehr ins
Erwerbsleben
- Soziale Absicherung
der Familientätigen
-

F. X. Kaufmann: Formen familienpolitischer Intervention

1. Rechtliche Intervention → Verbesserung des rechtlichen Status der Familienmitglieder
2. Ökonomische Intervention → Verbesserung der Ausstattung mit Ressourcen
3. Sozialökologische Intervention → Verbesserung von Gelegenheiten, Infrastrukturen, Umwelten
4. Pädagogische Intervention → Verbesserung der Kompetenzen von Eltern und Familien

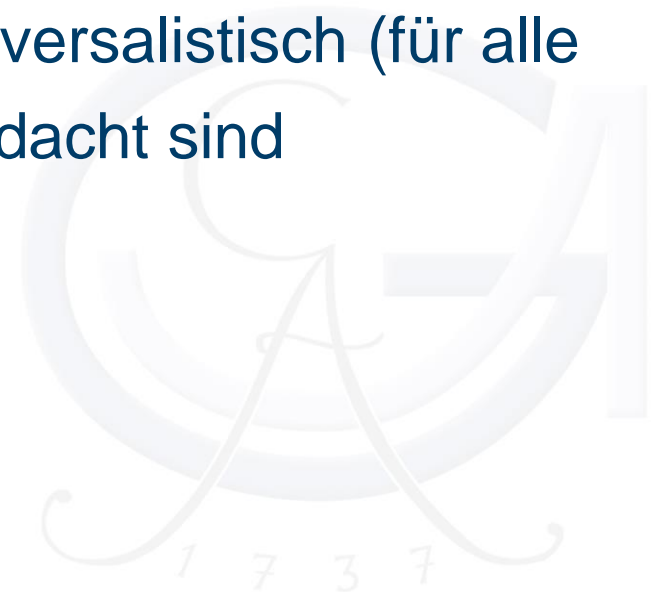


Familienpolitiken zur Förderung sozialer Teilhabe (Inklusion) durch Verbesserung von ... qua ...

Teilhabledimension	Status	Ressourcen	Gelegenheiten	Kompetenzen
<i>Maßnahmen</i>	Mutterschutz, Kinderschutzgesetzgebung, Kinderrechte; Gleichstellung nichtehelicher Kinder, Partnerschaften...	Lasten- und Leistungsausgleich	Bedarfsgerechter Ausbau qualitativ hochwertiger sozialer Dienste für Familie, Kinder, Ältere	Beratung, Training, Kontrolle → parenting support
<i>Interventionsart</i>	Rechtlich	Ökonomisch	Sozialökologisch	Pädagogisch
<i>Im Mittelpunkt aktueller Debatten und Politiken</i>	<i>Antidiskrimination, Individualisierung, SGB VIII Recht des Kindes auf öffentliche Erziehung, Schutz und Förderung → SGB VIII Prävention bei potentieller Kindeswohlgefährdung</i>	<i>Ineffizienzen und unerwünschte Effekte von Geld an Familien ("Betreuungsgeld", gegen "passive" Leistungen]</i>	<i>Familie beschäftigungsfreundlicher machen, Humankapital der Kinder anregen, fördern, erhalten</i>	<i>"Elternkompetenz"</i>

Länderunterschiede, Varianten der Familienpolitik ...

- Länderunterschiede schon immer, immer noch und wieder in Legitimität, Art und Umfang der jeweiligen Intervention! Politikziel eher familialisierend oder eher individualisierend (*Familialismus – Individualismus*)
 - Leistungen eher selektiv, kategorial, das heißt: nur für bestimmte Gruppen gedacht oder universalistisch (für alle Bürger, Familien bzw. alle Kinder) gedacht sind (*Selektivität – Universalismus*)
 - Sorgeskulturen
- Varianten der Familienpolitik





Familienpolitische Leitbilder, Legitimität (nach Kaufmann)

	Leitbild	Familienpolitik legitim?	a) Leistung qua b) Erbringer
F	„Public child“: Kinder als Bürger der Republik; „arbeitende Familie“	Ja, explizit, früher pronatalistisch und familialistisch	a) Steuer; Beiträge b) Staat (+2); Familie; Markt (-2), [Staat]
SWE	„Public child“: Kind als public good und koll. Risiko; „arbeitende Familie“	[ja] eher implizit, weil bevölkerungs- und gleichstellungspolitisch begründet	a) Steuern; (Beiträge); b) Staat
NL	Familie /Kind als Privatsache, „Elternkind“, außer: Risikokinder	Nein, subsidiär	a) Tax credits b) Familie, Markt, Arbeitgeber
UK	Familie/Kind als Privatsache, außer: Risikokinder (-4) oder Vorschulkind (+4)	Nein, subsidiär, traditionell armuts- politisch motiviert, Bedarfsprüfungen!	a) Tax credits, b) Familie, Markt, (Staat)

Varianten der Familienpolitik (Ostner, Leitner)

	Familialisierung qua a) Cash, b) Care, c) Recht	Entfamilialisierung qua a) Cash b) Care, c) Recht
Negativ Implizit	a) + c) früher: Arbeitsverbote ohne finanziellen Ausgleich b) fehlende Kinderbetreuung [Saraceno: familialism by default]	a) Workfare c) SGB II; SGB VIII Interventionen in Familie(nerziehung)
Positiv Explizit	a) <i>Elterngeld</i> , Betreuungs- geld b) + c) Zeitrechte und deren Anerkennung in GRV	a) <i>Erwerbsb. Elterngeld</i> b) Ausreichende, hoch- wertige Betreuungsan- gebote

Betreuungskulturen ... ideals of care (nach Kremer 2007: 72)

	Gendered by definition	Gender-contested	Gendered in practice
Informal	Full-time mother (Jap)	Parental sharing NL, GER	Intergenerational BE, UK [IT, ES, PT, GR], Jap
Formal	„Surrogate mothers“ = ‚family-like‘ day care, nannies, Tagesmütter) BE, UK, F(-2), NL	Professional education and / or care SWE, F (2+ → Ecoles Maternelles)	Feminisation of profession SWE, F ...

aus Claude Martin, 'Reframing Family Policy in France'. *Journal of European Social Policy* [JESP] 20 (5), 2010, 412

412

Martin

Table 1 The family policy matrix

	<i>Familialisme</i>	<i>Individualism</i>
Universality	I: 1945–65 Family policy golden age	II: 1965–75 Recognition of women's rights
Selectivity	III: 1975–85 Priority to the more disadvantaged families	IV: 1985–2005 Promotion of free choice, work/family balance and female employment



Der Französische Fall – 1945-2005

- I. 1945-65: universalistisch und familialistisch – Befähigung aller Familien ihre Kinderzahl zu realisieren durch sehr hohe Geldleistungen (entsprachen 50% der gesamten Ausgaben für die Sozialversicherung)
- II: 1965-75: Phase rechtlicher Interventionen zur Gleichstellung von Frauen in Ehe und Familie (1969 Aufhebung des Verbots von Verhütung und 1975 von Abtreibung) [universalistisch-individualistischer]
- III: 1975-85: Wiederentdeckung „armer“ Familien, nun insb. Alleinerziehende [noch familialistisch, aber selektiver, mehr bedarfsgeprüfte Leistungen und RMI 1988 als Leistung der Familienkassen; 1988: 60% der Ausgaben der Familienkassen für Familien selektiv und bedarfsgeprüft! 1970: 13,5%] niedrige Familienarmut bis heute!!!
- IV: 1985 [Mitterrand!]-2005: individualistisch (Wahlfreiheit; Individualisierung der Leistungen) *und* selektiv („maßgeschneidert“), statt Ausbau der Krippen (für unter Zweijährige) APE (pauschaliertes Betreuungsgeld, bedarfsgeprüft ab 3 Kindern), Elternurlaub plus Subventionierung von Bonnes 1991 zur Erhöhung der Frauenbeschäftigung (im Haushalt und am Arbeitsmarkt)

aus Claude Martin, 'Reframing Family Policy in France'. *Journal of European Social Policy* [JESP] 20 (5), 2010, 412

412

Martin

Table 1 The family policy matrix

	<i>Familialisme</i>	<i>Individualism</i>
Universality	I: 1945–65 Family policy golden age	II: 1965–75 Recognition of women's rights
Selectivity	III: 1975–85 Priority to the more disadvantaged families	IV: 1985–2005 Promotion of free choice, work/family balance and female employment





aus Mary Daly, 'Shifts in Family Policy in the UK under New Labour'. *Journal of European Social Policy* [JESP] 20 (5), 2010, 435.

Table 1 Changes and continuities in New Labour's family policy programme

	<i>Change</i>	<i>Continuity</i>
Early education and childcare	Expansion of childcare and early education services Universal early education guarantee (for 3- and 4-year-olds)	Promotion of markets and a mixed economy of care Reliance on demand side measures
Financial support for families with children	Introduction of tax credits Increased level of financial support for families with children	Social class fault line Activation approach encouraging employment
Services for young children and their families	Expansion of family-related services under Sure Start Localism, community development orientation (also under Sure Start)	Targeting – focus on poorest neighbourhoods
Employment activation	Introduction of tax credits Promotion of employment among lone and other parents	Prioritization of employment
Work–family reconciliation	Extension of maternity leave Introduction of paternity leave Right to request flexible working	Maternalist orientation Family continues as main provider of care
Parental responsibility and behaviour	Greater intervention into family life	Emphasis on social control and social order

Wandel und Kontinuität in der deutschen Familienpolitik seit 1998



	Wandel	Kontinuität
<i>Frühkindliche Bildung und Betreuung</i>	TAG und 2013 Recht der Unterdreijährigen [≡ GB]; Staat vor Markt [≠ GB]	
<i>Geldleistungen für Familien</i>	SGB II Kinderzulage [≡ GB], einkommensabhängiges Elterngeld, neues Betreuungsgeld (kurzfristig, minimal), [„Bildungs- und Teilhabepaket?“] [≠ GB]	Kindergeld, Freibeträge, Ehegattensplitting, abgeleitete Sicherungen, vergleichsweise hohe Subvention der Kinderbetreuung [≡ GB], [Mittelschichtorientierung] [≠ GB]
<i>Soziale Dienste für Kinder und Eltern</i>	„Frühe Hilfen“ [≡ GB]	SGB VIII immer noch zu familienlastig?
<i>Aktivierung</i>	SGB II, insb. Alleinerziehende, in-work-benefits („Aufstocker“) [≡ GB], [„Bildungs- und Teilhabepaket?“]	Sozialhilfelogik, allerdings verschärft und geschlechtsneutral („Abschied vom Maternalismus“) [≡ GB]
<i>Vereinbarkeit</i>	Elternzeit [≠ GB], TAG, Recht auf Teilzeit [≡ GB]	[Verstärkung der] Mittelschichtorientierung [≠ GB]
<i>Elternverantwortung, elterliches Verhalten</i>	1666 BGB, SGB VIII 8a Elternsein in „Verantwortungsgemeinschaft mit Staat“, [„Bildungs- und Teilhabepaket?“], kontrollierte Verpflichtung zur elterlichen Verantwortung [≡ GB]	

Diagram 1: Three models of the state's role vis-à-vis children and parents in cases of child maltreatment [← indicates recent shifts]

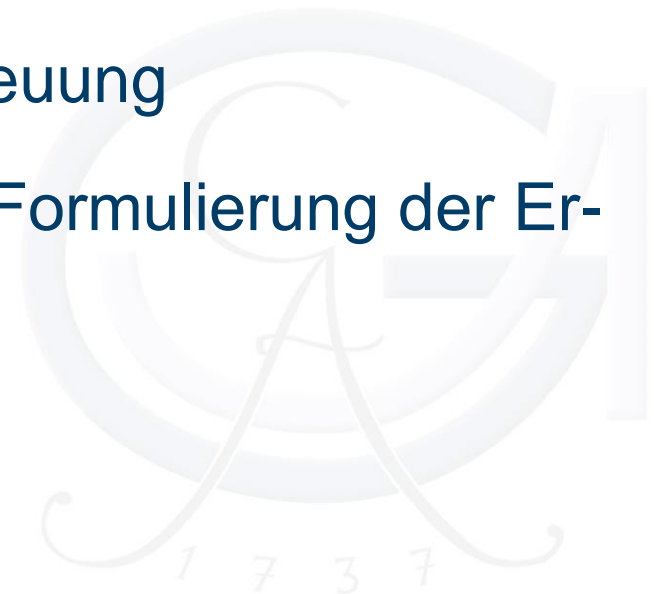
	Child Focus	← Family Service	← Child Protection
<i>Drivers for intervention</i>	The individual child's need present and future; society's (employers') need for the healthy and contributory citizen-worker	Needs of family unit, parent/s	Maltreatment: neglectful and abusive parents
<i>Role of state towards parents</i>	Paternalistic and de-familializing; appropriation of parental role, plus re-familialization by other means	Parental support; strengthening of parent-child relations	Sanctioning, the state as 'watchdog', detective, to detect maltreatment and ensure child's safety
<i>Problem frame</i>	Child development, equal opportunity for human resource building	Social/psychological (system, poverty etc)	Individualist/moralistic
<i>Mode of intervention</i>	Early intervention and regulatory, evidence based need assessment	Therapeutic; or life-world centered	Legalistic, investigative (doctors, police, courts, as relevant actors)
<i>State-parent relationship</i>	Substitutive, or proxies of 'partnership'	'Partnership'	Adversarial
<i>Balance of rights</i>	Children's rights, parents' responsibility	Parents' right to privacy in parenting	Children's and parental rights enforced via legal means

Adapted from Gilbert et al. (2011, p. 255)

Fünf familienpolitische Trends auch in Deutschland

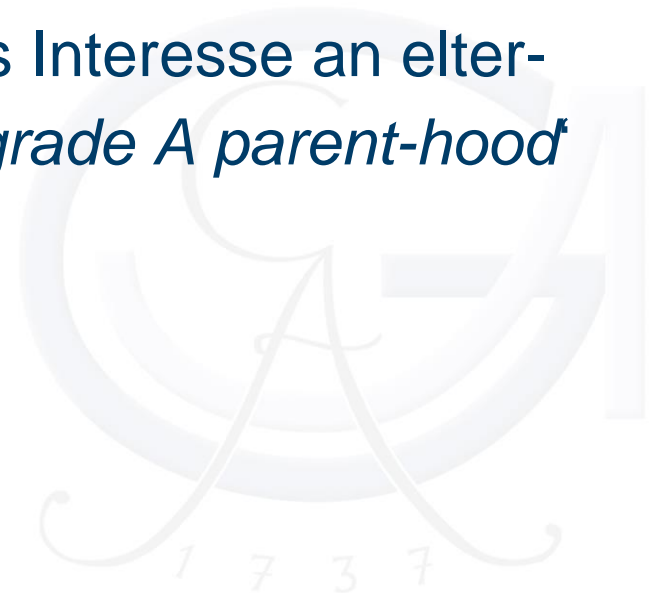
(Trends nach Daly 2004)

1. Neudefinition der Pflichten der Familie gegenüber den Kindern und der Gesellschaft
2. Stärkere Betonung der Kinderrechte
3. Norm der Erwerbsarbeit beider Eltern
4. Entfamilialisierung der Kindheit, Betreuung
5. Abstraktion vom „Geschlecht“ in der Formulierung der Erwartungen an Frauen und Männer



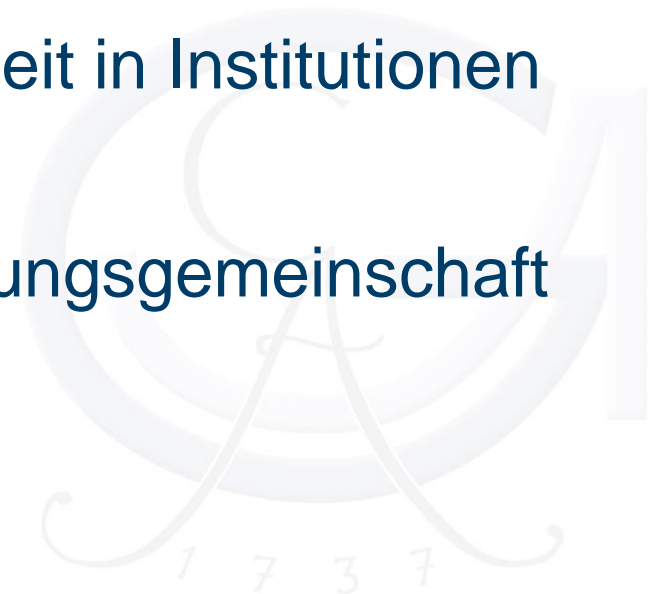
Neudefinition der Pflichten der Familie gegenüber Kind und Gesellschaft

- a. Von der ‚ehelichen‘ zur gleichen elterlichen Verantwortung
- b. Abschied vom ‚Maternalismus‘, hier: Betonung und Regulierung der väterlichen Sorge (‚care‘, nicht nur ‚cash‘)
- c. Staatliche Kontrolle und öffentliches Interesse an elterlicher ‚Performanz‘, Kompetenz – ‚*grade A parent-hood*‘ (Daly)



Stärkere Betonung der Kinderrechte

- a. Kinder als elternunabhängige individuelle Akteure und Zielgruppe von Recht und Politik
- b. Familienpolitik als Sozialpolitik für Kinder – kindzentrierte sozialinvestive Politik („strategy of asset creation and protection“)
- c. Institutionalisierte Kindheit – Kindheit in Institutionen – jenseits der Familie
- d. Elterliche Erziehung in Verantwortungsgemeinschaft mit öffentlichen Einrichtungen





Förderung der Erwerbsarbeit beider Eltern

- a. Armut als Erwerbsarmut der Familie →
 - b. Kontinuierliche Vollzeitbeschäftigung, Zwei-Verdiener-Familie als Anti-Armuts-Strategie
 - c. Aktivierung zunächst der Alleinerziehenden (sofern Hartz IV)
 - d. Deutsche Besonderheit: Knappheit qualifizierter Arbeitskräfte
- 1996 EU Directive on Minimum Parental Leave Requirements
 - 2002 Childcare targets, Barcelona Council (33% U3, 90% 3-6)
Anreize für beschleunigten Ausbau der formellen Kinderbetreuung

Armut von Kindern in unterschiedlichen Haushalten (Simulationsergebnisse)

	Anzahl der Jahre in Armut	in Armut geboren (%)	Niemals arm (%)	5+ Jahre arm (%)	10+ Jahre arm (%)
<i>Basisfall</i>	0,22	0	86,85	0,14	0
<i>Basisfall -nicht vollzeitbeschäftigt</i>	0,46	0	77,77	0,90	0
<i>Basisfall – alleinerziehend</i>	1,87	0,44	31,93	10,04	0,09
<i>Basisfall – alleinerziehend, nicht vollzeitbeschäftigt</i>	3,44	15,56	15,01	31,84	1,65
<i>Basisfall - «schlechte» latente Klasse</i>	1,25	2,01	85,11	11,00	5,63
<i>Basisfall - «schlechte» latente Klasse, nicht vollzeitbeschäftigt</i>	6,09	33,08	52,03	42,97	32,71
<i>Basisfall - «schlechte» latente Klasse, alleinerziehend</i>	14,10	96,23	1,18	94,82	80,45

Anmerkung: Der Basisfall steht für ein Kind, das in einen Haushalt mit zwei Kindern hineingeboren wird, die in Westdeutschland leben, in dem der Haushaltvorstand vollzeitbeschäftigt ist, über 13 Jahre Ausbildung verfügt, 31-40 Jahre alt ist, kein Migrant ist und positive unbeobachtbare Eigenschaften besitzt. Charakteristika während der gesamten Kindheit (18 Jahre) konstant. **Kinderarmut** \leftarrow 50% des Medians des Äquivalenzeinkomens.

Datenbasis: Einkommensverläufe von 2369 Kindern aus Ost- und Westdeutschland, maximal 12 Jahre zu beobachten.

Quelle: Fertig & Tamm 2008, S. 162.

Familienpolitiken zur Förderung sozialer Teilhabe (Inklusion) durch Verbesserung von ... qua ...				
Teilhabledimension	Status	Ressourcen	Gelegenheiten	Kompetenzen
<i>Maßnahmen</i>	Mutterschutz, Kinderschutzgesetzgebung, Kinderrechte; Gleichstellung nichtehelicher Kinder, Partnerschaften...	Lasten- und Leistungsausgleich	Bedarfsgerechter Ausbau qualitativ hochwertiger sozialer Dienste für Familie, Kinder, Ältere	Beratung, Training, Kontrolle → parenting support
<i>Interventionsart</i>	Rechtlich	Ökonomisch	Sozialökologisch	Pädagogisch
<i>Im Mittelpunkt aktueller Debatten und Politiken</i>	Antidiskrimination, Individualisierung, SGB VIII Recht des Kindes auf öffentliche Erziehung, Schutz und Förderung → SGB VIII Prävention bei potentieller Kindeswohlgefährdung	Ineffizienzen und unerwünschte Effekte von Geld an Familien ("Betreuungsgeld", gegen "passive" Leistungen]	Familie beschäftigungsfreundlicher machen, Humankapital der Kinder anregen, fördern, erhalten	"Elternkompetenz"